



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

*Stratégie gouvernementale
de développement durable révisée 2015-2020 (projet)*

Table des matières

1	Introduction	5
2	Observations du commissaire au développement durable	7
2.1	Observations sur la <i>Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020</i> (projet)	7
2.2	Vérification de l'optimisation des ressources et développement durable	8
2.3	État du développement durable dans l'Administration et dans la société québécoise	8
2.4	Pistes d'amélioration	9
3	Constats et recommandations	13
3.1	Objectifs établis dans la stratégie 2008-2013	13
3.2	Rôles et responsabilités du ministère responsable de l'application de la loi	15
3.3	Rôles et responsabilités des entités assujetties	17
3.4	Prise en compte des principes de développement durable	19
3.5	Plans d'action de développement durable	23
3.6	Sensibilisation et formation des employés	25
3.7	Indicateurs de mesure retenus et reddition de comptes	27
	Indicateurs de développement durable	
	Recommandation du commissaire au développement durable	
	Reddition de comptes relative à la stratégie	
	Reddition de comptes relative aux plans d'action de développement durable	
3.8	Pratiques de gestion	34
4	Conclusion	36
	Annexe et sigle	37

Note au lecteur :

Aux fins du présent rapport, nous utilisons le nom actuel du ministère responsable d'assurer l'application de la *Loi sur le développement durable*, soit le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). En effet, depuis 2006, ce ministère a connu d'autres appellations : il a d'abord porté le nom de ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), puis celui de ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP).

1 Introduction

1 Le Vérificateur général a pour mission de favoriser par la vérification le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, il nomme depuis 2006 un vérificateur général adjoint, qui porte le titre de commissaire au développement durable, pour l'assister principalement dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable.

2 Le commissaire au développement durable prépare au moins une fois par année, sous l'autorité du vérificateur général, un rapport dans lequel il fait part, dans la mesure qu'il juge appropriée :

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

3 Le commissaire au développement durable a eu l'occasion en 2007 de faire part aux membres de la Commission des transports et de l'environnement des réserves qu'il avait au regard du premier projet de stratégie gouvernementale de développement durable, soit celle couvrant la période 2008-2013. De l'avis du commissaire, la stratégie s'éloignait de l'esprit de la *Loi sur l'administration publique*, puisqu'elle ne mettait pas suffisamment l'accent sur la recherche de résultats mesurables relatifs à des objectifs et à des cibles définis préalablement. De même, la stratégie ne répondait pas adéquatement à toutes les exigences énoncées dans la *Loi sur le développement durable*, notamment celle ayant trait à la détermination des responsabilités des entités assujetties.

4 Depuis, le commissaire au développement durable a réalisé annuellement des travaux et des vérifications portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*. Ses constats et ses recommandations concernent entre autres :

- le contenu de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*;
- la prise en charge par le ministère qui joue le rôle de coordonnateur de la démarche gouvernementale et par les entités assujetties des responsabilités qui leur ont été confiées par la *Loi sur le développement durable*;
- l'adaptation des pratiques de gestion des entités assujetties, dont la prise en compte des principes contenus dans la loi;
- le contenu des plans d'action de développement durable;

- la sensibilisation et la formation du personnel de l'Administration au développement durable;
- les indicateurs de développement durable;
- la reddition de comptes, associée tant à la démarche des entités assujetties qu'à celle gouvernementale.

5 De plus, le commissaire a mené des vérifications de l'optimisation des ressources sur divers sujets. Ces vérifications lui ont permis de porter un regard objectif sur l'intégration de la recherche d'un développement durable dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration.

6 À la lumière des recommandations et des constats formulés lors de ses travaux antérieurs, le commissaire au développement durable a déterminé les éléments du projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020* qui méritent une attention particulière.

7 La prochaine section présente les observations du commissaire à l'égard de ces éléments, alors que la section suivante reprend les principaux constats et les recommandations qu'il a formulés au fil des ans. Ces constats et ces recommandations conservent toute leur importance et leur pertinence par rapport au projet de stratégie actuel : ils devraient donc être pris en compte dans celui-ci.

2 Observations du commissaire au développement durable

2.1 Observations sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020 (projet)*

8 Le Québec a adopté en 2006 la *Loi sur le développement durable*. Cette loi a quatre objectifs :

- 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;
- concourir à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant 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 de l'Administration;
- assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable;
- favoriser l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable, notamment par des contrôles exercés par le commissaire au développement durable en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

9 Ces objectifs constituant un énoncé de la finalité de la loi, je me serais attendu à ce que le projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020* présente des cibles de résultats mesurables pour chacun d'eux et qu'elle explique comment les ministères et organismes peuvent contribuer à les atteindre.

10 Le projet de stratégie révisée présente 27 objectifs qui sont liés à 6 enjeux et à 8 orientations. Ces objectifs sont accompagnés d'une soixantaine de cibles. Étant donné que les objectifs sont formulés en termes généraux, les cibles devraient être précises et mesurables et leur atteinte, facilement vérifiable; de plus, un échéancier devrait se rapporter à chacune. Or, les cibles sont floues et un faible nombre respecte les critères mentionnés ci-dessus.

11 Le suivi de la stratégie gouvernementale de développement durable repose sur trois types d'indicateurs qui portent sur :

- l'état et l'évolution du développement durable du Québec à long terme;
- les résultats associés à la mise en œuvre de la stratégie;
- les plans d'action de développement durable produits par les ministères et organismes assujettis à la loi.

12 J'ai déjà fait état des limites des indicateurs ayant trait à l'état et à l'évolution du développement durable; ceux-ci ne seront pas revus lors de la mise à jour de la stratégie. De même, le projet de stratégie révisée pour la période 2015-2020 est muet quant au deuxième type d'indicateurs. Ceux-ci, qui sont directement associés à la stratégie, ne sont pas connus pour l'instant. Cette situation ne favorisera pas l'atteinte des objectifs de la stratégie, d'autant plus que la formulation des objectifs est vague. Pourtant, si ce type d'indicateurs était disponible, les ministères et les organismes auraient une idée plus précise de la tâche à réaliser et des efforts à consentir. Quant aux plans d'action des ministères et organismes, ils devront être élaborés par les entités au cours du printemps 2015. J'ai souligné dans mes vérifications précédentes la nécessité d'assurer la pertinence et la suffisance des plans.

2.2 Vérification de l'optimisation des ressources et développement durable

13 En plus d'effectuer des vérifications portant sur la mise en œuvre de différents aspects de la *Loi sur le développement durable* et de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, j'ai réalisé des travaux auprès de certains ministères et organismes. Mon but était d'informer les parlementaires du niveau de prise en compte des 16 principes de développement durable et du degré d'intégration de la recherche d'un développement durable dans leur gestion. Je voulais ainsi m'assurer que l'Administration avait pris le virage indiqué dans la loi.

