

Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2014-2015

Rapport du commissaire
au développement durable

Printemps 2014



**Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2014-2015**

Rapport du commissaire
au développement durable

Printemps 2014

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.



Québec, juin 2014

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

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 43.1 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre, pour l'année 2014, le *Rapport du commissaire au développement durable*. Ce dernier fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015*. Il est accompagné du document présentant le rapport sous forme de diaporama.

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

Le vérificateur général par intérim,

A handwritten signature in blue ink that reads "Michel Samson".

Michel Samson, CPA, CA

Table des matières

Chapitre 1 Observations du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars

Chapitre 2 Application de la *Loi sur le développement durable* : 2013

Chapitre 3 Terres du domaine de l'État

Chapitre 4 Fonds vert : gestion et aide financière

Le nom des entités était à jour en date du 22 avril 2014.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2014

Observations du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars

CHAPITRE

1

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1 Introduction | 4 |
| 2 Développement durable : revue des constats | 5 |
| 3 Gestion des risques | 8 |
| 3.1 Gestion des risques personnels et de ceux des secteurs réglementés | 9 |
| 3.2 Gestion des risques et culture de prévention à développer au Québec | 10 |
| 3.3 Gestion des risques dans les entreprises multinationales : nouvelle approche | 12 |
| 3.4 Gestion des risques dans les administrations publiques : nouvelle approche | 13 |
| 4 Conclusion | 15 |

Le nom des entités était à jour en date du 22 avril 2014.

1 Introduction

1 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, loi instituant la fonction de commissaire au développement durable, j'ai la responsabilité de soumettre annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur mes constats et mes recommandations concernant notamment :

- l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- les procédures ou les autres moyens employés par les ministères et les organismes en matière de développement durable ;
- tout sujet qui découle de mes travaux de vérification en matière de développement durable.

2 La *Loi sur le développement durable*, adoptée par le gouvernement du Québec en 2006, a été reconnue à travers le monde pour la qualité de son contenu. Elle s'appuie sur la prise en compte des 16 principes qui y sont définis. Elle prévoit également divers moyens pour sa mise en œuvre dont l'un des plus importants est la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Cette stratégie qui devait prendre fin en 2013 a été prolongée. Une nouvelle stratégie devrait être soumise pour consultation sous peu afin d'être adoptée au plus tard en décembre 2014.

3 Afin de contribuer au développement de la nouvelle stratégie de développement durable, je présente, dans la première partie de ce chapitre, une revue des principales observations et recommandations formulées à l'occasion des vérifications réalisées au cours des dernières années.

4 Ensuite, je me suis attardé à examiner l'aspect central de la loi, c'est-à-dire la capacité de l'Administration à soutenir un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Un des moyens d'évaluer cet aspect est d'examiner si les mesures en place réduisent les risques de transférer à ces générations des dettes ou des passifs qui handicaperont leur développement. En fait, il s'agit de voir si le potentiel de développement des générations futures est altéré par nos activités présentes ou passées. Pour évaluer l'approche de gestion des risques dans l'Administration, j'ai tiré profit de plusieurs vérifications antérieures dans lesquelles ce point a été examiné. J'ai aussi tenu compte des risques nouveaux ou dont l'ampleur accrue influe sur la société de nos jours. De plus, j'ai étudié des approches novatrices qui ont été adoptées par différents pays ou par des entreprises multinationales afin d'adapter leur gestion des risques à l'environnement actuel. En effet, l'encadrement de la gestion des risques, adopté par diverses administrations, pourrait améliorer la démarche de développement durable au Québec.

2 Développement durable : revue des constats

5 Chaque année depuis l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en 2006, je réalise une vérification de sa mise en œuvre auprès de certaines entités assujetties et aussi parfois auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, qui est le coordonnateur de la démarche gouvernementale.

6 Depuis 2006, j'ai également mené une vingtaine de vérifications sur de nombreux programmes qui sont au cœur des missions des entités assujetties à la loi, et ce, afin de m'assurer que tous les principes énoncés dans celle-ci étaient pris en compte dans ces programmes. Au cours de la dernière année, j'ai réalisé des vérifications sur des programmes particuliers relatifs à la gestion des terres publiques et au Fonds vert. Dans ces vérifications, il s'agissait de voir si le nouveau cadre de gestion préconisé par la loi avait été mis en place et si l'Administration réalisait le virage requis par celle-ci. Dans l'ensemble des vérifications effectuées, il ressort que les lacunes quant à la recherche d'un développement durable demeurent et que le virage vers le développement durable se fait attendre. Les recommandations qui ont été formulées dans ces diverses vérifications permettent d'appuyer les ministères et organismes dans leur démarche de développement durable et de favoriser l'atteinte des objectifs de la loi.

7 Dans le chapitre 2 de mon rapport publié à l'hiver 2013, j'ai présenté les principaux constats que nous avons formulés au fil des ans à l'égard de la démarche gouvernementale. En voici un résumé.

*Stratégie
gouvernementale
de développement
durable 2008-2013*

Cette stratégie est demeurée un document d'orientation. Elle ne permet pas de cibler les résultats attendus ni de vérifier la performance du gouvernement à son égard au fil des ans. Elle n'a pas permis de faire des choix essentiels à l'orientation du développement de la société pour les prochaines années et de centrer les actions des entités sur les priorités ainsi établies.

Indicateurs
de développement
durable

Plusieurs indicateurs retenus ne sont pas liés à des enjeux prioritaires de développement durable pour la société québécoise. Ainsi, ils ne sont pas en lien avec la stratégie gouvernementale et ils ne permettent pas de mesurer les progrès accomplis et de présenter des bilans complets.

| | |
|---|--|
| Plans d'action de développement durable des entités assujetties | Les entités ont adopté des plans d'action qui cadraient avec leurs activités traditionnelles et qui n'exigeaient que très peu de changements dans leurs façons de faire. Leur démarche ne contribue donc pas à un développement durable. De plus, il existait un grand déséquilibre dans l'appropriation par les entités des objectifs énoncés dans la stratégie. Certains d'entre eux, qui se rapportent aux défis gouvernementaux parmi les plus importants à relever, sont souvent ignorés dans les plans d'action. |
| Reddition de comptes | Les lacunes concernant les outils développés pour la mise en œuvre du développement durable, tels que les objectifs et les indicateurs, ont eu un impact sur la qualité de la reddition de comptes des entités puisqu'elles ont empêché la présentation de résultats concrets. La reddition de comptes demeure générale et peu précise. |
| Consultation publique | Le gouvernement a mené une consultation publique. Toutefois, le peu de documentation fournie à la population, les courts délais accordés pour favoriser sa participation et le peu de rétroaction donnée à la population n'ont pas permis à celle-ci une réelle appropriation de la démarche de développement durable. |
| Coordination interministérielle | La difficulté de l'Administration à mettre en place une coordination interministérielle efficace est la cause de plusieurs des lacunes soulevées dans les missions de vérification qui ont été menées. En fait, aucune entité n'assure ultimement la cohérence des actions gouvernementales mises en œuvre et l'atteinte des objectifs. L'absence d'une véritable coordination horizontale ne favorise pas une démarche concertée. |

8 L'année dernière, j'ai également présenté les résultats d'une analyse comparative sur les pratiques novatrices adoptées par cinq administrations dans le monde pour la mise en œuvre du développement durable. Cet exercice avait pour but de déterminer les pratiques les plus porteuses pour concrétiser la démarche vers un développement plus durable ainsi que de fournir des pistes pour améliorer la démarche québécoise. Des points communs ont émergé des saines pratiques observées :

- une structure de gouvernance forte et transversale, dirigée par un organe unique et proche du pouvoir, en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile ;
- la participation des parties prenantes au choix des orientations et à l'élaboration d'une stratégie de développement durable ;

- l'implantation d'instruments économiques pour renforcer la mise en œuvre de la stratégie ;
- une mesure de la performance rigoureuse et une reddition de comptes périodique sur l'application de la stratégie.

9 Pour favoriser la mise en place d'un nouveau cadre de gestion dans l'Administration comme le prévoit la loi, les décideurs auraient avantage à considérer les lacunes et les meilleures pratiques que nous avons relevées dans les différentes vérifications réalisées depuis 2006. Par ailleurs, les nouvelles approches de la gestion des risques, qui visent entre autres à protéger les générations présentes et futures, fournissent des pistes fort pertinentes pour la gestion du développement durable.

3 Gestion des risques

10 Dans un rapport récent traitant de la mondialisation et des nouveaux types de risques auxquels les entreprises sont confrontées, l'organisation londonienne Lloyd's, spécialisée dans le marché de l'assurance et de la réassurance, rappelait que le phénomène de la mondialisation s'est accru au cours des deux dernières décennies et qu'il a mené à un monde plus interdépendant et interconnecté. Au regard de la mondialisation, des risques nouveaux et [systémiques] sont devenus réalité et cela exige de développer de nouvelles approches en matière de gestion des risques. Ces derniers peuvent maintenant avoir des incidences plus profondes et se transmettre d'un pays à d'autres ou d'un secteur de l'industrie à d'autres.

11 Depuis le début du siècle, une multitude de catastrophes de différentes natures ont affecté le monde. Ainsi, la crise économique de 2008 a sévèrement perturbé l'économie mondiale et elle a entraîné des effets considérables sur l'emploi et le revenu des citoyens de nombreux pays. Le tremblement de terre qui a frappé la Chine en 2008, celui d'Haïti en 2010 ainsi que le tsunami de Fukushima en 2011 ont aussi causé des pertes de vies et ils ont eu des répercussions économiques considérables. Les inondations et les feux de forêt provoqués par les changements climatiques, les craintes de pandémie de maladies contagieuses comme celle du virus H1N1 et les déversements de pétrole sont aussi des risques de sinistres qui font maintenant partie des préoccupations des dirigeants de grandes entreprises et de nombreux pays.

12 Plusieurs autres types de crises nous affectent très sérieusement et sont fort préoccupantes. Que l'on pense aux épidémies de grippe aviaire, à la contamination à large échelle de produits alimentaires, à la défaillance du système bancaire mondial, aux actes de terrorisme, aux accidents industriels majeurs, à la contamination par le rejet massif de polluants et à la cybercriminalité, nous constatons que leurs effets destructeurs peuvent toucher plusieurs facettes de la société et provoquer d'autres sinistres dont les effets combinés s'avèrent très importants.

13 La fréquence et les dommages causés par les catastrophes naturelles sont en croissance principalement en raison de l'étendue et de l'importance de l'environnement bâti et des perturbations des forces physiques planétaires dues aux changements climatiques. La compagnie de réassurance Swiss Re rapportait, dans son rapport portant sur l'année 2013, que les pertes économiques annuelles causées par les catastrophes naturelles et techniques s'élevaient à 140 milliards de dollars.

14 Ce montant considérable est toutefois inférieur à celui atteint en 2012 alors qu'il s'est chiffré à 370 milliards de dollars. Ce chiffre record est principalement dû à l'ouragan Sandy qui a causé des dommages énormes dans des zones densément habitées du New Jersey et de New York. Ce record de 2012 a même supplanté celui de 2005, alors que l'ouragan Katrina a détruit le sud de la Louisiane et une bonne partie de La Nouvelle-Orléans. La compagnie Swiss Re souligne d'ailleurs dans son rapport que les catastrophes naturelles et celles

causées par les activités humaines deviennent plus fréquentes, plus sévères et que nous devons nous adapter aux changements climatiques. À tous les échelons de la société et dans toutes les sphères d'activité, nous n'avons plus le choix d'améliorer nos façons de gérer ces différents risques.

3.1 Gestion des risques personnels et de ceux des secteurs réglementés

15 Nous sommes tous exposés à des risques variés au cours de notre vie ; certains dépendent de notre comportement, mais d'autres sont liés à des facteurs sur lesquels nous n'avons que peu de contrôle. Dans notre vie personnelle, la gestion des risques est encadrée par nombre d'exigences légales ou de pratiques formelles. Ainsi, l'immatriculation d'un véhicule par la Société de l'assurance automobile du Québec est assortie d'une vérification de la sécurité du véhicule et d'une assurance obligatoire ; un prêt hypothécaire est accordé seulement si l'emprunteur est solvable, mais aussi s'il détient une assurance sur la propriété. Plusieurs d'entre nous détiennent aussi des polices d'assurance-vie pour pallier les difficultés éventuelles de nos proches ou des entreprises que nous détenons advenant un décès subit.

16 Toutefois, dans plusieurs secteurs réglementés par les gouvernements, les exigences en termes d'assurance responsabilité sont différentes, voire moindres que celles exigées des individus. Dans le rapport que j'ai soumis à l'Assemblée nationale en 2011 portant sur la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste, je soulignais que le montant de l'assurance pour la responsabilité civile exigé des propriétaires d'entreprises réalisant l'exploration par fracturation horizontale était limité à un million de dollars par sinistre et qu'il n'avait pas été révisé depuis 1988. À titre de comparaison, la couverture d'assurance relative à la responsabilité civile pour une résidence personnelle est généralement fixée à un ou deux millions alors que les risques sont considérablement moindres. Un autre exemple de même nature est illustré par la tragédie de Lac-Mégantic. Sans connaître le coût final, il m'apparaît évident que les sommes requises pour la décontamination, la restauration et la compensation de l'impact de la tragédie excéderont le montant de couverture de 25 millions détenu par la compagnie Montreal, Maine and Atlantic Railway qui transportait les hydrocarbures.

17 La faiblesse des exigences en matière de couverture d'assurance par rapport aux dommages pouvant découler de catastrophes industrielles n'est pas exclusive au Québec. Par exemple, le montant minimal d'assurance pour la responsabilité civile des exploitants de centrales nucléaires exigé par les gouvernements est de 75 millions de dollars. En comparaison, la restauration du site et des régions contaminés à la suite de la destruction de la centrale nucléaire de Fukushima en 2011, le plus gros accident industriel de l'histoire, nécessitera, selon les estimations préliminaires, des dépenses de 250 à 500 milliards. En ce qui a trait aux entreprises menant des opérations d'exploitation pétrolière en mer, elles doivent détenir une assurance de responsabilité de 30 millions

pour chaque site. Pourtant, les frais engagés par la compagnie BP pour restaurer le site et indemniser les propriétaires et les États côtiers pour les dommages résultant de l'explosion du puits Deep Horizon en 2010 dans le golfe du Mexique excèdent 23 milliards.

18 Les exigences en matière de couverture d'assurance pour les entreprises de secteurs réglementés qui sont insuffisantes contreviennent à quatre principes de la *Loi sur le développement durable* :

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

19 De plus, l'État court le risque d'assumer les coûts de restauration et de compensation à la suite de désastres qui dépassent les couvertures minimales d'assurance exigées de la part de ces entreprises par les gouvernements.

3.2 Gestion des risques et culture de prévention à développer au Québec

20 Comme plusieurs autres endroits à travers le monde, le Québec a eu son lot de sinistres au cours des dernières décennies. Nous nous souviendrons des inondations au Saguenay en 1996, de la tempête de verglas en 1998, de l'effondrement du viaduc de la Concorde en 2006, de la contamination par la légionellose à Québec à l'été 2012, de la destruction du centre-ville de Lac-Mégantic en juillet 2013 et, plus récemment, de l'incendie de la résidence pour personnes âgées à L'Isle-Verte. Ces sinistres qui ont eu des conséquences tragiques nous rappellent notre vulnérabilité.

21 En outre, le Vérificateur général soulignait en 2012 que différents facteurs de risque liés à la qualité de l'air intérieur dans les écoles ayant fait l'objet d'une vérification, notamment ceux qui concernent l'enveloppe du bâtiment et son entretien, étaient peu maîtrisés. Des écoles ont été fermées alors que, pour de nombreuses autres, plus de 400 millions de dollars ont été ou seront dépensés pour les restaurer. Une approche plus systématique de gestion

des bâtiments et un entretien préventif régulier auraient permis de réduire l'exposition des écoliers et des personnes qui les fréquentent aux risques de contamination par les moisissures et d'éviter ensuite des dépenses considérables pour la réfection ou la restauration des bâtiments.

22 En 2012, un autre rapport du Vérificateur général a traité du déficit d'entretien des infrastructures publiques. Là encore, nous avons constaté que les ministères vérifiés (Secrétariat du Conseil du trésor, ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère des Transports du Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport) n'avaient pas une bonne connaissance de l'état de leurs infrastructures et qu'ils ignoraient si les investissements réalisés avaient eu les effets escomptés. Dans une telle situation, il est difficile d'établir des priorités quant aux travaux d'intervention sur la base des risques.

23 Par ailleurs, dans le chapitre 6 du rapport du Vérificateur général publié à l'automne 2013, lequel porte sur la gestion des risques en matière de sinistres et sur l'aide financière fournie aux sinistrés par le ministère de la Sécurité publique, des constats très préoccupants sont également présentés, à savoir :

- qu'il n'y avait toujours pas d'orientation sur la sécurité civile 12 ans après l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile* ;
- que la connaissance qu'avait ce ministère relativement aux principaux risques de sinistre auxquels la population est exposée était insuffisante ;
- que les actions du ministère en vue d'amener les municipalités à se préparer à faire face aux sinistres étaient aussi insuffisantes.

24 Le manque de rigueur dans l'application de la réglementation environnementale est un autre facteur qui peut engendrer des coûts importants, et ce, même après plusieurs années. Un passif additionnel de 3,17 milliards de dollars apparaît maintenant aux états financiers du gouvernement du Québec. Ce passif est une estimation des coûts de décontamination des terrains contaminés et de sites miniers abandonnés qui appartiennent au Québec. Auparavant, ces coûts de décontamination n'apparaissaient pas à la dette de la province.

25 La réaction des autorités à la suite de catastrophes consiste souvent à déclarer avoir appris du triste événement, d'en avoir tiré les conclusions nécessaires et de s'engager à revoir les normes en vigueur. Certes, nous apprenons toujours de nos erreurs, mais malheureusement les coûts sociaux environnementaux et économiques de cet apprentissage sont souvent trop élevés.

26 Pourquoi sommes-nous trop souvent en mode réactif plutôt qu'en mode préventif ? Plusieurs facteurs humains sous-tendent cette attitude. À cet égard, soulignons qu'il est particulièrement difficile de prévoir le moment éventuel où un événement ou un incident risque de se produire, d'en déterminer à l'avance les circonstances et d'être en mesure d'en estimer les coûts liés à ses conséquences. Mais surtout, les décideurs sont aux prises avec la difficulté d'investir en priorité dans la prévention, alors qu'ils ne peuvent en

préciser l'impact dans le temps, et que ces mêmes sommes peuvent être utilisées pour des biens et des services qui procurent des avantages tangibles à court terme et qui se justifient plus aisément auprès des actionnaires ou des contribuables.

27 Au cours des dernières années, j'ai souvent recommandé aux entités de revoir la planification de leurs opérations en matière d'inspection ou de suivi sur une base des risques plutôt que sur une base aléatoire ou périodique. Cette approche permet d'accorder plus d'attention aux opérations à haut risque et de réduire la possibilité que celles-ci donnent lieu à des réalités coûteuses ou tragiques. J'ai aussi souligné, dans plusieurs de mes rapports, la faiblesse dans l'application de la réglementation environnementale, et ce, malgré le fait que celle-ci ait pour objet de prévenir des problèmes de pollution pouvant affecter la santé humaine, l'environnement et les finances publiques. La fréquence et l'ampleur des sinistres sont très préoccupantes et doivent porter l'Administration à reconsidérer son mode de gestion des risques.

3.3 Gestion des risques dans les entreprises multinationales : nouvelle approche

28 La faillite d'Enron et de WorldCom et, bien entendu, l'attentat terroriste de septembre 2001 au World Trade Center ont été les principaux facteurs qui ont poussé les grandes firmes à développer une nouvelle approche de gestion des risques au sein de leur entreprise. Le secteur financier a été celui qui a le plus investi dans cette nouvelle approche de gestion, mais la dure réalité du krach financier de 2008 a toutefois rappelé à plusieurs que leur nouvelle approche était loin d'être au point. Les analyses qui s'en suivirent ont démontré que des améliorations étaient requises, notamment en ce qui concerne les modèles prévisionnels, les modes de gestion, la formation du personnel et la gestion de l'information afin d'accroître la sécurité des entreprises et leur résilience. Les entreprises ont aussi souligné qu'elles désiraient obtenir une meilleure connaissance de la manière selon laquelle les risques peuvent s'additionner et engendrer des effets en cascade ou de dominos pour provoquer des dégâts ou des sinistres plus graves que si ces risques n'étaient pas interreliés.

29 Selon un échantillonnage mené auprès de 1 419 entreprises en 2011, la *Harvard Business Review* rapportait que, pour les deux tiers des entreprises, la gestion des risques avait pris une importance accrue au cours des trois années précédentes. Les risques financiers et ceux liés aux désastres naturels étaient ceux qui étaient jugés les plus préoccupants. Toutefois, peu de gestionnaires étaient entièrement satisfaits de l'approche mise en place ainsi que des progrès accomplis en matière de développement d'une culture de gestion des risques. À cet égard, les gestionnaires reconnaissaient que le changement de culture et l'adoption d'une approche proactive se classaient parmi les défis les plus importants au sein de leur organisation.

30 Dans le secteur des affaires, on rapporte un nombre croissant d'entreprises multinationales ayant au sein de leur organisation un responsable des risques. Cette fonction relève habituellement de la haute direction, sinon du président. Le choix de la localiser à ce niveau a pour but d'éviter les problèmes de coordination et d'accès à l'information et de briser les silos entre les différentes directions. Cette fonction a pour exigence d'analyser et de prendre en considération les risques financiers et ceux de toute autre nature qui pourraient affecter les opérations et la santé financière de l'entreprise. Lorsqu'une bonne relation s'établit entre le président et le responsable des risques, une culture de gestion des risques s'installe plus rapidement ; l'on note aussi une performance stratégique améliorée qui découle d'un processus de décision stratégique, d'une gouvernance et d'une reddition de comptes améliorés. Fréquemment, ces changements en matière de gestion des risques s'appliquent aussi aux petites entreprises qui sont des fournisseurs clés de la chaîne d'approvisionnement de la firme elle-même. Dans le rapport précité de la Lloyds, celle-ci souligne le besoin pour les entreprises de revoir leur gestion des risques en portant une attention particulière aux risques [systémiques] auxquels l'économie globalisée et la société font maintenant face.

3.4 Gestion des risques dans les administrations publiques : nouvelle approche

31 Face à de nouveaux risques dont plusieurs sont de nature [systémique], il est tout aussi urgent de modifier notre approche au sein des administrations publiques. Selon la Banque mondiale, il faut passer d'un mode de gestion de crise à un mode de gestion anticipative et [systémique] des risques. Dans son rapport publié en 2014 portant sur le développement dans le monde, elle propose des changements importants visant à modifier l'attitude des organisations face aux risques. Une des recommandations les plus structurantes de ce rapport, qui s'adresse aux gouvernements, est de constituer un conseil national destiné à la gestion des risques. Ce conseil aurait pour responsabilités d'intégrer une gestion [systémique] de ceux-ci et d'adopter une nouvelle approche à leur égard. Ce conseil pourrait être issu d'une nouvelle organisation ou être le résultat de la combinaison d'organisations existantes pourvues d'un nouveau mandat. Il est également recommandé que ce conseil soit localisé près de l'autorité du gouvernement, tout comme le responsable des risques au sein des grandes entreprises multinationales.

32 En mandatant une telle organisation pour évaluer les risques auxquels ils font face, les gouvernements peuvent ainsi mieux coordonner les stratégies et les politiques en matière de gestion des risques à travers les ministères, promouvoir la synergie entre les différents acteurs et établir des priorités quant aux actions à entreprendre. On retrouve notamment de telles organisations à Singapour, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, alors que d'autres pays

envisagent de mettre en place une fonction de gestion des risques centralisée dans l'appareil de l'État. À titre d'exemple, quelques éléments relatifs aux approches adoptées par les Pays-Bas et Singapour sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

33 Ainsi, les Pays-Bas ont mis sur pied la *National Security Strategy*, un plan d'ensemble qui vise la protection de cinq champs d'intérêt national prioritaires :

- la sécurité du territoire ;
- la sécurité physique de la population ;
- la sécurité économique ;
- la sécurité écologique ;
- la stabilité sociale et politique.

34 Ce plan, placé sous la gouverne du ministère de l'Intérieur, engage la participation de tous les ministères. Il comprend le développement de scénarios de risques pour des périodes de six mois, de cinq ans et de plus cinq ans. Ce plan, en plus d'évaluer les risques pour chaque secteur, apprécie les liens et les incidences entre les menaces visant les différents intérêts nationaux. Le Cabinet des ministres décide ensuite des mesures à établir en priorité et des ressources à affecter pour assurer la sécurité des intérêts nationaux.

35 Singapour, pour sa part, a adopté le cadre *Whole of Government Integrated Risk Management* visant à accroître la sensibilité de toutes les agences gouvernementales. Ce cadre de gestion des risques aide à identifier les risques intersectoriels qui auraient pu être omis dans un système traditionnel et les priorités de ce cadre sont similaires à celles établies par les Pays-Bas. Un comité stratégique en assure le suivi et la direction.

4 Conclusion

36 Si l'on considère qu'une nouvelle stratégie de développement durable est en préparation, il importe de réfléchir à l'approche à adopter et de prendre en compte les mesures les plus porteuses adoptées par diverses autres administrations.

37 Dans le cadre de l'analyse de cinq administrations à travers le monde, qui présentent des initiatives intéressantes en matière de développement durable, je tiens à rappeler aux parlementaires un point majeur à prendre en considération. Il importe de créer une structure de gouvernance forte et transversale, qui soit dirigée par un organe proche du pouvoir et qui soit en mesure d'influencer tant le gouvernement, le secteur privé que la société civile.

38 Cette mesure est identique à celle qui est recommandée pour les administrations publiques par la Banque mondiale et à celle qui est adoptée par Singapour et les Pays-Bas en matière de gestion nationale des risques. Ainsi, à la fois pour la mise en place du développement durable dans les cinq administrations analysées et pour la gestion nationale des risques, un organe central joue un rôle important sur le plan de la coordination et de l'autorité pour encourager les entités et les unités administratives à mettre en place un cadre de gestion visant à soutenir la nouvelle mesure.

39 Alors que le Québec fait face à d'importants défis budgétaires, il serait prudent de ne pas mettre de côté les principes de développement durable pour ne retenir que l'objectif lié au développement économique. Nous savons que ces arguments inconsistants ne font que retarder l'impact budgétaire négatif de ces décisions. Le passif environnemental de 3,17 milliards de dollars inscrit à la dette du Québec nous le rappelle âprement.

40 Plusieurs pays à travers le monde ont instauré une démarche de développement durable depuis le début du millénaire. Comme je le décrivais en 2009, la Suède s'est démarquée en obtenant des résultats positifs exemplaires. Ce pays, avec lequel le Québec partage de nombreux points, a réussi à sortir d'une crise économique importante dans les années 1990 et à progresser au point de vue environnemental, social et économique. Plusieurs études subséquentes se sont attardées à déterminer les facteurs clés du succès de ce pays. À l'instar des recommandations que je formulais dans mon rapport, elles proposaient d'étudier les réformes mises en œuvre par ce pays pour s'en inspirer. Et pour cause, la Suède a pris des mesures dans le but d'augmenter sa résilience économique en visant des budgets excédentaires de 1 % pour pallier, entre autres, le vieillissement de la population. Elle réussit, selon différents analystes, à être le pays qui a le mieux traversé la crise économique de 2008-2009 tout en continuant à obtenir des résultats environnementaux et sociaux des plus enviables.

41 L'adoption en 2006 de la *Loi sur le développement durable* a reçu la faveur de plusieurs spécialistes et administrations. Le Québec a démontré un leadership en la promulguant. Il importe maintenant de la rendre pleinement opérationnelle et de lui permettre de réaliser la mise en place du nouveau cadre de gestion qu'elle préconise. En conséquence, à l'aube de la présentation et de l'adoption de la nouvelle stratégie de développement durable, j'interpelle les parlementaires et le gouvernement à veiller à ce que les correctifs et les changements requis soient apportés afin que le Québec puisse connaître un développement qui soit durable et qui préserve son potentiel de développement pour les générations présentes et futures. Les approches novatrices en matière de gestion des risques qui se développent dans les grandes entreprises et certaines administrations publiques m'apparaissent comme de nouvelles pistes à explorer dans l'élaboration de la prochaine stratégie de développement durable.

42 Dans mon rapport de 2011-2012, j'affirmais l'importance d'aller au-delà des mots dans la démarche de développement durable. Mon message n'a pas perdu de sa pertinence aujourd'hui, surtout à l'aube de l'élaboration de la nouvelle stratégie. Nous ne pouvons prendre le risque que le Québec manque le virage et que son développement ne soit pas durable.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2014

Application de la *Loi sur le développement durable*: 2013

Commission des normes du travail
Ministère de la Culture et des Communications
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Société de développement des entreprises culturelles

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectif des travaux

La *Loi sur le développement durable*, adoptée en 2006, vise à formaliser la démarche du gouvernement du Québec en matière de développement durable et à en assurer la pérennité. Elle a pour objectif 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, et ce, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention.

Notre vérification avait pour but de nous assurer que les entités vérifiées, soit la Commission des normes du travail (CNT), le ministère de la Culture et des Communications (MCC), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) ainsi que la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC), ont adapté leurs pratiques de gestion afin que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant l'application de la *Loi sur le développement durable* en 2013.

Plus de sept ans après l'adoption de la loi, aucune des entités vérifiées n'a suffisamment adapté ses pratiques de gestion afin d'intégrer la recherche d'un développement durable dans ses activités. À l'instar de ce qui a été effectué pour mettre en place la gestion par résultats dans les entités, l'implantation du développement durable doit mener à son intégration dans les réflexions et les décisions de la haute direction.

L'attribution formelle de responsabilités en matière de développement durable est déficiente. Seule la CNT a attribué à des unités administratives des responsabilités précises à l'égard de sa démarche de développement durable. Par ailleurs, dans les quatre entités vérifiées, la majorité des gestionnaires associés à la démarche n'ont pas reçu d'attentes spécifiant leur contribution en la matière. Sans attribution formelle de responsabilités et d'attentes, il y a un risque que la mise en œuvre de la démarche ne soit pas considérée comme importante.

Aucune des entités vérifiées n'a réellement intégré la prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes. Elles ont commencé tardivement leur travail en ce sens. De plus, aucune n'a pu démontrer qu'une méthode complète a été utilisée, ni que toutes les conditions favorisant le succès de la prise en compte ont été réunies.

Les quatre entités ont mis en place des mécanismes de coordination internes, mais ceux instaurés par le MESS et la SODEC comportent des lacunes concernant leur mandat et leur mode de fonctionnement. Ces lacunes peuvent nuire à la cohérence des actions en la matière.

Recommandation

Le Vérificateur général a formulé une recommandation à l'intention de la CNT, du MCC, du MESS et de la SODEC. Celle-ci est présentée ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à la recommandation.

Recommandation aux entités vérifiées

- 1 Accroître les efforts afin d'adapter leurs pratiques de gestion pour que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.**

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1 Mise en contexte | 6 |
| 2 Résultats de la vérification | 8 |
| 2.1 Implantation d'une culture de développement durable | 9 |
| Diagnostic de la situation de départ et engagement | |
| Attribution des responsabilités | |
| 2.2 Prise en compte des principes de développement durable | 13 |
| Diligence à l'égard de la mise en œuvre et actions retenues | |
| Pratiques utilisées | |
| 2.3 Coordination interne et suivi de la démarche des entités | 19 |
| Mécanismes de coordination | |
| Suivi de la démarche des entités | |
| 2.4 Recommandation | 21 |
| | |
| Commentaires des entités vérifiées | 22 |
| Annexes et sigles | 25 |

Le nom des entités était à jour en date du 22 avril 2014.

Équipe

Caroline Rivard
Directrice de vérification
Maude Beaulieu
Mélanie Blackburn
Chantal Rainville
Gaétane Tardif

1 Mise en contexte

1 La *Loi sur le développement durable*, adoptée en 2006, vise à formaliser la démarche de développement durable du gouvernement du Québec et à en assurer la pérennité. Elle a pour objectif 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, et ce, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention. Les 16 principes énoncés dans la loi ainsi que la stratégie gouvernementale sont les assises de cette démarche. Aucun budget particulier n'est alloué à la mise en œuvre de la loi, car la recherche d'un développement durable doit être intégrée au cœur même des activités des entités assujetties.

2 En plus du gouvernement, du Conseil exécutif et du Conseil du trésor, environ 120 entités sont concernées par cette loi, dont les ministères ainsi que les organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP), pour sa part, a des responsabilités particulières quant à l'application de la *Loi sur le développement durable*, notamment en ce qui concerne la coordination de l'action gouvernementale en la matière. L'annexe 2 présente les rôles et les responsabilités des entités concernées et du MDDEFP.

3 Mentionnons que 2013 et 2014 sont des années charnières pour l'application de la loi. En effet, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, adoptée par le gouvernement en décembre 2007, est en cours de révision. Selon la loi, sa version révisée doit être adoptée par l'Assemblée nationale au plus tard en décembre 2014. Dans le cadre de ce processus de révision, le MDDEFP a rendu public, en février 2014, un bilan quinquennal portant sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale. De plus, à l'automne 2014, il doit présenter un état de situation du développement durable au Québec, basé sur des indicateurs retenus par le gouvernement.