14 Mes travaux ont porté sur différents sujets importants; mentionnons notamment les interventions gouvernementales dans le secteur minier, la biodiversité, la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste, les changements climatiques, la gestion de l'eau, le Fonds vert. Ces travaux m'ont permis non seulement d'observer plusieurs lacunes relatives à la gestion, mais aussi de voir que les pratiques relatives à la prise en compte des principes de développement durable doivent être améliorées. Les nouvelles approches de gestion n'ont pas été suffisantes pour soutenir le cadre de gestion recherché selon la loi.

2.3 État du développement durable dans l'Administration et dans la société québécoise

15 À la lumière de mes vérifications, je peux affirmer que la stratégie gouvernementale 2008-2013 est demeurée un document d'orientation. Ce dernier ne permet ni de cibler les résultats attendus, ni de faire les choix essentiels pour le développement de la société, ni de centrer le choix des ministères et organismes sur les priorités. Plusieurs indicateurs de développement durable, établis par la suite, ne sont pas liés aux enjeux prioritaires pour la société québécoise, pas plus qu'à la stratégie gouvernementale. Ainsi, on ne peut pas mesurer les progrès

accomplis. Les plans d'action des entités ont continué de refléter les activités traditionnelles plutôt que des activités qui cadreraient mieux avec les objectifs inclus dans la stratégie. Comme la reddition de comptes est basée sur des objectifs et des indicateurs imprécis, elle offre une information générale et peu utile. Enfin, la coordination interministérielle mise en place n'a pu assurer la cohérence des actions gouvernementales et l'atteinte des objectifs de la stratégie.

16 J'ai eu l'occasion de formuler plusieurs recommandations lors des vérifications réalisées au cours de la période couverte par la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. L'application de ces recommandations devra continuer à être assurée durant la période 2015-2020. Toutefois, une attention particulière devrait être portée sur les pistes d'amélioration suivantes; celles-ci peuvent influencer l'actuel projet de stratégie gouvernementale.

2.4 Pistes d'amélioration

Portée de l'application de la loi

17 La loi, adoptée en 2006, stipule que le gouvernement peut décider à compter de quelle date les modalités de la loi s'appliquent aux organismes municipaux et scolaires ainsi qu'aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Encore aujourd'hui, l'assujettissement de ces entités à la loi n'est pas en vigueur. Or, à eux seuls, les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation utilisent 40 % du budget du gouvernement. J'en déduis que le champ d'application de la loi est limité à des entités pour lesquelles un peu plus de la moitié de l'enveloppe budgétaire du gouvernement est alloué. Je me serais attendu, après près de 10 ans d'existence, à ce que la *Loi sur le développement durable* porte sur l'ensemble de l'Administration et toute la société québécoise, d'autant plus que certains des 16 principes qui y sont inscrits visent précisément la santé et la qualité de vie, l'accès au savoir et la subsidiarité. Étendre l'application de la loi serait une piste opportune et structurante pour la société québécoise.

Gouvernance

18 J'ai eu l'occasion d'examiner la gouvernance associée au développement durable dans cinq administrations à travers le monde. Une structure de gouvernance forte et transversale, dirigée par un organisme proche du pouvoir et en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile, pourrait contribuer à améliorer la démarche actuelle. Un tel type de structure serait à considérer dans le cadre de la stratégie pour la période 2015-2020.

Objectifs

19 L'Assemblée générale des Nations Unies sur le développement durable a reçu comme mandat de préparer des objectifs de développement durable pour la période 2015-2030. Les directives concernant ces objectifs demandent à ce qu'ils soient concrets, concis et faciles à comprendre ainsi qu'en nombre limité. De plus, les objectifs de développement durable retenus « doivent être ambitieux ».

20 Ces directives pourraient être appliquées dans la formulation des objectifs liés à la stratégie de développement durable 2015-2020. Cependant, le projet de stratégie mentionne que les ministères et organismes seront invités à mettre en œuvre au moins une action pour favoriser l'atteinte de certains objectifs, mais il ne spécifie pas de quelle façon les effets seront mesurés. L'action choisie dans les ministères et organismes sera-t-elle la plus structurante ou encore celle qui change le moins les programmes en place? L'instauration du développement durable est une démarche exigeante qui ne saurait se satisfaire de moyens et d'objectifs limités.

Indicateurs

21 Le choix des indicateurs doit permettre de mesurer les progrès et l'atteinte des objectifs liés à la stratégie. Ces indicateurs doivent donc être précis et mesurables, ainsi qu'en nombre limité. La communication régulière des progrès réalisés favorise aussi l'engagement des parties prenantes par rapport à la stratégie. C'est pourquoi je préconise l'adoption d'indicateurs associés à la stratégie le plus rapidement possible et un arrimage plus soutenu des plans d'action de développement durable à celle-ci.

Formation

22 Le projet de stratégie révisée propose de poursuivre le développement des connaissances dans l'Administration. L'exercice est pertinent, compte tenu des lacunes répertoriées dans les rapports de 2011 et de 2013.

23 Il préconise aussi le développement et la mise en valeur des compétences permettant de soutenir la transition vers une économie verte et responsable. L'accent mis sur la main-d'œuvre et la formation universitaire, collégiale et professionnelle est bienvenu. Toutefois, pour étendre les notions et l'adoption des valeurs se rapportant au développement durable à l'ensemble de la population, il serait pertinent d'ajouter l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire.

24 Des efforts considérables ont été fournis depuis quelques décennies pour inculquer des notions et des valeurs de protection de l'environnement aux élèves du primaire et du secondaire. Ces efforts ont eu pour effet d'amorcer des changements de comportement, notamment par rapport au recyclage et à la consommation de l'eau, de l'énergie et des ressources. Cette conscientisation a certainement favorisé la mise en place de programmes de recyclage ou d'économie des ressources, y compris l'énergie.

25 Le développement durable a bien sûr trait à la protection de l'environnement, mais il fait aussi appel à des concepts plus complexes de même qu'à des préoccupations sociétales et économiques à long terme.

26 Une plus grande intégration de l'ensemble des valeurs relatives au développement durable dans l'enseignement ne pourrait que favoriser l'émergence de celles-ci dans la société. De fait, tous les ordres d'enseignement devraient être touchés, et non seulement pour la formation universitaire, collégiale et professionnelle, comme c'est prévu dans le projet de stratégie.

Aménagement du territoire

La stratégie révisée vise à assurer l'aménagement durable du territoire et à soutenir le dynamisme des communautés. Cela constitue un objectif souhaitable. L'instrument privilégié pour concrétiser le développement durable dans l'aménagement du territoire demeure le schéma d'aménagement et de développement. Or, le projet n'en fait pas mention. Le projet de stratégie pourrait contenir un objectif concret à cet égard.

3 Constats et recommandations

27 Nous avons relevé des constats et des recommandations dans nos rapports de vérification antérieurs qui sont en lien avec le contenu de la stratégie proposée. À la lumière de ces éléments, nous considérons que la stratégie gouvernementale pourrait être bonifiée.

3.1 Objectifs établis dans la stratégie 2008-2013

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

28 Dans ses rapports, le commissaire au développement durable a mentionné que, de façon générale, les objectifs :

- manquaient de précision;
- n'étaient pas accompagnés de cibles quantifiées;
- n'étaient pas accompagnés d'un calendrier de réalisation.

29 Les objectifs ne renseignaient donc ni sur la situation actuelle ni sur l'ampleur de l'amélioration souhaitée.

Recommandations du commissaire au développement durable

30 Recommandations au MDDELCC, en collaboration avec les autres ministères concernés (application de la loi (2007))

- **Préciser les objectifs de la stratégie en termes de résultats recherchés et de calendriers de réalisation afin de pouvoir guider adéquatement les entités dans l'élaboration de leurs plans d'action. (Paragr. 3.92.)**
- **Mettre au point, en collaboration avec les entités assujetties à la loi, des indicateurs qui serviront à évaluer la progression du développement durable au Québec, le degré d'atteinte des objectifs de la stratégie de même que l'efficacité des plans d'action qui seront élaborés par ces entités. (Paragr. 3.92.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2007)

31 Dans le projet de stratégie [2008-2013], on note l'absence de renseignements essentiels qui permettraient de bien cerner la situation actuelle et de définir les objectifs établis. En fait, les objectifs sont généraux et ils ne sont ni

quantifiés ni accompagnés d'un échéancier de réalisation. Les explications qui les accompagnent mériteraient aussi des précisions. (Paragr. 3.67.)

32 Pour toutes ces raisons, la stratégie risque de demeurer un document d'orientation qui ne permettra pas de cibler des résultats attendus ni de vérifier la performance du gouvernement au fil des ans. Il reviendrait donc alors à chaque entité d'interpréter les objectifs, de déterminer ses responsabilités quant à ces derniers, de fixer la barre à atteindre et d'ajuster ses actions en conséquence. (Paragr. 3.69.)

33 Par le fait même, on a remis à plus tard, au moment de l'élaboration des plans d'action ministériels, les choix essentiels à l'orientation du développement de la société pour les prochaines décennies. [...] On risque donc de se retrouver, à la limite, avec autant d'interprétations de la stratégie qu'il y a d'entités assujetties. (Paragr. 3.70.)

34 Ces objectifs [ceux énoncés dans la stratégie] doivent donc être précisés par des cibles quantitatives dans la mesure du possible, de même que par un calendrier de réalisation, afin de guider les entités dans la préparation de leurs plans d'action. Dans le projet de stratégie actuel, aucun ne fournit de telles précisions. (Paragr. 3.76.)

35 Dans le meilleur des cas, les termes utilisés font état d'une tendance recherchée. Il est alors question d'« accroître la productivité », de « renforcer la viabilité et la résilience des collectivités » ou d'« augmenter la part des énergies renouvelables ». Bien qu'ils soient évocateurs de la direction à prendre, ces objectifs ne nous renseignent ni sur la situation actuelle, ni sur l'ampleur de l'amélioration souhaitée, ni sur la période visée. Ainsi, il sera difficile d'apprécier la portée des actions des entités et leur degré de contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie. (Paragr. 3.78.)

Application de la loi (2010)

36 Plusieurs constatations faites à ce jour expliquent les lacunes soulevées cette année en matière de reddition de comptes. Parmi ces constatations, rappelons les suivantes :

- les objectifs de la stratégie gouvernementale manquent de précision et ne sont pas accompagnés de cibles quantifiables [...]. (Paragr. 5.41.)

3.2 Rôles et responsabilités du ministère responsable de l'application de la loi

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

37 Le commissaire au développement durable a constaté que le MDDELCC s'est acquitté des fonctions qui lui sont confiées par la loi (veille, élaboration d'un projet de stratégie, élaboration d'indicateurs, conception d'outils pour la sensibilisation, la formation et prise en compte des principes et reddition de comptes). Il a noté cependant les lacunes suivantes :

- Le contenu de plusieurs des documents que le ministère a produits ne répond pas aux attentes.
- Le MDDELCC devrait s'investir davantage dans la coordination des interventions au regard de la *Loi sur le développement durable* et de la stratégie qui en découle.

Recommandation du commissaire au développement durable

38 Recommandation au MDDELCC, en collaboration avec le Comité interministériel de développement durable (application de la loi (2009))

- **Faire une analyse qualitative globale des plans d'action afin d'évaluer la pertinence et la suffisance des actions qu'ils contiennent par rapport à chacun des objectifs énoncés dans la stratégie gouvernementale. (Paragr. 4.95.)**

39 Il est à noter que le ministère n'a pas adhéré à la recommandation.

Extraits des rapports

Application de la loi (2009)

40 Le MDDELCC a tracé un portrait synthèse de l'ensemble des plans d'action en juin 2009. Dans ce document, une section traite de la contribution des entités à la stratégie gouvernementale. On y dénombre notamment les actions se rapportant à chaque objectif contenu dans la stratégie gouvernementale. Toutefois, pour assurer une bonne coordination, une analyse qualitative détaillée des plans d'action est nécessaire. D'une part, une telle analyse donnerait la possibilité de vérifier si les mesures instaurées pour atteindre chacun des objectifs compris dans la stratégie gouvernementale sont suffisantes. D'autre part, elle pourrait assurer la cohérence des objectifs de chaque entité et repérer les objectifs gouvernementaux insuffisamment pris en compte. Le cas échéant, elle permettrait de proposer les améliorations requises. (Paragr. 4.93.)

Application de la loi (2012)

41 Les cinq administrations étudiées ont toutes confié la coordination de leur stratégie de développement durable à un organe de gouvernance unique, qui s'est vu attribuer un rôle important. Celui-ci a suffisamment d'autorité pour susciter l'engagement des parties prenantes. En effet, son rôle consiste notamment à coordonner le travail de l'ensemble des intervenants afin que ces derniers alignent leurs politiques sur la stratégie retenue. (Paragr. 49.)

3.3 Rôles et responsabilités des entités assujetties

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

- 42 Le commissaire au développement durable a mentionné que :
- la stratégie ne précise pas les responsabilités propres aux entités;
 - l'information disponible dans les plans d'action de développement durable ne permet pas de déterminer les responsables de la mise en œuvre des actions ni de se faire une idée sur les ressources nécessaires pour leur réalisation.
- 33 Il a de plus observé par la suite que, au sein des entités assujetties vérifiées, l'attribution formelle de responsabilités en matière de développement durable était déficiente.