4 Depuis 2006, le commissaire au développement durable a **exprimé plusieurs préoccupations**, notamment en ce qui concerne l'actuelle stratégie gouvernementale, les plans d'action adoptés par les entités pour y donner suite, les indicateurs de résultats choisis et la reddition de comptes effectuée. Ainsi, il a mené des vérifications auprès d'une quarantaine d'entités visées par la loi. Il en a également effectué auprès du MDDEFP à l'égard des responsabilités particulières qui lui ont été confiées, dont la coordination de l'action gouvernementale en matière de développement durable. Chaque fois, le commissaire a invité ce ministère et les entités assujetties à améliorer leurs façons de faire. Malgré le nombre de lacunes relevées lors de nos travaux antérieurs et l'importance de celles-ci, il reste encore beaucoup de correctifs à apporter à la suite des recommandations formulées. Cette situation nous a conduits, cette année, à vérifier si les entités étaient allées au-delà de l'aspect administratif de la démarche et avaient réellement intégré le développement durable dans leurs **pratiques de gestion**.

Le commissaire au développement durable a fait un rappel des constats qu'il a formulés au fil des ans dans son rapport de l'hiver 2013, qui fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*.

L'expression *pratiques de gestion* réfère à l'ensemble des méthodes et des systèmes utilisés par une organisation pour prendre des décisions, les appliquer et les évaluer. Ainsi, tant la structure de gouvernance, l'attribution des rôles et responsabilités, les méthodes d'analyse que le suivi et la reddition de comptes font partie des pratiques de gestion.

5 Dans son rapport pour l'année 2009-2010, le commissaire avait dressé une liste de bonnes pratiques qu'il avait observées chez les entités engagées plus sérieusement dans une démarche de développement durable. Ces pratiques ont d'ailleurs servi de base à nos travaux de vérification. Elles comprennent notamment :

- un engagement clair par la haute direction, accompagné d'une prise en charge concrète de la démarche de mise en œuvre de la loi ;
- la détermination des priorités organisationnelles en matière de développement durable ;
- une évaluation objective des capacités de l'organisation ;
- la responsabilisation du personnel clé au sein de l'organisation afin de créer un effet d'entraînement ;
- la mise en place de mécanismes de suivi et de reddition de comptes spécifiques.

6 La présente vérification a été effectuée auprès de quatre entités gouvernementales assujetties à la *Loi sur le développement durable*. Voici les entités vérifiées et certaines des caractéristiques qui ont guidé notre choix.

| Entité | Gouvernance | Budget 2012-2013 (M\$) | Nombre d'employés | Directions régionales |
|--|---|------------------------------|----------------------|--------------------------|
| Commission des normes du travail (CNT) | Président-directeur général et conseil d'administration | 64,9 | 558 | 4 |
| Ministère de la Culture et des Communications (MCC) | Sous-ministre | 224,6 | 407 | 13 |
| Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) | Sous-ministre | 4 288,4 | 5 869 | 17 |
| Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) | Président et chef de la direction et conseil d'administration | 70,3 | 107 | s.o. |

7 L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

8 Nos travaux se sont articulés autour de trois axes, soit l'implantation d'une culture de développement durable, la prise en compte des principes de développement durable ainsi que la coordination interne et le suivi de la démarche des entités.

9 Les observations que nous avons effectuées lors des diverses vérifications réalisées depuis 2006 ont soulevé plusieurs interrogations quant à l'intégration concrète du développement durable dans les activités des entités assujetties. Cette année, notre examen plus approfondi mené auprès de quatre entités nous a permis de confirmer les difficultés rencontrées à cet égard.

10 Plus de sept ans après l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, aucune des quatre entités vérifiées n'a suffisamment adapté ses pratiques de gestion afin d'intégrer de façon significative la recherche d'un développement durable dans ses activités.

11 Notons que les entités assujetties qui n'ont pas fait l'objet de nos travaux devront lire attentivement notre rapport afin de s'en inspirer pour améliorer leurs pratiques. Les comptes rendus des rencontres interministérielles et l'information contenue dans le récent bilan sur la stratégie gouvernementale nous permettent de constater que des éléments nécessaires à la mise en œuvre de la loi, telle la prise en compte des principes, ne sont toujours pas intégrés dans les pratiques d'une partie importante des entités assujetties.

12 Les sections suivantes présentent, pour les quatre entités vérifiées, le détail de nos conclusions quant à l'intégration du développement durable dans leurs pratiques de gestion. Tous les éléments recherchés doivent être réunis pour permettre une intégration soutenue du développement durable. Or, aucune de ces entités ne répond à l'ensemble des attentes. Elles s'efforcent de produire les documents exigés, mais le travail visant à modifier leurs façons de faire et à réaliser le virage qualifié, à juste titre, de nécessaire dans la loi n'est pas achevé.

13 Nous avons aussi observé un manque de documentation relative à la démarche de développement durable. Cette situation, parfois combinée à des changements fréquents de personnes participant activement à la démarche, entraîne des risques importants pour les entités quant au maintien de l'expertise, à la cohérence des actions de même qu'à la pérennité de leur démarche.

2.1 Implantation d'une culture de développement durable

14 L'implantation d'une culture de développement durable dans une organisation nécessite de revoir l'ensemble des valeurs, des attitudes et des modes de fonctionnement afin de s'assurer que le développement durable est intégré dans les décisions et qu'il influence les pratiques de tout le personnel. Les entités assujetties à la loi doivent comprendre que, au-delà de l'obligation légale, le virage vers le développement durable est l'occasion par excellence de progresser et qu'il représente une solution porteuse à long terme.

15 Afin d'apprécier l'investissement des entités vérifiées quant à l'instauration d'une véritable démarche de développement durable, nous avons examiné dans quelle mesure elles en ont favorisé le succès, notamment par les moyens suivants :

- la réalisation d'un diagnostic de la situation de départ et l'engagement de ces entités par rapport à la démarche ;
- l'attribution formelle de responsabilités précises à l'égard de cette démarche.

Diagnostic de la situation de départ et engagement

16 Pour assurer le succès de toute démarche visant à amener un changement important, il est nécessaire de procéder à un diagnostic de la situation de départ. Celui-ci permet à une organisation de cerner ses enjeux et les défis qu'elle doit relever. Par la suite, elle doit fixer les buts à atteindre et choisir les actions à mettre en œuvre pour y arriver, en tenant compte de ses capacités.

17 Pour être porteur, le diagnostic doit être planifié et structuré autour d'éléments clés, soit dans le cas présent l'adéquation des pratiques de gestion en vigueur dans l'entité et de celles requises pour la mise en œuvre de la démarche gouvernementale de développement durable. De plus, la haute direction doit participer à l'élaboration du diagnostic et une analyse de l'environnement dans lequel évolue l'organisation doit être effectuée.

18 Une fois le diagnostic réalisé, l'organisation doit démontrer qu'elle s'engage à mettre en œuvre les actions qu'elle a définies. Cet engagement doit émaner de la haute direction, être soutenu au fil du temps et être axé sur l'adaptation des pratiques de gestion. L'organisation doit également agir de manière proactive plutôt qu'attendre les échéances fixées dans le cadre de la démarche gouvernementale de développement durable pour entreprendre la mise en œuvre des actions.

19 Depuis l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, les efforts fournis par les quatre entités vérifiées pour adapter leurs pratiques de gestion n'ont pas toujours été constants, bien que ceux du MCC soient plus soutenus. De plus, le MCC est la seule entité vérifiée à avoir réalisé un diagnostic complet de sa situation de départ.

20 En 2006, la CNT a effectué un inventaire de ses pratiques en matière de développement durable, mais la participation de la haute direction à ce travail a été limitée. La même année, elle a adopté une politique de développement durable, dont le but est d'intégrer les principes définis par la loi dans les processus décisionnels relatifs à l'ensemble de ses activités et de ses services. Un premier plan d'action a été approuvé en 2007. Cependant, cette réflexion n'a pas été accompagnée d'une analyse quant à la capacité de l'organisation à atteindre ce but, ni d'une détermination des actions à mettre en œuvre pour y parvenir. Par la suite, les nombreuses personnes qui se sont succédé au poste de responsable de la démarche de développement durable et le peu de ressources consacrées à celle-ci ont ralenti sa progression.

21 Ce n'est qu'en 2010 que la CNT a engagé une réflexion sur les efforts à investir pour promouvoir et intégrer les principes de développement durable dans l'organisation. Elle a ensuite amélioré de manière graduelle sa structure de fonctionnement, notamment par l'embauche d'un chargé de projet. Récemment (septembre 2013), elle a confié la responsabilité de la démarche à une personne siégeant au comité de direction. Bien que positifs, ces changements sont trop récents pour que nous puissions conclure à l'implantation d'une culture axée sur le développement durable dans toute l'organisation.

22 Le MCC, pour sa part, a perçu le développement durable comme un enjeu stratégique et, au milieu des années 2000, il a amorcé une réflexion à ce sujet. Cette réflexion l'a mené, en 2008, à réaliser un diagnostic complet. La haute direction du ministère a participé au processus, une consultation de l'ensemble du personnel a été organisée et les idées émanant de cette consultation ont été discutées lors d'un forum ministériel. Le MCC a également échangé avec des parties prenantes externes.

23 Le plan d'action de développement durable du MCC pour 2009-2013 prévoyait l'intégration de la culture dans la démarche gouvernementale de développement durable, au moyen de l'élaboration d'un Agenda 21, ainsi que d'autres actions visant l'intégration du développement durable dans les activités du ministère. Le MCC a déployé des efforts soutenus relativement à l'**Agenda 21 de la culture du Québec** et a mobilisé les autorités et des ressources pour l'intégration de la culture dans le développement durable. Ces efforts ont mené à l'ajout d'un objectif dans la stratégie gouvernementale de développement durable et d'une nouvelle action dans le plan d'action de développement durable de toutes les entités assujetties. Cependant, il lui reste du travail à faire pour adapter ses pratiques de gestion afin d'intégrer pleinement le développement durable dans ses activités.

24 Le MESS, quant à lui, a réalisé dès 2005 un exercice visant à établir des liens entre sa mission, ses orientations stratégiques, ses principales activités et les objectifs énoncés dans le projet de stratégie gouvernementale de développement durable. Quoique intéressant, cet exercice constitue un diagnostic incomplet puisqu'il ne comporte pas d'analyse de l'environnement externe du ministère et de ses capacités organisationnelles. Par la suite, le MESS a fait preuve d'initiative en adoptant, en 2006 et en 2007, des plans d'action de développement

L'Agenda 21 de la culture du Québec est un cadre de référence qui précise les principes à prendre en compte et les objectifs à atteindre pour intégrer la culture dans les politiques de développement à tous les niveaux, et ce, en vue de créer des conditions propices au développement durable.

durable. Plusieurs des actions inscrites dans ces plans visaient la modification des pratiques de gestion du ministère, notamment par l'introduction du développement durable dans son processus de planification stratégique et dans ses travaux de recherche et d'évaluation. Ces actions représentaient des engagements qui ne pouvaient être réalisés qu'à long terme, ce qui nécessitait de faire preuve de persévérance pour les mettre en œuvre et d'exercer un suivi périodique de l'évolution de la situation. Pourtant, aucun bilan relatif au plan d'action de 2007 n'a été effectué et ces engagements n'ont pas été repris dans le plan d'action 2009-2012. Par ailleurs, le MESS n'a atteint que tardivement l'objectif relatif à la formation du personnel énoncé dans la stratégie gouvernementale, soit tout juste avant l'échéance de mars 2013.

25 Enfin, la SODEC n'a effectué aucun exercice s'apparentant à un diagnostic. Ses choix, qui sont basés sur les travaux et les connaissances d'une seule personne, n'ont pas fait l'objet de discussions approfondies avec la haute direction. L'organisation considère le développement durable comme une exigence administrative à laquelle il faut se conformer plutôt que comme une occasion de réorienter ses actions. Peu de ressources y ont été consacrées. À ce jour, la SODEC a produit les documents exigés, mais elle peine à respecter les échéances fixées.

Attribution des responsabilités

26 La mise en œuvre d'une démarche de développement durable au sein d'une organisation doit se concrétiser par l'attribution de responsabilités précises devant être comprises et partagées par les gestionnaires et le personnel. D'une part, l'apport des différentes unités administratives ou de certains postes clés à chacune des étapes relatives à l'intégration du développement durable dans les pratiques de gestion – planification, élaboration et mise en œuvre ; évaluation et reddition de comptes – doit être mentionné de façon explicite. D'autre part, la participation attendue des gestionnaires doit leur être précisée, particulièrement en ce qui concerne **ceux associés étroitement à la démarche**.

Les gestionnaires associés étroitement à la démarche sont ceux qui sont responsables d'une unité administrative ayant un rôle prépondérant à jouer dans la démarche. Font également partie de cette catégorie ceux qui siègent à des comités de coordination de la démarche ou ceux ayant des employés qui y participent.

27 Parmi les entités vérifiées, seule la CNT a attribué à des unités administratives des responsabilités précises à l'égard de sa démarche de développement durable. Par ailleurs, dans les quatre entités, la majorité des gestionnaires associés à la démarche n'ont pas reçu d'attentes spécifiant leur contribution en la matière.

Responsabilités des unités administratives

28 La CNT a intégré des responsabilités qui sont associées à sa démarche dans une politique de développement durable, laquelle précise les obligations de l'ensemble du personnel, y compris le dirigeant et les cadres de l'organisme. En plus de ce que prévoit cette politique, des unités administratives se sont vu attribuer des responsabilités en matière de développement durable. Jusqu'à récemment, celles-ci étaient détaillées et facilement accessibles à tous les employés de l'organisme. Toutefois, la CNT a modifié de façon importante

la répartition des responsabilités et les a regroupées dans une seule unité administrative. Notons que le mandat attribué à cette dernière mériterait d'être spécifié à l'ensemble des employés.

29 Le MCC et le MESS, pour leur part, ont attribué à certaines unités administratives des responsabilités à l'égard de leur démarche de développement durable ; celles-ci sont accessibles à l'ensemble du personnel. Toutefois, elles demeurent générales et favorisent peu l'engagement des personnes concernées. Par exemple, on donne la responsabilité de « coordonner les activités relatives au développement durable », mais on ne précise pas les attentes ou les indicateurs qui permettraient d'apprécier cette coordination.

30 Quant à la SODEC, une unité administrative assume divers mandats particuliers, dont celui relatif à sa démarche de développement durable. Cependant, les responsabilités associées à cette démarche et les objectifs à atteindre ne sont ni précisés ni diffusés à l'ensemble du personnel.

Attentes envers les gestionnaires

31 Comme l'a souligné le MDDEFP, les gestionnaires sont appelés à jouer un rôle de premier plan dans l'implantation de la démarche de développement durable. Les entités doivent donc s'assurer de leur pleine collaboration. La détermination d'attentes relatives à la démarche permet de formaliser la demande de collaboration des gestionnaires, de démontrer l'importance accordée à cette démarche et d'engager la responsabilité des personnes qui se voient attribuer ces attentes.

32 Dans chaque entité vérifiée, nous avons examiné les attentes qui ont été signifiées aux gestionnaires associés étroitement à la démarche de développement durable pour la période de 2010-2011 à 2012-2013. Nous voulions vérifier si des attentes précises à l'égard de cette démarche leur avaient été adressées.

33 Seulement trois des sept gestionnaires de la CNT associés à la démarche ont reçu de telles attentes. Bien que la politique de développement durable adoptée par cette entité indique les responsabilités confiées aux gestionnaires, les énoncés qu'elle contient ne sont pas suffisamment concrets et les engagent peu, ce qui ne permet pas d'assurer leur pleine collaboration. C'est pourquoi nous ne les considérons pas comme satisfaisants à titre d'attentes. Par exemple, on indique que le gestionnaire « applique la politique et la communique à son personnel », mais on ne définit pas d'indicateurs qui permettraient d'évaluer si cette attente a été remplie.

34 Tant au MCC qu'au MESS, nous avons examiné les attentes formulées à 13 gestionnaires associés étroitement à la démarche. Il n'y a que 5 gestionnaires du MCC et 8 du MESS qui se sont vu attribuer des attentes liées au développement durable. De plus, celles-ci sont générales et non adaptées à la situation particulière de ces ministères. Par exemple, le gestionnaire doit « contribuer aux efforts de développement durable ».

35 Quant à la SODEC, seul un des sept gestionnaires dont nous avons examiné le dossier a reçu des attentes relatives à la démarche.

36 L'absence d'attribution formelle de responsabilités aux unités administratives et d'attentes aux gestionnaires entraîne le risque que ces responsabilités et ces attentes soient interprétées de différentes façons selon les intervenants et que la mise en œuvre de la démarche de développement durable ne soit pas considérée comme importante.

2.2 Prise en compte des principes de développement durable

37 Depuis son adoption en 2006, la *Loi sur le développement durable* stipule que les ministères et organismes assujettis doivent prendre en compte les 16 principes de développement durable qui y sont définis.

38 Ces principes ne sont pas nouveaux. Prenons par exemple la protection de l'environnement, la solidarité sociale ou l'efficacité économique. Même avant l'adoption de la loi, les entités gouvernementales étaient appelées à se préoccuper, dans leurs interventions, des principes associés à leur mission. Cependant, la loi a formalisé la prise en compte de l'ensemble des principes. En effet, elle exige des entités de prendre en compte simultanément l'ensemble des enjeux sociaux, économiques et environnementaux de la société québécoise, afin de tendre vers un développement plus durable.

39 Pour respecter l'esprit de la loi, il est nécessaire de prendre en compte les 16 principes de développement durable dans les processus d'élaboration ou de révision des actions gouvernementales structurantes. Une action structurante est une action dont les effets sont majeurs. Pensons par exemple aux lois, aux règlements, aux programmes ou aux politiques.

40 Afin d'appuyer les entités assujetties à la loi dans leurs efforts pour prendre en compte les principes, le MDDEFP a rendu disponible, en 2007, le *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable*. Le ministère soutient également les entités en leur offrant de la formation et un service d'accompagnement ainsi qu'en favorisant les échanges entre elles.

41 Par ailleurs, au fil des ans, les rencontres du **Comité interministériel de développement durable** ont été l'occasion de réitérer l'importance de la prise en compte des principes dans la démarche gouvernementale de développement durable. Ainsi, lors d'une réunion tenue en 2008, les membres du comité ont convenu de consacrer, en 2009, des efforts particuliers afin que les principes soient pris en compte dans au moins un projet important par entité, et de contribuer à documenter la nature et les résultats des exercices de prise en compte. Puis, en avril 2012, le MDDEFP a invité l'ensemble des entités assujetties à déployer des efforts pour prendre en compte les principes plus fréquemment

Formé en 1991, le Comité interministériel de développement durable est un lieu d'échanges, d'information et de promotion du développement durable. Il réunit, sous l'égide du MDDEFP, des représentants de tous les ministères et de certains organismes gouvernementaux.

Dans son rapport de 2010-2011, le commissaire a rappelé l'importance d'aller au-delà des mots. Cela signifie que les principes édictés dans la *Loi sur le développement durable* s'appliquent concrètement à l'ensemble des lois, des règlements, des politiques et des programmes. Ce n'est qu'à ce moment que la société québécoise tendra vers un développement plus durable.

lors de l'élaboration de nouvelles mesures gouvernementales d'envergure ou dans des processus décisionnels d'importance, de manière à ce qu'elles puissent en faire une démonstration claire pour la période se terminant le 31 mars 2013.

42 Enfin, à plusieurs occasions, le commissaire au développement durable a rappelé **l'importance de prendre en compte les principes** définis par la loi pour orienter la prise de décision, la planification et la mise en œuvre des actions au sein du gouvernement.

43 Afin d'apprécier les progrès réalisés en matière de prise en compte des principes de développement durable, nous avons vérifié de quelle manière celle-ci s'est concrétisée dans les quatre entités vérifiées.

44 Aucune des entités vérifiées n'a réellement intégré la prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes.

45 Notre appréciation découle des lacunes observées en ce qui concerne :

- la diligence avec laquelle les entités ont commencé à prendre en compte les principes ;
- les actions pour lesquelles les principes ont été pris en compte ;
- les pratiques utilisées par les entités pour prendre en compte les principes.

Diligence à l'égard de la mise en œuvre et actions retenues

46 Afin que le virage vers le développement durable se concrétise, les entités doivent prendre en compte, depuis 2006, les principes définis par la loi lors de l'élaboration ou de la révision de leurs actions structurantes.

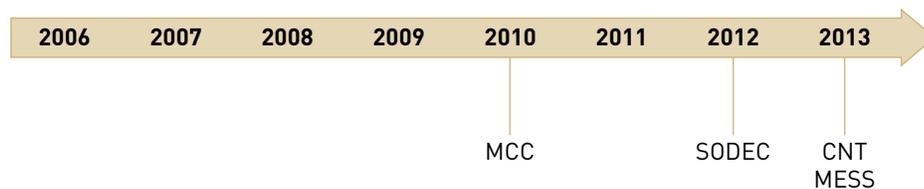
47 Les entités vérifiées ont commencé tardivement à prendre en compte les principes de développement durable. En outre, des actions structurantes qu'elles ont élaborées ou révisées récemment n'ont pas fait l'objet d'une prise en compte des principes.

48 L'une des difficultés que nous avons rencontrées lors de nos travaux a été d'obtenir les listes précises des actions pour lesquelles les principes de développement durable ont été pris en compte selon les entités. Pour certaines, cela s'explique par le fait que leur façon de concevoir la prise en compte des principes a évolué avec le temps, ou encore par un suivi déficient des actions pour lesquelles elles disent avoir pris en compte les principes. De plus, pour toutes les entités vérifiées, la liste des actions que nous avons obtenue diffère de ce qu'elles ont déclaré au MDDEFP pour les besoins du suivi que celui-ci effectue.

49 Comme le montre la figure 1, les entités ont commencé tardivement à prendre en compte les principes, malgré les rappels effectués par le Comité interministériel de développement durable, le MDDEFP et le commissaire

quant à l'importance de le faire. Notons que la qualité des travaux et le fait qu'ils soient terminés ou non sont traités dans la section suivante. Le MCC est la première des quatre entités vérifiées à avoir pris en compte les principes. La CNT et le MESS, pour leur part, ont entamé leur premier exercice formel de prise en compte respectivement en janvier et en mars 2013, soit tout juste avant la date à laquelle les entités assujetties avaient été invitées à faire une démonstration claire de leurs efforts à ce sujet.

Figure 1 Début de la prise en compte des principes



50 Les efforts déployés par la CNT, le MCC et la SODEC pour prendre en compte les principes de développement durable ont porté sur des actions structurantes. Ainsi, la CNT s'est penchée sur deux actions de ce type, par exemple l'opérationnalisation d'une politique. Le MCC, pour sa part, a retenu 24 programmes d'aide financière. Dans le cas de la SODEC, ses efforts ont porté sur son plan stratégique. Pour ce qui est du MESS, nous avons procédé par échantillonnage puisqu'il a porté une soixantaine d'actions à notre attention. La moitié des six actions examinées sont de nature structurante, dont un règlement et une stratégie.

51 Toutefois, pour chacune des entités, nous avons observé que des actions structurantes élaborées ou révisées au cours des dernières années n'avaient pas fait l'objet d'une prise en compte des principes. En voici quelques exemples.

| | |
|-------|--|
| CNT | <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Programme de prévention 2014-2018</i> (actualisé en 2013) ▪ <i>Plan stratégique 2012-2016</i> (élaboré en 2011-2012) |
| MCC | <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Loi sur le patrimoine culturel</i> (adoptée en 2011) ▪ <i>Plan d'action ministériel en archéologie – Horizon 2017</i> (élaboré en 2013) |
| MESS | <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Plan emploi métropole</i> (élaboré en 2010) ▪ <i>Plan d'action gouvernemental 2012-2017 en matière de violence conjugale</i> (publié en 2012) ▪ <i>Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles</i> (modifié en 2013) |
| SODEC | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programme d'aide aux entreprises en musique et variétés (révisé en 2011) ▪ Fonds Capital Culture Québec (créé en 2011) ▪ Programme d'aide aux artistes en arts visuels (lancé en 2011) |

52 Dans les vérifications de l'optimisation des ressources qu'il a réalisées par le passé, le commissaire au développement durable a aussi mis en lumière le fait que d'autres entités assujetties n'avaient pas pris en compte les principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision d'actions importantes. Par exemple, les interventions gouvernementales effectuées dans le secteur minier et le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques n'avaient pas fait l'objet d'un tel exercice lors de nos travaux, menés respectivement en 2009 et en 2012.

Pratiques utilisées

53 Le MDDEFP a proposé aux entités gouvernementales une méthode et des outils permettant de concrétiser, dans le respect de la loi, la prise en compte de l'ensemble des principes de développement durable. Cette méthode, basée notamment sur les pratiques utilisées dans d'autres administrations publiques et enrichie par son expérimentation dans certains ministères et organismes, est expliquée dans le *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable*.

54 La méthode proposée se divise en trois étapes : le dépistage, le cadrage et la bonification. Voici leur description.

| | |
|--------------|---|
| Dépistage | L'étape du dépistage vise à cibler les actions pour lesquelles les principes seront pris en compte. Les actions structurantes sont privilégiées. |
| Cadrage | L'étape du cadrage vise à déterminer les liens existants entre chacun des principes et une action, et à évaluer l'importance de ces liens. Les principes caractérisés par les liens les plus importants sont retenus pour l'étape suivante. |
| Bonification | L'étape de la bonification vise à proposer des pistes de bonification et à évaluer les avantages et les inconvénients de chacune d'elles, afin de décider si elles devraient être mises en œuvre. |

55 Les analyses effectuées à chacune de ces étapes doivent être documentées pour que l'entité conserve sa mémoire organisationnelle, développe son expertise au fil du temps et assure la transparence de ses processus décisionnels.

56 La prise en compte des principes ne doit pas être considérée comme une simple formalité à accomplir ou comme une série de documents à remplir mécaniquement. Des conditions favorisant le succès de la prise en compte doivent être réunies, afin que l'entité puisse progresser dans la recherche d'un développement durable. Ces conditions sont les suivantes :

- la participation des gestionnaires ;
- la formation préalable des personnes concernées ;
- la réalisation de la prise en compte des principes au moment opportun ;
- la consultation, tant à l'interne qu'à l'externe, des personnes ou des organisations touchées par les décisions ;

- la production d'un bilan sur la réalisation des travaux liés à la prise en compte des principes ;
- la communication des résultats aux autorités.

57 Afin d'apprécier la mise en œuvre, par les entités, des pratiques liées à la prise en compte des principes de développement durable, nous nous sommes penchés sur les exercices qu'elles nous avaient soumis. Nous avons vérifié si elles avaient utilisé la méthode proposée par le MDDEFP ou toute autre méthode qui leur aurait permis de prendre en compte, de façon complète et structurée, l'ensemble des principes lors de l'élaboration ou de la révision d'une action. Nous avons également examiné si elles avaient mis en place les conditions favorisant le succès de la prise en compte des principes.

58 Les quatre entités vérifiées doivent, à divers degrés, améliorer leurs pratiques relatives à la prise en compte des principes de développement durable. Ainsi, aucune d'elles n'a pu démontrer qu'une méthode complète a été utilisée, pas plus qu'elles n'ont réussi à réunir toutes les conditions favorisant le succès de la prise en compte des principes.

59 En 2013, la CNT a utilisé la méthode proposée par le MDDEFP relativement aux deux actions pour lesquelles elle a entrepris la prise en compte des principes, et elle a documenté les étapes accomplies. Toutefois, au moment de conclure notre vérification, l'étape de la bonification n'avait pas été menée à terme pour les deux actions. La plupart des employés faisant partie des groupes de travail qui ont participé aux travaux ont reçu une formation préalable, mais la CNT n'a pas procédé à des consultations externes pour mener à bien ces travaux. Or, la consultation de la clientèle aurait été pertinente puisqu'il s'agit de projets directement liés à la prestation de services de la CNT.

60 Tous les efforts du MCC qui sont rattachés à la prise en compte des principes ont porté sur des programmes d'aide financière. En 2010, un programme a fait l'objet d'une première réflexion incomplète puisque l'étape du cadrage n'a été effectuée que pour 3 des 16 principes définis dans la loi. Puis, en 2011, le ministère a examiné ce programme ainsi que 23 autres en utilisant la méthode du MDDEFP ; cependant, l'étape de la bonification n'a pas été terminée. Enfin, en 2013, le MCC a analysé à nouveau deux de ces programmes, dont un programme majeur qui représente près de 40 % de son budget. Il nous a mentionné avoir réalisé toutes les étapes de la méthode proposée par le MDDEFP dans ce dernier cas. Toutefois, la documentation disponible ne nous a pas permis d'apprécier si l'étape de la bonification avait été accomplie dans le respect de la démarche proposée, c'est-à-dire qu'il y avait notamment eu une analyse des avantages et des inconvénients pour chacune des pistes de bonification. Dans l'autre cas, le MCC prévoit achever l'étape de la bonification une fois que la décision quant à la reconduction du programme sera rendue. En ce qui concerne les conditions favorisant le succès de la prise en compte des principes, certains employés ayant participé aux travaux n'ont pas reçu de formation préalable. En outre, le MCC n'a pas fait de bilan concernant la réalisation de ceux-ci.

Le mémoire est un instrument de gestion qui présente une vue générale et concise d'une question particulière, pour la prise de décision ou pour information. Ce document propose des solutions, des conclusions et, dans le cas des mémoires présentés pour décision, des recommandations qui permettront de résoudre les problèmes soulevés.

61 Le MESS, pour sa part, a indiqué avoir pris en compte les principes de développement durable dans plus de 60 actions depuis avril 2013, moment où il a adopté sa propre grille d'analyse à l'égard des principes. Il a alors formalisé un processus, lequel prévoit que cette grille doit être annexée aux **mémoires** pour décision du comité exécutif du ministère ou, le cas échéant, à ceux soumis pour décision au conseil de direction. Or, pour les 6 actions que nous avons analysées parmi celles qui ont été portées à notre attention, rien ne permet d'attester qu'une réflexion relative aux principes de développement durable a été menée préalablement à la préparation du mémoire, c'est-à-dire lors des travaux d'élaboration ou de révision de l'action. Dans un cas, les travaux relatifs au projet étaient même terminés depuis deux ans lorsque la grille a été utilisée. Ces exercices ne constituent donc pas une prise en compte des principes de développement durable puisqu'ils ne visent pas à bonifier une action. La grille du MESS sert plutôt à évaluer le degré d'adéquation entre un projet, sous sa forme définitive, et les principes. De plus, outre le fait que la réflexion portant sur les principes n'a pas été engagée au moment opportun, cinq des six employés ayant effectué les exercices analysés ont indiqué ne pas avoir été formés à cet égard. Enfin, le MESS a choisi de ne pas réaliser de bilan. Par conséquent, il lui est difficile d'améliorer ses pratiques en temps voulu et de susciter la mobilisation du personnel.

62 Quant à la SODEC, bien qu'elle nous ait affirmé avoir réalisé l'étape de la bonification lors de la seule occasion où elle a pris en compte les principes, aucune documentation n'est disponible à cet égard. Par ailleurs, la personne ayant mené à bien cet exercice a reçu une formation. Toutefois, des consultations internes et externes n'ont pas été effectuées et il n'y a pas eu de bilan.

63 Force est de constater que, plus de sept ans après l'adoption de la loi, les entités vérifiées sont toujours à l'étape de l'expérimentation des pratiques rattachées à la prise en compte des principes de développement durable.

64 La lenteur des entités à concrétiser la prise en compte des principes de développement durable, les occasions manquées à ce chapitre de même que les lacunes à l'égard de la prise en compte démontrent qu'il reste un travail important à faire pour que les entités vérifiées intègrent la recherche d'un développement durable dans la réalisation de leur mission respective.

2.3 Coordination interne et suivi de la démarche des entités

Mécanismes de coordination

65 L'implantation d'une démarche de développement durable au sein d'une organisation doit mener à l'intégration des préoccupations qui y sont liées dans les mécanismes habituels de coordination de l'entité, notamment dans ses principaux comités. Toutefois, la création de groupes de travail ou de comités intersectoriels peut faciliter la mise en œuvre de cette démarche et contribuer à mobiliser le personnel. De tels groupes ou comités peuvent entre autres se pencher sur la sensibilisation et la formation des employés ou sur la mise en œuvre des actions prévues dans le plan d'action de développement durable de l'entité.

66 Les quatre entités vérifiées ont mis en place des mécanismes de coordination internes propres à la démarche de développement durable. Cependant, le mandat et le mode de fonctionnement des comités instaurés par le MESS et la SODEC comportent des lacunes qui peuvent nuire à la cohérence des actions en la matière.

67 Un comité de professionnels de la CNT a été notamment chargé, dès 2006, de formuler des avis et de soumettre des propositions sur la démarche entreprise par l'entité. Depuis 2010, un comité de gestionnaires chapeaute les travaux. Il est responsable, entre autres, de suggérer des stratégies relatives à la démarche de développement durable, de suivre l'évolution de celle-ci et, au besoin, de recommander des ajustements. Même si les arrivées et les départs sont fréquents au sein de ces comités, le risque de perte de mémoire organisationnelle est atténué par une documentation adéquate à l'égard des rencontres. Par ailleurs, dans les directions régionales, des personnes ont été désignées pour, notamment, assurer la transmission de l'information et formuler des avis. Cependant, il reste à mieux faire connaître leur contribution en la matière.

68 En 2008, le MCC a mis en place un comité ministériel de développement durable composé majoritairement de professionnels, lequel avait pour mandat d'élaborer un plan d'action. Par la suite, en 2009, il a mandaté un comité de gestionnaires afin, notamment, d'approuver les différentes étapes de la démarche ministérielle et d'en valider le suivi, ainsi que de favoriser l'appropriation de cette démarche par le personnel. La présidence de ce comité est assumée par un sous-ministre adjoint, qui assure le lien avec le comité de gestion du ministère. Il y a une grande mobilité des membres du comité de gestionnaires, mais la documentation à l'égard des rencontres permet d'assurer la continuité des travaux de celui-ci. Par ailleurs, comme l'a fait la CNT, le MCC a nommé des responsables dans les directions régionales, mais leur rôle gagnerait à être mieux défini.