Recommandations du commissaire au développement durable

- 34 Recommandation au MDDELCC, en collaboration avec les autres ministères (application de la loi (2007))
- **Désigner les entités devant jouer un rôle prépondérant dans l'atteinte des objectifs de la stratégie. (Paragr. 3.92.)**
- 35 Recommandations aux entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*, dans le cadre d'une réévaluation ultérieure de leur plan d'action (application de la loi (2009))
- **Déterminer clairement les responsables de la mise en œuvre des actions pour accroître l'imputabilité. (Paragr. 4.107.)**
 - **Développer et [...] mettre en œuvre des mécanismes de collaboration entre les entités afin de favoriser une plus grande efficacité, une cohérence et une synergie des actions. (Paragr. 4.107.)**
- 36 Recommandation aux entités vérifiées (application de la loi (2013))
- **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. (Paragr. 80.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2007)

37 [...] les rôles et les responsabilités des entités assujetties relativement aux objectifs établis ne sont pas clairement définis. En effet, aucune entité n'est ciblée de façon particulière. Le projet de stratégie propose plutôt aux ministères et aux organismes « de remettre en question, de revoir et d'ajuster les lois, les règlements, les politiques et les programmes qu'ils administrent, ainsi que leurs instruments d'intervention » et il les invite « à accroître la cohérence et la synergie de leurs interventions respectives ». (Paragr. 3.84.)

38 Bien que les objectifs s'adressent à toutes les entités assujetties, il sera difficile de faire évoluer favorablement la situation sans préciser celles qui auront un rôle majeur à jouer, et ce, relativement à chaque objectif. Lorsque tout le monde est responsable, il en découle bien souvent que personne ne se considère finalement imputable. Une attribution et un partage adéquats des responsabilités favoriseraient une plus grande imputabilité. Sinon, le risque est élevé que les entités n'assument pas le leadership nécessaire à la prise en charge des objectifs qui les concernent plus particulièrement. (Paragr. 3.85.)

Application de la loi (2009)

39 Pour favoriser la mise en œuvre des plans d'action de développement durable, il est important que les personnes responsables assument leur rôle et qu'elles puissent compter sur les moyens suffisants pour y parvenir. Or, l'information disponible dans les plans d'action ne permet pas de déterminer les responsabilités ni de se faire une idée sur les ressources nécessaires pour la réalisation du plan. (Paragr. 4.105.)

40 D'autre part, les entités gouvernementales ont toujours autant de difficultés à se défaire de leur habitude de gestion en silo et à développer une plus grande collaboration entre elles. En effet, on constate une absence quasi généralisée d'objectifs et d'actions pour lesquels des responsabilités partagées entre différentes entités gouvernementales ont été prévues. (Paragr. 4.106.)

Application de la loi (2013)

41 Parmi les entités vérifiées, seule [une entité] 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. (Paragr. 27.)

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. (Paragr. 36.)

3.4 Prise en compte des principes de développement durable

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

42 En 2013, le commissaire au développement durable a observé qu'aucune des entités vérifiées n'avait réellement intégré la prise en compte des principes de développement durable dans l'élaboration ou la révision de ses actions structurantes.

Recommandations du commissaire au développement durable

- 43 Recommandation au MDDELCC (application de la loi (2007))
- **Créer des mécanismes d'échange pour faire en sorte que les entités assujetties à la loi prennent en compte les principes du développement durable et collaborent à l'élaboration de leurs plans d'action respectifs. (Paragr. 3.63.)**
- 44 Recommandations aux ministères concernés (application de la loi (2008))
- **S'assurer que l'ensemble du personnel comprend les exigences de la loi, notamment en ce qui a trait à la prise en compte des principes prévus par celle-ci, ainsi que la portée de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013. (Paragr. 4.50.)**
 - **Poursuivre leurs efforts quant à l'adaptation et à l'utilisation d'outils d'aide à la décision pour assurer la prise en compte des principes de développement durable. (Paragr. 4.50.)**
- 45 Recommandations au MDDELCC (application de la loi (2009))
- **Aider les entités à mieux comprendre la portée exacte des objectifs contenus dans la stratégie gouvernementale. (Paragr. 4.136.)**
 - **Poursuivre le soutien aux entités de manière à ce qu'elles soient en mesure de prendre en compte les principes de la Loi sur le développement durable dans leurs principales activités. (Paragr. 4.136.)**
- 46 Recommandations aux entités vérifiées (application de la loi (2009))
- **Faire une analyse détaillée et documentée des objectifs liés à la stratégie gouvernementale afin d'améliorer leur contribution à l'atteinte de ceux-ci. (Paragr. 4.139.)**
 - **Se doter des mécanismes et des outils nécessaires à la prise en compte des principes de la Loi sur le développement durable dans leurs principales activités. (Paragr. 4.139.)**

47 Recommandation aux entités vérifiées (application de la loi (2013))

- **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. (Paragr. 80.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2007)

48 Dès son entrée en vigueur, la loi obligeait les entités assujetties à intégrer les principes de développement durable dans leurs décisions et leurs actions, et cela, sans attendre l'approbation de la stratégie. Cependant, la moitié des entités sondées indiquent ne pas avoir encore formellement pris en compte ces principes dans la gestion de leurs activités. (Paragr. 3.61.)

49 Il serait donc important que les entités prennent rapidement en compte les principes du développement durable dans la planification et la réalisation de leurs activités et qu'elles se mettent à la tâche afin de développer leurs plans d'action. Certaines soulèvent d'ailleurs la nécessité de renforcer les échanges et de profiter des expériences de celles qui ont mis ces principes en application. Pour y parvenir, des mécanismes de réseautage et d'échanges devront être instaurés afin d'en arriver à une synergie et de favoriser la création de chantiers interministériels. (Paragr. 3.62.)

Application de la loi (2008)

50 Comme il est mentionné dans la *Loi sur le développement durable*, il est essentiel de disposer d'outils d'aide à la décision pour prendre en compte les principes de développement durable et les considérer dans les lois, la réglementation, les politiques et les programmes. La version pilote du guide pour la prise en compte des principes de développement durable a été produite par le MDDELCC. (Paragr. 4.36.)

51 L'utilisation d'outils de cette nature est encore à ses débuts. (Paragr. 4.37.)

52 Somme toute, près de trois ans après le début de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*, la révision des lois, de la réglementation, des politiques et des programmes par rapport à celle-ci en est toujours à ses premiers pas. (Paragr. 4.39.)

Application de la loi (2009)

53 Bien que l'obligation de prendre en compte les principes remonte à la promulgation de la *Loi sur le développement durable* en avril 2006, peu d'entités y étaient parvenues, de manière tangible, au moment de notre vérification. L'élaboration des plans d'action de développement durable constituait pourtant une occasion de s'approprier ces principes, mais celle-ci n'a pas été saisie. (Paragr. 4.131.)

54 Pour expliquer le fait que les principes de développement durable sont encore trop peu intégrés dans les actions gouvernementales, certaines entités ont mentionné que le guide du MDDELCC n'était pas assez pratique du point de vue opérationnel. En effet, il y a encore de l'incompréhension de leur part quant aux actions qu'elles doivent accomplir et aux modifications qu'elles doivent apporter à leurs façons de faire pour pouvoir répondre aux exigences de la loi à cet égard. Afin de renverser la tendance, il faudra démontrer que la prise en compte des principes permet d'améliorer la prise de décision et non d'alourdir le processus. (Paragr. 4.135.)

Application de la loi (2013)

55 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. (Paragr. 44.)

56 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. (Paragr. 47.)

57 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. (Paragr. 58.)

58 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. (Paragr. 63.)

59 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. (Paragr. 64.)

3.5 Plans d'action de développement durable

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

60 Le commissaire au développement durable s'est interrogé sur la valeur ajoutée de l'ensemble des plans d'action de développement durable pour la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale.

- Certains objectifs ont été peu pris en compte par les entités. Par exemple, notons les suivants :
 - soutien aux initiatives du secteur de l'économie sociale;
 - amélioration du bilan démographique;
 - accroissement du niveau de vie.
- Il s'est avéré difficile, dans bien des cas, de saisir les liens entre les actions figurant dans les plans et les objectifs de la stratégie.
- Les indicateurs inclus dans ces plans étaient pour la plupart axés sur des moyens ou des mesures administratives plutôt que sur les effets.

Recommandations du commissaire au développement durable

61 Recommandation au MDDELCC, en collaboration avec les autres ministères (application de la loi (2009))

- **Mettre en œuvre les mécanismes de coordination prévus pour favoriser la cohérence et la synergie des actions des entités et l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale (Paragr. 4.95.)**

62 Recommandations aux entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*, dans le cadre d'une réévaluation ultérieure de leur plan d'action (application de la loi (2009))

- **Privilégier les indicateurs portant sur les effets afin d'évaluer l'efficacité des actions. (Paragr. 4.104.)**
- **Y joindre des cibles permettant une reddition de comptes annuelle de qualité. (Paragr. 4.104.)**

Extraits du rapport

Application de la loi (2009)

63 Sur une base individuelle, les entités ont donc respecté les exigences gouvernementales en ce qui concerne le contenu des plans d'action. Nous nous

interrogeons cependant sur la valeur ajoutée de l'ensemble des plans d'action pour la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale. (Paragr. 4.79.)

64 Cette interrogation vient d'abord du déséquilibre que nous constatons dans la prise en compte de chacun des objectifs gouvernementaux. S'il peut être justifié que certains objectifs concernent moins d'entités que d'autres, les écarts relevés nous paraissent cependant relativement grands. En effet, alors que certains des objectifs de la stratégie gouvernementale sont touchés par toutes les entités, 7 des 29 objectifs de la stratégie gouvernementale sont retenus explicitement par moins de 10 entités. (Paragr. 4.80.)

65 Ensuite, les objectifs dont les entités ont moins tenu compte se rapportent aux défis parmi les plus difficiles à relever pour le gouvernement. (Paragr. 4.84)

66 Il y a lieu de se demander si la portée des plans d'action est suffisante pour permettre un changement significatif dans la gestion gouvernementale actuelle et, par conséquent, favoriser l'atteinte des résultats escomptés de la stratégie gouvernementale. (Paragr. 4.85.)

67 Lorsque l'on analyse les quelque 450 actions prévues par les entités à l'égard de ces objectifs [ceux de la stratégie gouvernementale], il s'avère difficile dans bien des cas de saisir le lien qui les unit et d'apprécier la contribution qu'auront ces actions à l'atteinte des objectifs. Deux raisons expliquent ce fait. (Paragr. 4.86.)

68 D'abord, les actions définies par les entités sont plutôt axées, dans une proportion de 60 p. cent, sur des moyens ou des mesures administratives. (Paragr. 4.87.)

69 En ce qui concerne les autres actions examinées (40 p. cent), les indicateurs y afférents sont axés davantage sur des effets mesurables. Toutefois, leur lien avec les objectifs et les indicateurs inclus dans la stratégie gouvernementale est plutôt faible. (Paragr. 4.90.)

70 Une majorité des entités, soit environ 80 p. cent, ont inclus dans les 128 plans d'action examinés les indicateurs de mesure et les cibles de résultats visés. Les autres entités se sont dotées d'indicateurs, mais elles ne les ont pas inclus dans leurs plans d'action. Nous croyons qu'il serait préférable qu'elles le fassent. (Paragr. 4.100.)

71 Le MDDELCC a proposé que des indicateurs de résultats, c'est-à-dire des indicateurs portant sur les effets des actions, soient privilégiés lorsque la nature des actions le permet. Or, ce message a été plus ou moins retenu. En effet, [...] les indicateurs précisés dans les plans d'action sont la plupart du temps axés sur des moyens ou sur des mesures administratives. (Paragr. 4.101.)

72 D'autre part, la plupart des indicateurs ne sont pas accompagnés d'échéances ni de cibles intermédiaires réparties sur la période concernée par le plan d'action, ce qui rendra difficile la reddition de comptes annuelle. (Paragr. 4.102.)

3.6 Sensibilisation et formation des employés

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

73 L'information sur la sensibilisation du personnel de l'Administration au développement durable est peu représentative de la situation réelle. Aussi, du personnel ayant pris part à la prise en compte des principes dans les entités vérifiées n'a pas reçu de formation préalable.

Recommandations du commissaire au développement durable

- 74 Recommandations aux ministères concernés (application de la loi (2008))
- **Intégrer dans les activités de sensibilisation et de formation découlant de l'application de la Loi sur le développement durable les dimensions sociales et économiques du développement, en plus de celle relative à l'environnement, en cohérence avec le plan gouvernemental à cet effet. (Paragr. 4.50.)**
 - **Évaluer les répercussions des activités de sensibilisation et de formation concernées afin d'apprécier si ces dernières ont donné les résultats souhaités. (Paragr. 4.50.)**
- 75 Recommandation au MDDELCC (application de la loi (2011))
- **Réévaluer le taux de sensibilisation des employés de l'administration publique en matière de développement durable sur des critères qui permettent d'apprécier dans quelle mesure ils ont une connaissance suffisante et une bonne compréhension :**
 - des enjeux liés au développement durable;
 - de la démarche gouvernementale et de son degré d'avancement;
 - de la contribution attendue d'eux à la mise en œuvre d'un développement durable. (Paragr. 54.)
- 76 Recommandation aux entités vérifiées (application de la loi (2013))
- **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. (Paragr. 80.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2008)

77 Bien que des informations relatives à la loi et à la stratégie gouvernementale aient été diffusées par certains ministères, les efforts ont d'abord été mis sur la dimension environnementale, telle l'écologisation des activités administratives [...]. (Paragr. 4.27.)