69 Le MESS, pour sa part, a créé un comité ministériel de développement durable dès 2005, mais son mandat, qui n'a jamais été revu, est dépassé. L'organisation de rencontres étant jugée trop lourde, les communications entre les membres s'effectuent surtout par courriel, ce qui ne favorise pas les interactions fructueuses. En outre, l'absence de documentation relative aux échanges du comité pose un risque pour le maintien de la mémoire organisationnelle et, par le fait même, pour la poursuite des efforts en matière de développement durable. Cette lacune rend également difficile l'évaluation de la participation des membres. Enfin, il n'y a pas de structure en place pour favoriser la collaboration du personnel en région.

70 Quant à la SODEC, elle a mis sur pied un comité sur le développement durable en 2011, dont le mandat est de sensibiliser les employés et d'assurer l'application du cadre de gestion environnementale. Ce mandat est d'une portée limitée lorsque l'on considère l'ampleur de ce qu'il y a à accomplir en matière de développement durable. De plus, ce comité n'est pas représentatif de l'ensemble des unités administratives de l'entité : deux directions générales n'y participent pas, notamment celle chargée d'élaborer les orientations stratégiques de la SODEC et d'en évaluer les résultats. En fait, la composition du comité est fonction de l'intérêt et de la disponibilité des membres plutôt que de leur rôle stratégique au sein de l'organisation ou de leurs compétences à l'égard du développement durable. Ainsi, il y a un risque que les réflexions et les décisions du comité ne prennent pas en compte les préoccupations organisationnelles au moment opportun. Cependant, ce comité bénéficie d'une bonne stabilité de ses membres.

71 À l'instar de ce qui a été effectué pour mettre en place la gestion par résultats dans les entités, l'implantation du développement durable doit ultimement mener à son intégration dans les réflexions et les décisions des comités de la haute direction. C'est de cette manière que la recherche d'un développement plus durable sera considérée dans l'ensemble des activités, par exemple lors de l'élaboration ou de la révision des lois ou des programmes.

Suivi de la démarche des entités

72 Dès la planification d'une démarche importante, comme celle liée au développement durable, il importe que les entités en mesurent l'évolution et fassent le suivi, à l'aide d'indicateurs et de cibles, de la mise en œuvre des objectifs. La participation de la haute direction à ce suivi lui permet de superviser la démarche et de demander des modifications en temps opportun, le cas échéant.

73 La CNT et le MCC effectuent un suivi régulier quant à la progression de leur démarche de développement durable, alors que le MESS et la SODEC font un suivi partiel.

74 La CNT a formellement attribué les responsabilités à l'égard du suivi de sa démarche. Elle s'est aussi dotée d'outils de suivi mensuel pour l'ensemble de ses actions.

75 Le MCC a également précisé les responsabilités relatives au suivi, en confiant à un comité un mandat général en la matière et en modifiant la description des tâches de deux de ses employés. Le ministère peut ainsi dresser un portrait annuel de l'avancement de sa démarche puisqu'il recueille des données pour chacune des actions réalisées et que cette information fait l'objet de discussions lors des rencontres du comité.

76 Le MESS, de son côté, a attribué tout récemment et de manière officielle la responsabilité d'effectuer le suivi de sa démarche à un employé. Les activités à cet égard se résument cependant à une réponse aux demandes que le MDDEFP formule lors de son processus annuel de reddition de comptes à l'égard de la stratégie gouvernementale de développement durable. Cette information est insuffisante pour permettre au MESS d'apprécier l'évolution de sa situation par rapport à l'objectif défini dans la loi.

77 Quant à la SODEC, elle a formellement attribué la responsabilité d'effectuer le suivi de sa démarche à un employé, par l'intermédiaire d'attentes. Cependant, le suivi qui a été réalisé s'est surtout concentré sur les besoins du MDDEFP. La SODEC ne dispose donc pas non plus d'un portrait relatif à la progression de sa démarche.

78 Aucune des quatre entités vérifiées n'a mené de travaux de vérification interne au sujet de sa démarche de développement durable. Pourtant, la fonction de vérification interne est un rouage important pour l'évaluation des processus dans les secteurs sensibles ou comportant des enjeux stratégiques pour les organisations gouvernementales.

79 L'absence d'un diagnostic complet et structuré en début de démarche et, par ricochet, l'absence de détermination d'une trajectoire à suivre peuvent expliquer certaines des lacunes relevées sur le plan du suivi.

2.4 Recommandation

80 La recommandation suivante s'adresse aux entités vérifiées.

- 1 Accroître les efforts afin d'adapter leurs pratiques de gestion pour que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.**

81 À l'égard des résultats de la présente vérification et de celles réalisées depuis 2008 auprès d'un grand nombre d'entités, nous sommes d'avis que l'ensemble des entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* aurait avantage à s'inspirer des faits décrits dans ce rapport, des constats établis et de la recommandation formulée, pour s'assurer que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités intègre mieux les attentes de cette loi-cadre.

Commentaires des entités vérifiées

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

Commentaires de la Commission des normes du travail

«La Commission des normes du travail accueille favorablement cette recommandation et s'engage à s'inspirer des meilleures pratiques afin de promouvoir et d'intégrer le développement durable à ses activités. De plus, notons que depuis cette vérification, la Commission a réalisé des progrès, entre autres concernant la prise en compte des principes de développement durable.»

Commentaires du ministère de la Culture et des Communications

«Le ministère de la Culture et des Communications prend bonne note des commentaires du Vérificateur général et assurera le suivi nécessaire afin d'accroître l'adaptation de ses pratiques de gestion et de renforcer la prise en compte des principes de développement durable dans ses actions structurantes.»

Commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

«Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale prend acte des constats formulés par le Vérificateur général et accepte sa recommandation. À cet égard, des efforts seront déployés afin d'améliorer ses pratiques de gestion, notamment par une meilleure prise en compte de la démarche gouvernementale de développement durable dans sa planification stratégique.

«Le ministère entend également poursuivre la recherche d'un développement durable en s'inspirant de l'expérience acquise et des objectifs réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. À ce titre, tel qu'indiqué dans le rapport, le ministère a mis en place au début de l'année 2013 un processus formel de prise en compte des principes de développement durable. Au cours de la même période, une formation à l'égard de la démarche gouvernementale de développement durable a également été offerte au personnel. Le ministère continuera à s'assurer de l'engagement continu des membres de son personnel.

«La prochaine stratégie gouvernementale et le nouveau plan d'action ministériel qui en découlera seront autant d'occasions de parfaire les pratiques du ministère et d'approfondir ses engagements à l'égard de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*.»

Commentaires de la Société de développement des entreprises culturelles

«Concernant la prise en compte des 16 principes de développement durable dans notre processus décisionnel, le comité de gestion de la Société a reçu une formation de l'École nationale d'administration publique au mois d'octobre 2013; cette formation portait sur la démarche et la prise en compte des principes de développement durable. Cette formation aidera la Société à intégrer les 16 principes dans la réalisation de ses activités.

«Concernant la documentation et l'élaboration des objectifs, la Société verra à produire une documentation plus précise pour les prochains exercices de prise en compte des principes de développement durable.

«La Société est en accord avec la recommandation du Vérificateur général. D'ailleurs, la Société adaptera ses pratiques de gestion afin d'intégrer la recherche d'un développement durable dans la réalisation de ses activités.

«La Société comprend qu'il est important de réorienter ses actions en fonction de la *Loi sur le développement durable*, mais a constaté que l'implantation d'une telle approche est complexe et exige un investissement notable de ressources. Ainsi, afin de faciliter l'intégration de la culture de développement durable, la Société souhaite que soient mis à sa disposition des outils et des consignes concrets adaptés au secteur de la culture.»

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Sigles

| | | | |
|---------------|---|--------------|--|
| CNT | Commission des normes du travail | MESS | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale |
| MCC | Ministère de la Culture et des Communications | SODEC | Société de développement des entreprises culturelles |
| MDDEFP | Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs | | |

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur le développement durable* ainsi que sur les recommandations et les pistes d'amélioration formulées dans les rapports antérieurs du commissaire au développement durable. Les travaux de vérification 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 des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

| Objectif de vérification | Critères d'évaluation |
|---|---|
| <p>S'assurer que les entités vérifiées ont adapté leurs pratiques de gestion afin que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Les entités ont établi un diagnostic portant sur l'adéquation de leurs pratiques de gestion et de la mise en œuvre de la démarche gouvernementale de développement durable. ■ Les entités ont déterminé les modifications à apporter à leurs pratiques de gestion, ont notamment diffusé un engagement clair à cet égard et ont établi des attentes spécifiques pour les gestionnaires. ■ Les entités ont désigné un responsable de la mise en œuvre de leur démarche, à qui elles ont attribué un mandat clair et les pouvoirs nécessaires pour l'exercer. ■ Les entités s'assurent de la cohérence de leurs actions en matière de développement durable, tant à l'interne qu'à l'externe (autres ministères et organismes). ■ Les entités ont intégré à leur démarche la consultation des parties prenantes. ■ Les entités prennent en compte les principes définis dans la loi, notamment lors de l'élaboration et de la révision des politiques et des programmes. ■ Les entités effectuent un suivi régulier concernant l'état d'avancement des travaux, le degré d'atteinte des objectifs fixés et l'amélioration de leurs pratiques de gestion. Au besoin, des ajustements sont apportés au processus de mise en œuvre de leur démarche. |

Portée des travaux

Nous avons choisi d'examiner les activités de quatre entités :

- la Commission des normes du travail ;
- le ministère de la Culture et des Communications ;
- le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;
- la Société de développement des entreprises culturelles.

Notre choix a été effectué parmi les quelque 120 entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*. Les 4 entités ont été sélectionnées en fonction de certains paramètres, tels que la gouvernance (entité dirigée par un sous-ministre ou un conseil d'administration), la taille ainsi que la présence ou non d'activités en région.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de ces entités et avons analysé des documents. Nous avons également rencontré des représentants du MDDEFP afin de connaître leur point de vue sur les éléments vérifiés et de recueillir de l'information complémentaire, utile à nos travaux.

Nos travaux de vérification se sont déroulés d'octobre 2012 à décembre 2013. Ils ont porté sur les activités réalisées par les entités vérifiées depuis l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en 2006.

Les constats et la recommandation tirés de ces travaux s'adressent aux entités vérifiées. Toutefois, les autres entités assujetties à la loi devraient s'en inspirer afin d'améliorer leurs pratiques de gestion.

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Entités assujetties

En vertu de la *Loi sur le développement durable*, les entités assujetties doivent instaurer un nouveau cadre de gestion et collaborer à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable de différentes façons, notamment les suivantes :

- intégrer davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions ;
- prendre en compte dans le cadre de leurs différentes actions l'ensemble des principes déterminés dans la loi, afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans leurs sphères d'intervention ;
- centrer leurs priorités et planifier leurs actions de manière à tendre vers un développement durable en conformité avec la stratégie du gouvernement ;
- rendre compte des mesures prises à la suite de la réception de commentaires ou de recommandations formulés par le commissaire au développement durable.

MDDEFP

Selon sa loi constitutive, le MDDEFP a pour mission d'assurer la protection de l'environnement, de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable et de promouvoir le respect, particulièrement dans leur volet environnemental, des principes de développement durable auprès de l'Administration et du public.

En vertu de la *Loi sur le développement durable*, il a pour fonctions de :

- promouvoir un développement durable au sein de l'Administration et dans le public en général, en favorisant la concertation et la cohésion pour harmoniser les diverses interventions en la matière ;
- coordonner les travaux des différents ministères visant l'élaboration, le renouvellement ou la révision des différents volets de la stratégie de développement durable, y compris les indicateurs de développement durable, et recommander l'adoption de cette stratégie et de ces indicateurs par le gouvernement ;
- coordonner les travaux visant l'élaboration des bilans périodiques sur la mise en œuvre de la stratégie de développement durable au sein de l'Administration et, au moins tous les cinq ans, avec la collaboration des autres ministères concernés, dresser un rapport de cette mise en œuvre et le soumettre pour approbation au gouvernement ;
- améliorer les connaissances et analyser les expériences existant ailleurs en matière de développement durable ;
- conseiller le gouvernement 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 ;
- prendre toute mesure pour consulter la population, avec les autres ministères concernés, et l'amener à participer à l'élaboration de tout projet ou de toute révision de la stratégie.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2014

Terres du domaine de l'État

Gestion des droits fonciers

Ministère des Ressources naturelles

CHAPITRE

3

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les terres du domaine de l'État font partie du patrimoine collectif.

Elles représentent 92 % du territoire québécois qui, lui, couvre une superficie d'environ 1,7 million de km².

Notre vérification visait à nous assurer que le ministère des Ressources naturelles (MRN) :

- accorde les droits fonciers (vente, échange, cession et location) sur les terres du domaine de l'État dans le respect de l'encadrement légal et réglementaire ainsi que des saines pratiques de gestion ;
- encadre les pouvoirs et les responsabilités délégués aux municipalités régionales de comté (MRC) relativement à l'octroi de droits fonciers sur les terres du domaine de l'État et effectue un suivi à cet égard.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les terres du domaine de l'État.

Plans d'affectation du territoire public : souvent non à jour. Malgré l'adoption d'une nouvelle approche d'affectation du territoire en 2005, seulement 5 des 13 régions prioritaires détiennent un plan d'affectation à jour, ce qui représente 36,4 % du territoire public. Cet outil est pourtant essentiel pour coordonner les demandes d'utilisation du territoire et pour s'assurer que les décisions prises correspondent aux intentions de l'État.

Pas de directives du MRN pour la vente des terres publiques. Le ministère n'a pas formulé de lignes directrices pour guider les actions de son personnel et de celui des MRC en matière de vente des terres du domaine public. Il n'a donc pas l'assurance que ces ventes l'ont été dans le meilleur intérêt de l'État.

Lacunes quant au contrôle exercé sur la délégation de pouvoirs aux MRC. Le MRN a mis en place un mécanisme adéquat pour la délégation de la gestion foncière aux MRC, mais le contrôle qu'il exerce pour s'assurer du respect des ententes ainsi que de la réglementation et des procédures établies est insuffisant.

Octroi de droits fonciers à des fins commerciales et industrielles : on ne s'assure pas que les exigences sont remplies. Pour les dossiers vérifiés, le MRN a accordé la majorité des droits fonciers sans que les renseignements socioéconomiques lui soient fournis et que les exigences relatives au développement durable soient respectées. Il ne peut donc pas faire d'analyse adéquate de la viabilité et de la faisabilité des projets.

Droits fonciers accordés et valeur marchande pour les terres vendues, échangées ou louées non justifiés. Pour la majorité des dossiers vérifiés, la justification des décisions et la documentation afférente sont absentes. De plus, les exigences réglementaires liées aux évaluations de la valeur marchande ne sont pas remplies.

Frais d'administration exigés insuffisants pour couvrir les coûts assumés par le MRN. Si l'on tient compte de l'inflation, les frais exigés pour la location et l'aliénation des terres sont inférieurs à ceux de 1989.

Suivis des droits accordés déficients. Le ministère fait très peu de suivis : il ne s'assure pas que l'usage initialement prévu est respecté en cours de location et que le terrain est remis en état à la fin du bail.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MRN. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

- 1 S'assurer, pour les régions du Québec concernées, que les plans d'affectation du territoire public sont à jour afin de faciliter l'octroi de droits fonciers dans le respect des orientations gouvernementales.**
 - 2 Établir des lignes directrices officielles pour guider les actions en matière de vente des terres du domaine de l'État.**
 - 3 Faire un suivi adéquat auprès des municipalités régionales de comté afin de veiller au respect des ententes et des conventions signées, notamment en s'assurant de la bonne compréhension des procédures et de leur application.**
 - 4 S'assurer que l'analyse socioéconomique est obtenue et que les exigences relatives au développement durable sont remplies avant d'accorder un droit foncier à des fins commerciales ou industrielles.**
 - 5 S'assurer que les décisions relatives à l'octroi de droits fonciers sont suffisamment justifiées, notamment à l'égard de l'analyse territoriale, et que la documentation soutenant ces décisions est présente dans les dossiers.**
 - 6 S'assurer que les exigences réglementaires se rapportant aux évaluations de la valeur marchande des terres de l'État sont respectées et que la valeur obtenue est juste.**
 - 7 S'assurer que la tarification des frais d'administration relatifs à la location et à l'aliénation des terres de l'État couvre l'ensemble des coûts.**
 - 8 Effectuer un suivi basé sur les risques afin de veiller à ce que l'utilisation des terres du domaine de l'État soit conforme à l'usage précisé dans le bail et que, à la fin de celui-ci, la remise en état des lieux soit satisfaisante.**
-

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1 Mise en contexte | 6 |
| 2 Résultats de la vérification | 11 |
| 2.1 Encadrement par le ministère | 11 |
| Orientations | |
| Directives | |
| Recommandations | |
| 2.2 Délégation de pouvoirs | 13 |
| Recommandation | |
| 2.3 Octroi des droits fonciers | 16 |
| Demande d'utilisation du territoire | |
| Analyse soutenant l'octroi | |
| Établissement de la valeur | |
| Fixation des prix | |
| Recommandations | |
| 2.4 Suivi de l'octroi des droits fonciers | 26 |
| Recommandation | |
| | |
| Commentaires de l'entité vérifiée | 30 |
| Annexes et sigles | 31 |

Le nom de l'entité était à jour en date du 22 avril 2014.

Équipe

Janique Lambert
Directrice de vérification
Yves Bigué
Isabelle Bouchard
Serge Gagnon
Lyne Tremblay
Erin Windatt
Nadia Zenadocchio

Le domaine de l'État fait référence à tous les biens meubles ou immeubles qui sont sa propriété. Les biens immeubles sont constitués principalement des terres de l'État, de ses propriétés en milieu hydrique et des différentes voies de communication terrestres et maritimes.

1 Mise en contexte

1 Le territoire québécois couvre une superficie d'environ 1,7 million de km², dont la plus grande partie, 92 %, appartient à l'État. La figure 1 illustre la répartition du territoire entre le **domaine de l'État** et le domaine privé.

Figure 1 Répartition des terres selon leur appartenance



Source : Ministère des Ressources naturelles.

Gestion des terres du domaine de l'État

2 Les terres du domaine de l'État font partie du patrimoine collectif. À titre de propriétaire, l'État doit assumer les droits et les pouvoirs inhérents au **droit de propriété** tout en considérant son obligation de servir convenablement les intérêts de la collectivité.

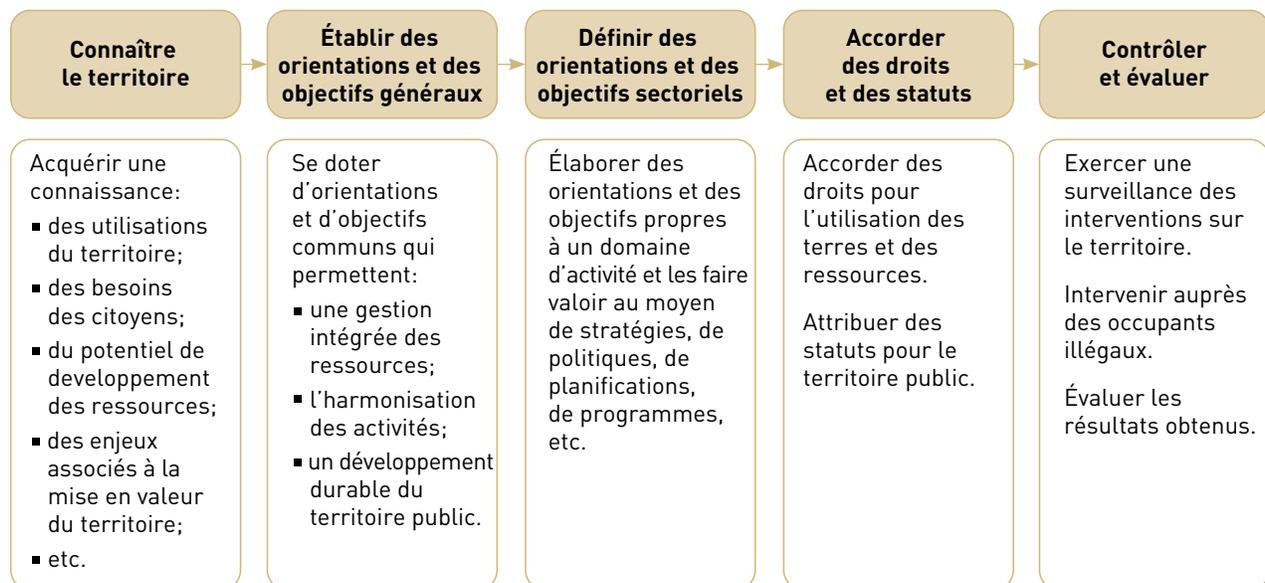
Le droit de propriété est le droit d'utiliser un bien, d'en jouir et d'en disposer librement et complètement, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées dans la loi.

3 Pour ce faire, il lui faut s'assurer d'une gestion intégrée des ressources (naturelles, humaines et financières) et du territoire. Cette gestion tient compte des risques présents dans le milieu et des projets de développement. Le principal défi est de parvenir au juste équilibre entre assurer la conservation des ressources et permettre leur mise en valeur en vue de contribuer au développement socioéconomique du Québec.

4 Le ministère des Ressources naturelles (MRN) est le principal gestionnaire du territoire public. Il lui incombe d'assurer l'harmonisation des différents usages et le développement optimal de ce territoire. De plus, il voit à la gestion et à l'octroi des droits fonciers sur les terres du domaine de l'État.

5 La figure 2 présente les différentes étapes du processus général que le MRN met de l'avant pour gérer le territoire public.

Figure 2 Processus utilisé pour la gestion du territoire public



Source : MRN.

6 Afin de faciliter la cohérence des actions gouvernementales relatives aux terres du domaine de l'État, le ministère a instauré le Registre du domaine de l'État (RDE) et les plans d'affectation du territoire public (PATP).

7 Le RDE, accessible en ligne, consigne et rend publique l'information foncière relative aux terres du domaine de l'État. Cette information provient des différents registres, répertoires et systèmes utilisés par diverses entités gouvernementales. Le RDE contient entre autres les données suivantes :

- les locations, les acquisitions et les aliénations de terres ;
- le caractère public ou privé du territoire ;
- le nom des ministères ou des organismes publics qui détiennent l'autorité ;
- les contraintes (par exemple une zone d'exploitation contrôlée (ZEC) ou un parc national) et les droits existants (par exemple un bail minier ou un droit exclusif de chasse et de pêche).

8 Les PATP, quant à eux, définissent et véhiculent les orientations gouvernementales en matière de protection, d'utilisation et de mise en valeur des terres publiques et des ressources du domaine de l'État. Ils servent à guider les interventions des différents acteurs sur le territoire public.

9 Les PATP sont élaborés à l'échelle régionale et sont coordonnés par le MRN. Ils sont le résultat d'un consensus établi entre les ministères et les organismes gouvernementaux concernés. De plus, il est prévu que les acteurs des milieux régional et local et des communautés autochtones seront consultés afin que l'on puisse tenir compte de leurs préoccupations.

Droits fonciers

10 Un droit foncier est relatif à un fond de terre ou à une propriété immobilière. Pour les terres du domaine de l'État, les droits fonciers regroupent principalement la vente, l'échange, la cession à titre gratuit et la location.

11 Selon la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, le ministère a des responsabilités à l'égard de l'aliénation des terres du domaine de l'État sous son autorité. Il peut :

- vendre les terres ainsi que les bâtiments et les meubles qui s'y trouvent et qui font partie du domaine de l'État, aux conditions et au prix qu'il détermine, conformément au règlement adopté à cette fin par le gouvernement ;
- échanger une terre du domaine de l'État pour une terre du domaine privé au bénéfice du domaine de l'État, avec le paiement d'une somme compensatoire lorsque la valeur de la terre privée est inférieure à celle de la terre publique ;
- céder une terre à une municipalité, à titre gratuit, pour un usage d'utilité publique prévu par le gouvernement par voie réglementaire.

12 Au cours des 10 dernières années, le ministère a effectué annuellement en moyenne 300 transactions relatives à l'aliénation des terres du domaine de l'État. Le tableau 1 présente, pour chacune des régions administratives, ces transactions.

Tableau 1 Aliénation des terres du domaine de l'État de 2002 à 2012

| | Superficie des terres | | Transactions (n ^{bre}) | | | Ventes (\$) |
|-------------------------------|-----------------------|------|----------------------------------|-------------------------|--------------|-------------------|
| | km ² | % | Vente et échange | Cession à titre gratuit | Total | |
| Abitibi-Témiscamingue | 55 126 | 85,3 | 434 | 67 | 501 | 5 960 117 |
| Côte-Nord | 348 503 | 99,1 | 437 | 59 | 496 | 2 483 077 |
| Saguenay-Lac-Saint-Jean | 100 140 | 94,0 | 411 | 9 | 420 | 2 774 722 |
| Laurentides | 15 000 | 66,6 | 327 | 6 | 333 | 5 660 714 |
| Outaouais | 25 441 | 74,7 | 248 | 11 | 259 | 4 239 904 |
| Lanaudière | 9 047 | 67,0 | 250 | 5 | 255 | 2 326 266 |
| Bas-Saint-Laurent | 17 101 | 60,2 | 207 | 9 | 216 | 1 540 000 |
| Mauricie | 32 051 | 80,3 | 198 | 3 | 201 | 3 393 833 |
| Nord-du-Québec | 847 348 | 98,5 | 161 | 9 | 170 | 1 119 781 |
| Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine | 73 648 | 94,2 | 105 | 12 | 117 | 370 178 |
| Capitale-Nationale | 13 947 | 66,5 | 42 | 5 | 47 | 550 878 |
| Chaudière-Appalaches | 2 463 | 15,3 | 33 | 7 | 40 | 186 846 |
| Estrie | 753 | 7,2 | 16 | – | 16 | 1 520 849 |
| Centre-du-Québec | 298 | 4,1 | 8 | 3 | 11 | 104 388 |
| Montréal | 576 | 4,9 | 1 | – | 1 | 471 |
| Laval | 24 | 9,1 | – | – | – | – |
| Montréal | 133 | 21,3 | – | – | – | – |
| Total | | | 2 878 | 205 | 3 083 | 32 232 024 |

Source : MRN.

13 Par ailleurs, le ministère peut louer les terres du domaine de l'État ainsi que les bâtiments et les meubles qui s'y trouvent, aux conditions et au prix qu'il détermine, conformément au règlement adopté à cette fin par le gouvernement.

14 Au Québec, près de 45 000 terres sont louées : 29 000 le sont à des fins de villégiature, notamment pour un chalet près d'un cours d'eau, 12 000, pour des **abris sommaires** et 4 000, pour des besoins commerciaux, industriels, récréotouristiques ou autres (bleuetière, centre de loisirs, etc.). Pour l'année se terminant le 31 mars 2013, les revenus de location représentaient pour le MRN environ 15 millions de dollars.

15 Outre les transactions qu'il effectue lui-même, le ministère a mis en place deux programmes de délégation dans lesquels il confie sous certaines conditions à des municipalités régionales de comté (MRC) ou à des municipalités dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une MRC des pouvoirs et des responsabilités en matière de gestion foncière sur des terres du domaine de l'État. Une MRC peut donc procéder à la location ainsi qu'à la cession ou à la vente de terres, sous réserve de l'autorisation préalable du ministère.

Un abri sommaire est un bâtiment ou un ouvrage servant de gîte, qui est dépourvu de toute installation électrique et de toute alimentation en eau. Il est rudimentaire et non habitable en permanence ; il sert essentiellement aux activités de chasse.

Réglementation

16 La gestion des droits fonciers sur les terres du domaine de l'État s'appuie surtout sur la *Loi sur les terres du domaine de l'État* et ses règlements, dont le *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*.

17 D'autres lois et règlements encadrent l'utilisation des terres du domaine de l'État, dont la *Loi sur le développement durable*, qui instaure un cadre de gestion afin que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de l'Administration s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration se réalise dans le respect des 16 principes prévus dans la loi.

Rôles et responsabilités

18 La présente vérification a été effectuée auprès du MRN puisque sa loi constitutive lui confère la responsabilité d'assurer la conservation et la mise en valeur des terres du domaine de l'État et qu'il détient l'autorité sur la majeure partie du territoire public. Nous présentons à l'annexe 2 ses rôles et ses responsabilités. Quant aux MRC, elles exercent des compétences pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme ainsi que pour la préparation des rôles d'évaluation foncière.

19 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

20 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes : l'encadrement par le ministère, la délégation de pouvoirs aux MRC, l'octroi des droits fonciers et le suivi y afférent.

2.1 Encadrement par le ministère

21 En raison des différentes possibilités de développement qu'offre le territoire public et des défis que cela comporte, le ministère se doit d'encadrer les décisions relatives aux droits fonciers au moyen d'orientations et de directives.

Orientations

22 Afin d'optimiser les usages du territoire public, le MRN a prévu l'élaboration de plans d'affectation du territoire public (PATP). Les premiers PATP, réalisés au début des années 1980, avaient la forme de cartes illustrant surtout les usages que l'on faisait alors du territoire public. En 2005, à la suite d'une consultation auprès d'organismes externes, le gouvernement a retenu une nouvelle approche d'affectation du territoire public.

23 Ainsi, les plans de la nouvelle génération, lesquels sont plus détaillés et doivent être approuvés par le gouvernement, fournissent un portrait global et donnent une vision à long terme de l'utilisation du territoire public. De tels plans sont prévus pour 13 régions administratives, car ces régions couvrent la presque totalité du territoire public (99,9 %).

24 Malgré l'adoption d'une nouvelle approche d'affectation du territoire en 2005, seulement 5 des 13 régions prioritaires détiennent un PATP à jour, ce qui représente 36,4 % du territoire public.

25 Bien que le ministère ait prévu dans sa planification avoir produit pour 2011 un PATP pour huit régions, seulement cinq en avaient un d'approuvé au moment de notre vérification. Nous présentons à la page suivante l'état d'avancement de l'ensemble des PATP.

| | PATP en cours de réalisation | PATP en attente de l'approbation du ministère | PATP approuvé par le Conseil des ministres |
|-------------------------------|------------------------------|---|--|
| Côte-Nord | | | √ |
| Outaouais | | | √ |
| Mauricie | | | √ |
| Saguenay-Lac-Saint-Jean | | | √ |
| Abitibi-Témiscamingue | | | √ |
| Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine | | √ | |
| Capitale-Nationale | | √ | |
| Bas-Saint-Laurent | | √ | |
| Laurentides | √ ¹ | | |
| Chaudière-Appalaches | √ | | |
| Lanaudière | √ | | |
| Estrie | √ | | |
| Nord-du-Québec ² | √ | | |
| Territoire public (%) | 56,8 | 6,8 | 36,4 |

1. Le PATP de cette région est réalisé, mais n'a pas encore été transmis pour approbation.

2. Pour cette région, il est prévu de préparer deux PATP, soit un pour la Baie-James et un pour le Nunavik.

Source : MRN.

26 Pourtant, cet outil gouvernemental est essentiel pour coordonner les demandes d'utilisation du territoire public et pour s'assurer que les décisions à l'égard de chaque portion du territoire correspondent aux intentions de l'État relativement à son utilisation ou à sa protection. De plus, il permet de soutenir le développement socioéconomique des régions et d'harmoniser les actions gouvernementales en matière de mise en valeur du territoire.

Directives

27 Le MRN doit adopter des lignes directrices claires pour guider ses directions régionales et les MRC dans leurs décisions ayant trait aux ventes de terres publiques en raison du caractère permanent de la transaction.

28 Le MRN n'a pas formulé de lignes directrices officielles pour guider les actions en matière de vente des terres du domaine de l'État.

29 En 2002, lors de la démarche de consultation des intervenants concernés par les directives liées à la vente de terres publiques, le MRN a élaboré un cadre de référence. Ce dernier précise que, dans un souci d'équité et de transparence, les directives concernant la vente doivent être clarifiées, uniformisées et surtout publicisées. Il a fallu attendre jusqu'en 2010 avant que le ministère élabore un projet dans lequel il détermine des lignes directrices pour la vente des terres à des fins de villégiature. Le MRN désire ainsi se donner des bases sur lesquelles il peut s'appuyer pour décider de vendre plutôt que de louer un terrain à des fins de villégiature. Or, en plus de ne porter que sur la villégiature, ce document n'est toujours pas approuvé.

30 En l'absence de directives claires quant à la vente de terres du domaine de l'État, il revient à l'analyste du ministère de prendre la décision de vendre et de la justifier. En conséquence, le MRN n'a pas l'assurance que les ventes de terres l'ont été dans l'intérêt du bien collectif. De plus, le traitement de ce type de transaction peut différer d'une région à l'autre et même à l'intérieur d'une région, ce qui pourrait créer des iniquités. Il est d'autant plus important d'encadrer la prise de décision en matière de vente que davantage d'intervenants ont à prendre une telle décision, étant donné la délégation des pouvoirs aux MRC.

Recommandations

31 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 1 S'assurer, pour les régions du Québec concernées, que les plans d'affectation du territoire public sont à jour afin de faciliter l'octroi de droits fonciers dans le respect des orientations gouvernementales.
- 2 Établir des lignes directrices officielles pour guider les actions en matière de vente des terres du domaine de l'État.