78 La plupart des ministères vérifiés ont indiqué qu'ils attendaient le *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation des personnels de l'administration publique* avant d'investir plus d'énergie auprès de l'ensemble de leur effectif. (Paragr. 4.28.)

Application de la loi (2011)

79 Les moyens utilisés pour mesurer le degré d'atteinte de la cible gouvernementale et l'analyse faite à l'égard des résultats obtenus donnent une image inexacte du taux de sensibilisation du personnel de l'Administration. (Paragr. 43.)

80 Premièrement, la mesure de la sensibilisation du personnel était basée sur la réponse fournie à trois questions très élémentaires. (Paragr. 44.)

81 Deuxièmement, les répondants n'avaient qu'à répondre positivement à deux de ces trois questions pour être considérés comme étant sensibilisés au développement durable. La quasi-totalité de ces derniers (97 %) a répondu par l'affirmative à la troisième question, ce qui était, à notre avis, tout à fait prévisible compte tenu de la nature de celle-ci. (Paragr. 45.)

82 Il n'était donc pas nécessaire de connaître l'existence de la stratégie gouvernementale, le contenu du plan d'action de son organisation, l'impact du développement durable sur les activités de celle-ci, le contenu de la loi, certains principes y afférents ou d'autres éléments de cette nature pour être qualifié de personne sensibilisée au concept de développement durable. (Paragr. 46.)

83 Cette façon d'interpréter le degré de sensibilisation du personnel est très loin de la définition qui en est donnée dans le *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation à la démarche de développement durable* et qui a été diffusée aux entités par le MDDELCC en janvier 2009 [...]. (Paragr. 47.)

Application de la loi (2013)

84 En ce qui concerne les conditions favorisant le succès de la prise en compte des principes, certains employés [d'une entité] ayant participé aux travaux n'ont pas reçu de formation préalable. (Paragr. 60.)

85 [...] outre le fait que la réflexion portant sur les principes n'a pas été engagée au moment opportun, cinq des six employés [d'une autre entité] ayant effectué les exercices analysés ont indiqué ne pas avoir été formés à cet égard. (Paragr. 61.)

3.7 Indicateurs de mesure retenus et reddition de comptes

Indicateurs de développement durable

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

86 Le commissaire au développement durable a indiqué que :

- la relation entre les indicateurs retenus et les principaux enjeux de la société ne peut être établie;
- l'élaboration de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* et celle de la première liste d'indicateurs sont deux exercices qui n'ont pas été suffisamment arrimés.

87 Pourtant, la stratégie gouvernementale n'a de valeur que dans la mesure où elle contribue à traiter des enjeux prioritaires, lesquels doivent se traduire dans les indicateurs retenus. En outre, les documents disponibles n'ont pu le convaincre du fait que ces indicateurs sont les plus appropriés pour apprécier l'évolution de la situation au fil des ans.

Recommandation du commissaire au développement durable

88 Recommandation au MDDELCC, dans le cadre d'une prochaine révision des indicateurs de développement durable (application de la loi (2009))

- **Bonifier la démarche, notamment à l'égard des aspects suivants :**
 - **la recherche d'un meilleur arrimage des indicateurs, d'une part, aux enjeux de la société et, d'autre part, aux objectifs de la stratégie gouvernementale;**
 - **la documentation du choix des indicateurs proposés en soumettant les différentes options étudiées. (Paragr. 4.56.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2008)

89 [...] la première liste d'indicateurs de développement durable est en retard, étant donné que l'échéance légale pour la soumettre au gouvernement, pour adoption, était la fin de 2008. (Paragr. 4.8.)

Application de la loi (2009)

90 [...] la première liste des indicateurs de développement durable a été adoptée par le gouvernement, soit deux ans après la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale et plus de six mois après la publication de quelque 130 plans d'action de développement durable par les entités assujetties. (Paragr. 4.23.)

91 La volonté d'intégrer l'approche par capitaux et l'approche par objectifs dans un même système à trois niveaux est novatrice mais ambitieuse. À preuve, le système intégré comporte, au premier niveau, 20 indicateurs pour les 5 capitaux [...], dont les liens avec les 29 objectifs et les quelque 80 indicateurs associés à la stratégie gouvernementale sont peu évidents. Si l'on ajoute à cela près de 900 objectifs organisationnels et un nombre encore plus élevé d'actions et de cibles inclus dans les plans d'action de plus de 130 entités gouvernementales, nous avons des inquiétudes à propos de la manière dont tout cela fonctionnera. (Paragr. 4.42.)

92 [...] il était essentiel que ces indicateurs soient en lien avec la stratégie gouvernementale pour assurer la cohérence de la démarche. (Paragr. 4.43.)

93 La première liste d'indicateurs proposée n'a pas mis en lumière ces relations, ce qui aurait permis de mieux comprendre les indicateurs retenus. Par conséquent, il s'avère fort difficile d'en apprécier la justesse et la pertinence et d'établir un lien clair entre ceux-ci et les principaux enjeux de la société en matière de développement durable. (Paragr. 4.44.)

94 La plupart de ces indicateurs mesurent des capitaux pour lesquels de nombreuses années sont nécessaires afin de percevoir des changements. Compte tenu de ce fait, ces indicateurs à eux seuls ne permettront pas de mesurer les tendances sur quelques années. Pour faciliter la révision de la stratégie gouvernementale tous les cinq ans, comme la loi l'exige, les indicateurs adoptés doivent aussi permettre de dresser un état de situation du développement durable sur cette période. (Paragr. 4.45.)

95 [...] l'élaboration de la stratégie gouvernementale et la confection de la première liste d'indicateurs de développement durable sont deux exercices qui n'ont pas été suffisamment arrimés. (Paragr. 4.48.)

96 Des indicateurs montrent de faibles variations temporelles, ce qui rend l'interprétation de la situation difficile. [...] Des indicateurs ne retiennent qu'une dimension de la question traitée, ce qui peut grandement fausser l'interprétation que l'on fait de ceux-ci. [...] Des indicateurs mesurent un volet trop limité de la question. [...] Des indicateurs sont peu utiles pour bien comprendre les enjeux en cause et mesurer les progrès si l'on ne détermine pas au préalable la situation souhaitée par la société québécoise. [...] Sans une présentation plus détaillée des motifs sous-jacents, il est difficile de comprendre pourquoi les indicateurs proposés sont les plus pertinents dans les circonstances. (Tableau 1, chap. 4.)