2.2 Délégation de pouvoirs

32 Le MRN a mis en place deux programmes de délégation de la gestion foncière de certaines terres du domaine de l'État pour les MRC qui le désirent et les municipalités dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une MRC. La page suivante expose ces deux programmes ainsi que certaines de leurs caractéristiques.

| | Programme relatif à une délégation de gestion foncière et forestière du territoire public intramunicipal | Programme relatif à une délégation de gestion foncière des terres du domaine de l'État |
|--|---|--|
| Acte de délégation | Convention de gestion territoriale | Entente de délégation de la gestion foncière et de la gestion de l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État |
| Début de la mise en œuvre | 1997 | 2010 |
| Objectif | Favoriser le développement régional par la mise en valeur des terres publiques intramunicipales | <ul style="list-style-type: none"> ■ Fournir aux MRC certains leviers de développement économique associés à la mise en valeur du territoire ■ Rapprocher du citoyen la prestation de services publics concernant la gestion de certains droits fonciers ■ Etc. |
| Territoire d'application | Les terres publiques intramunicipales sous l'autorité du MRN (les terres publiques situées dans la MRC et localisées à l'intérieur des limites des municipalités locales) | Les terres du domaine de l'État sous l'autorité du MRN localisées sur le territoire de la MRC, sauf les terres publiques intramunicipales |
| Pouvoirs et responsabilités délégués en matière de gestion foncière | <ul style="list-style-type: none"> ■ Accorder de nouveaux droits fonciers et gérer ceux déjà consentis autres que les baux à des fins d'exploitation des forces hydrauliques ■ Vendre les terres, céder à titre gratuit des terres à des usages d'utilité publique ■ Contrôler l'utilisation et l'occupation du territoire | <ul style="list-style-type: none"> ■ Gérer des baux de villégiature et des baux pour un abri sommaire en forêt et procéder à la vente des terres à des fins de villégiature ■ Contrôler l'occupation des terres du domaine de l'État, par l'inspection des droits accordés, la surveillance du territoire et le repérage des terres occupées sans que les droits aient été acquittés ■ Mettre à la disponibilité des personnes des emplacements de villégiature |
| Compensation financière du gouvernement accordée aux MRC | 100 % des revenus provenant des activités déléguées | 50 % des sommes perçues provenant des activités déléguées |

33 Les ententes conclues avec les MRC contiennent une obligation de reddition de comptes (rapport d'activité, rapport financier et rapport quinquennal d'évaluation) et précisent que le MRN a des pouvoirs de vérification. De même, ce dernier s'engage à fournir aux MRC les données, les guides, les normes et les procédures nécessaires pour qu'elles puissent assumer leurs responsabilités en la matière.

34 Afin de s'assurer que les MRC remplissent correctement leurs obligations, le MRN se doit également d'effectuer un contrôle adéquat, ce qui lui permet de vérifier que les activités déléguées ont été assumées adéquatement dans le respect de la réglementation et des bonnes pratiques de gestion.

35 Le MRN a mis en place un mécanisme adéquat pour la délégation de la gestion foncière aux MRC, mais le contrôle qu'il exerce pour s'assurer du respect des ententes est insuffisant.

36 L'analyse liée à l'octroi des droits fonciers constitue un processus complexe qui demande de maîtriser plusieurs notions : respect de la réglementation, consultations, orientations gouvernementales, calcul de la valeur marchande, etc. Pour soutenir et accompagner les MRC dans leurs responsabilités, le MRN leur fournit de la documentation.

37 De plus, notamment pour le programme qui a débuté en 2010, le MRN a procédé à des séances de formation au moment où a eu lieu la délégation. Il met également à la disposition des MRC délégataires un site extranet où sont consignés divers renseignements nécessaires pour assurer une gestion adéquate des droits.

38 En matière de contrôle, le ministère peut effectuer certaines vérifications ayant trait aux droits accordés par les MRC. Cependant, ses interventions sont largement insuffisantes et ne lui donnent pas l'assurance que les MRC respectent la réglementation et les procédures établies.

39 En effet, la vérification de dossiers pour lesquels des droits ont été accordés par les MRC nous a permis de relever plusieurs lacunes qui auraient pu être évitées si le ministère avait exercé une meilleure surveillance. À cet égard, les résultats présentés dans la prochaine section font état des conséquences que peuvent entraîner ces lacunes.

40 En plus de ne pas avoir l'assurance que les transactions effectuées par les MRC sont conformes aux lois et aux règlements, le ministère s'attarde peu à la reddition de comptes de celles-ci. De surcroît, le processus de révision des rapports y afférents n'est pas uniforme d'une région à l'autre et la rétroaction fournie aux MRC est peu fréquente.

Recommandation

41 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

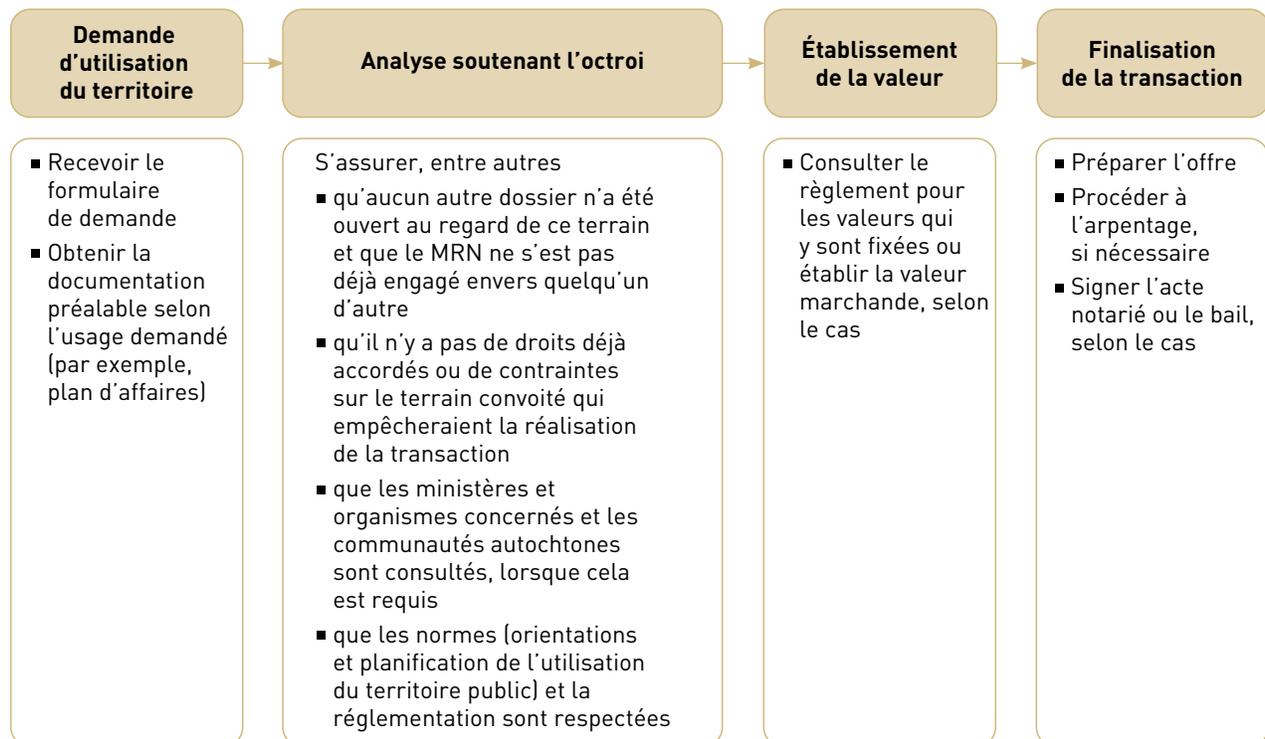
- 3 Faire un suivi adéquat auprès des municipalités régionales de comté afin de veiller au respect des ententes et des conventions signées, notamment en s'assurant de la bonne compréhension des procédures et de leur application.

2.3 Octroi des droits fonciers

42 Le territoire public fait l'objet de demandes d'utilisation, que ce soit à des fins commerciales, industrielles, pour de la villégiature ou autres. Il appartient au MRN de décider s'il peut aliéner ou louer une partie du territoire sans contrevenir à l'obligation de servir les intérêts de la collectivité.

43 Pour guider et encadrer les analystes dans leur prise de décision en matière d'octroi des droits fonciers, le ministère a mis en place un processus. La figure 3 résume le cheminement d'une demande pour l'octroi d'un droit foncier.

Figure 3 Processus d'octroi d'un droit foncier



Source : MRN.

44 Nous avons constitué un échantillon de 190 dossiers portant sur les années 2006 à 2013. Nous avons vérifié 134 dossiers pour lesquels des droits fonciers ont été accordés (vente, échange, cession à titre gratuit, location) et 56 dossiers pour des baux qui se sont terminés pendant la période. Les dossiers pour lesquels la transaction a été refusée ne faisaient pas partie de notre vérification. Le tableau 2 présente la répartition de ces dossiers selon la nature des transactions effectuées et selon le responsable de l'analyse. Soulignons que, malgré la délégation aux MRC, le MRN ne peut se départir des droits et des obligations qui lui incombent. Ainsi, il ne peut pas renoncer à ses pouvoirs de surveillance, de contrôle ou d'inspection au regard des activités poursuivies.

Tableau 2 Répartition des dossiers vérifiés

| | MRN | MRC | Total |
|--|------------|-----------|------------|
| Ventes | | | |
| Villégiature | 23 | 2 | 25 |
| Fins commerciales et industrielles | 3 | 3 | 6 |
| Autres fins (utilités publiques, municipales, etc.) | 6 | 6 | 12 |
| Échanges | | | |
| Fins commerciales | 1 | 1 | 2 |
| Autres fins (intérêts privés complémentaires) | 3 | 1 | 4 |
| Cessions à titre gratuit | 16 | 1 | 17 |
| Location | | | |
| Villégiature | 11 | 10 | 21 |
| Fins commerciales et industrielles | 14 | 4 | 18 |
| Autres fins (abris sommaires, fins communautaires, résidences principales, etc.) | 21 | 8 | 29 |
| Baux terminés | 56 | – | 56 |
| Total | 154 | 36 | 190 |

45 Les sections suivantes présentent les résultats de nos travaux pour l'ensemble des dossiers que nous avons vérifiés. L'annexe 3, quant à elle, montre la répartition de ces résultats selon les dossiers traités soit par le MRN, soit par les MRC visitées.

Demande d'utilisation du territoire

46 Le ministère doit obtenir toute l'information nécessaire pour procéder à l'analyse de la demande d'utilisation du territoire. Dans le cas des transactions à des fins commerciales ou industrielles, il y a une exigence réglementaire additionnelle.

47 En fait, le *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État* exige, depuis 2010, qu'un plan d'affaires accompagne la demande d'utilisation du territoire lorsque la terre est pour un usage commercial ou industriel. Avant cette date, selon le règlement, la demande devait être accompagnée d'une étude socioéconomique. Pour être considéré comme complet, le plan doit principalement :

- être conforme aux documents de planification et d'orientation du MRN et aux règlements d'urbanisme de la municipalité ;
- contenir les retombées socioéconomiques anticipées, lesquelles tiennent compte du contexte régional ;
- fournir des données sur le financement et la rentabilité du projet ;
- évaluer les effets du projet sur les usages environnants et les réactions du milieu ;
- mesurer l'incidence du projet sur le milieu biophysique et apprécier les mesures d'atténuation proposées, le cas échéant.

48 En 2010, le règlement relatif à l'octroi de droits a également été modifié pour tenir compte des obligations incluses dans la *Loi sur le développement durable*. Ainsi, le demandeur doit, pour un usage commercial ou industriel, démontrer que les répercussions de son projet sont positives du point de vue du développement durable, notamment quant aux aspects environnemental, social et économique. L'évaluation de ces répercussions constitue même l'élément décisif pour la priorisation des projets retenus lorsque plus d'une demande est soumise pour une même terre.

49 Pour les dossiers vérifiés, le MRN a accordé la majorité des droits fonciers à des fins commerciales et industrielles sans que les renseignements socio-économiques lui soient fournis et que les exigences relatives au développement durable, lorsque c'était requis, soient remplies.

50 Parmi les 22 dossiers concernant une vente, un échange ou une location à des fins commerciales ou industrielles que nous avons vérifiés, seulement 4 de ceux traités par le ministère contiennent un plan d'affaires ou une étude socioéconomique. Un dossier comporte même une mention selon laquelle il n'y aurait aucune suite à la demande si le MRN n'obtenait pas de plan d'affaires. Pourtant, les 18 demandes pour lesquelles il n'y a pas ce document ont été analysées et une décision favorable a été rendue. En acceptant d'analyser des demandes commerciales et industrielles et de statuer sur ces dernières sans détenir l'information requise, le MRN ne peut pas faire d'analyse adéquate de la viabilité et de la faisabilité des projets.

51 Pour les exigences liées au développement durable, 6 des 22 dossiers vérifiés ont été traités après la modification du règlement. Aucun de ces dossiers ne contient de l'information montrant les répercussions qu'il pourrait y avoir du point de vue du développement durable et aucune mention ne figure dans les dossiers pour justifier la dérogation aux exigences.

Analyse soutenant l'octroi

52 Il est essentiel de procéder à une analyse rigoureuse des demandes afin de s'assurer de l'uniformité du traitement et de l'équité, mais il faut surtout veiller à ce que les droits fonciers soient accordés conformément à la réglementation gouvernementale en matière d'utilisation du territoire public. Pour ce faire, les analystes doivent notamment consulter :

- le RDE et le **Système d'information et de gestion du territoire public** (SIGT), afin d'obtenir de l'information sur les droits et les contraintes pour un territoire ;
- les partenaires, pour obtenir de l'information complémentaire ou particulière sur un terrain ; ces partenaires peuvent venir d'autres secteurs du MRN (par exemple mines, forêt, énergie) ou d'entités externes, tels le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, le ministère des Transports du Québec, Hydro-Québec, les MRC, les municipalités ou les communautés autochtones ;
- les plans régionaux de développement ainsi que les PATP, pour s'assurer que la décision respecte les orientations gouvernementales et la planification territoriale.

Le Système d'information et de gestion du territoire public est un outil géomatique au moyen duquel le MRN partage avec ses partenaires une vision commune du territoire. Ce système permet de mieux cerner les particularités de chaque région, de déceler les enjeux sociaux, économiques et environnementaux, d'intégrer des renseignements de différentes sources et d'envoyer, en pièce jointe, des cartes thématiques annotées, pour des discussions et des échanges.

53 De plus, la démarche appuyant les décisions doit être effectuée en fonction du processus établi et être adéquatement documentée. Sans un dossier complet, il est impossible de justifier la décision ou de revoir le cheminement ayant mené à l'octroi ou non d'un droit et de statuer sur le bien-fondé de la décision.

54 Il est rarement possible de nous assurer de la légitimité quant aux droits fonciers accordés. La justification des décisions et la documentation afférente sont absentes dans la majorité des dossiers vérifiés. Par surcroît, le processus ne comprend pas d'étapes de révision de l'analyse ou d'approbation des décisions par un supérieur.

55 Pour 85 des 102 dossiers vérifiés relatifs à la vente, à l'échange, à la cession à titre gratuit ou à la location à des fins autres que la villégiature, la documentation concernant l'analyse territoriale est insuffisante et des éléments clés soutenant la décision sont absents. Il peut manquer, selon les dossiers, le traitement qu'a fait l'analyste des droits et des contraintes relevés, l'information relative à la consultation des intervenants, l'analyse de la conformité avec le PATP et la justification globale de la décision d'accorder un droit foncier.

56 Bien que les dossiers contiennent un document ou une annotation précisant que le RDE et le SIGT ont été consultés, l'analyste ne statue pas sur les données extraites quant aux droits et aux contraintes. Il est alors impossible de savoir si l'on a eu raison de continuer l'analyse de la demande ou si cette dernière aurait dû être refusée.

57 D'après les dossiers que nous avons vérifiés, la consultation des différents intervenants est également problématique. Pour 53 des 102 dossiers, il n'y a pas de précisions sur les raisons de l'absence de certaines consultations pourtant requises. Étant donné le manque de précisions, on ne sait pas s'il y avait lieu de consulter ou s'il s'agissait d'une omission dans la démarche.

58 L'analyste doit également s'assurer que l'utilisation projetée d'un terrain correspond à la vocation des zones territoriales déterminées dans les plans régionaux de développement et les PATP. Dans aucun des dossiers vérifiés, il n'y avait de documentation concernant ce type d'analyse.

59 Enfin, pour les retombées et l'impact des projets commerciaux et industriels du point de vue du développement durable, très peu d'outils sont disponibles au MRN. Il est donc difficile pour l'analyste d'apprécier chacun des projets sous cet angle.

60 En somme, bien qu'il y ait eu des manquements dans la mise en œuvre du processus, les droits fonciers ont été accordés. Au MRN, seule la vente d'une terre publique à la valeur marchande doit être approuvée par le directeur régional ou par le responsable de la mise en valeur de la région. Encore là, cette exigence n'a pas été respectée pour 8 des 15 dossiers portant sur la vente à la valeur marchande, soit 53 % des dossiers vérifiés.

Établissement de la valeur

61 À l'issue de l'analyse soutenant l'octroi d'un droit foncier, le ministère doit établir la valeur sur laquelle sera basée la transaction foncière. Le *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État* précise qu'à moins que le règlement ne prévoie un prix ou un loyer différent, une terre est vendue à la valeur marchande établie selon les techniques généralement reconnues en évaluation foncière ou louée à un pourcentage de cette valeur.

62 La valeur marchande se définit comme étant le prix le plus probable de la vente réelle ou présumée d'un immeuble, à une date donnée, sur un marché libre et ouvert à la concurrence, et elle peut être établie selon différentes méthodes. Comme il s'agit d'une estimation de la valeur, la documentation et la justification afférentes prennent toute leur importance, car la justesse de l'évaluation sera déterminante quant aux retombées pour l'État.

63 Il est nécessaire d'établir la valeur marchande pour fixer le prix de vente d'une terre du domaine de l'État, pour déterminer si la valeur d'une terre privée et celle d'une terre publique sont équivalentes dans le cas d'un échange ou pour établir le tarif de location d'un terrain, sauf dans certaines situations prévues par le règlement. Nous présentons à la page suivante quelques tarifs au 1^{er} avril 2012 pour la location ainsi que le loyer minimum, le cas échéant. Ceux-ci ont été adoptés par règlement en 2010 et indexés selon l'indice des prix à la consommation (IPC).

| Type de bail | Tarif | Loyer minimum (par année) |
|--|--|---------------------------|
| Commercial ou industriel | 6 % de la valeur marchande | 271 \$ |
| Abri sommaire en forêt (20 m ²) | 104 \$ par année | s.o. |
| Abri sommaire en forêt (30 m ²) ¹ | 157 \$ par année | s.o. |
| Panneau-réclame | 271 \$ par année | s.o. |
| Villégiature | 6 % de la valeur établie selon le règlement ² | 271 \$ |
| Usage communautaire | 1 % de la valeur marchande | 104 \$ |

1. Ce type de bail est pour la région de l'Abitibi-Témiscamingue seulement.

2. La valeur est fixée pour l'année visée et ajustée selon la proximité d'un plan d'eau et le pôle d'attraction urbain le plus rapproché.

Source : MRN.

64 Afin d'uniformiser le travail des analystes pour établir la valeur marchande, le MRN a mis en place une procédure qui se résume en quatre étapes :

- collecte des données pour l'emplacement à évaluer ;
- collecte des données pour des emplacements comparables ;
- analyse des données ;
- estimation de la valeur marchande.

65 La collecte des données tant pour l'emplacement à évaluer que pour les emplacements comparables est faite par l'analyste. L'analyse des données, si la valeur prévisible est supérieure à 15 000 dollars, doit être faite par l'évaluateur agréé du MRN afin qu'il estime la valeur marchande. Dans les cas où la valeur prévisible est inférieure à 15 000 dollars, on recommande à l'analyste de consulter l'évaluateur agréé du MRN, mais ce n'est pas obligatoire. En effet, l'analyste peut procéder à l'estimation de la valeur marchande s'il a en main les données nécessaires.

66 Les exigences réglementaires liées aux évaluations de la valeur marchande ne sont pas respectées pour la majorité des dossiers vérifiés. Nous n'avons donc pas l'assurance que le MRN obtient une juste valeur pour les terres du domaine de l'État vendues, échangées ou louées.

67 Pour la moitié des 41 dossiers vérifiés portant sur la vente de terres, la documentation servant à appuyer l'estimation de la valeur marchande est insuffisante, notamment à l'égard des données relatives à des emplacements comparables. Pour ces dossiers, la justification de la valeur utilisée n'est pas fournie ; nous ne pouvons donc pas nous assurer que le MRN a obtenu le prix auquel il était en droit de s'attendre.

68 Plus particulièrement, pour les aliénations effectuées par les MRC, telles que les ventes et les échanges, le MRN doit autoriser la transaction au préalable. Toutefois, l'analyse qu'il fait ne lui permet pas de s'assurer du respect des procédures. Dans sa lettre autorisant une vente par la MRC, le ministère mentionne simplement que la transaction doit être effectuée dans le respect de la loi et de ses règlements et qu'elle doit se conclure à la valeur marchande. Le MRN ne connaît pas la valeur à laquelle la transaction est faite ni ne demande à voir les documents appuyant cette valeur.

69 D'autre part, les échanges de terres publiques pour des terres privées peuvent avoir lieu, selon la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, lorsque la transaction est au bénéfice du domaine de l'État. Ainsi, si la valeur de la terre reçue en échange d'une terre de l'État est inférieure, une somme d'argent peut être exigée par le gouvernement pour compenser. Pour les six dossiers vérifiés portant sur des échanges, l'information nécessaire pour justifier les valeurs marchandes établies à des fins de comparaison est insuffisante. Dans un cas, il n'y a aucune évaluation de la valeur marchande ; dans un autre, il n'y a que l'évaluation municipale. Pour les quatre autres dossiers, en plus de la documentation qui est incomplète, l'opinion de l'évaluateur du MRN n'est pas présente alors qu'elle était requise ; la valeur prévisible était supérieure à 15 000 dollars.

70 Les ventes et les échanges de terres auxquels le MRN consent sont définitifs. En fait, les terres ainsi cédées ne font plus partie du domaine de l'État. Le caractère permanent de la transaction accentue l'importance d'établir la juste valeur marchande afin d'assurer les intérêts de la collectivité.

71 Pour les 39 dossiers vérifiés qui ne nécessitaient pas d'évaluation de la valeur marchande, nous n'avons relevé aucune erreur quant au montant du loyer, celui-ci étant généralement fixé dans le règlement.

72 Il en va autrement pour les baux dont le loyer est fixé selon un pourcentage de la valeur marchande, tels ceux à des fins commerciales ou industrielles. Nous avons vérifié 29 dossiers pour lesquels le montant du loyer doit s'appuyer sur la valeur marchande ; pour 11 d'entre eux, la valeur prévisible est supérieure à 15 000 dollars. L'estimation de la valeur doit donc être effectuée par l'évaluateur agréé du MRN. Pourtant, seulement 4 des 11 dossiers comportent cette évaluation ; pour les 7 autres, l'analyse, en plus de ne pas avoir été faite par

l'évaluateur agréé du ministère, est soit non conforme, soit incomplète, voire inexistante. Par exemple, des valeurs basées sur l'évaluation municipale ont été utilisées, sans que ce soit justifié ou que cela fasse l'objet d'une analyse supplémentaire. Dans certains cas, la provenance des valeurs utilisées est tout simplement inconnue.

73 Quant aux 18 dossiers pour lesquels la valeur prévisible est inférieure à 15 000 dollars, soit 4 500 dollars en moyenne par dossier, l'analyse n'a pas permis de justifier adéquatement la valeur marchande et, par conséquent, le tarif de location pour 9 d'entre eux. Pour 4 de ces dossiers, le loyer minimum a été demandé; pourtant, on n'a pas démontré que ce tarif s'appliquait. Dans trois cas, il n'y avait pas d'information à cet égard.

74 Ces situations sont d'autant plus préoccupantes que les baux ne sont pas réévalués régulièrement. Les tarifs de location restent donc inchangés, ce qui prive l'État de retombées financières et crée des iniquités pour les autres locataires des terres de l'État.

Fixation des prix

75 Le principe de développement durable « internalisation des coûts » est défini ainsi: « la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts occasionnés à la société durant leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale ».

76 Les prix établis pour la location des terres de l'État ainsi que les frais d'administration relatifs à la location et à la vente ou à l'échange devraient donc refléter l'ensemble des coûts. Par exemple, pour établir le prix de location d'une terre, en plus du loyer exigé pour l'utilisation du terrain, il faut notamment prendre en compte les frais nécessaires pour effectuer le suivi (suivi financier, mauvaises créances, inspections, etc.) et pour mettre fin à un bail (inspection et frais de nettoyage de l'emplacement, lorsque c'est requis).

77 Les frais d'administration exigibles lors de la location et de l'aliénation des terres ne couvrent pas les coûts pris en charge par le MRN et, si l'on tient compte de l'inflation, ils sont inférieurs aux frais exigés en 1989. De plus, les tarifs pour la location des terres du domaine de l'État ne sont pas établis en fonction du risque.

78 Nous présentons à la page suivante les frais exigibles lors de l'aliénation et de la location de terres. Notons que les années mentionnées sont celles où des modifications ont été apportées au *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*. Nous donnons aussi les frais de 1989 ajustés selon l'IPC en 2010, et ce, à des fins de comparaison.

| | 1989 | 1999 | 2001 | 2003 | 2010 | IPC ¹ 2010 |
|--|------------------|------------------|------|------|------------------|--------------------------|
| Frais administratifs d'ouverture du dossier (\$) | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 ² | 39 |
| Frais pour la vente (\$) | 200 ³ | 200 ³ | 200 | 200 | 300 ² | 309 |
| Frais pour la location et l'échange (\$) | 200 | 200 | 200 | 200 | 300 ² | 309 |
| Frais pour le transfert de bail (\$) | 100 | 100 | 35 | 35 | 100 ² | 154 |
| Frais pour les travaux de mise en valeur lors du développement de la villégiature (\$) | s.o. | s.o. | s.o. | s.o. | 700 ² | s.o. |

1. Les frais de 1989 ont été indexés selon l'IPC.

2. Les frais sont dorénavant ajustés annuellement selon l'IPC.

3. Les frais sont majorés de 1 % pour la partie du montant de la vente qui excède 2000 dollars ; toutefois, le maximum est de 500 dollars.

79 Comme on peut le voir ci-dessus, de 1989 à 2010, certains frais sont restés les mêmes, d'autres ont diminué. En 2010, une modification réglementaire a été apportée pour ajuster plusieurs tarifs et prévoir l'indexation pour l'ensemble des frais selon l'indice des prix à la consommation.

80 Cependant, lorsqu'on tient compte de l'inflation depuis 1989 et même si l'on considère l'ajustement des tarifs de 2010, plusieurs de ces frais ont effectivement baissé. À titre d'exemple, si les frais d'ouverture du dossier avaient été indexés depuis 1989, ils auraient été de 39 dollars en 2010. Qui plus est, comme il s'agit des seuls frais demandés pour analyser la demande, et ce, peu importe la complexité de celle-ci, le montant est nettement insuffisant pour couvrir les coûts de l'analyse dans le cas où il n'y a finalement pas de transaction foncière.

81 Pour les frais d'administration exigibles pour la vente, la location et l'échange, les modifications au règlement apportées en 2010 les ont fait passer de 200 à 300 dollars. Ce tarif ne tient pas compte de l'inflation. De surcroît, il est insuffisant pour supporter tous les coûts puisque, selon une analyse effectuée par le MRN en 2004, ceux-ci sont nettement supérieurs, et ce, pour tous ces types de transactions. Selon cette analyse, les coûts de la gestion d'un dossier de vente sont évalués à 831 dollars pour une demande simple et à 2325 dollars pour une demande complexe.

82 Par ailleurs, pour les dossiers vérifiés portant sur des échanges de terrains, la transaction peut prendre de deux à neuf ans. Pourtant, peu importe la durée du traitement et la complexité du dossier, les frais exigés étaient de 325 dollars au 1^{er} octobre 2010, soit 25 dollars pour l'ouverture du dossier et 300 dollars pour les frais exigibles lors de la transaction. De plus, pour une

vente de 25 000 dollars en 1989, les frais exigés étaient moindres en 2010 (300 dollars) qu'en 1989 (430 dollars). Malgré l'ajustement annuel, il en résulte un manque à gagner qui doit être compensé par la collectivité.

Prix des loyers

83 Certains loyers relatifs aux terres du domaine de l'État sont calculés en fonction d'un pourcentage de la valeur marchande ou, pour la villégiature, de la valeur établie à partir de la **valeur de référence**, peu importe l'utilisation qui en est faite et le risque qui y est lié. Voici quelques détails à cet égard. Notons que les années mentionnées sont celles où des modifications ont été apportées au *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*.

La valeur d'une terre pour la villégiature est fonction de la valeur de référence pour l'année visée, qui est prescrite par règlement et ajustée selon la proximité d'un plan d'eau et le pôle d'attraction urbain le plus rapproché.

| | 1989 | 1999 | 2001 | 2003 | 2010 |
|--|-------|-------|-------|-------|--------|
| Loyer annuel en fonction de la valeur (fins commerciales, industrielles ou villégiature) | 10 % | 8 % | 8 % | 8 % | 6 % |
| Loyer minimum | 50 \$ | 65 \$ | 68 \$ | 71 \$ | 260 \$ |
| Loyer annuel en fonction de la valeur (usage communautaire) | 1 % | 1 % | 1 % | 1 % | 1 % |
| Loyer minimum | 50 \$ | 65 \$ | 68 \$ | 71 \$ | 100 \$ |

Source : *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*.

84 En 2010, comme les valeurs de référence ont été mises à jour pour les baux concernant la villégiature et qu'elles ont connu de fortes hausses, le ministère a réduit par règlement son taux de location de 8 à 6 % de la valeur. Cela a eu pour effet de limiter l'augmentation liée à la mise à jour des valeurs de référence. Le MRN a également permis d'étaler les hausses de loyer sur trois ans afin d'atténuer l'effet de l'augmentation sur les loyers. Les valeurs de référence avaient été mises à jour la dernière fois en 2003.

85 Cette baisse du taux de location a également touché d'autres types de baux, tels que les baux résidentiels, commerciaux et industriels, alors que leur valeur n'a pas été modifiée. La décision a eu comme impact de diminuer les revenus de location de près de 1 500 baux, ce qui représente un manque à gagner de 220 000 dollars annuellement.

86 Par ailleurs, les loyers pour un usage résidentiel, commercial ou industriel ne sont pas établis en fonction du risque que comporte l'utilisation des terres publiques. Par exemple, le taux appliqué est le même, que ce soit pour des baux à des fins d'exploitation d'une bleuetière ou pour des baux liés à l'entreposage d'explosifs ou de carcasses de voitures. Pourtant, les coûts que l'État doit assumer risquent d'être plus importants pour ce dernier type d'utilisation tant du point de vue du contrôle qu'il doit exercer que sur le plan de la restauration des lieux si le locataire fuit ses responsabilités.

Recommandations

87 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 4 S'assurer que l'analyse socioéconomique est obtenue et que les exigences relatives au développement durable sont remplies avant d'accorder un droit foncier à des fins commerciales ou industrielles.
- 5 S'assurer que les décisions relatives à l'octroi de droits fonciers sont suffisamment justifiées, notamment à l'égard de l'analyse territoriale, et que la documentation soutenant ces décisions est présente dans les dossiers.
- 6 S'assurer que les exigences réglementaires se rapportant aux évaluations de la valeur marchande des terres de l'État sont respectées et que la valeur obtenue est juste.
- 7 S'assurer que la tarification des frais d'administration relatifs à la location et à l'aliénation des terres de l'État couvre l'ensemble des coûts.

2.4 Suivi de l'octroi des droits fonciers

88 La *Loi sur les terres du domaine de l'État* donne au ministère la responsabilité d'effectuer le suivi des droits accordés ainsi que le pouvoir d'agir si un locataire, un acquéreur ou un cessionnaire d'une terre n'a pas respecté une des conditions d'une vente, d'une cession ou d'un bail. Le MRN peut alors exiger que des correctifs soient apportés ou, à défaut, procéder à la révocation de la vente, de la cession ou du bail.

89 Pour les locations, les obligations des locataires sont précisées dans le bail, lequel inclut notamment des clauses obligeant le locataire à :

- occuper les lieux aux fins mentionnées dans le bail ;
- se conformer à toutes les lois et aux règlements qui en découlent ;
- libérer le terrain et remettre les lieux en état satisfaisant lorsque le bail prend fin.

90 Le ministère peut céder à une municipalité des terres du domaine de l'État à titre gratuit, mais seulement pour les usages prévus dans le règlement (notamment pour une voie publique, des services administratifs municipaux, des lieux pour l'élimination de matières résiduelles ou la protection d'un réservoir d'eau potable). Lors de telles transactions, le contrat de cession spécifie :

- la fin de l'utilisation projetée ;
- l'interdiction, pour les 30 premières années, de se départir des terres sans l'autorisation préalable du ministère.

91 Le suivi des droits accordés effectué par le MRN est déficient autant pour le respect de l'usage prévu au cours de la location que pour l'état du terrain à la fin du bail. Le ministère réalise très peu de suivis et ceux qu'il fait ne sont pas basés sur le risque.

Respect de l'usage

92 Le ministère n'a pas de procédures pour s'assurer du respect, par le locataire ou le cessionnaire, de l'utilisation convenue dans un bail ou dans un contrat de cession à titre gratuit. Des 68 baux en cours vérifiés, seulement 7 ont fait l'objet d'un suivi depuis 2006. Ces inspections ont été faites entre autres pour les 3 raisons suivantes : non-paiement du loyer, achat par le locataire du terrain, réalisation d'une inspection puisque le ministère était dans le secteur. Pour les cessions à titre gratuit (17 dossiers vérifiés), bien que l'utilisation doive correspondre à ce qui est prévu dans le règlement pour justifier ce privilège, le ministère n'a procédé à aucun suivi auprès de la municipalité.

93 Pourtant, effectuer un contrôle pour s'assurer que l'occupation des lieux est conforme à l'usage initialement prévu est nécessaire ; il permet d'établir une tarification juste, et ce, dans plusieurs situations. Prenons par exemple un bail dont le loyer correspond à 1 % de la valeur marchande, comme un bail à des fins communautaires ou à des fins de protection de la nature. Bien que le MRN ait des exigences particulières, il ne s'assure pas que les conditions liées à un tel bail ont été bien ciblées au départ et qu'elles sont toujours remplies année après année. Nous avons relevé une situation où il a fallu 15 ans au ministère pour découvrir que le bail n'était pas classé selon l'usage qui en était fait. À la suite de la révision, la tarification a été établie en fonction d'un usage industriel. Ainsi, en 2013, le bail est passé de 104 à 750 dollars par année. Le MRN a perdu près de 8100 dollars pour ce seul cas.

94 Les abris sommaires sont sujets à des spécifications strictes relativement au bâtiment, à la superficie du plancher et à la distance de l'emplacement par rapport à un lac ou à cours d'eau. Des 13 dossiers vérifiés, seulement 2 ont fait l'objet de suivis. Ces derniers ont d'ailleurs montré que les installations n'étaient pas conformes aux normes établies. Toutefois, le MRN n'a accompli aucune action afin d'obliger les locataires à respecter les conditions figurant dans les baux qu'ils avaient signés. Rappelons que le ministère a l'autorité nécessaire pour intervenir lorsque des situations non conformes ou irrégulières se présentent. Or, en l'absence de suivis, le MRN peut difficilement jouer son rôle et s'expose à certains risques. Il suffit de penser aux pertes de revenus potentielles, aux iniquités pour les locataires, aux cas de non-conformité qui perdurent ou aux coûts futurs liés, par exemple, aux démantèlements de bâtiments ou à la décontamination de terrains.

Suivi à la fin d'un bail

95 À la fin d'un bail, le MRN demande au locataire de remplir et de signer un formulaire attestant la libération des lieux et leur remise dans un état satisfaisant. Selon le jugement de l'analyste, le locataire doit fournir, sur demande, des photos montrant que le terrain est libéré de toute structure. De plus, des inspections doivent être planifiées par le ministère si cela est jugé nécessaire ou lorsque le formulaire dûment rempli n'a pas été reçu.

96 Cette procédure comporte des lacunes importantes. D'une part, les critères définissant ce qu'est une remise en état des lieux satisfaisante ne sont pas établis. Par conséquent, les analystes n'ont pas de base sur laquelle s'appuyer pour prendre une décision.

97 D'autre part, bien que des photos soient parfois demandées, elles ne peuvent, à elles seules, attester que le site est libéré en bonne et due forme. Des photos ont été obtenues pour 11 dossiers ; celles-ci ne permettent pas de porter un jugement sur l'état des lieux pour 7 d'entre eux.

98 Par exemple, certaines photos montrent la présence d'un bâtiment, alors qu'il ne doit pas y avoir d'infrastructures. Dans un autre cas, un terrain de 28 000 m² a été loué à des fins industrielles ; il a servi de lieu d'élimination de carcasses de voitures. Le locataire a reçu la confirmation de la résiliation du bail et de la fermeture du dossier sans qu'une inspection préalable des lieux ait été faite par le MRN. Or, dans le dossier, le formulaire de déclaration de libération des lieux est accompagné de photos prises en hiver et le site est recouvert de neige. La résiliation du bail, basée seulement sur ces photos, soulève un doute sur l'état du terrain : on ne sait pas si les lieux ont été libérés de la façon dont le ministère le souhaite et s'ils sont exempts de contamination.

99 Des 56 dossiers portant sur des baux terminés que nous avons vérifiés, 3 n'ont pas nécessité de procédures de suivi avant la lettre de confirmation de la résiliation du bail par le MRN. Pour les 53 dossiers restants, le locataire a été libéré de ses obligations dans 25 cas, bien que les exigences n'aient pas toutes été remplies (absence du formulaire de déclaration ou des photos requises). Dans deux cas, la date de la lettre du ministère confirmant la résiliation du bail était même antérieure à celle du formulaire de déclaration de libération des lieux signée par le locataire.

100 Les balises qui permettraient de cibler les inspections ne sont pas définies. Il en ressort que, pour certains dossiers, les analystes ont décidé qu'une visite sur le terrain devait être faite et que, pour d'autres, qui représentaient un risque environnemental plus élevé, aucune visite n'a été effectuée. Par exemple, le MRN a mis fin à une location pour un site d'élimination des déchets sans pour autant exiger une inspection. Par ailleurs, dans sept des huit dossiers pour lesquels une inspection a été demandée, la lettre de confirmation de la résiliation du bail a été envoyée avant que l'inspection ne soit réalisée.

101 En procédant ainsi, le MRN risque de reprendre des terres dont l'état s'est détérioré du point de vue tant économique qu'environnemental. Il s'expose également à des coûts potentiellement élevés de remise en état des lieux, par exemple pour des travaux de décontamination. Il limite également ses recours en cas de non-conformité.

Recommandation

102 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 8** Effectuer un suivi basé sur les risques afin de veiller à ce que l'utilisation des terres du domaine de l'État soit conforme à l'usage précisé dans le bail et que, à la fin de celui-ci, la remise en état des lieux soit satisfaisante.

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère des Ressources naturelles

« Le ministère des Ressources naturelles accueille favorablement l'ensemble des recommandations formulées par le Vérificateur général et les traitera avec rigueur. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de vérification et portée des travaux
- Annexe 2** Rôles et responsabilités du ministère
- Annexe 3** Répartition des résultats selon les dossiers vérifiés

Sigles

| | | | |
|------------|-------------------------------------|-------------|--|
| IPC | Indice des prix à la consommation | PATP | Plan d'affectation du territoire public |
| MRC | Municipalité régionale de comté | RDE | Registre du domaine de l'État |
| MRN | Ministère des Ressources naturelles | SIGT | Système d'information et de gestion du territoire public |

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur le développement durable*, la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, la *Loi sur les terres du domaine de l'État* et les ententes intervenues entre le MRN et les MRC en matière de délégation de pouvoirs. Les travaux de vérification 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 des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

| Objectifs de vérification | Critères d'évaluation |
|---|--|
| S'assurer que le MRN accorde les droits fonciers (vente, échange, cession et location) sur les terres du domaine de l'État dans le respect de l'encadrement légal et réglementaire ainsi que des saines pratiques de gestion. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Le MRN a mis en place un processus afin que les décisions menant à l'octroi des droits fonciers s'appuient sur le cadre légal et réglementaire et les saines pratiques de gestion (orientations gouvernementales, principes de développement durable, planification territoriale, contraintes et droits existants, etc.). ■ Le processus établi pour l'octroi des droits fonciers est suivi et soutenu par des analyses complètes et documentées. ■ Le MRN obtient une juste valeur en contrepartie des terres du domaine de l'État cédées ou louées. ■ Le MRN effectue le suivi des droits fonciers accordés et apporte les correctifs requis, le cas échéant. |
| S'assurer que le MRN encadre les pouvoirs et les responsabilités délégués aux MRC relativement à l'octroi de droits fonciers sur les terres du domaine de l'État et effectue un suivi à cet égard. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Le MRN a planifié et mis en œuvre un mécanisme pour la délégation de la gestion aux MRC. ■ Le MRN s'assure du respect des conventions et des ententes conclues avec les MRC et prend des mesures, le cas échéant. |

Portée des travaux

La présente vérification concerne la gestion des droits fonciers faite par le MRN. Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de différents secteurs du ministère, et ce, autant dans les bureaux régionaux qu'au MRN. Nous avons également rencontré des représentants des MRC afin de prendre connaissance de leurs points de vue et de recueillir de l'information complémentaire utile à nos travaux.

De plus, nous avons vérifié 190 dossiers portant sur la vente, l'échange, la cession à titre gratuit ou la location (baux commerciaux ou industriels, villégiature, abris sommaires, besoins communautaires).

De ce nombre, 154 dossiers portent sur des transactions que 5 des 10 directions générales régionales du ministère ont effectuées. Voici ces 5 directions régionales :

- Abitibi-Témiscamingue ;
- Côte-Nord ;
- Laurentides ;
- Outaouais ;
- Saguenay-Lac-Saint-Jean.

De même, 36 dossiers concernent des transactions effectuées par 4 MRC délégataires, soit une MRC par région choisie à l'exception de l'Abitibi-Témiscamingue, région où il n'y avait pas de délégation des activités de gestion du territoire public au moment de nos travaux. Ce sont les MRC suivantes :

- MRC des Laurentides ;
- MRC de Lac-Saint-Jean-Est ;
- MRC de Manicouagan ;
- MRC de La Vallée-de-la-Gatineau.

Les résultats de notre vérification ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des directions générales régionales du ministère, mais les constats formulés dans ce rapport donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments qu'elles doivent prendre en compte.

Nos travaux se sont déroulés de septembre 2012 à novembre 2013. La vérification a porté principalement sur les activités des années 2006 à 2013, mais certains éléments ont trait à des situations antérieures à cette période.

Annexe 2 Rôles et responsabilités du ministère

| | |
|------------------|---|
| Mission | Assurer, dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée, la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles ainsi que des terres du domaine de l'État. |
| Fonctions | <ul style="list-style-type: none">■ Accorder et gérer les droits de propriété et d'usage des ressources hydrauliques, minérales, énergétiques et forestières du domaine de l'État ;■ Gérer les terres du domaine de l'État, conformément à la <i>Loi sur les terres du domaine de l'État</i> ;■ Élaborer et mettre en œuvre des plans et des programmes pour la conservation, la mise en valeur, l'exploitation et la transformation au Québec des ressources hydrauliques, minérales, énergétiques et forestières ;■ Favoriser l'aménagement, la conservation et la mise en valeur des terres du domaine de l'État ;■ Assurer, sur les terres du domaine de l'État, la compatibilité des activités d'aménagement et d'exploitation des ressources et des autres activités et utilisations qui sont sous sa responsabilité avec les affectations prévues dans les PATP ;■ Veiller au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec ;■ Effectuer la tenue de registres des droits concédés se rapportant au domaine de l'État ;■ Appliquer les lois concernant le cadastre, la cartographie, la publicité foncière et les ressources minérales, hydrauliques, énergétiques et forestières ;■ Diriger l'organisation et l'inspection du Bureau de la publicité foncière et des bureaux de la publicité des droits établis dans les circonscriptions foncières du Québec. |

Annexe 3 Répartition des résultats selon les dossiers vérifiés

| | MRN | MRC | Total |
|---|-----------|-----------|------------|
| Demandes d'utilisation du territoire | | | |
| Fins commerciales et industrielles – ventes | 3 | 3 | 6 |
| Fins commerciales et industrielles – location | 14 | 4 | 18 |
| Fins commerciales – échanges | 1 | 1 | 2 |
| Dossiers exclus ¹ | -2 | -2 | -4 |
| Total | 16 | 6 | 22 |
| Dossiers non conformes | 12 | 6 | 18 |
| Analyse soutenant l'octroi | | | |
| Fins commerciales et industrielles – ventes | 3 | 3 | 6 |
| Fins commerciales et industrielles – location | 14 | 4 | 18 |
| Fins commerciales – échanges | 1 | 1 | 2 |
| Autres fins – ventes | 6 | 6 | 12 |
| Autres fins – location | 21 | 8 | 29 |
| Autres fins – échanges | 3 | 1 | 4 |
| Villégiature – ventes | 23 | 2 | 25 |
| Cessions à titre gratuit | 16 | 1 | 17 |
| Dossiers exclus ² | -9 | -2 | -11 |
| Total | 78 | 24 | 102 |
| Dossiers non conformes | 64 | 21 | 85 |
| Établissement de la valeur – ventes | | | |
| Fins commerciales et industrielles – ventes | 3 | 3 | 6 |
| Autres fins – ventes | 6 | 6 | 12 |
| Villégiature – ventes | 23 | 2 | 25 |
| Dossiers exclus ³ | -2 | - | -2 |
| Total | 30 | 11 | 41 |
| Dossiers non conformes | 15 | 6 | 21 |
| Établissement de la valeur – échanges | | | |
| Fins commerciales – échanges | 1 | 1 | 2 |
| Autres fins – échanges | 3 | 1 | 4 |
| Total | 4 | 2 | 6 |
| Dossiers non conformes | 4 | 2 | 6 |

1. Nous avons exclu les dossiers qui ont été traités avant 1989, alors que l'exigence d'une étude socioéconomique n'était pas requise.

2. Les dossiers ont été exclus de l'analyse parce que le droit a été accordé depuis longtemps.

3. Ces dossiers ne nécessitaient pas d'évaluation de la valeur marchande.

| | MRN | MRC | Total |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Établissement de la valeur – location | | | |
| Fins commerciales et industrielles – location | 14 | 4 | 18 |
| Autres fins – location | 21 | 8 | 29 |
| Villégiature – location | 11 | 10 | 21 |
| Dossiers exclus ³ | -26 | -13 | -39 |
| Total | 20 | 9 | 29 |
| Établissement d'une location dont la valeur du terrain est supérieure à 15 000 \$ | 6 | 5 | 11 |
| Dossiers non conformes | 2 | 5 | 7 |
| Établissement d'une location dont la valeur du terrain est inférieure à 15 000 \$ | 14 | 4 | 18 |
| Dossiers non conformes | 6 | 3 | 9 |
| Suivi de l'octroi des droits fonciers – respect de l'usage | | | |
| Fins commerciales et industrielles – location | 14 | 4 | 18 |
| Autres fins – location | 11 | 5 | 16 |
| Abris sommaires – location ⁴ | 10 | 3 | 13 |
| Villégiature – location | 11 | 10 | 21 |
| Total – baux actifs | 46 | 22 | 68 |
| Dossiers pour lesquels aucun suivi n'a été fait | 40 | 21 | 61 |
| Suivi de l'octroi des droits fonciers – suivi à la fin d'un bail | | | |
| Suivi de baux terminés | 56 | – | 56 |
| Dossiers exclus ⁵ | -3 | – | -3 |
| Total | 53 | – | 53 |
| Dossiers non conformes | 25 | – | 25 |

3. Ces dossiers ne nécessitent pas d'évaluation de la valeur marchande.

4. Dans cette catégorie, les dossiers pour lesquels aucun suivi n'a été fait se chiffrent à huit pour le MRN et à trois pour les MRC.

5. Nous avons exclu les dossiers pour lesquels le MRN n'a pas eu à effectuer de suivi avant la lettre de confirmation de la résiliation du bail : le terrain a été acheté par le locataire ou un nouveau bail lui a été accordé.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2014

Fonds vert : gestion et aide financière

Ministère du Développement durable, de l'Environnement,
de la Faune et des Parcs
Ministère des Transports du Québec
Ministère de la Santé et des Services sociaux

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le Québec a mis sur pied le Fonds vert en juin 2006, dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*. Le Fonds vise, entre autres, à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable.

Depuis sa création en 2006, 2,1 milliards de dollars perçus par le gouvernement y ont été versés.

Nous voulions dans un premier temps nous assurer que le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) a mis en place un cadre de gestion permettant d'assurer l'atteinte des objectifs du Fonds vert. Dans un deuxième temps, nous voulions vérifier si le MDDEFP, le ministère des Transports du Québec (MTQ) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), en tant que ministères responsables de programmes financés au moyen du Fonds vert, gèrent les ressources mises à leur disposition avec efficacité et efficacité.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant le Fonds vert.

Le MDDEFP n'a pas mis en place de cadre de gestion axée sur les résultats. Cela aurait favorisé l'évaluation de l'apport du Fonds vert au développement durable. Le ministère n'a pas déterminé d'objectifs propres au Fonds vert pour certains secteurs d'activité, ce qui rend difficile l'orientation des actions et l'évaluation des résultats.

L'information que le MDDEFP rend publique concernant le Fonds vert est éparse et incomplète. La page du site Internet consacrée au Fonds vert ne contient pratiquement pas d'information. Par ailleurs, dans le rapport annuel de gestion du ministère et les documents d'information sectorielle publiés, la présentation des résultats n'est pas toujours mise en lien avec les ressources investies par le Fonds vert. Il est donc difficile d'avoir une image des résultats obtenus.

Le MDDEFP, le MTQ et le MSSS ont accordé de l'aide financière à certains projets sans lancer d'appel de propositions et sans avoir recours à des critères précis pour les évaluer. Lorsque des ministères choisissent des projets sans préalablement faire d'appel de propositions ou sans envisager d'autres bénéficiaires, il existe un risque d'iniquité. L'absence de critères d'évaluation précis ne permet pas non plus de s'assurer de la sélection des meilleurs projets.

Le MDDEFP, le MTQ et le MSSS ont fixé des objectifs quant aux projets pour lesquels ils ont accordé de l'aide financière. Toutefois, les objectifs pour certains projets du MDDEFP et du MTQ ne sont ni précis ni mesurables. De plus, le suivi des projets des trois ministères comporte des lacunes. Lorsqu'il n'y a pas d'objectifs précis et mesurables ni de suivi adéquat, il est difficile d'apprécier les résultats et de contrôler l'efficacité de l'utilisation des sommes provenant du Fonds vert.

Le MDDEFP et le MTQ ne suivent pas périodiquement les résultats obtenus pour certains des programmes relatifs au Fonds vert. De plus, le MDDEFP ne procède pas à des évaluations de programme lorsque c'est nécessaire. Le MDDEFP et le MTQ n'ont pas fixé d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour certains de leurs programmes, et n'effectuent pas toujours le suivi du degré d'atteinte de ceux qu'ils ont fixés. Or, s'il n'y a pas d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats ni d'évaluation périodique de leur atteinte, il est difficile d'apprécier l'efficacité et l'efficience avec laquelle ces programmes sont gérés.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MDDEFP, du MTQ et du MSSS. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

- 1** Mettre en place un cadre de gestion qui permet d'évaluer l'apport du Fonds vert au développement durable, notamment en :
 - déterminant des objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats et en effectuant un suivi de leur atteinte ;
 - diffusant l'information importante relative au Fonds vert, dont celle concernant son fonctionnement, les objectifs et les programmes qui y sont liés, ses revenus, ses dépenses ainsi que ses résultats.
- 8** S'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert.

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, au ministère des Transports du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 2** Procéder par appel de propositions et utiliser des critères précis pour évaluer les projets, les prioriser et les sélectionner ; en cas de dérogation, consigner dans le dossier les justifications suffisantes pour soutenir les choix effectués.
- 3** Définir les dépenses qui sont admissibles en tant que frais d'administration que les bénéficiaires peuvent réclamer au Fonds vert et les limites y afférentes.

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs et au ministère des Transports du Québec

- 5** Fixer des objectifs précis et mesurables pour chacun des projets financés au moyen du Fonds vert, évaluer périodiquement les résultats obtenus et prendre des mesures correctives afin que la situation soit redressée, s'il y a lieu.
- 6** Fixer des objectifs précis et mesurables, axés sur les résultats, pour chacun des programmes financés par l'intermédiaire du Fonds vert et évaluer périodiquement leur atteinte.
- 7** Procéder à des évaluations de programme ou achever celles en cours et prendre des mesures correctives, lorsque c'est nécessaire.

Recommandation au ministère des Transports du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 4** S'assurer que les ententes prises avec les bénéficiaires permettent leur résiliation et le recouvrement de l'aide financière accordée lorsqu'elles ne sont pas respectées.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1 Mise en contexte | 6 |
| 2 Résultats de la vérification | 12 |
| 2.1 Gestion du Fonds vert | 12 |
| Gestion stratégique | |
| Diffusion de l'information | |
| Recommandation | |
| 2.2 Gestion des programmes financés par le Fonds vert | 16 |
| Aide financière | |
| Évaluation des résultats relatifs aux programmes | |
| Recommandations | |
| | |
| Commentaires des entités vérifiées | 25 |
| Annexes et sigles | 29 |

Le nom des entités était à jour en date du 22 avril 2014.

Équipe

Caroline Rivard
Directrice de vérification
Ousmane Fall
Roberto Grondin
Francis Michaud
Carl Touzin
Anne Turcotte
Philippe Valentine
Christian Villeneuve

1 Mise en contexte

1 Le gouvernement du Québec a créé le Fonds vert en juin 2006, dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*. Selon la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, le Fonds « vise, entre autres, à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental ». La gestion du Fonds vert a été confiée au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP).

2 Plus de 2,1 milliards de dollars de revenus ont été versés au Fonds vert de 2006 à 2013, lesquels proviennent notamment de nouvelles redevances déterminées par la réglementation. Selon les évaluations du ministère, les revenus du Fonds vert et les activités qui y sont liées pourraient s'accroître considérablement au cours des prochaines années, principalement grâce aux recettes attendues à la suite de l'instauration du marché du carbone. En effet, le gouvernement estime que ce marché générera, de 2013 à 2020, des revenus de 2,7 milliards de dollars qui seront versés dans le Fonds vert. Étant donné que la période de perception de la redevance sur les carburants et les combustibles fossiles a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2014, le budget du plan d'action sur les changements climatiques afférent à cette période est de plus de 3 milliards de dollars.

3 Le Fonds vert est un fonds spécial en vertu de la *Loi sur l'administration financière*. Pour un ministère, l'un des avantages de ce type de fonds est de conserver les soldes non dépensés en fin d'année, contrairement aux crédits habituels pour lesquels une autorisation en ce sens doit être obtenue annuellement. Il est à noter que certaines améliorations devraient être apportées à l'information présentée dans le *Budget des fonds spéciaux* afin de faciliter le contrôle parlementaire. Le chapitre 4 du rapport du Vérificateur général portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes pour 2013-2014 traite de ces améliorations.

4 L'importance du Fonds vert en tant que levier financier pour le développement durable, l'expectative de revenus encore plus substantiels pour les années à venir ainsi que la dispersion de l'information et l'absence de certains renseignements auxquelles font face les parlementaires dans l'exercice de leur contrôle sur les activités liées aux fonds spéciaux ont motivé le commissaire au développement durable à effectuer une vérification de ce fonds. Il a voulu notamment s'assurer que les mesures de gestion adéquates sont mises en œuvre.

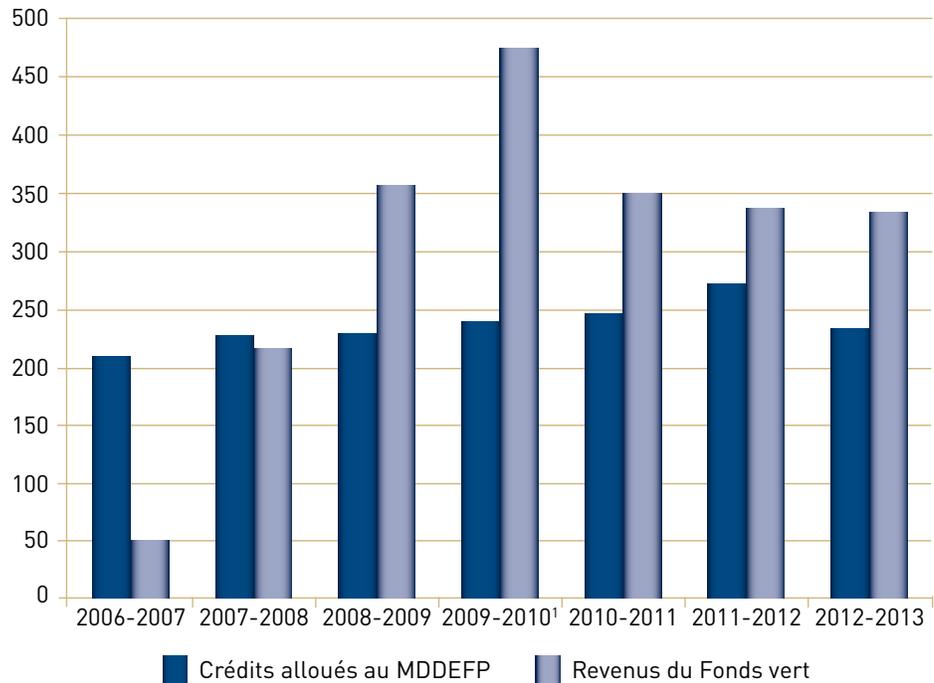
Activités et ressources financières

5 Le Fonds vert recueille des revenus relatifs à six secteurs d'activité. Ces sommes servent à la réalisation de programmes dans le secteur pour lequel elles ont été collectées. Nous présentons ci-dessous ces secteurs et nous les décrivons plus en détail dans l'annexe 2.

| | |
|---------------------------------|---|
| Changements climatiques | Redevances sur les carburants et combustibles fossiles servant à financer des programmes de réduction ou d'évitement de gaz à effet de serre et des programmes d'adaptation aux changements climatiques |
| Matières résiduelles | Redevances affectées au financement de programmes permettant notamment de réduire le volume de matières à éliminer |
| Autorisations environnementales | Tarifification des services d'analyse du ministère en lien, par exemple, avec les autorisations, les approbations ou les certificats délivrés par celui-ci conformément aux lois et règlements en vigueur |
| Barrages | Compensation financière reçue du gouvernement du Canada afin d'assumer les coûts relatifs à trois barrages qui lui appartenaient auparavant |
| Eau | Redevances liées à l'utilisation d'un volume d'eau supérieur au seuil déterminé, en vue de servir au financement de mesures assurant la gouvernance de l'eau |
| Autres activités | Revenus désignés comme devant être versés dans le Fonds vert, qui peuvent financer des activités que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions |

6 D'importantes sommes sont versées annuellement dans le Fonds vert : par exemple, pour l'année 2012-2013, elles se sont élevées à 339 millions de dollars. À titre comparatif, ces sommes sont plus importantes que les crédits alloués au MDDEFP, qui en assure la gestion (figure 1).

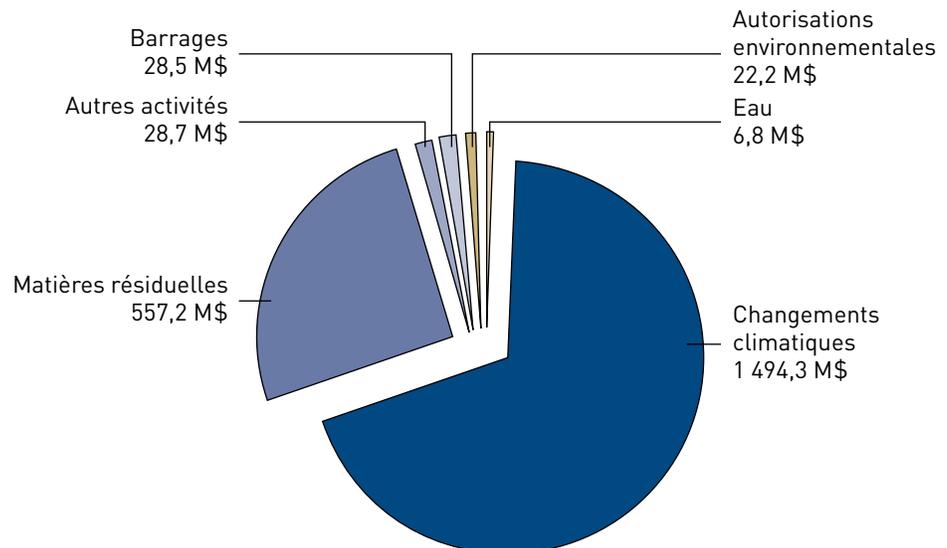
Figure 1 Crédits alloués au ministère et revenus du Fonds vert (en millions de dollars)



1. En 2009-2010, près de 200 millions de dollars ont été constatés dans les revenus du Fonds vert concernant un transfert de 350 millions accordés par le gouvernement fédéral en 2007.

7 La figure 2 présente les revenus du Fonds vert jusqu'en mars 2013 par secteur d'activité.

Figure 2 Revenus du Fonds vert par secteur d'activité (de juin 2006 à mars 2013)



8 Au 31 mars 2013, environ 75 % des revenus du Fonds vert avaient été utilisés et il subsistait un solde de près de 500 millions de dollars. Le tableau 1 présente les résultats par secteur d'activité.

Tableau 1 Résultats de juin 2006 à mars 2013 (en millions de dollars)

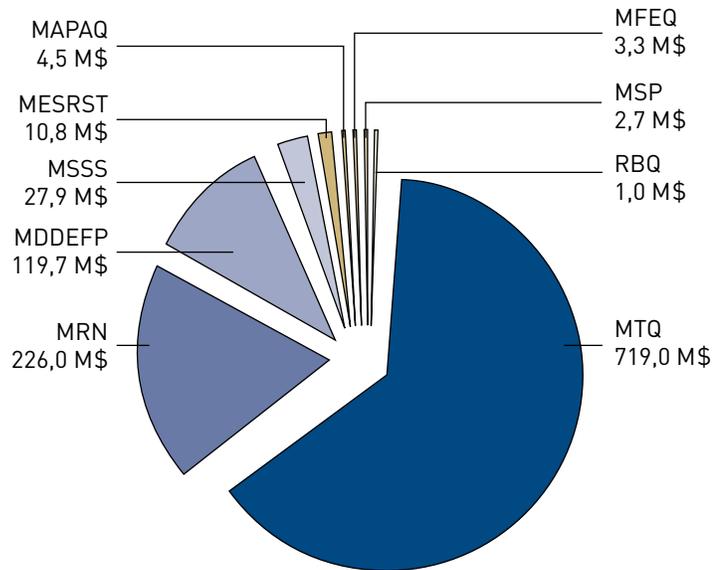
| | Changements climatiques | Matières résiduelles | Autorisations environnementales | Barrages | Eau | Autres activités | Total |
|------------------------------|-------------------------|----------------------|---------------------------------|-------------|------------|------------------|----------------|
| Revenus | 1 494,3 | 557,2 | 22,2 | 28,5 | 6,8 | 28,7 | 2 137,7 |
| Dépenses | 1 114,9 | 480,0 | 22,2 | 6,5 | 0,7 | 14,8 | 1 639,1 |
| Solde au 31 mars 2013 | 379,4 | 77,2 | - | 22,0 | 6,1 | 13,9 | 498,6 |

9 Même s'il est le gestionnaire désigné du Fonds vert, le MDDEFP n'est pas le seul ministère à mettre en œuvre des programmes au moyen des sommes qui s'y trouvent.

10 D'une part, dans le secteur des changements climatiques, la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* accorde au MDDEFP le pouvoir de conclure des ententes avec d'autres ministères. Ces derniers peuvent ainsi utiliser les sommes contenues dans le Fonds pour réaliser des activités qui permettent de mener à bien des mesures incluses dans les plans pluriannuels sur les changements climatiques.

11 De juin 2006 à mars 2013, neuf ministères et organismes gouvernementaux ont dépensé des sommes totalisant 1,1 milliard de dollars provenant du Fonds vert pour effectuer des activités se rapportant aux changements climatiques. La figure 3 présente la répartition des sommes entre ces entités.

Figure 3 Répartition des dépenses à l'égard des changements climatiques (de juin 2006 à mars 2013)¹



1. À la suite de la création de nouveaux ministères et des modifications dans la répartition des responsabilités gouvernementales, les activités pour lesquelles l'ancien ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation était responsable selon le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques ont été prises en charge par le MFEQ et le MESRST.

| | |
|--------|--|
| MAPAQ | Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation |
| MESRST | Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie |
| MFEQ | Ministère des Finances et de l'Économie |
| MRN | Ministère des Ressources naturelles |
| MSP | Ministère de la Sécurité publique |
| MSSS | Ministère de la Santé et des Services sociaux |
| MTQ | Ministère des Transports du Québec |
| RBQ | Régie du bâtiment du Québec |

12 D'autre part, dans le secteur des matières résiduelles, le MDDEFP a conclu une entente avec RECYC-QUÉBEC afin que cette dernière mette en œuvre certaines actions mentionnées dans la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*. Ces actions s'ajoutent aux interventions du ministère. Ainsi, 55 millions de dollars provenant du Fonds vert ont été attribués à RECYC-QUÉBEC.

13 Les interventions dans les autres secteurs d'activité (autorisations environnementales, barrages, eau et autres activités) relèvent uniquement du MDDEFP.

Réglementation

14 Outre la *Loi sur le développement durable* qui doit être prise en compte par l'ensemble de l'**Administration**, trois lois touchent directement la conduite des activités liées au Fonds vert : la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur la Régie de l'énergie*. L'annexe 3 présente plus d'information sur les liens entre ces lois et le Fonds vert.

Selon la *Loi sur le développement durable*, l'Administration 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*.

Rôles et responsabilités

15 La présente vérification a été effectuée auprès du MDDEFP, du MTQ et du MSSS. Voici leurs principaux rôles et responsabilités, d'après notamment la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* et les ententes conclues par le MDDEFP.

| | |
|----------------------------|---|
| MDDEFP | En tant que gestionnaire : <ul style="list-style-type: none">▪ il doit assurer la gestion du Fonds vert, ce qui implique notamment de fixer des objectifs et de rendre compte des résultats obtenus ;▪ il peut conclure des ententes avec des ministères ou organismes afin de leur permettre de porter au débit du Fonds les sommes nécessaires pour la mise en œuvre de mesures comprises dans le plan d'action sur les changements climatiques. |
| MDDEFP, MTQ et MSSS | En tant qu'utilisateurs, ils doivent : <ul style="list-style-type: none">▪ mettre en œuvre les programmes financés par le Fonds vert dont ils ont la responsabilité, afin d'atteindre les objectifs fixés ;▪ respecter les budgets attribués ;▪ rendre compte de l'utilisation des sommes provenant du Fonds vert. |

16 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

17 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit la gestion du Fonds vert et la gestion des programmes qu'il finance.

2.1 Gestion du Fonds vert

18 En tant que gestionnaire, le MDDEFP doit planifier, diriger et contrôler les activités relatives au Fonds vert en vue d'obtenir les résultats recherchés en termes d'apport au développement durable au Québec.

19 L'importance des sommes constituant le Fonds vert requiert que sa gestion soit axée sur les résultats, conformément à la *Loi sur l'administration publique*. Une gestion de ce type exige notamment la détermination d'objectifs précis et mesurables, de cibles et d'indicateurs, ainsi que l'évaluation des résultats et une reddition de comptes.