Reddition de comptes relative à la stratégie

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

97 Le commissaire au développement durable a estimé qu'il serait difficile, à partir des exercices d'évaluation menés par le MDDELCC, de dresser un portrait complet et intégré de la démarche de développement durable.

Extraits des rapports

Application de la loi (2011)

98 Plus le temps passe, plus nous avons des préoccupations quant au peu d'informations utiles et pertinentes rendues disponibles pour apprécier l'évolution de la situation relativement à la mise en œuvre du développement durable et au degré d'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale. (Paragr. 56.)

99 En février 2012, le dernier *Rapport de mise en œuvre de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* publié portait sur l'exercice 2009-2010. Un projet pour l'exercice 2010-2011 a été élaboré, mais il n'avait pas encore été rendu public à la fin de nos travaux. Il faut toutefois noter que les informations contenues dans ce projet sont de même nature que celles incluses dans les rapports précédents. (Paragr. 57.)

100 Après plus de quatre ans de mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable, ce bilan périodique ne permet pas de faire le lien entre les résultats obtenus par les organisations et les objectifs de la stratégie. Il est donc difficile, à sa lecture, d'apprécier la mise en œuvre de la stratégie au sein de l'Administration. (Paragr. 58.)

101 Pour chacun des objectifs de la stratégie, le rapport se limite à indiquer des informations très peu significatives. (Paragr. 60.)

102 Le rapport ne donne donc aucune information permettant d'apprécier de manière objective dans quelle mesure les 29 objectifs de la stratégie gouvernementale sont en voie d'être atteints. (Paragr. 61.)

103 En plus du bilan dressé par le MDDELCC, une mise à jour continue des indicateurs de suivi des objectifs de la stratégie est effectuée par l'Institut de la statistique du Québec. Encore là, l'information disponible n'éclaire pas très bien le lecteur sur l'efficacité de la stratégie. Il n'y a toujours pas d'indicateur pour certains objectifs. Pour d'autres indicateurs, le degré de significativité est très faible ou les informations disponibles se rapportent à une période antérieure à la mise en œuvre de la stratégie. (Paragr. 62.)

104 Les limites de la reddition de comptes étaient prévisibles. En effet, comme nous l'avons mentionné dans notre rapport l'an dernier et comme cela a été dit lors de la commission parlementaire de février 2012, l'accumulation des lacunes constatées dans la planification et la mise en œuvre de la démarche de

développement durable a des effets directs sur la qualité de la reddition de comptes. (Paragr. 63.)

Application de la loi (2012)

105 [...], après avoir examiné plus en détail le plan de travail du ministère lié à chacun des exercices d'évaluation, nous craignons que les limites de ceux-ci empêchent le ministère de mesurer les effets concrets de la loi sur la gestion gouvernementale. (Paragr. 34.)

106 Selon son plan de travail, ce rapport [sur l'application de la loi] devrait évaluer de quelle manière la loi a permis de concourir à l'atteinte de ses objectifs principaux de même que la concordance des moyens, des mécanismes et des outils développés pour favoriser l'application de la loi et de ses dispositions. Toutefois, le ministère indique qu'il ne cherchera pas à évaluer la qualité et les effets des moyens développés, ce qui diminuera significativement l'utilité de l'exercice. (Paragr. 35.)

107 Étant donné l'utilité limitée des informations accumulées et diffusées dans les bilans annuels, nous avons des appréhensions quant à la capacité du ministère à démontrer clairement et objectivement, dans son rapport quinquennal, les progrès réalisés pour chacun des objectifs de la stratégie et la réelle contribution de cette dernière à l'avancement de la démarche, le cas échéant. (Paragr. 37.)

108 Enfin, après la publication de son rapport quinquennal, le MDDELCC prévoit publier un état de situation du développement durable au Québec. Selon son plan de travail, cet état de situation se basera principalement sur l'évolution des indicateurs contenus dans la liste adoptée en décembre 2009. Dans notre rapport de 2009-2010, nous avons expliqué que la pertinence des indicateurs retenus pour apprécier l'évolution de la situation du développement durable dans la société québécoise paraissait faible. C'est pourquoi nous avons peu d'espoir quant à la valeur et à l'utilité des informations qui découleront de cet état de situation. (Paragr. 38.)

109 Les résultats des exercices d'évaluation risquent d'avoir les mêmes limites que celles soulevées dans des rapports de vérification précédents [...]. D'une part, le ministère rend compte des activités réalisées pour mettre en œuvre un plan d'action. D'autre part, il dresse un état de situation global à un moment donné, mais sans déterminer dans quelle mesure les actions énoncées dans ce plan ont réellement contribué à l'évolution de la situation observée. Par conséquent, il est impossible de démontrer si les ressources investies apportent une réelle valeur ajoutée. (Paragr. 40.)

Reddition de comptes relative aux plans d'action de développement durable

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

110 L'utilité de la reddition de comptes demeure limitée pour apprécier objectivement :

- les résultats relatifs à la mise en œuvre des plans d'action de développement durable des entités vérifiées;
- la contribution de ces entités à l'atteinte des objectifs liés à la stratégie gouvernementale.

Recommandations du commissaire au développement durable

111 Pistes d'amélioration pour les entités visées (application de la loi (2010))

- **Inclure l'ensemble des actions du plan d'action de développement durable dans leur reddition de comptes de même que les indicateurs et les cibles y afférentes. (Paragr. 5.38.)**
- **Présenter les changements apportés au plan d'action de développement durable et en expliquer les raisons. (Paragr. 5.38.)**
- **Montrer clairement le degré d'atteinte des résultats relativement à toutes les actions ainsi que les effets obtenus. (Paragr. 5.38.)**
- **Expliquer les écarts par rapport aux cibles fixées. (Paragr. 5.38.)**
- **Présenter de l'information comparative d'une année à l'autre. (Paragr. 5.38.)**

112 Recommandation aux entités vérifiées (application de la loi (2011))

- **Améliorer la qualité de la reddition de comptes sur leur plan d'action de développement durable relativement aux éléments suivants :**
 - **Rendre compte de l'intégralité du plan d'action de développement durable;**
 - **Présenter et expliquer les changements apportés;**
 - **Démontrer clairement le degré d'atteinte des résultats;**
 - **Expliquer les résultats obtenus par rapport à la cible fixée;**
 - **Présenter les effets des actions;**
 - **Comparer les résultats dans le temps. (Paragr. 39.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2010)

113 Il se dégage de nos travaux que les entités dont le rapport annuel de gestion a fait l'objet de notre échantillon ont toutes rendu compte de leur plan d'action de développement durable de manière distincte dans ce rapport. Toutefois, plusieurs n'ont pas rendu compte de tous leurs engagements initiaux et n'ont pas expliqué les raisons des changements effectués. Des lacunes ont été décelées, entre autres, quant à la mesure des indicateurs, à l'appréciation des résultats par rapport aux cibles fixées et à l'information fournie sur l'effet des actions. (Paragr. 5.13.)