20 Pour d'autres fonds comparables au Fonds vert, de tels éléments ont été établis. Par exemple, le Fonds municipal vert, sous la responsabilité de la Fédération canadienne des municipalités, est doté non seulement d'objectifs axés sur les résultats, mais aussi d'indicateurs afin d'évaluer les résultats obtenus. Ces résultats sont publiés dans son rapport annuel.

21 Le MDDEFP n'a pas mis en place de cadre de gestion axée sur les résultats, ce qui aurait favorisé l'évaluation de l'apport du Fonds vert au développement durable.

Gestion stratégique

22 La *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* indique que le Fonds vert est affecté au financement de mesures ou de programmes que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions. À ce titre, le Fonds s'ajoute au financement habituel du MDDEFP et peut servir à mener de nouvelles activités ainsi que des activités que le ministère accomplissait auparavant au moyen de ses crédits habituels.

23 Le MDDEFP n'a pas déterminé d'objectifs propres au Fonds vert pour certains secteurs d'activité.

24 S'il n'y a pas d'exercice particulier de réflexion et de planification, l'établissement de la stratégie et des priorités d'intervention se rapportant au Fonds vert peut se faire lors de la planification stratégique du MDDEFP. Or, depuis la création du Fonds vert, les plans stratégiques du ministère n'y font aucune référence. On ne sait donc pas précisément ce que le MDDEFP a prévu faire avec ces nouveaux revenus ou quelles mesures il a voulu bonifier.

25 Le ministère a plus que doublé ses entrées de fonds depuis l'exercice 2008-2009 au moyen du Fonds vert. Par conséquent, l'importance des montants en cause aurait requis, à tout le moins, que des objectifs propres à chacun des secteurs d'activité soient déterminés à l'égard de l'utilisation des sommes.

26 Pour le secteur relatif aux changements climatiques, le MDDEFP a produit un plan d'action particulier pour la période 2006-2012 et y a alloué un budget de 1,5 milliard de dollars, lequel a été financé à 100 % par le Fonds vert. Le ministère avait fixé dans ce plan un objectif précis et mesurable concernant la réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Le plan 2013-2020, doté d'un budget de plus de 3 milliards de dollars, est également assorti d'un objectif précis et mesurable à cet égard. Cet objectif est présenté comme un moyen d'atteindre l'objectif global du gouvernement. Quant à l'adaptation aux changements climatiques, malgré l'importance des actions à mettre en œuvre dans ce domaine, les deux plans d'action ainsi que la première stratégie gouvernementale en la matière publiée en 2012 ne présentent pas d'objectifs précis. Ainsi, dans le plan 2006-2012, la volonté énoncée est de protéger la population ainsi que de surveiller et de protéger l'environnement, alors que les mesures visent, par exemple, à « réaliser diverses évaluations et recherches » ou encore à « consolider les réseaux de surveillance ». Pour la période 2013-2020, le plan et la stratégie visent à augmenter la résilience de la société québécoise à l'égard des changements climatiques. Ces documents présentent d'autres priorités et objectifs, mais ces derniers ne sont pas plus précis.

27 Au regard des matières résiduelles, la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*, qui couvrait la période 1998-2008, a été remplacée en 2011, soit cinq ans après la mise en place du Fonds vert. Des objectifs associés à la nouvelle politique, dont certains étaient déjà présents dans celle de 1998-2008, sont précis et mesurables. Cependant, il n'est pas possible de déterminer les objectifs se rapportant spécifiquement aux redevances versées au Fonds vert, et ce, malgré l'importance des sommes, c'est-à-dire 557 millions de dollars depuis juin 2006. Les objectifs inscrits dans cette politique tiennent compte des activités du ministère et des interventions financées par le Fonds vert, mais on ne peut cerner la plus-value apportée par les investissements liés à ce fonds.

28 Pour le secteur de l'eau, des objectifs ont été déterminés dans la *Politique nationale de l'eau*, mais cette dernière n'a pas été mise à jour depuis 2002, donc bien avant la création du Fonds vert. Nous avons déjà fait état de lacunes par rapport au cadre de gestion de l'eau dans le chapitre 3 du *Rapport du commissaire au développement durable* pour l'année 2012-2013.

29 Pourtant, tant pour le secteur des matières résiduelles que pour celui de l'eau, des consultations publiques ont été menées auprès des parties prenantes et des comités ont été mis en place afin, notamment, de déterminer les priorités et de conseiller le ministre sur les enjeux afférents.

30 La gestion des autorisations environnementales et des barrages fait partie des responsabilités habituelles du MDDEFP. Les activités du Fonds vert s'y rapportant s'inscrivent donc dans la continuité des activités que le ministère devait accomplir avant la création du Fonds. Il n'y a pas d'objectifs précis

concernant le Fonds pour ces secteurs d'activité. C'est le cas également pour le secteur relatif aux autres activités, car les programmes et les projets qui sont financés sont disparates et ils n'ont pas d'objectif commun.

31 Le fait qu'il n'y a pas de stratégie d'ensemble pour le Fonds vert ni d'objectifs précis et mesurables propres à chacun des secteurs d'activité rend difficiles l'orientation des actions et l'évaluation des résultats, notamment au regard de l'apport du Fonds vert au développement durable.

Diffusion de l'information

32 Il est essentiel que le MDDEFP fasse preuve d'une grande transparence à l'égard des activités relatives au Fonds vert. En effet, les redevances recueillies pour financer le Fonds vert sont importantes, le nombre d'intervenants et de programmes soutenus par le Fonds est élevé et le MDDEFP dispose de latitude pour le choix des activités à financer. La transparence est un principe fondamental de la *Loi sur l'administration publique* et elle est nécessaire pour appliquer des principes définis dans la *Loi sur le développement durable*. Ainsi, l'information relative à la constitution du Fonds vert, à sa structure, à ses mesures, à sa gestion et à ses programmes, de même qu'à ses objectifs et à ses résultats doit être facilement accessible.

33 L'information que le MDDEFP rend publique concernant le Fonds vert est éparse, incomplète et ne permet pas d'apprécier l'apport du Fonds au développement durable.

34 Le site Internet du ministère ne contient qu'une seule page consacrée au Fonds vert et l'information qu'elle présente est très pauvre. Elle se limite à mentionner la finalité du Fonds vert, comme elle est inscrite dans la loi, et à préciser que les mesures figurant dans le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques sont financées par le Fonds vert et que ce dernier est principalement constitué des redevances sur l'élimination des matières résiduelles et de la redevance sur les carburants et les combustibles fossiles.

35 Il aurait été pertinent et utile que cette page contienne les éléments suivants : description des secteurs d'activité relatifs au Fonds vert et des programmes disponibles ; recensement des sources de revenus et des dépenses des secteurs ; nom des ministères et des organismes qui utilisent des sommes provenant du Fonds ainsi que nom des partenaires ; information sur les résultats obtenus. Les sites Internet d'autres fonds faisant partie du domaine du développement durable offrent plus d'information et présentent, avec des liens clairs et directs, des données pertinentes à l'intention de l'ensemble du public et des parties prenantes. L'annexe 4 compare l'information disponible pour ces fonds avec celle fournie pour le Fonds vert.

36 Par ailleurs, dans son rapport annuel de gestion, le MDDEFP indique le montant annuel des revenus et des dépenses de chacun des secteurs d'activité relatifs au Fonds vert. Toutefois, il ne précise pas les excédents cumulés. Ce rapport fait également référence aux redevances qui constituent les revenus pour le secteur des changements climatiques et celui des matières résiduelles. Cependant, la présentation des résultats n'est pas mise en lien avec les ressources investies par l'intermédiaire du Fonds vert.

37 Le ministère publie également des documents d'information sectorielle concernant le Fonds vert. Ainsi, les bilans annuels portant sur le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques expliquent que les sommes servant à financer les mesures contenues dans le plan proviennent du Fonds vert. Le commissaire au développement durable a signalé dans le chapitre 2 de son rapport 2011-2012 que ces bilans annuels étaient incomplets, notamment au chapitre des ressources financières investies et des résultats obtenus. Le bilan annuel publié après ce rapport montre cependant des améliorations au regard de ces deux aspects.

38 Pour la gestion des matières résiduelles, quatre bilans portant sur la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles* ont été publiés depuis la mise en place du Fonds vert, mais ils ne font aucune référence à ce dernier. Un autre bilan a été produit en 2010; celui-ci est lié à la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination des matières résiduelles. Le bilan signale que ces redevances sont déposées dans le Fonds vert et fait état de la réduction de la quantité de matières résiduelles.

39 Pour les autres secteurs d'activité, il n'existe aucune reddition de comptes formelle relativement au Fonds vert.

40 D'autre part, le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014* portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes précise dans le chapitre 4 que l'information fournie aux parlementaires dans le *Budget des fonds spéciaux* devrait être bonifiée. En effet, malgré les **modifications législatives** expliquées dans le chapitre cité ci-dessus, la dispersion de l'information et l'absence de certains renseignements rendent difficile le contrôle parlementaire. Par exemple, les documents officiels utilisés pour informer les parlementaires ne fournissent pas suffisamment d'information sur les sources de revenus ni ne détaillent les dépenses et les investissements des fonds spéciaux. De même, aucune information sur les engagements contractuels n'est présentée pour les fonds spéciaux. Il est donc impossible de savoir si des surplus sont disponibles pour de nouveaux projets.

À la suite de modifications législatives apportées à la *Loi sur l'administration financière*, les fonds spéciaux sont soumis depuis avril 2012 au contrôle parlementaire.

41 En somme, il est très difficile pour les citoyens, les parlementaires et les autres parties prenantes d'avoir une image complète concernant le Fonds vert, y compris des usages qui en sont faits et des résultats obtenus, qu'ils soient généraux ou sectoriels.

Recommandation

42 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

- 1 **Mettre en place un cadre de gestion qui permet d'évaluer l'apport du Fonds vert au développement durable, notamment en :**
 - déterminant des objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats et en effectuant un suivi de leur atteinte ;
 - diffusant l'information importante relative au Fonds vert, dont celle concernant son fonctionnement, les objectifs et les programmes qui y sont liés, ses revenus, ses dépenses ainsi que ses résultats.

2.2 Gestion des programmes financés par le Fonds vert

43 Le Fonds vert finance des programmes liés à chacun des six secteurs d'activité énumérés dans la figure 2. Le MDDEFP est responsable de la gestion de plusieurs programmes et certains sont confiés, en vertu d'ententes, à d'autres ministères.

44 Nous avons vérifié des programmes d'attribution d'aide financière sous la responsabilité du MDDEFP, du MTQ et du MSSS. Nos travaux ont porté sur la sélection des projets, l'établissement d'objectifs à leur égard et leur suivi. Nous avons également évalué si ces ministères ont mis en place des mesures favorisant l'efficacité et l'efficacé pour la gestion des sommes mises à leur disposition.

Aide financière

45 Une saine gestion des programmes d'aide financière exige que l'on sélectionne efficacement et équitablement les projets pour lesquels l'aide sera accordée. À cette fin, les ministères responsables de programmes doivent déterminer des critères d'admissibilité et d'attribution de l'aide, faire des appels de propositions et fournir l'information nécessaire aux bénéficiaires potentiels. Ils doivent également évaluer, prioriser et sélectionner les projets sur la base de critères préétablis afin d'être en mesure de retenir les projets qui contribuent davantage à l'atteinte des objectifs des programmes et de favoriser ainsi une meilleure efficacité.

46 Une fois les projets sélectionnés, il faut fixer des objectifs précis et mesurables pour chacun. Enfin, un suivi rigoureux doit être fait, notamment par rapport aux coûts, aux frais d'administration, à l'avancement des travaux et aux résultats, et des mesures correctives doivent être appliquées, lorsque c'est nécessaire.

Sélection des projets

47 Le MDDEFP, le MTQ et le MSSS ont sélectionné certains projets sans faire d'appel de propositions et sans avoir recours à des critères précis et évaluables objectivement.

48 Nous avons vérifié 11 projets au MSSS. Pour l'un de ces projets, le ministère a accordé de l'aide financière sans lancer d'appel de propositions. Nous avons pu établir que cette situation n'est pas unique et qu'il s'est engagé à verser de l'aide financière totalisant 6 millions de dollars pour 32 projets sans procéder à des appels de propositions. Ces projets touchent entre autres des recherches sur l'adaptation aux changements climatiques. De plus, la sélection de ces projets repose sur des critères imprécis et il n'y a pas de barème d'évaluation rattaché à ces derniers. Par exemple, l'un des critères utilisés par le MSSS est l'utilité et la pertinence du projet soumis par rapport au plan d'action sur les changements climatiques ; toutefois, le ministère n'a pas défini ce qu'il entend par utilité et pertinence.

49 Parmi les 10 autres projets vérifiés au MSSS, 9 concernent la lutte aux îlots de chaleur urbains. Le ministère a sélectionné ces projets en observant les saines pratiques de gestion en la matière. Il a établi des critères de sélection, procédé à des appels de propositions, transmis l'information aux bénéficiaires potentiels et évalué, priorisé et sélectionné les projets en fonction des critères retenus. Pour le dernier projet vérifié, un projet d'adaptation des bâtiments publics aux changements climatiques, les saines pratiques quant à la sélection de projets ont été observées, sauf pour la transmission de l'information aux bénéficiaires potentiels qui n'a pu être démontrée. L'aide financière accordée à la suite de ces appels de propositions représente 14 millions de dollars, soit près de la moitié du budget alloué à ce ministère par l'intermédiaire du Fonds vert.

50 Au MDDEFP, à l'égard de deux des six programmes pour lesquels des projets ont été vérifiés, l'aide n'est pas allouée selon les bonnes pratiques. Ainsi, l'aide, qui représente 34 millions de dollars, est attribuée sans qu'il y ait d'appel de propositions. De plus, il n'y a aucun critère de sélection pour l'un de ces deux programmes. Pour l'autre, des critères existent, mais la moitié d'entre eux ne sont pas précis. De plus, pour les dossiers portant sur les projets vérifiés de ce dernier programme, les documents ne contiennent pas d'analyse particulière de ces critères.

51 Pour quatre des cinq programmes ayant fait l'objet de nos travaux au MTQ, les critères d'admissibilité des projets sont définis, l'information est disponible pour les bénéficiaires potentiels, des appels publics de propositions ont été lancés et l'acceptation des projets est faite en fonction des critères d'admissibilité. Toutefois, pour deux de ces quatre programmes, la priorisation et la sélection des projets comportent des lacunes. Pour un programme, le MTQ n'évalue pas toujours les propositions selon les critères d'évaluation déterminés

et il n’y a pas de barème permettant une évaluation objective. Pour l’autre, les critères d’évaluation ne sont pas clairement définis et les dossiers ne contiennent pas toujours d’analyse à ce sujet. Enfin, pour le cinquième programme sélectionné, nous avons vérifié un seul projet : le ministère a attribué une aide financière de 5 millions de dollars à un organisme afin qu’il exerce notamment une vigie relative aux autobus électriques. Pour ce projet, il n’y a pas eu d’appel de propositions ni d’évaluation selon des critères de sélection. Or, dans le dossier, il n’y a rien qui démontre qu’il n’existait qu’un seul bénéficiaire apte à réaliser le projet.

52 Lorsque les ministères choisissent des projets sans préalablement faire d’appel de propositions ou, à tout le moins, sans envisager d’autres bénéficiaires, il existe un risque d’iniquité. En effet, des organismes qui ont des projets équivalant à ceux retenus ignorent qu’ils peuvent obtenir du financement ; par conséquent, ils ne présentent pas leur projet au ministère et risquent de ne pas pouvoir le mettre en place. De plus, d’autres organismes que ceux ayant reçu une aide financière seraient peut-être capables d’atteindre les mêmes objectifs à des coûts moindres.

Établissement d’objectifs et suivi des projets

53 L’attribution d’une aide financière doit donner lieu à des résultats concrets. Il est essentiel que des objectifs précis soient fixés pour chacun des projets financés au moyen du Fonds vert. De même, un suivi rigoureux des projets doit être effectué par les ministères qui en sont responsables.

54 Les trois ministères ont fixé des objectifs quant aux projets pour lesquels ils ont accordé de l’aide financière. Toutefois, les objectifs pour certains projets du MDDEFP et du MTQ ne sont ni précis ni mesurables. De plus, le suivi des projets des trois ministères comporte des lacunes.

Objectifs établis pour les projets

55 À part le MSSS, le MDDEFP et le MTQ n’ont pas établi d’objectifs précis et mesurables pour des projets vérifiés auxquels ils ont attribué une aide financière. Voici les détails.

| | Projets sans objectifs précis et mesurables |
|---------------|--|
| MDDEFP | 4 sur 16 (25%), soit 17,8 millions de dollars sur 43,1 millions (41 %) |
| MTQ | 5 sur 21 (24%), soit 5,4 millions de dollars sur 81,9 millions (7%) |
| MSSS | Aucun |

56 De plus, les objectifs établis pour chacun des projets ne sont pas toujours liés aux effets attendus ; on s’attarde plutôt aux moyens à prendre. Par exemple, l’un des objectifs d’un projet est d’accroître de 20 % le nombre d’ateliers

présentés sur le cyclisme et d'en offrir 65 dans le milieu de travail. Cet objectif est précis et mesurable, mais il ne permet pas de mesurer l'effet attendu, soit le changement de comportement par rapport à l'utilisation des modes de transport autres que l'automobile.

57 Lorsqu'il n'y a pas d'objectifs précis et mesurables, il est difficile d'apprécier les résultats obtenus et de contrôler l'efficacité de l'utilisation des fonds attribués.

Suivi des résultats relatifs aux projets

58 D'une part, une fois les projets acceptés et entrepris, les trois ministères en font un suivi opérationnel : ils s'assurent que les sommes sont versées en fonction des termes de l'entente et que les documents demandés sont reçus.

59 La seule exception concerne le suivi que fait le MTQ d'un projet visant notamment à assurer une vigie relative aux autobus électriques, d'une valeur de 5 millions de dollars. En effet, les rapports fournis annuellement à titre de reddition de comptes par le bénéficiaire ne permettent pas de savoir si l'organisme utilise les sommes allouées en conformité avec les clauses de l'entente. Le MTQ a quand même fait les versements de l'aide financière prévus dans l'entente.

60 D'autre part, pour deux programmes, l'un du MDDEFP et l'autre du MTQ, le suivi des projets que les deux ministères ont fait a permis de relever des écarts entre ce qui a été convenu avec les bénéficiaires et ce qui a été effectivement réalisé. Malgré cela, les ministères n'ont pas demandé aux bénéficiaires de mettre en place les mesures correctives appropriées.

61 Pour le premier de ces programmes, qui est sous la responsabilité du MDDEFP, il y a trois projets pour lesquels la cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre n'est pas atteinte. Les écarts sont expliqués par les bénéficiaires et analysés par le ministère. Une partie de ces écarts s'explique par un changement dans la méthode de calcul employée depuis l'acceptation des projets, mais aussi par d'autres facteurs. Or, l'impact de chacun des facteurs n'a pas été déterminé par les bénéficiaires et le MDDEFP n'a pas demandé d'information additionnelle à cet égard. Sans cette information, le ministère se prive de la possibilité d'intervenir auprès des bénéficiaires lorsque c'est nécessaire, afin de les inciter à accomplir des actions pour favoriser l'atteinte de leur cible initiale et, par le fait même, l'atteinte de la cible du programme.

62 Pour le second de ces programmes, qui relève du MTQ, les bénéficiaires demandent et reçoivent annuellement une aide financière. Les modalités du programme spécifient que, lorsqu'il y a un surplus pour une année financière, celui-ci doit être réinvesti au cours des années suivantes. Malgré cette exigence, plus du tiers des bénéficiaires, soit une vingtaine, ont eu des surplus, et ce, pour au moins quatre ans depuis le début du programme en 2007. De fait, ces bénéficiaires ont cumulé des surplus importants, qui ont totalisé près de 2,5 millions de dollars au 31 décembre 2012 (dernières données disponibles lors de nos travaux).

63 Enfin, au MDDEFP, toutes les ententes relatives aux projets vérifiés ont des clauses de résiliation et de recouvrement, ce qui n'est pas toujours le cas dans les deux autres ministères. Au MTQ, les ententes conclues avec les bénéficiaires ne comportent pas de clauses de résiliation et de recouvrement pour 15 des 21 projets vérifiés. Au MSSS, nous avons trouvé au moins 12 projets dans cette situation. L'absence de telles clauses rendrait difficile l'obtention de remboursements, si la situation le nécessitait.

Frais d'administration des bénéficiaires

64 Pour des programmes vérifiés, les ministères n'ont pas défini les dépenses admissibles comme frais d'administration que les bénéficiaires peuvent réclamer, ni précisé les limites y afférentes.

65 Le MSSS a spécifié, lors de deux appels de propositions pour des projets concernant la lutte aux îlots de chaleur, qu'un maximum de 15 % du montant total demandé serait accordé pour des frais d'administration. Quant au MDDEFP, il a précisé que les frais d'administration n'étaient pas admissibles pour un des programmes. Au MTQ, les frais d'administration ne font pas partie de la liste des frais admissibles selon les modalités de l'un des programmes. Les ministères n'ont apporté aucune précision pour les autres programmes vérifiés.

66 Concernant certains projets pour lesquels l'analyse des frais d'administration aurait été pertinente, les ministères nous ont affirmé avoir discuté de ces frais avec les bénéficiaires. Or, les dossiers portant sur les projets vérifiés au MTQ et au MSSS contiennent rarement de l'information à ce sujet ; au MDDEFP, deux des cinq dossiers pour lesquels une analyse des frais d'administration aurait été pertinente ne contiennent pas d'information à cet égard. De plus, l'examen des frais d'administration liés aux projets vérifiés montre de grandes variations. De fait, la proportion de ces frais par rapport au total de l'aide financière accordée varie de 0 à 31 %. Des taux élevés, supérieurs à 20 %, ont été relevés pour trois projets du MTQ et un du MDDEFP.

67 Nos travaux d'étalonnage montrent par exemple que, pour un autre fonds relatif au domaine du développement durable, le site Internet présente les coûts admissibles et ceux non admissibles, y compris les frais d'administration, par type de projets.

68 L'absence de contrôle sur les frais d'administration entraîne un risque que des organismes subventionnés réclament des frais d'administration qui ne sont pas raisonnables ou justifiés.

Évaluation des résultats relatifs aux programmes

69 Afin d'assurer une saine gestion des programmes relatifs au Fonds vert, le ministère responsable de chaque programme est tenu de déterminer des objectifs, des cibles et des indicateurs. De plus, les résultats obtenus doivent être suivis périodiquement au moyen des indicateurs et être comparés aux cibles fixées initialement. Des évaluations de programme doivent être également réalisées afin d'apprécier à la fois la pertinence des programmes, l'efficacité avec laquelle les objectifs sont poursuivis, l'efficacité des moyens mis en place ainsi que l'impact de ces programmes.

70 Contrairement au MSSS, le MDDEFP et le MTQ ne suivent pas périodiquement les résultats obtenus pour certains des programmes relatifs au Fonds vert. Le MDDEFP ne procède pas non plus à des évaluations de programme lorsque c'est nécessaire. De plus, il n'effectue pas de contrôle concernant les frais d'administration qui peuvent être imputés au Fonds pour la gestion des programmes.

Suivi périodique des résultats

71 Comme le montre le tableau 2, les ministères n'ont pas fixé d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour certains des programmes sous leur responsabilité. De plus, ils n'effectuent pas nécessairement toujours le suivi de l'atteinte des objectifs.

Tableau 2 Portrait du suivi des résultats

| | | Programmes vérifiés | | |
|-------------------|-------------------------|---------------------|---|---------------------|
| | | N ^{bre} | Objectifs précis et mesurables axés sur les résultats | Suivi des résultats |
| MDDEFP | Changements climatiques | 6 | 2 | 2 |
| | Matières résiduelles | 1 | 1 | 1 |
| | Autres activités | 2 | – | – |
| Sous-total | | 9 | 3 | 3 |
| MTQ | Changements climatiques | 5 | 3 | 2 |
| MSSS | Changements climatiques | 6 | – | 6 ¹ |
| Total | | 20 | 6 | 11 |

1. Bien que le MSSS n'ait pas déterminé d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour ses programmes, les évaluations de programme décrites dans la section suivante de ce rapport lui ont permis d'effectuer un suivi périodique suffisant des résultats obtenus.

72 De fait, des six programmes du MDDEFP que nous avons vérifiés relativement aux changements climatiques, seulement deux ont des objectifs précis et mesurables axés sur les résultats. Pour ces deux programmes, un suivi des résultats obtenus a été effectué.

73 Par ailleurs, le MDDEFP, pour tous les programmes de ce secteur d'activité (administrés par son ministère ou par d'autres entités), demande de recevoir des fiches l'informant du degré d'atteinte des objectifs et des cibles. Cependant, le commissaire au développement durable a fait état dans le chapitre 2 de son rapport du printemps 2012 que les fiches ne contenaient pas toujours l'information nécessaire pour apprécier ces éléments. Bien que le MDDEFP ait enclenché un processus d'amélioration à cet égard, les lacunes relevées à l'époque sont toujours présentes. Par exemple, des fiches servant au suivi de mesures pour lesquelles il y a une cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre ne contiennent aucun résultat à ce sujet ni d'explication justifiant cette absence.

74 Dans le secteur des matières résiduelles, le programme du MDDEFP que nous avons vérifié vise à réduire la quantité de matières résiduelles destinées à l'élimination et, par conséquent, à prolonger la durée de vie des lieux d'enfouissement et à diminuer la pollution découlant de l'élimination des matières résiduelles. Des objectifs relatifs à la quantité de matières résiduelles éliminées, lesquels sont axés sur les résultats, ont été définis et leur atteinte évaluée, mais le ministère ne mesure pas l'impact réel du programme sur la durée de vie des lieux d'enfouissement et sur la pollution. Certes, la réduction des matières résiduelles a un effet sur ces aspects, mais il est essentiel d'en mesurer l'incidence réelle.

75 Enfin, pour les autres activités relatives au Fonds vert également sous la responsabilité du MDDEFP, nous avons vérifié deux programmes : aucun n'était assorti d'objectifs axés sur les résultats ni même d'objectifs portant sur le volume désiré d'activités.

76 Au MTQ, sur les cinq programmes vérifiés dans le secteur des changements climatiques, trois ont des objectifs axés sur les résultats, mais seulement deux de ces trois programmes ont fait l'objet d'un suivi. Pour l'un des deux programmes, les cibles ont été définies en termes d'augmentation de l'offre de services et de hausse de l'achalandage dans les transports en commun. Bien qu'il s'agisse de cibles pertinentes, le ministère aurait dû en définir d'autres, notamment des cibles portant sur les bénéfices environnementaux recherchés au regard de la réduction d'émissions de gaz à effet de serre, par exemple l'augmentation du pourcentage d'utilisateurs des transports en commun.

77 De son côté, le MSSS ne s'est pas doté d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour tous les programmes dont il a la responsabilité, mais les évaluations de programme qu'il a réalisées (voir la section suivante) lui ont permis d'effectuer un suivi périodique suffisant des résultats obtenus.

Évaluation de programme

78 On s'attend à ce qu'il y ait des évaluations périodiques à tout le moins pour les **programmes importants**, surtout lorsque ceux-ci sont en place depuis plusieurs années.

Un programme est important non seulement à cause des ressources qui lui sont allouées, mais également en raison de son impact sur les bénéficiaires ou de ses retombées pour la société. Il peut s'agir, par exemple, de l'amélioration de la santé ou de l'obtention d'un niveau de scolarité plus élevé, dont la valeur ne s'exprime pas nécessairement en termes financiers.

79 Pour le secteur des changements climatiques, le MSSS et le MTQ répondent à nos attentes. En effet, le MSSS a mené deux évaluations intermédiaires de programme (2008-2010 et 2010-2011) et une évaluation à la fin de la mise en œuvre des programmes ; ces évaluations portent sur tous les programmes sous sa responsabilité. Pour sa part, le MTQ a terminé l'évaluation de l'un des cinq programmes vérifiés alors que l'évaluation est en cours pour les quatre autres programmes. Cependant, malgré le **nombre élevé de programmes** sous sa responsabilité dans le secteur des changements climatiques, le MDDEFP n'a procédé à aucune évaluation de programme depuis la mise en place du Fonds vert.

Le nombre de programmes liés au plan d'action sur les changements climatiques 2006-2012 est élevé : en effet, les 26 mesures comprises dans le plan comportent chacune plusieurs programmes et volets.

80 Quant aux matières résiduelles, le MDDEFP a publié en 2010 un bilan relatif à la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination des matières résiduelles. À cette occasion, le ministère a évalué si l'objectif quant à la réduction des quantités de matières résiduelles destinées à l'élimination a été atteint ; toutefois, comme nous l'avons mentionné pour le suivi fait par le MDDEFP sur le sujet, il n'y a pas eu de mesure relative à la prolongation de la durée de vie des lieux d'enfouissement et à la diminution de la pollution qui en découlent.

81 Pour les secteurs relatifs à l'eau, aux barrages et aux autorisations environnementales, le MDDEFP n'a pas fait non plus d'évaluation de programme. Toutefois, il en a réalisé une dans le secteur lié aux autres activités se rapportant au Fonds vert.

82 Enfin, le MDDEFP, en tant que gestionnaire du Fonds vert, ne s'assure pas que de telles évaluations sont réalisées par les ministères avec lesquels il a des ententes pour l'utilisation des sommes de ce fonds.

83 Or, sans des objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour les programmes ni d'évaluation de leur atteinte, il est difficile, voire impossible, de savoir si ces programmes sont gérés efficacement.

Frais d'administration

84 Pour les frais d'administration, les ententes signées avec les autres ministères et organismes responsables de réaliser des activités relatives au plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques prévoient que des limites quant à ces frais doivent être convenues entre les signataires. Le MDDEFP n'a cependant pas fixé de telles limites. Aucune directive n'a non plus été fournie à ces ministères ni aux directions du MDDEFP à cet égard, pas plus qu'il n'y a de contrôles pour s'assurer que les frais d'administration imputés au Fonds vert sont pertinents et raisonnables.

85 Nous n'avons pas trouvé de frais non liés à la finalité du Fonds vert lors de notre examen des frais que les ministères vérifiés ont imputés jusqu'à maintenant à celui-ci. Or, s'il n'y a pas de balises ni de contrôles a posteriori, il existe un risque que des frais d'administration imputés au Fonds vert ne soient pas justifiés.

Recommandations

86 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, au ministère des Transports du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux.

- 2 Procéder par appel de propositions et utiliser des critères précis pour évaluer les projets, les prioriser et les sélectionner ; en cas de dérogation, consigner dans le dossier les justifications suffisantes pour soutenir les choix effectués.**
- 3 Définir les dépenses qui sont admissibles en tant que frais d'administration que les bénéficiaires peuvent réclamer au Fonds vert et les limites y afférentes.**

87 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Transports du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux.

- 4 S'assurer que les ententes prises avec les bénéficiaires permettent leur résiliation et le recouvrement de l'aide financière accordée lorsqu'elles ne sont pas respectées.**

88 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs et au ministère des Transports du Québec.

- 5 Fixer des objectifs précis et mesurables pour chacun des projets financés au moyen du Fonds vert, évaluer périodiquement les résultats obtenus et prendre des mesures correctives afin que la situation soit redressée, s'il y a lieu.**
- 6 Fixer des objectifs précis et mesurables, axés sur les résultats, pour chacun des programmes financés par l'intermédiaire du Fonds vert et évaluer périodiquement leur atteinte.**
- 7 Procéder à des évaluations de programme ou achever celles en cours et prendre des mesures correctives, lorsque c'est nécessaire.**

89 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

- 8 S'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert.**

Commentaires des entités vérifiées

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

Commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

«Le ministère adhère à l'ensemble des recommandations énoncées par le Vérificateur général en ce qui a trait à la gestion du Fonds vert.

«Ainsi, en réponse à ces recommandations, le ministère entend mettre en place un cadre de gestion qui permettra de regrouper les objectifs des différents programmes liés au Fonds vert afin de présenter un portrait intégré de ses interventions et d'améliorer notamment la divulgation d'information relative au Fonds vert auprès de la population.

«Souscrivant aux meilleures pratiques en gestion gouvernementale, le ministère améliorera ses façons de faire dans le but de formaliser davantage les processus de suivi et de mise en œuvre des activités liées au Fonds vert et de s'assurer d'une reddition de comptes plus complète permettant de mieux évaluer l'atteinte des objectifs visés.

«Concernant la fixation des objectifs des programmes et des projets financés par le Fonds vert, le ministère rappelle que 95 % des ressources financières liées au Fonds vert concernent la lutte contre les changements climatiques et la gestion des matières résiduelles. Ces activités reposent sur des plans d'action adoptés par le gouvernement et comportant des objectifs publics précis et mesurables qui font déjà l'objet d'une reddition de comptes spécifique. À cet effet, le ministère produit des bilans annuels pour le plan d'action sur les changements climatiques (PACC) et, prochainement, un bilan de mi-parcours concernant le plan d'action sur la gestion des matières résiduelles. De plus, le ministère est déjà engagé dans une démarche d'amélioration continue de ses processus. Par exemple, le ministère entend réévaluer et réaffirmer périodiquement les règles applicables aux ministères concernés par le PACC 2013-2020. Dans ce contexte, de nouvelles exigences relatives au choix des indicateurs de suivi, priorisant lorsque possible ceux qui rendent compte de l'impact des actions, et à la détermination des objectifs de réduction d'émissions de GES [gaz à effet de serre] ont été intégrés aux nouvelles ententes administratives. De même, de concert avec le ministère, RECYC-QUÉBEC procède actuellement à la révision de ses programmes d'aide financière.

« Ainsi, le ministère veillera à définir plus précisément les objectifs des activités liées au Fonds vert de manière à mieux évaluer l'atteinte des résultats. Les écarts identifiés entre les résultats atteints et ceux anticipés seront identifiés lors de ces exercices et des mesures correctives pourront être appliquées lorsque opportun. Ces efforts permettront de mieux prioriser les projets et initiatives porteuses en lien avec les objectifs. Toutefois, mentionnons que le ministère ne juge pas souhaitable de procéder toujours par appel de propositions, notamment dans certains cas précis lorsque que des organismes ont des expertises uniques ou que des initiatives porteuses sont proposées par le milieu. En effet, le dossier des changements climatiques et, plus globalement, de la protection de l'environnement passe notamment par le développement des technologies propres et l'innovation; cette réalité exige parfois une analyse au cas par cas.

« Le ministère est doté d'un processus de contrôle des revenus et dépenses, notamment en ce qui concerne les frais d'administration imputés au Fonds vert. À cet effet, le résultat de l'examen des frais administratifs par le Vérificateur général démontre que le ministère a toujours imputé ces frais en lien avec la finalité du Fonds vert. Rappelons que le ministère encadre ces frais notamment par l'application de cadres normatifs ou par entente avec les bénéficiaires, organismes et ministères. Le ministère entend toutefois répondre aux recommandations du Vérificateur général pour mieux définir les critères et les balises des frais administratifs par notamment la mise en place d'un cadre de gestion.

« Le ministère a déjà commencé à préciser et à accroître ses exigences et le contrôle relatifs aux frais admissibles pour la gestion des actions du PACC 2013-2020. Ces exigences sont énoncées dans les ententes administratives conclues avec les dix ministères et partenaires.

« Enfin, notons que la nouvelle directive du Conseil du trésor, que le ministère est à mettre en œuvre, permettra d'améliorer l'évaluation de programme et de renforcer ainsi les saines pratiques de gestion et la gestion axée sur les résultats. »

Commentaires du ministère des Transports du Québec

« Le ministère adhère à l'ensemble des recommandations du commissaire au développement durable, dans une perspective d'amélioration continue par rapport à ce qu'il faisait déjà dans le cadre du plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques (PACC 2006-2012) tel que le mentionne le rapport.

« Pour la deuxième recommandation, le ministère est d'accord pour l'approche par appel de propositions. Toutefois, cette approche pourrait être moins pertinente dans certains cas. Dans le cas de la subvention accordée pour effectuer la vigie relative aux autobus électriques, le ministère est d'avis que l'absence d'appel de propositions était justifiée par le fait que le bénéficiaire regroupe l'ensemble des neuf sociétés de transport urbain du Québec offrant des services dans les six régions métropolitaines du Québec. Une vigie technologique est essentielle

pour planifier et inciter les sociétés de transport à intégrer des autobus électriques dans leur parc. Le ministère entend toutefois bonifier le contenu des dossiers advenant que de telles situations se présentent à nouveau.

« Pour la troisième recommandation, il y aura maintenant une mention à l'effet que les dépenses administratives reconnues ne peuvent excéder 15 % des coûts des projets.

« Le ministère entend intensifier ses efforts, entrepris dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action précédent, en matière de reddition de comptes. En mars 2014, il a signé avec le MDDEFP, conformément à l'article 15.4.3 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, une entente administrative relative à la mise en œuvre du plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC 2013-2020). L'entente indique les obligations du MTQ, notamment en matière de reddition de comptes. À cet effet, il doit, entre autres choses, pour chacune des actions du PACC 2013-2020 sous sa responsabilité, élaborer un objectif de réduction ou d'évitement d'émissions de GES [gaz à effet de serre] au 31 mars 2017 lorsqu'applicable et des indicateurs spécifiques, en privilégiant des indicateurs de résultats, pour suivre, mesurer et rendre compte des résultats et des progrès réalisés. Le ministère prendra toutefois en compte la disponibilité et le coût d'acquisition des données pour choisir les moyens de mesure des résultats.

« Par ailleurs, le ministère effectuera le suivi de ses programmes de réduction des émissions de GES et ses mesures en adaptation aux impacts des changements climatiques mis en œuvre dans le cadre du PACC 2013-2020 dans son rapport annuel de gestion, puisqu'ils constituent des indicateurs spécifiques dans son plan stratégique 2013-2015. Le ministère entend bonifier l'information fournie au rapport annuel.

« Selon les programmes, le ministère collige et diffuse déjà diverses informations sur l'atteinte des objectifs dans son rapport annuel de gestion.

« Le ministère, conformément à l'entente administrative, s'est assuré que les modalités de ses programmes mis en œuvre dans le cadre du PACC 2013-2020 prévoient la possibilité de réduire ou d'annuler ou d'exiger le remboursement des sommes versées en cas de non-respect des conditions du programme en question. De plus, pour l'année 2014, le ministère a introduit une bonification prévoyant qu'un remboursement doit être fait si un surplus n'est pas réinvesti au cours des années suivantes. Pour l'instant, les modalités ont été rendues publiques et prévoient le remboursement des sommes versées en cas de non-respect des conditions du programme. Le programme est d'une durée d'un an. Un chantier sur le financement aura lieu à court terme. Le ministre pourra alors fixer une période de remboursement suite à l'utilisation des surplus.

« Puisque les programmes mis en œuvre dans le cadre du PACC 2013-2020 se terminent avant ou le 31 mars 2017, le ministère entend utiliser les résultats des évaluations en cours afin de bonifier les prochains. Le ministère évaluera l'ensemble des programmes du PACC 2013-2020 sous sa responsabilité. »

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits de l'exercice qui a été nécessaire à la production du rapport. Ceci nous a permis de consolider nos actions et de mettre en place des mesures additionnelles de vérification, afin d'assurer une gestion plus efficiente de nos ressources dans le cadre du plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de vérification et portée des travaux
- Annexe 2** Secteurs d'activité
- Annexe 3** Réglementation
- Annexe 4** Information diffusée sur le site Internet de fonds liés au développement durable

Sigles

MDDEFP Ministère du Développement durable,
de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ Ministère des Transports du Québec

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes de saine gestion et des pratiques reconnues en matière d'attribution d'aide financière. Ils se fondent également sur la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, sur la *Loi sur le développement durable*, sur la *Loi sur la qualité de l'environnement* ainsi que sur les ententes administratives signées entre le MDDEFP et les entités concernées. Les travaux de vérification 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 des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

| Objectifs de vérification | Critères d'évaluation |
|---|--|
| Vérifier si le MDDEFP a mis en place les mécanismes de gestion permettant d'assurer l'atteinte des objectifs du Fonds vert. | <p>Le MDDEFP :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ a traduit la finalité du Fonds vert en objectifs précis et mesurables ; ■ s'est assuré de la participation des parties prenantes dans la détermination des objectifs ; ■ a clairement défini les rôles et responsabilités des parties prenantes ; ■ justifie et contrôle les frais administratifs relatifs à la gestion du Fonds vert ; ■ suit et apprécie périodiquement les résultats par rapport aux objectifs fixés et s'assure que les correctifs sont apportés, si nécessaire ; ■ rend compte des activités et des résultats relativement au Fonds vert. |
| Vérifier que le MDDEFP, le MTQ et le MSSS, en tant que responsables de mesures et de programmes financés par le Fonds vert, gèrent les ressources mises à leur disposition avec efficacité et efficacité. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Chaque ministère responsable de l'attribution des sommes provenant du Fonds vert : <ul style="list-style-type: none"> – détermine des critères d'admissibilité et d'attribution de l'aide financière ; – fournit l'information nécessaire aux bénéficiaires potentiels ; – évalue, priorise et sélectionne les projets sur la base de ces critères ; – dans le respect de la réglementation, attribue l'aide et conclut, avec chaque bénéficiaire, une entente qui précise les modalités et les conditions d'utilisation de l'aide financière, de même que les résultats attendus ; – s'assure que les ressources allouées aux bénéficiaires sont gérées avec un souci d'efficacité et d'efficacité, qu'elles servent aux fins auxquelles elles sont destinées et que les conditions d'attribution sont respectées ; – met en œuvre des mesures visant à faire corriger par les bénéficiaires les situations non conformes ou à recouvrer les sommes utilisées indûment. ■ Les ministères rendent compte de l'utilisation des sommes provenant du Fonds vert. ■ Les ministères évaluent périodiquement le degré d'atteinte des objectifs des programmes. ■ Les frais administratifs des ministères relatifs à la gestion des programmes sont justifiés et contrôlés. |

Portée des travaux

La présente vérification porte sur la mise en place d'un cadre de gestion pour le Fonds vert et sur la gestion efficace et efficiente des ressources qui y sont affectées. Cette vérification a été réalisée auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, du ministère des Transports du Québec et du ministère de la Santé et des Services sociaux ; ce dernier a délégué la gestion des programmes dont il est responsable à l'Institut national de santé publique du Québec.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de ces entités et nous avons analysé des documents se rapportant au Fonds vert pour la période allant de l'élaboration du Fonds vert, soit en 2005, jusqu'en 2013. Nous avons aussi procédé à l'analyse des dossiers relatifs à l'aide financière provenant du Fonds vert que les trois ministères vérifiés ont attribuée : 48 projets ont été sélectionnés parmi les dossiers pour lesquels il y a eu un versement d'aide financière d'avril 2009 à mars 2013.

Les ministères vérifiés ont été choisis entre autres afin d'obtenir une diversité quant à l'importance des sommes qu'ils versent pour les activités financées par le Fonds vert. Les programmes d'aide financière et les projets retenus pour nos travaux l'ont été notamment en raison du risque de non-conformité qu'ils présentent, des objectifs qui y sont liés et de l'importance du budget qui leur est alloué. Les travaux de vérification se sont déroulés d'octobre 2012 à novembre 2013.

Annexe 2 Secteurs d'activité

Changements climatiques

Les plans d'action sur les changements climatiques s'articulent autour de deux grands objectifs : la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux changements climatiques.

La mise en œuvre des programmes associés au plan d'action 2006-2012 s'appuie sur un budget de plus de 1,5 milliard de dollars provenant entièrement du Fonds vert ; en moyenne 200 millions viennent, chaque année depuis 2007, d'une redevance sur les carburants et les combustibles fossiles. En 2007, 350 millions de dollars relatifs à un transfert du gouvernement fédéral ont également été attribués au Fonds.

Pour sa part, le plan d'action 2013-2020, adopté en 2012, repose sur un budget estimé à plus de 3 milliards de dollars. De ce montant, environ 500 millions proviendraient de la redevance sur les carburants et les combustibles fossiles et 2,7 milliards, de la mise en place du marché du carbone.

Les actions sectorielles visant la réduction ou l'évitement des émissions de gaz à effet de serre au Québec touchent entre autres l'énergie, les transports, le monde municipal, les matières résiduelles, le secteur industriel, l'agriculture, la sensibilisation du public ainsi que la recherche portant sur les technologies dites vertes et leur déploiement. Quant aux actions visant l'adaptation aux changements climatiques, elles portent sur la santé et la sécurité publique, l'environnement, les ressources naturelles et le territoire. Ces actions sont réalisées soit par des ministères, soit par l'intermédiaire d'aide financière versée à des bénéficiaires pour la réalisation de projets.

Depuis 2006, les revenus relatifs à ce secteur s'élèvent à 1,5 milliard de dollars et les dépenses, à 1,1 milliard, ce qui a laissé un excédent de 0,4 milliard au 31 mars 2013.

Matières résiduelles

Le Québec a instauré deux redevances qui sont perçues auprès des exploitants de lieux d'élimination des matières résiduelles ; il veut ainsi appliquer des mesures permettant de réduire le volume de matières à éliminer et soutenir financièrement les municipalités dans la mise en place de systèmes de gestion de leurs matières résiduelles.

Plus particulièrement, la première redevance encaissée dans le Fonds vert depuis 2006 est affectée aux activités de gestion des matières résiduelles. Ainsi, 85 % des sommes recueillies sont remises aux municipalités sous forme d'aide financière pour favoriser la mise en œuvre de leur plan respectif de gestion des matières résiduelles. Le solde (15 % de la redevance) finance des activités que le MDDEFP réalise en lien avec la gestion des matières résiduelles.

La deuxième redevance est versée dans le Fonds vert pour la période d'octobre 2010 à décembre 2023. Le tiers de celle-ci est redistribué aux municipalités sous forme d'aide financière et doit aussi servir à la mise en œuvre de leur plan de gestion des matières résiduelles. Le solde, soit les deux tiers de la redevance perçue, contribue à financer la réalisation du premier plan d'action quinquennal qui accompagne la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*, laquelle comprend le Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage ainsi que certains programmes de RECYC-QUÉBEC.

En tout, 480 des 557 millions de dollars perçus à ce jour ont été dépensés ; l'excédent était donc de 77 millions dans ce secteur d'activité au 31 mars 2013.

Autorisations environnementales

Le MDDEFP peut déterminer les frais exigibles pour une demande concernant la délivrance, le renouvellement ou la modification d'une autorisation, d'une approbation, d'un certificat, d'un permis, d'une attestation ou d'une permission prévus dans la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* ou dans un règlement adopté pour son application. Une telle tarification repose sur le principe de l'utilisateur-payeur et vise à assurer une participation juste des utilisateurs au financement des biens et services qu'ils obtiennent du ministère. Les sommes ainsi perçues sont versées depuis 2008 dans le Fonds vert et doivent être utilisées pour couvrir des dépenses reliées aux activités faisant l'objet de cette tarification.

Les dépenses inscrites dans le Fonds vert pour ce secteur d'activité s'élevaient à 22,2 millions de dollars au 31 mars 2013, ce qui représente la totalité des revenus perçus.

Barrages

Lors de la signature en 2007 d'une entente entre le gouvernement du Canada et celui du Québec, trois barrages ainsi que des actifs connexes à ces derniers ont été cédés au Québec. Il s'agit des barrages des Quinze, Kipawa et Laniel. Cette entente a donné lieu au paiement par le gouvernement du Canada d'une compensation financière de 44 millions de dollars, laquelle a été versée dans le Fonds vert. La compensation doit servir à assumer les coûts d'exploitation, d'entretien et de réparation de ces trois barrages sur une période de 20 ans.

Au 31 mars 2013, le gouvernement du Québec avait constaté 28,5 millions de dollars dans les revenus et 6,5 millions dans les dépenses, ce qui a créé un excédent de 22 millions dans les états financiers. Les 15,5 millions qui restent de la compensation financière seront constatés dans les revenus au cours des années suivantes, dans le respect des normes comptables en vigueur.

Eau

Le *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau* impose une redevance à toute personne dont l'activité entraîne l'utilisation d'un volume d'eau moyen de 75 m³ ou plus par jour, peu importe que cette eau soit puisée directement à la source ou qu'elle provienne d'un réseau d'aqueduc. La redevance est déterminée en fonction des habitudes de consommation d'eau selon des catégories définies. L'obligation de payer une redevance pour l'utilisation de l'eau s'est appliquée à compter de l'année 2011 et la déclaration annuelle ainsi que le paiement de la redevance pour cette année devaient être transmis au plus tard le 31 mars 2012. Les montants sont déposés dans le Fonds vert. Ils doivent servir au financement de mesures que le ministre peut prendre pour assurer la gouvernance de l'eau.

Environ 10% des sommes recueillies ont été dépensées, ce qui a laissé un excédent cumulé de 6,1 millions de dollars dans le solde du Fonds vert au 31 mars 2013.

Autres activités

Les autres activités liées au Fonds vert sont financées par des sources de revenus différentes, notamment celles-ci :

- des ententes conclues avec le gouvernement fédéral dans différents domaines (réseau hydrométrique, réseau climatologique, secteur des pâtes et papiers, etc.);
- des dons ;
- des sanctions administratives pécuniaires ;
- des amendes ;
- des intérêts.

Les revenus découlant des ententes conclues avec le gouvernement fédéral doivent servir à couvrir des dépenses engagées pour la réalisation des travaux prévus dans ces ententes. Par contre, il n'y a aucune exigence de cet ordre quant à l'affectation des autres sommes ; ainsi, selon la loi, elles font partie des ressources susceptibles de financer des mesures ou des programmes que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions.

Environ la moitié des sommes ont été dépensées en date du 31 mars 2013, soit 14,8 millions de dollars, ce qui laisse un surplus de 13,9 millions pour ce secteur d'activité.

Annexe 3 Réglementation

| | |
|---|---|
| <i>Loi sur le développement durable</i> | <p>Cette loi, qui date de 2006, 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.</p> <p>La réalisation du virage nécessaire s'appuie en grande partie sur la prise en compte des 16 principes qui sont inscrits dans la loi, dont plusieurs ont un lien étroit avec le financement de programmes liés au Fonds vert.</p> |
| <i>Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs</i> | <p>La loi expose l'objet du Fonds vert, indique la provenance des sommes qui sont portées à son crédit et spécifie certaines des activités auxquelles sont destinées ces ressources.</p> <p>Elle accorde également au ministre le pouvoir de conclure des ententes avec d'autres ministères afin qu'ils puissent porter des sommes au débit du Fonds pour la mise en œuvre de mesures que comporte le plan d'action pluriannuel sur les changements climatiques.</p> |
| <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> | <p>Cette loi a pour objet de préserver la qualité de l'environnement, de promouvoir son assainissement et de prévenir sa détérioration.</p> <p>Certains règlements adoptés en vertu de cette loi ont une incidence sur la gestion et les ressources financières du Fonds vert, dont le <i>Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles</i> et le <i>Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau</i>.</p> |
| <i>Loi sur la Régie de l'énergie</i> | <p>En vertu de la loi, le <i>Règlement relatif à la redevance annuelle au Fonds vert</i> établit le taux, la méthode de calcul et les modalités de paiement de la redevance annuelle versée dans le Fonds par les distributeurs de carburants et de combustibles fossiles.</p> |

Annexe 4 Information diffusée sur le site Internet de fonds liés au développement durable

| | Fonds municipal vert (Canada – Fédération canadienne des municipalités) | Climate Change and Emissions Management Fund (Alberta – Climate Change and Emissions Management Corporation) | Fonds de réserve forestier (Ontario – Ministère des Richesses naturelles) | Fonds en fiducie pour l'environnement (Nouveau-Brunswick – Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux) | Fonds vert (Québec – MDDEFP)¹ |
|--|--|---|--|---|---|
| Finalité du fonds | √ | √ | √ | √ | √ |
| Objectif(s) du fonds | √ | √ | √ | √ | |
| Principales sources de financement | √ | | √ | √ | √ |
| Programmes financés | √ | √ | √ | √ | |
| Procédures de demande d'aide financière | √ | √ | √ | √ | |
| Critères d'admissibilité | √ | √ | √ | √ | |
| Critères d'évaluation des projets | √ | √ | √ | | |
| Bénéficiaires et sommes qui leur sont attribuées | √ | √ | √ | √ | |
| Résultats relatifs au Fonds | √ | √ | √ | | |

1. Le site Internet du ministère contient une page présentant le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques, qui donne des renseignements sur certains des éléments recherchés. Cependant, la page du Fonds vert n'a aucun lien menant à celle sur le plan d'action.



Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficacité et l'efficacités ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le commissaire au développement durable



Monsieur Jean Cinq-Mars est commissaire au développement durable du Québec depuis septembre 2009.

Avant d'occuper ce poste, il a agi comme consultant dans les domaines du développement durable, de l'environnement, des ressources naturelles et de la gouvernance. Il a accompli des missions à l'étranger, notamment pour la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que diverses agences de développement.

Ses interventions l'ont amené à travailler dans plusieurs pays développés ou en voie de développement. À cet égard, il a été membre d'équipes de vérification de la performance environnementale pour l'OCDE en France, au Danemark et au Luxembourg. Au Canada, M. Cinq-Mars a œuvré comme conseiller auprès du commissaire fédéral à l'environnement et au développement durable pour diverses missions de vérification. Il a aussi joué le rôle de conseiller pour plusieurs entreprises du secteur des ressources naturelles.

Avant de devenir consultant, M. Cinq-Mars a occupé le poste de président d'Habitat faunique Canada. Il a également cumulé la présidence de la Coalition pour la Stratégie nationale sur la forêt de 2004 à 2006. En outre, il a coordonné en 2002 les travaux associés à la préparation de cette stratégie; ceux-ci ont été effectués par une équipe pancanadienne.

De 1997 à 2001, il a été le chef de la Division de la prévention et du contrôle de la pollution au sein de l'OCDE. Il exerçait entre autres des responsabilités relatives aux changements climatiques, au transport durable, à la gestion et aux transferts internationaux des matières résiduelles, aux systèmes de gestion environnementale et à l'écoefficient. M. Cinq-Mars a aussi mis en place un groupe d'analyse de politiques portant sur les bâtiments durables. Dans le cadre de cette fonction, il a participé à de nombreuses rencontres internationales, notamment la conférence des parties sur le changement climatique de Kyoto (1997) et la conférence sur le transport durable de Vienne (2000).

De 1984 à 1997, M. Cinq-Mars a occupé le poste de directeur du Service canadien de la faune et celui de directeur de la protection de l'environnement pour le Québec pour Environnement Canada. Ses mandats touchaient, entre autres, la gestion de la faune, les espèces menacées, les espaces protégés, la pollution industrielle, les technologies et les urgences environnementales, et la mise en vigueur des lois en matière d'environnement. Dans ces fonctions, il a coordonné les volets « conservation » et « protection de l'environnement » du Plan d'action Saint-Laurent.

M. Cinq-Mars est membre du conseil d'administration du Réseau canadien de l'eau et secrétaire de l'International Initiative for Sustainable Built Environment, directeur de l'association Énergie solaire solidaire et développement durable et Fellow de la Société géographique royale du Canada. Il possède des diplômes en biologie et en administration publique. D'autre part, il parle français, anglais et espagnol.

Cette publication
est rédigée par le



Québec

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

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : <http://www.vgq.qc.ca>

Le rapport est disponible dans notre site Web.

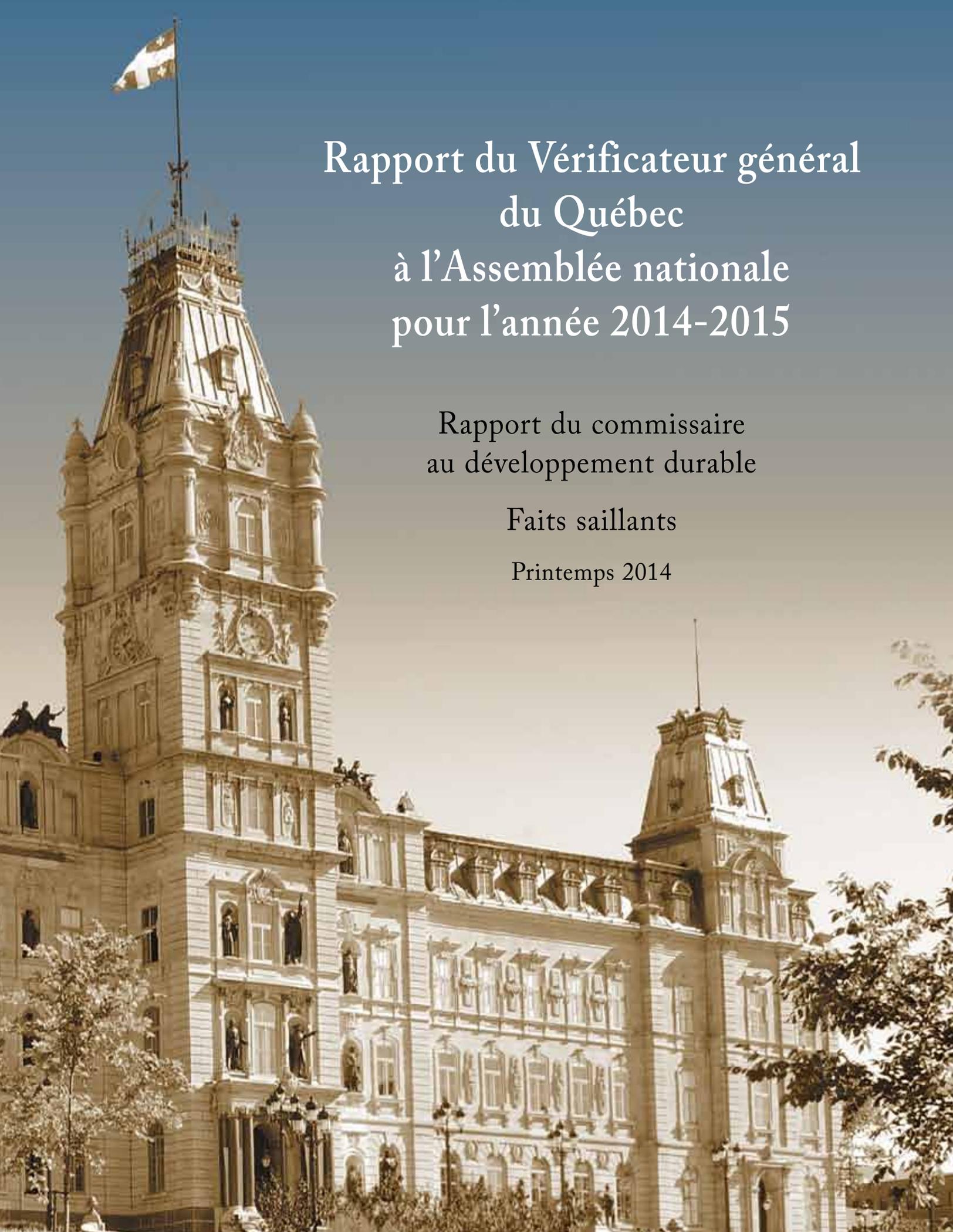
Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés 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 – 2014

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-70581-9





Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2014-2015

Rapport du commissaire
au développement durable

Faits saillants

Printemps 2014

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



**Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2014-2015**

Rapport du commissaire
au développement durable

Faits saillants

Printemps 2014

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Table des matières

Chapitre 1 Observations du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars

Chapitre 2 Application de la *Loi sur le développement durable* : 2013

Chapitre 3 Terres du domaine de l'État

Chapitre 4 Fonds vert : gestion et aide financière

Le nom des entités était à jour en date du 22 avril 2014.

1 Introduction

1 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, loi instituant la fonction de commissaire au développement durable, j'ai la responsabilité de soumettre annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur mes constats et mes recommandations concernant notamment :

- l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- les procédures ou les autres moyens employés par les ministères et les organismes en matière de développement durable ;
- tout sujet qui découle de mes travaux de vérification en matière de développement durable.

2 La *Loi sur le développement durable*, adoptée par le gouvernement du Québec en 2006, a été reconnue à travers le monde pour la qualité de son contenu. Elle s'appuie sur la prise en compte des 16 principes qui y sont définis. Elle prévoit également divers moyens pour sa mise en œuvre dont l'un des plus importants est la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Cette stratégie qui devait prendre fin en 2013 a été prolongée. Une nouvelle stratégie devrait être soumise pour consultation sous peu afin d'être adoptée au plus tard en décembre 2014.

3 Afin de contribuer au développement de la nouvelle stratégie de développement durable, je présente, dans la première partie de ce chapitre, une revue des principales observations et recommandations formulées à l'occasion des vérifications réalisées au cours des dernières années.

4 Ensuite, je me suis attardé à examiner l'aspect central de la loi, c'est-à-dire la capacité de l'Administration à soutenir un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Un des moyens d'évaluer cet aspect est d'examiner si les mesures en place réduisent les risques de transférer à ces générations des dettes ou des passifs qui handicaperont leur développement. En fait, il s'agit de voir si le potentiel de développement des générations futures est altéré par nos activités présentes ou passées. Pour évaluer l'approche de gestion des risques dans l'Administration, j'ai tiré profit de plusieurs vérifications antérieures dans lesquelles ce point a été examiné. J'ai aussi tenu compte des risques nouveaux ou dont l'ampleur accrue influe sur la société de nos jours. De plus, j'ai étudié des approches novatrices qui ont été adoptées par différents pays ou par des entreprises multinationales afin d'adapter leur gestion des risques à l'environnement actuel. En effet, l'encadrement de la gestion des risques, adopté par diverses administrations, pourrait améliorer la démarche de développement durable au Québec.

2 Développement durable : revue des constats

5 Chaque année depuis l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en 2006, je réalise une vérification de sa mise en œuvre auprès de certaines entités assujetties et aussi parfois auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, qui est le coordonnateur de la démarche gouvernementale.

6 Depuis 2006, j'ai également mené une vingtaine de vérifications sur de nombreux programmes qui sont au cœur des missions des entités assujetties à la loi, et ce, afin de m'assurer que tous les principes énoncés dans celle-ci étaient pris en compte dans ces programmes. Au cours de la dernière année, j'ai réalisé des vérifications sur des programmes particuliers relatifs à la gestion des terres publiques et au Fonds vert. Dans ces vérifications, il s'agissait de voir si le nouveau cadre de gestion préconisé par la loi avait été mis en place et si l'Administration réalisait le virage requis par celle-ci. Dans l'ensemble des vérifications effectuées, il ressort que les lacunes quant à la recherche d'un développement durable demeurent et que le virage vers le développement durable se fait attendre. Les recommandations qui ont été formulées dans ces diverses vérifications permettent d'appuyer les ministères et organismes dans leur démarche de développement durable et de favoriser l'atteinte des objectifs de la loi.

7 Dans le chapitre 2 de mon rapport publié à l'hiver 2013, j'ai présenté les principaux constats que nous avons formulés au fil des ans à l'égard de la démarche gouvernementale. En voici un résumé.

*Stratégie
gouvernementale
de développement
durable 2008-2013*

Cette stratégie est demeurée un document d'orientation. Elle ne permet pas de cibler les résultats attendus ni de vérifier la performance du gouvernement à son égard au fil des ans. Elle n'a pas permis de faire des choix essentiels à l'orientation du développement de la société pour les prochaines années et de centrer les actions des entités sur les priorités ainsi établies.

Indicateurs
de développement
durable

Plusieurs indicateurs retenus ne sont pas liés à des enjeux prioritaires de développement durable pour la société québécoise. Ainsi, ils ne sont pas en lien avec la stratégie gouvernementale et ils ne permettent pas de mesurer les progrès accomplis et de présenter des bilans complets.

| | |
|---|--|
| Plans d'action de développement durable des entités assujetties | Les entités ont adopté des plans d'action qui cadraient avec leurs activités traditionnelles et qui n'exigeaient que très peu de changements dans leurs façons de faire. Leur démarche ne contribue donc pas à un développement durable. De plus, il existait un grand déséquilibre dans l'appropriation par les entités des objectifs énoncés dans la stratégie. Certains d'entre eux, qui se rapportent aux défis gouvernementaux parmi les plus importants à relever, sont souvent ignorés dans les plans d'action. |
| Reddition de comptes | Les lacunes concernant les outils développés pour la mise en œuvre du développement durable, tels que les objectifs et les indicateurs, ont eu un impact sur la qualité de la reddition de comptes des entités puisqu'elles ont empêché la présentation de résultats concrets. La reddition de comptes demeure générale et peu précise. |
| Consultation publique | Le gouvernement a mené une consultation publique. Toutefois, le peu de documentation fournie à la population, les courts délais accordés pour favoriser sa participation et le peu de rétroaction donnée à la population n'ont pas permis à celle-ci une réelle appropriation de la démarche de développement durable. |
| Coordination interministérielle | La difficulté de l'Administration à mettre en place une coordination interministérielle efficace est la cause de plusieurs des lacunes soulevées dans les missions de vérification qui ont été menées. En fait, aucune entité n'assure ultimement la cohérence des actions gouvernementales mises en œuvre et l'atteinte des objectifs. L'absence d'une véritable coordination horizontale ne favorise pas une démarche concertée. |

8 L'année dernière, j'ai également présenté les résultats d'une analyse comparative sur les pratiques novatrices adoptées par cinq administrations dans le monde pour la mise en œuvre du développement durable. Cet exercice avait pour but de déterminer les pratiques les plus porteuses pour concrétiser la démarche vers un développement plus durable ainsi que de fournir des pistes pour améliorer la démarche québécoise. Des points communs ont émergé des saines pratiques observées :

- une structure de gouvernance forte et transversale, dirigée par un organe unique et proche du pouvoir, en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile ;
- la participation des parties prenantes au choix des orientations et à l'élaboration d'une stratégie de développement durable ;

- l'implantation d'instruments économiques pour renforcer la mise en œuvre de la stratégie ;
- une mesure de la performance rigoureuse et une reddition de comptes périodique sur l'application de la stratégie.

9 Pour favoriser la mise en place d'un nouveau cadre de gestion dans l'Administration comme le prévoit la loi, les décideurs auraient avantage à considérer les lacunes et les meilleures pratiques que nous avons relevées dans les différentes vérifications réalisées depuis 2006. Par ailleurs, les nouvelles approches de la gestion des risques, qui visent entre autres à protéger les générations présentes et futures, fournissent des pistes fort pertinentes pour la gestion du développement durable.

3 Gestion des risques

10 Dans un rapport récent traitant de la mondialisation et des nouveaux types de risques auxquels les entreprises sont confrontées, l'organisation londonienne Lloyd's, spécialisée dans le marché de l'assurance et de la réassurance, rappelait que le phénomène de la mondialisation s'est accru au cours des deux dernières décennies et qu'il a mené à un monde plus interdépendant et interconnecté. Au regard de la mondialisation, des risques nouveaux et [systémiques] sont devenus réalité et cela exige de développer de nouvelles approches en matière de gestion des risques. Ces derniers peuvent maintenant avoir des incidences plus profondes et se transmettre d'un pays à d'autres ou d'un secteur de l'industrie à d'autres.

11 Depuis le début du siècle, une multitude de catastrophes de différentes natures ont affecté le monde. Ainsi, la crise économique de 2008 a sévèrement perturbé l'économie mondiale et elle a entraîné des effets considérables sur l'emploi et le revenu des citoyens de nombreux pays. Le tremblement de terre qui a frappé la Chine en 2008, celui d'Haïti en 2010 ainsi que le tsunami de Fukushima en 2011 ont aussi causé des pertes de vies et ils ont eu des répercussions économiques considérables. Les inondations et les feux de forêt provoqués par les changements climatiques, les craintes de pandémie de maladies contagieuses comme celle du virus H1N1 et les déversements de pétrole sont aussi des risques de sinistres qui font maintenant partie des préoccupations des dirigeants de grandes entreprises et de nombreux pays.