114 [...], nous avons observé des variations importantes entre la planification initiale et le rapport annuel en ce qui a trait aux indicateurs et aux cibles présentés par les entités. Ces changements sont soit des retraits, soit des ajouts, soit des modifications aux libellés. Dans certains cas, les modifications ont contribué à réduire les engagements des entités ou encore à les rendre moins précis, donc plus difficiles à mesurer. (Paragr. 5.25.)

115 Bien que des changements puissent parfois être nécessaires afin de tenir compte d'un nouveau contexte, nous nous attendions à ce que ce soit des situations isolées et que ces changements soient clairement expliqués dans la reddition de comptes annuelle. Force est de constater que ce ne fut pas le cas. Ainsi, dans 22 des 35 rapports annuels de gestion examinés, des modifications ont été apportées aux engagements initiaux. En outre, dans la plupart de ces rapports (18 sur 22), aucune explication n'est fournie quant à ces changements, ce qui nuit à la clarté et à la transparence recherchées. (Paragr. 5.27.)

116 Dans les 35 rapports annuels que nous avons analysés, nous notons d'abord que près de la moitié des 587 indicateurs n'ont pas été mesurés. Ainsi, des entités se limitent à présenter les activités réalisées pendant l'année, ce qui est insuffisant pour apprécier les résultats de l'indicateur auquel elles font référence. Dans d'autres cas, au lieu de donner un résultat concret quant à l'indicateur, elles mentionnent qu'il s'agit d'une « mesure prévue pour 2011 » ou « à venir », sans donner plus de détails. (Paragr. 5.30.)

117 Par ailleurs, un autre élément fondamental de la mesure des résultats est la comparaison des résultats obtenus par rapport aux cibles fixées. Globalement, une telle information a été fournie pour seulement 25 p. cent des 309 indicateurs pour lesquels un résultat a été donné. Dans les faits, 19 entités n'ont rien présenté en ce sens. Quant aux 16 autres, elles ont mesuré l'atteinte des résultats en fonction des cibles établies pour moins de la moitié de leurs indicateurs. (Paragr. 5.31.)

118 L'an dernier, nous avons soulevé le fait qu'une majorité d'actions et d'indicateurs de mesure étaient axés sur des moyens plutôt qu'orientés sur les résultats ultimement recherchés. Cette constatation trouve écho dans la reddition de comptes qui en découle un an plus tard. Ainsi, peu d'entités présentent de

l'information sur l'effet des actions incluses dans la reddition de comptes en matière de développement durable. (Paragr. 5.34.)

Application de la loi (2011)

119 L'utilité de la reddition de comptes demeure limitée pour apprécier objectivement les résultats relatifs à la mise en œuvre du plan d'action de développement durable des entités vérifiées et leur contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale de développement durable. (Paragr. 19.)

120 [...] certains aspects de la reddition de comptes se sont peu améliorés par rapport à nos observations de l'an dernier. Ce sont des éléments pour lesquels le MDDELCC, à la suite d'une consultation des membres du CIDD [Comité interministériel du développement durable], a choisi de ne pas proposer de correctif immédiatement. (Paragr. 23.)

3.8 Pratiques de gestion

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

121 En 2008, le commissaire au développement durable a mentionné que la révision des pratiques de gestion était amorcée dans les ministères vérifiés pour les facettes environnementales. Cependant, il a noté que l'exercice n'avait guère porté sur les éléments qui sont au cœur même de la mission de ces entités.

122 Plus de sept ans après l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, les entités vérifiées dans le cadre des travaux du commissaire n'ont toujours pas suffisamment adapté leurs pratiques de gestion afin d'intégrer la recherche d'un développement durable dans leurs activités.

Recommandations du commissaire au développement durable

123 Recommandation aux ministères concernés (application de la loi (2008))

- **Profiter de l'élaboration du plan d'action de développement durable pour revoir leurs pratiques de gestion en conséquence et rectifier le tir, s'il y a lieu. (Paragr. 4.50.)**

124 Recommandation aux entités vérifiées (application de la loi (2013))

- **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. (Paragr. 80.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2008)

125 [...] les entités ont tendance à revoir leurs pratiques administratives de façon à ce que les facettes environnementales soient davantage prises en considération. Cependant, elles se sont peu attaquées, à ce jour, au cœur de leurs activités afin de prendre en compte de manière globale et systématique les principes inscrits dans la loi. Si l'écologisation des activités démontre un souci pour le développement durable, cette tendance est trop peu significative pour donner lieu à un virage des interventions, comme l'énoncent la loi et la stratégie gouvernementale. La difficulté à saisir la nature et l'ampleur des changements nécessaires pour appliquer les principes pourrait être l'une des raisons expliquant cette situation. (Paragr. 4.33.)

126 Un processus d'évolution est enclenché. Toutefois, il ne faudrait pas négliger d'intensifier les actions si l'on veut un réel changement quant à la prise de décision et des résultats probants. (Paragr. 4.35.)

Application de la loi (2013)

127 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. (Paragr. 10.)

128 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 [d'une entité] soient plus soutenus. De plus, [celle-ci] est la seule entité vérifiée à avoir réalisé un diagnostic complet de sa situation de départ. (Paragr. 19.)

4 Conclusion

129 Le commissaire au développement durable est préoccupé par le fait que des constats qu'il a formulés au fil des ans sur l'application de la *Loi sur le développement durable* n'aient pas trouvé écho dans le projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020*.

130 Il souhaite que les changements apportés à la suite des auditions particulières et des consultations publiques facilitent la mise en œuvre d'une démarche de développement durable véritablement porteuse, c'est-à-dire qu'elle entraîne réellement des effets significatifs.

Annexe et sigle

Annexe Liste des rapports portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*

Sigle

MDDELCC Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Annexe Liste des rapports portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*

2007	<i>Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, tome II, Rapport du commissaire au développement durable, chapitre 3</i>
2008	<i>Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, tome II, chapitre 4</i>
2009	<i>Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010, Rapport du commissaire au développement durable, chapitre 4</i>
2010	<i>Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, Rapport du commissaire au développement durable, chapitre 5</i>
2011	<i>Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012, Rapport du commissaire au développement durable (printemps 2012), chapitre 3</i>
2012	<i>Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013, Rapport du commissaire au développement durable (hiver 2013), chapitre 2</i>
2013	<i>Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, Rapport du commissaire au développement durable (printemps 2014), chapitre 2</i>