12 Plusieurs autres types de crises nous affectent très sérieusement et sont fort préoccupantes. Que l'on pense aux épidémies de grippe aviaire, à la contamination à large échelle de produits alimentaires, à la défaillance du système bancaire mondial, aux actes de terrorisme, aux accidents industriels majeurs, à la contamination par le rejet massif de polluants et à la cybercriminalité, nous constatons que leurs effets destructeurs peuvent toucher plusieurs facettes de la société et provoquer d'autres sinistres dont les effets combinés s'avèrent très importants.

13 La fréquence et les dommages causés par les catastrophes naturelles sont en croissance principalement en raison de l'étendue et de l'importance de l'environnement bâti et des perturbations des forces physiques planétaires dues aux changements climatiques. La compagnie de réassurance Swiss Re rapportait, dans son rapport portant sur l'année 2013, que les pertes économiques annuelles causées par les catastrophes naturelles et techniques s'élevaient à 140 milliards de dollars.

14 Ce montant considérable est toutefois inférieur à celui atteint en 2012 alors qu'il s'est chiffré à 370 milliards de dollars. Ce chiffre record est principalement dû à l'ouragan Sandy qui a causé des dommages énormes dans des zones densément habitées du New Jersey et de New York. Ce record de 2012 a même supplanté celui de 2005, alors que l'ouragan Katrina a détruit le sud de la Louisiane et une bonne partie de La Nouvelle-Orléans. La compagnie Swiss Re souligne d'ailleurs dans son rapport que les catastrophes naturelles et celles

causées par les activités humaines deviennent plus fréquentes, plus sévères et que nous devons nous adapter aux changements climatiques. À tous les échelons de la société et dans toutes les sphères d'activité, nous n'avons plus le choix d'améliorer nos façons de gérer ces différents risques.

3.1 Gestion des risques personnels et de ceux des secteurs réglementés

15 Nous sommes tous exposés à des risques variés au cours de notre vie ; certains dépendent de notre comportement, mais d'autres sont liés à des facteurs sur lesquels nous n'avons que peu de contrôle. Dans notre vie personnelle, la gestion des risques est encadrée par nombre d'exigences légales ou de pratiques formelles. Ainsi, l'immatriculation d'un véhicule par la Société de l'assurance automobile du Québec est assortie d'une vérification de la sécurité du véhicule et d'une assurance obligatoire ; un prêt hypothécaire est accordé seulement si l'emprunteur est solvable, mais aussi s'il détient une assurance sur la propriété. Plusieurs d'entre nous détiennent aussi des polices d'assurance-vie pour pallier les difficultés éventuelles de nos proches ou des entreprises que nous détenons advenant un décès subit.

16 Toutefois, dans plusieurs secteurs réglementés par les gouvernements, les exigences en termes d'assurance responsabilité sont différentes, voire moindres que celles exigées des individus. Dans le rapport que j'ai soumis à l'Assemblée nationale en 2011 portant sur la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste, je soulignais que le montant de l'assurance pour la responsabilité civile exigé des propriétaires d'entreprises réalisant l'exploration par fracturation horizontale était limité à un million de dollars par sinistre et qu'il n'avait pas été révisé depuis 1988. À titre de comparaison, la couverture d'assurance relative à la responsabilité civile pour une résidence personnelle est généralement fixée à un ou deux millions alors que les risques sont considérablement moindres. Un autre exemple de même nature est illustré par la tragédie de Lac-Mégantic. Sans connaître le coût final, il m'apparaît évident que les sommes requises pour la décontamination, la restauration et la compensation de l'impact de la tragédie excéderont le montant de couverture de 25 millions détenu par la compagnie Montreal, Maine and Atlantic Railway qui transportait les hydrocarbures.

17 La faiblesse des exigences en matière de couverture d'assurance par rapport aux dommages pouvant découler de catastrophes industrielles n'est pas exclusive au Québec. Par exemple, le montant minimal d'assurance pour la responsabilité civile des exploitants de centrales nucléaires exigé par les gouvernements est de 75 millions de dollars. En comparaison, la restauration du site et des régions contaminés à la suite de la destruction de la centrale nucléaire de Fukushima en 2011, le plus gros accident industriel de l'histoire, nécessitera, selon les estimations préliminaires, des dépenses de 250 à 500 milliards. En ce qui a trait aux entreprises menant des opérations d'exploitation pétrolière en mer, elles doivent détenir une assurance de responsabilité de 30 millions

pour chaque site. Pourtant, les frais engagés par la compagnie BP pour restaurer le site et indemniser les propriétaires et les États côtiers pour les dommages résultant de l'explosion du puits Deep Horizon en 2010 dans le golfe du Mexique excèdent 23 milliards.

18 Les exigences en matière de couverture d'assurance pour les entreprises de secteurs réglementés qui sont insuffisantes contreviennent à quatre principes de la *Loi sur le développement durable* :

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

19 De plus, l'État court le risque d'assumer les coûts de restauration et de compensation à la suite de désastres qui dépassent les couvertures minimales d'assurance exigées de la part de ces entreprises par les gouvernements.

3.2 Gestion des risques et culture de prévention à développer au Québec

20 Comme plusieurs autres endroits à travers le monde, le Québec a eu son lot de sinistres au cours des dernières décennies. Nous nous souviendrons des inondations au Saguenay en 1996, de la tempête de verglas en 1998, de l'effondrement du viaduc de la Concorde en 2006, de la contamination par la légionellose à Québec à l'été 2012, de la destruction du centre-ville de Lac-Mégantic en juillet 2013 et, plus récemment, de l'incendie de la résidence pour personnes âgées à L'Isle-Verte. Ces sinistres qui ont eu des conséquences tragiques nous rappellent notre vulnérabilité.

21 En outre, le Vérificateur général soulignait en 2012 que différents facteurs de risque liés à la qualité de l'air intérieur dans les écoles ayant fait l'objet d'une vérification, notamment ceux qui concernent l'enveloppe du bâtiment et son entretien, étaient peu maîtrisés. Des écoles ont été fermées alors que, pour de nombreuses autres, plus de 400 millions de dollars ont été ou seront dépensés pour les restaurer. Une approche plus systématique de gestion

des bâtiments et un entretien préventif régulier auraient permis de réduire l'exposition des écoliers et des personnes qui les fréquentent aux risques de contamination par les moisissures et d'éviter ensuite des dépenses considérables pour la réfection ou la restauration des bâtiments.

22 En 2012, un autre rapport du Vérificateur général a traité du déficit d'entretien des infrastructures publiques. Là encore, nous avons constaté que les ministères vérifiés (Secrétariat du Conseil du trésor, ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère des Transports du Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport) n'avaient pas une bonne connaissance de l'état de leurs infrastructures et qu'ils ignoraient si les investissements réalisés avaient eu les effets escomptés. Dans une telle situation, il est difficile d'établir des priorités quant aux travaux d'intervention sur la base des risques.

23 Par ailleurs, dans le chapitre 6 du rapport du Vérificateur général publié à l'automne 2013, lequel porte sur la gestion des risques en matière de sinistres et sur l'aide financière fournie aux sinistrés par le ministère de la Sécurité publique, des constats très préoccupants sont également présentés, à savoir :

- qu'il n'y avait toujours pas d'orientation sur la sécurité civile 12 ans après l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile* ;
- que la connaissance qu'avait ce ministère relativement aux principaux risques de sinistre auxquels la population est exposée était insuffisante ;
- que les actions du ministère en vue d'amener les municipalités à se préparer à faire face aux sinistres étaient aussi insuffisantes.

24 Le manque de rigueur dans l'application de la réglementation environnementale est un autre facteur qui peut engendrer des coûts importants, et ce, même après plusieurs années. Un passif additionnel de 3,17 milliards de dollars apparaît maintenant aux états financiers du gouvernement du Québec. Ce passif est une estimation des coûts de décontamination des terrains contaminés et de sites miniers abandonnés qui appartiennent au Québec. Auparavant, ces coûts de décontamination n'apparaissaient pas à la dette de la province.

25 La réaction des autorités à la suite de catastrophes consiste souvent à déclarer avoir appris du triste événement, d'en avoir tiré les conclusions nécessaires et de s'engager à revoir les normes en vigueur. Certes, nous apprenons toujours de nos erreurs, mais malheureusement les coûts sociaux environnementaux et économiques de cet apprentissage sont souvent trop élevés.

26 Pourquoi sommes-nous trop souvent en mode réactif plutôt qu'en mode préventif ? Plusieurs facteurs humains sous-tendent cette attitude. À cet égard, soulignons qu'il est particulièrement difficile de prévoir le moment éventuel où un événement ou un incident risque de se produire, d'en déterminer à l'avance les circonstances et d'être en mesure d'en estimer les coûts liés à ses conséquences. Mais surtout, les décideurs sont aux prises avec la difficulté d'investir en priorité dans la prévention, alors qu'ils ne peuvent en

préciser l'impact dans le temps, et que ces mêmes sommes peuvent être utilisées pour des biens et des services qui procurent des avantages tangibles à court terme et qui se justifient plus aisément auprès des actionnaires ou des contribuables.

27 Au cours des dernières années, j'ai souvent recommandé aux entités de revoir la planification de leurs opérations en matière d'inspection ou de suivi sur une base des risques plutôt que sur une base aléatoire ou périodique. Cette approche permet d'accorder plus d'attention aux opérations à haut risque et de réduire la possibilité que celles-ci donnent lieu à des réalités coûteuses ou tragiques. J'ai aussi souligné, dans plusieurs de mes rapports, la faiblesse dans l'application de la réglementation environnementale, et ce, malgré le fait que celle-ci ait pour objet de prévenir des problèmes de pollution pouvant affecter la santé humaine, l'environnement et les finances publiques. La fréquence et l'ampleur des sinistres sont très préoccupantes et doivent porter l'Administration à reconsidérer son mode de gestion des risques.

3.3 Gestion des risques dans les entreprises multinationales : nouvelle approche

28 La faillite d'Enron et de WorldCom et, bien entendu, l'attentat terroriste de septembre 2001 au World Trade Center ont été les principaux facteurs qui ont poussé les grandes firmes à développer une nouvelle approche de gestion des risques au sein de leur entreprise. Le secteur financier a été celui qui a le plus investi dans cette nouvelle approche de gestion, mais la dure réalité du krach financier de 2008 a toutefois rappelé à plusieurs que leur nouvelle approche était loin d'être au point. Les analyses qui s'en suivirent ont démontré que des améliorations étaient requises, notamment en ce qui concerne les modèles prévisionnels, les modes de gestion, la formation du personnel et la gestion de l'information afin d'accroître la sécurité des entreprises et leur résilience. Les entreprises ont aussi souligné qu'elles désiraient obtenir une meilleure connaissance de la manière selon laquelle les risques peuvent s'additionner et engendrer des effets en cascade ou de dominos pour provoquer des dégâts ou des sinistres plus graves que si ces risques n'étaient pas interreliés.

29 Selon un échantillonnage mené auprès de 1 419 entreprises en 2011, la *Harvard Business Review* rapportait que, pour les deux tiers des entreprises, la gestion des risques avait pris une importance accrue au cours des trois années précédentes. Les risques financiers et ceux liés aux désastres naturels étaient ceux qui étaient jugés les plus préoccupants. Toutefois, peu de gestionnaires étaient entièrement satisfaits de l'approche mise en place ainsi que des progrès accomplis en matière de développement d'une culture de gestion des risques. À cet égard, les gestionnaires reconnaissaient que le changement de culture et l'adoption d'une approche proactive se classaient parmi les défis les plus importants au sein de leur organisation.

30 Dans le secteur des affaires, on rapporte un nombre croissant d'entreprises multinationales ayant au sein de leur organisation un responsable des risques. Cette fonction relève habituellement de la haute direction, sinon du président. Le choix de la localiser à ce niveau a pour but d'éviter les problèmes de coordination et d'accès à l'information et de briser les silos entre les différentes directions. Cette fonction a pour exigence d'analyser et de prendre en considération les risques financiers et ceux de toute autre nature qui pourraient affecter les opérations et la santé financière de l'entreprise. Lorsqu'une bonne relation s'établit entre le président et le responsable des risques, une culture de gestion des risques s'installe plus rapidement ; l'on note aussi une performance stratégique améliorée qui découle d'un processus de décision stratégique, d'une gouvernance et d'une reddition de comptes améliorés. Fréquemment, ces changements en matière de gestion des risques s'appliquent aussi aux petites entreprises qui sont des fournisseurs clés de la chaîne d'approvisionnement de la firme elle-même. Dans le rapport précité de la Lloyds, celle-ci souligne le besoin pour les entreprises de revoir leur gestion des risques en portant une attention particulière aux risques [systémiques] auxquels l'économie globalisée et la société font maintenant face.

3.4 Gestion des risques dans les administrations publiques : nouvelle approche

31 Face à de nouveaux risques dont plusieurs sont de nature [systémique], il est tout aussi urgent de modifier notre approche au sein des administrations publiques. Selon la Banque mondiale, il faut passer d'un mode de gestion de crise à un mode de gestion anticipative et [systémique] des risques. Dans son rapport publié en 2014 portant sur le développement dans le monde, elle propose des changements importants visant à modifier l'attitude des organisations face aux risques. Une des recommandations les plus structurantes de ce rapport, qui s'adresse aux gouvernements, est de constituer un conseil national destiné à la gestion des risques. Ce conseil aurait pour responsabilités d'intégrer une gestion [systémique] de ceux-ci et d'adopter une nouvelle approche à leur égard. Ce conseil pourrait être issu d'une nouvelle organisation ou être le résultat de la combinaison d'organisations existantes pourvues d'un nouveau mandat. Il est également recommandé que ce conseil soit localisé près de l'autorité du gouvernement, tout comme le responsable des risques au sein des grandes entreprises multinationales.

32 En mandatant une telle organisation pour évaluer les risques auxquels ils font face, les gouvernements peuvent ainsi mieux coordonner les stratégies et les politiques en matière de gestion des risques à travers les ministères, promouvoir la synergie entre les différents acteurs et établir des priorités quant aux actions à entreprendre. On retrouve notamment de telles organisations à Singapour, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, alors que d'autres pays

envisagent de mettre en place une fonction de gestion des risques centralisée dans l'appareil de l'État. À titre d'exemple, quelques éléments relatifs aux approches adoptées par les Pays-Bas et Singapour sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

33 Ainsi, les Pays-Bas ont mis sur pied la *National Security Strategy*, un plan d'ensemble qui vise la protection de cinq champs d'intérêt national prioritaires :

- la sécurité du territoire ;
- la sécurité physique de la population ;
- la sécurité économique ;
- la sécurité écologique ;
- la stabilité sociale et politique.

34 Ce plan, placé sous la gouverne du ministère de l'Intérieur, engage la participation de tous les ministères. Il comprend le développement de scénarios de risques pour des périodes de six mois, de cinq ans et de plus cinq ans. Ce plan, en plus d'évaluer les risques pour chaque secteur, apprécie les liens et les incidences entre les menaces visant les différents intérêts nationaux. Le Cabinet des ministres décide ensuite des mesures à établir en priorité et des ressources à affecter pour assurer la sécurité des intérêts nationaux.

35 Singapour, pour sa part, a adopté le cadre *Whole of Government Integrated Risk Management* visant à accroître la sensibilité de toutes les agences gouvernementales. Ce cadre de gestion des risques aide à identifier les risques intersectoriels qui auraient pu être omis dans un système traditionnel et les priorités de ce cadre sont similaires à celles établies par les Pays-Bas. Un comité stratégique en assure le suivi et la direction.

4 Conclusion

36 Si l'on considère qu'une nouvelle stratégie de développement durable est en préparation, il importe de réfléchir à l'approche à adopter et de prendre en compte les mesures les plus porteuses adoptées par diverses autres administrations.

37 Dans le cadre de l'analyse de cinq administrations à travers le monde, qui présentent des initiatives intéressantes en matière de développement durable, je tiens à rappeler aux parlementaires un point majeur à prendre en considération. Il importe de créer une structure de gouvernance forte et transversale, qui soit dirigée par un organe proche du pouvoir et qui soit en mesure d'influencer tant le gouvernement, le secteur privé que la société civile.

38 Cette mesure est identique à celle qui est recommandée pour les administrations publiques par la Banque mondiale et à celle qui est adoptée par Singapour et les Pays-Bas en matière de gestion nationale des risques. Ainsi, à la fois pour la mise en place du développement durable dans les cinq administrations analysées et pour la gestion nationale des risques, un organe central joue un rôle important sur le plan de la coordination et de l'autorité pour encourager les entités et les unités administratives à mettre en place un cadre de gestion visant à soutenir la nouvelle mesure.

39 Alors que le Québec fait face à d'importants défis budgétaires, il serait prudent de ne pas mettre de côté les principes de développement durable pour ne retenir que l'objectif lié au développement économique. Nous savons que ces arguments inconsistants ne font que retarder l'impact budgétaire négatif de ces décisions. Le passif environnemental de 3,17 milliards de dollars inscrit à la dette du Québec nous le rappelle âprement.

40 Plusieurs pays à travers le monde ont instauré une démarche de développement durable depuis le début du millénaire. Comme je le décrivais en 2009, la Suède s'est démarquée en obtenant des résultats positifs exemplaires. Ce pays, avec lequel le Québec partage de nombreux points, a réussi à sortir d'une crise économique importante dans les années 1990 et à progresser au point de vue environnemental, social et économique. Plusieurs études subséquentes se sont attardées à déterminer les facteurs clés du succès de ce pays. À l'instar des recommandations que je formulais dans mon rapport, elles proposaient d'étudier les réformes mises en œuvre par ce pays pour s'en inspirer. Et pour cause, la Suède a pris des mesures dans le but d'augmenter sa résilience économique en visant des budgets excédentaires de 1 % pour pallier, entre autres, le vieillissement de la population. Elle réussit, selon différents analystes, à être le pays qui a le mieux traversé la crise économique de 2008-2009 tout en continuant à obtenir des résultats environnementaux et sociaux des plus enviables.

41 L'adoption en 2006 de la *Loi sur le développement durable* a reçu la faveur de plusieurs spécialistes et administrations. Le Québec a démontré un leadership en la promulguant. Il importe maintenant de la rendre pleinement opérationnelle et de lui permettre de réaliser la mise en place du nouveau cadre de gestion qu'elle préconise. En conséquence, à l'aube de la présentation et de l'adoption de la nouvelle stratégie de développement durable, j'interpelle les parlementaires et le gouvernement à veiller à ce que les correctifs et les changements requis soient apportés afin que le Québec puisse connaître un développement qui soit durable et qui préserve son potentiel de développement pour les générations présentes et futures. Les approches novatrices en matière de gestion des risques qui se développent dans les grandes entreprises et certaines administrations publiques m'apparaissent comme de nouvelles pistes à explorer dans l'élaboration de la prochaine stratégie de développement durable.

42 Dans mon rapport de 2011-2012, j'affirmais l'importance d'aller au-delà des mots dans la démarche de développement durable. Mon message n'a pas perdu de sa pertinence aujourd'hui, surtout à l'aube de l'élaboration de la nouvelle stratégie. Nous ne pouvons prendre le risque que le Québec manque le virage et que son développement ne soit pas durable.

Faits saillants

Objectif des travaux

La *Loi sur le développement durable*, adoptée en 2006, vise à formaliser la démarche du gouvernement du Québec en matière de développement durable et à en assurer la pérennité. Elle a pour objectif 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, et ce, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention.

Notre vérification avait pour but de nous assurer que les entités vérifiées, soit la Commission des normes du travail (CNT), le ministère de la Culture et des Communications (MCC), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) ainsi que la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC), ont adapté leurs pratiques de gestion afin que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant l'application de la *Loi sur le développement durable* en 2013.

Plus de sept ans après l'adoption de la loi, aucune des entités vérifiées n'a suffisamment adapté ses pratiques de gestion afin d'intégrer la recherche d'un développement durable dans ses activités. À l'instar de ce qui a été effectué pour mettre en place la gestion par résultats dans les entités, l'implantation du développement durable doit mener à son intégration dans les réflexions et les décisions de la haute direction.

L'attribution formelle de responsabilités en matière de développement durable est déficiente. Seule la CNT a attribué à des unités administratives des responsabilités précises à l'égard de sa démarche de développement durable. Par ailleurs, dans les quatre entités vérifiées, la majorité des gestionnaires associés à la démarche n'ont pas reçu d'attentes spécifiant leur contribution en la matière. Sans attribution formelle de responsabilités et d'attentes, il y a un risque que la mise en œuvre de la démarche ne soit pas considérée comme importante.

Aucune des entités vérifiées n'a réellement intégré la prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes. Elles ont commencé tardivement leur travail en ce sens. De plus, aucune n'a pu démontrer qu'une méthode complète a été utilisée, ni que toutes les conditions favorisant le succès de la prise en compte ont été réunies.

Les quatre entités ont mis en place des mécanismes de coordination internes, mais ceux instaurés par le MESS et la SODEC comportent des lacunes concernant leur mandat et leur mode de fonctionnement. Ces lacunes peuvent nuire à la cohérence des actions en la matière.

Recommandation

Le Vérificateur général a formulé une recommandation à l'intention de la CNT, du MCC, du MESS et de la SODEC. Celle-ci est présentée ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à la recommandation.

Recommandation aux entités vérifiées

- 1 Accroître les efforts afin d'adapter leurs pratiques de gestion pour que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.**

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les terres du domaine de l'État font partie du patrimoine collectif.

Elles représentent 92 % du territoire québécois qui, lui, couvre une superficie d'environ 1,7 million de km².

Notre vérification visait à nous assurer que le ministère des Ressources naturelles (MRN) :

- accorde les droits fonciers (vente, échange, cession et location) sur les terres du domaine de l'État dans le respect de l'encadrement légal et réglementaire ainsi que des saines pratiques de gestion ;
- encadre les pouvoirs et les responsabilités délégués aux municipalités régionales de comté (MRC) relativement à l'octroi de droits fonciers sur les terres du domaine de l'État et effectue un suivi à cet égard.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les terres du domaine de l'État.

Plans d'affectation du territoire public : souvent non à jour. Malgré l'adoption d'une nouvelle approche d'affectation du territoire en 2005, seulement 5 des 13 régions prioritaires détiennent un plan d'affectation à jour, ce qui représente 36,4 % du territoire public. Cet outil est pourtant essentiel pour coordonner les demandes d'utilisation du territoire et pour s'assurer que les décisions prises correspondent aux intentions de l'État.

Pas de directives du MRN pour la vente des terres publiques. Le ministère n'a pas formulé de lignes directrices pour guider les actions de son personnel et de celui des MRC en matière de vente des terres du domaine public. Il n'a donc pas l'assurance que ces ventes l'ont été dans le meilleur intérêt de l'État.

Lacunes quant au contrôle exercé sur la délégation de pouvoirs aux MRC. Le MRN a mis en place un mécanisme adéquat pour la délégation de la gestion foncière aux MRC, mais le contrôle qu'il exerce pour s'assurer du respect des ententes ainsi que de la réglementation et des procédures établies est insuffisant.

Octroi de droits fonciers à des fins commerciales et industrielles : on ne s'assure pas que les exigences sont remplies. Pour les dossiers vérifiés, le MRN a accordé la majorité des droits fonciers sans que les renseignements socioéconomiques lui soient fournis et que les exigences relatives au développement durable soient respectées. Il ne peut donc pas faire d'analyse adéquate de la viabilité et de la faisabilité des projets.

Droits fonciers accordés et valeur marchande pour les terres vendues, échangées ou louées non justifiés. Pour la majorité des dossiers vérifiés, la justification des décisions et la documentation afférente sont absentes. De plus, les exigences réglementaires liées aux évaluations de la valeur marchande ne sont pas remplies.

Frais d'administration exigés insuffisants pour couvrir les coûts assumés par le MRN. Si l'on tient compte de l'inflation, les frais exigés pour la location et l'aliénation des terres sont inférieurs à ceux de 1989.

Suivis des droits accordés déficients. Le ministère fait très peu de suivis : il ne s'assure pas que l'usage initialement prévu est respecté en cours de location et que le terrain est remis en état à la fin du bail.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MRN. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

- 1** S'assurer, pour les régions du Québec concernées, que les plans d'affectation du territoire public sont à jour afin de faciliter l'octroi de droits fonciers dans le respect des orientations gouvernementales.
- 2** Établir des lignes directrices officielles pour guider les actions en matière de vente des terres du domaine de l'État.
- 3** Faire un suivi adéquat auprès des municipalités régionales de comté afin de veiller au respect des ententes et des conventions signées, notamment en s'assurant de la bonne compréhension des procédures et de leur application.
- 4** S'assurer que l'analyse socioéconomique est obtenue et que les exigences relatives au développement durable sont remplies avant d'accorder un droit foncier à des fins commerciales ou industrielles.
- 5** S'assurer que les décisions relatives à l'octroi de droits fonciers sont suffisamment justifiées, notamment à l'égard de l'analyse territoriale, et que la documentation soutenant ces décisions est présente dans les dossiers.
- 6** S'assurer que les exigences réglementaires se rapportant aux évaluations de la valeur marchande des terres de l'État sont respectées et que la valeur obtenue est juste.
- 7** S'assurer que la tarification des frais d'administration relatifs à la location et à l'aliénation des terres de l'État couvre l'ensemble des coûts.
- 8** Effectuer un suivi basé sur les risques afin de veiller à ce que l'utilisation des terres du domaine de l'État soit conforme à l'usage précisé dans le bail et que, à la fin de celui-ci, la remise en état des lieux soit satisfaisante.

Faits saillants

Objectif des travaux

Le Québec a mis sur pied le Fonds vert en juin 2006, dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*. Le Fonds vise, entre autres, à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable.

Depuis sa création en 2006, 2,1 milliards de dollars perçus par le gouvernement y ont été versés.

Nous voulions dans un premier temps nous assurer que le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) a mis en place un cadre de gestion permettant d'assurer l'atteinte des objectifs du Fonds vert. Dans un deuxième temps, nous voulions vérifier si le MDDEFP, le ministère des Transports du Québec (MTQ) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), en tant que ministères responsables de programmes financés au moyen du Fonds vert, gèrent les ressources mises à leur disposition avec efficacité et efficacité.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant le Fonds vert.

Le MDDEFP n'a pas mis en place de cadre de gestion axée sur les résultats. Cela aurait favorisé l'évaluation de l'apport du Fonds vert au développement durable. Le ministère n'a pas déterminé d'objectifs propres au Fonds vert pour certains secteurs d'activité, ce qui rend difficile l'orientation des actions et l'évaluation des résultats.

L'information que le MDDEFP rend publique concernant le Fonds vert est éparsée et incomplète. La page du site Internet consacrée au Fonds vert ne contient pratiquement pas d'information. Par ailleurs, dans le rapport annuel de gestion du ministère et les documents d'information sectorielle publiés, la présentation des résultats n'est pas toujours mise en lien avec les ressources investies par le Fonds vert. Il est donc difficile d'avoir une image des résultats obtenus.

Le MDDEFP, le MTQ et le MSSS ont accordé de l'aide financière à certains projets sans lancer d'appel de propositions et sans avoir recours à des critères précis pour les évaluer. Lorsque des ministères choisissent des projets sans préalablement faire d'appel de propositions ou sans envisager d'autres bénéficiaires, il existe un risque d'iniquité. L'absence de critères d'évaluation précis ne permet pas non plus de s'assurer de la sélection des meilleurs projets.

Le MDDEFP, le MTQ et le MSSS ont fixé des objectifs quant aux projets pour lesquels ils ont accordé de l'aide financière. Toutefois, les objectifs pour certains projets du MDDEFP et du MTQ ne sont ni précis ni mesurables. De plus, le suivi des projets des trois ministères comporte des lacunes. Lorsqu'il n'y a pas d'objectifs précis et mesurables ni de suivi adéquat, il est difficile d'apprécier les résultats et de contrôler l'efficacité de l'utilisation des sommes provenant du Fonds vert.

Le MDDEFP et le MTQ ne suivent pas périodiquement les résultats obtenus pour certains des programmes relatifs au Fonds vert. De plus, le MDDEFP ne procède pas à des évaluations de programme lorsque c'est nécessaire. Le MDDEFP et le MTQ n'ont pas fixé d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour certains de leurs programmes, et n'effectuent pas toujours le suivi du degré d'atteinte de ceux qu'ils ont fixés. Or, s'il n'y a pas d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats ni d'évaluation périodique de leur atteinte, il est difficile d'apprécier l'efficacité et l'efficacité avec laquelle ces programmes sont gérés.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MDDEFP, du MTQ et du MSSS. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

- 1 Mettre en place un cadre de gestion qui permet d'évaluer l'apport du Fonds vert au développement durable, notamment en :**
 - déterminant des objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats et en effectuant un suivi de leur atteinte ;
 - diffusant l'information importante relative au Fonds vert, dont celle concernant son fonctionnement, les objectifs et les programmes qui y sont liés, ses revenus, ses dépenses ainsi que ses résultats.
- 8 S'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert.**

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, au ministère des Transports du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 2 Procéder par appel de propositions et utiliser des critères précis pour évaluer les projets, les prioriser et les sélectionner ; en cas de dérogation, consigner dans le dossier les justifications suffisantes pour soutenir les choix effectués.**
- 3 Définir les dépenses qui sont admissibles en tant que frais d'administration que les bénéficiaires peuvent réclamer au Fonds vert et les limites y afférentes.**

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs et au ministère des Transports du Québec

- 5 Fixer des objectifs précis et mesurables pour chacun des projets financés au moyen du Fonds vert, évaluer périodiquement les résultats obtenus et prendre des mesures correctives afin que la situation soit redressée, s'il y a lieu.**
- 6 Fixer des objectifs précis et mesurables, axés sur les résultats, pour chacun des programmes financés par l'intermédiaire du Fonds vert et évaluer périodiquement leur atteinte.**
- 7 Procéder à des évaluations de programme ou achever celles en cours et prendre des mesures correctives, lorsque c'est nécessaire.**

Recommandation au ministère des Transports du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 4 S'assurer que les ententes prises avec les bénéficiaires permettent leur résiliation et le recouvrement de l'aide financière accordée lorsqu'elles ne sont pas respectées.**



Signification du logo

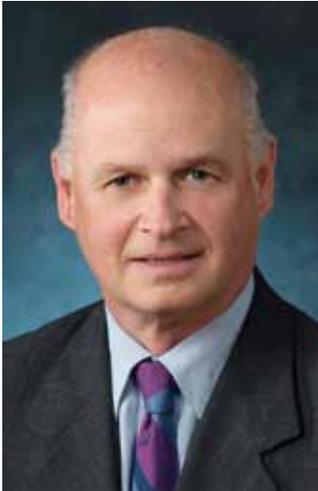
Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficacité et l'efficacités ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le commissaire au développement durable



Monsieur Jean Cinq-Mars est commissaire au développement durable du Québec depuis septembre 2009.

Avant d'occuper ce poste, il a agi comme consultant dans les domaines du développement durable, de l'environnement, des ressources naturelles et de la gouvernance. Il a accompli des missions à l'étranger, notamment pour la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que diverses agences de développement.

Ses interventions l'ont amené à travailler dans plusieurs pays développés ou en voie de développement. À cet égard, il a été membre d'équipes de vérification de la performance environnementale pour l'OCDE en France, au Danemark et au Luxembourg. Au Canada, M. Cinq-Mars a œuvré comme conseiller auprès du commissaire fédéral à l'environnement et au développement durable pour diverses missions de vérification. Il a aussi joué le rôle de conseiller pour plusieurs entreprises du secteur des ressources naturelles.

Avant de devenir consultant, M. Cinq-Mars a occupé le poste de président d'Habitat faunique Canada. Il a également cumulé la présidence de la Coalition pour la Stratégie nationale sur la forêt de 2004 à 2006. En outre, il a coordonné en 2002 les travaux associés à la préparation de cette stratégie; ceux-ci ont été effectués par une équipe pancanadienne.

De 1997 à 2001, il a été le chef de la Division de la prévention et du contrôle de la pollution au sein de l'OCDE. Il exerçait entre autres des responsabilités relatives aux changements climatiques, au transport durable, à la gestion et aux transferts internationaux des matières résiduelles, aux systèmes de gestion environnementale et à l'écoefficient. M. Cinq-Mars a aussi mis en place un groupe d'analyse de politiques portant sur les bâtiments durables. Dans le cadre de cette fonction, il a participé à de nombreuses rencontres internationales, notamment la conférence des parties sur le changement climatique de Kyoto (1997) et la conférence sur le transport durable de Vienne (2000).

De 1984 à 1997, M. Cinq-Mars a occupé le poste de directeur du Service canadien de la faune et celui de directeur de la protection de l'environnement pour le Québec pour Environnement Canada. Ses mandats touchaient, entre autres, la gestion de la faune, les espèces menacées, les espaces protégés, la pollution industrielle, les technologies et les urgences environnementales, et la mise en vigueur des lois en matière d'environnement. Dans ces fonctions, il a coordonné les volets « conservation » et « protection de l'environnement » du Plan d'action Saint-Laurent.

M. Cinq-Mars est membre du conseil d'administration du Réseau canadien de l'eau et secrétaire de l'International Initiative for Sustainable Built Environment, directeur de l'association Énergie solaire solidaire et développement durable et Fellow de la Société géographique royale du Canada. Il possède des diplômes en biologie et en administration publique. D'autre part, il parle français, anglais et espagnol.

Cette publication
est rédigée par le



Québec

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

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : <http://www.vgq.qc.ca>

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés 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 – 2014

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

