

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome II

Rapport du commissaire au développement durable

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 2007-2008

Tome II

Rapport du commissaire
au développement durable

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

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recylé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, décembre 2007

Monsieur Michel Bissonnet
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 le deuxième tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, soit le *Rapport du commissaire au développement durable*.

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

Le vérificateur général,



Renaud Lachance, CA

Table des matières

		Page
Chapitre 1	Observations du commissaire au développement durable, M. Harvey L. Mead	1
Chapitre 2	Plan d'action en développement durable du Vérificateur général du Québec	23
Chapitre 3	Application de la *Loi sur le développement durable*	37
Chapitre 4	Production agricole	67
Chapitre 5	Production et consommation responsables : influence sur la réduction à la source	113
Annexe	Empreinte écologique du Québec	141

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome II

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 1

Observations du commissaire au développement durable, M. Harvey L. Mead

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**1.1**
Situation du développement à l'échelle mondiale	**1.4**
Cinquante ans d'efforts	**1.5**
Problèmes persistants	**1.10**
Développement au Québec : remises en cause	**1.17**
Empreinte écologique	**1.18**
Législation pour encadrer le développement	**1.31**
Deux problématiques prioritaires du développement : la démographie et l'énergie	**1.35**
Pistes pour réorienter le développement	**1.46**
Définition opérationnelle du développement durable	**1.47**
Conception à revoir	**1.53**
Économie écologique et indicateurs complémentaires au produit intérieur brut	**1.60**
Conclusion	**1.73**
Vérification des activités de développement	**1.74**

Abréviations et sigles

DD	Développement durable
GFN	Global Footprint Network
GIEC	Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat
IPV	Indicateur de progrès véritable
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	Produit intérieur brut
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement

Introduction

1.1 La *Loi sur le développement durable* est entrée en vigueur en avril 2006. Au même moment, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin de prévoir la nomination d'un commissaire au développement durable faisant partie de l'effectif du Vérificateur général du Québec.

1.2 Le législateur a souhaité que je prépare, au moins une fois par année et sous l'autorité du vérificateur général, un rapport dans lequel je fais état :

- de mes commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration ;
- de mes constatations et de mes recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- de tout sujet ou de tout cas qui découle de mes travaux de vérification.

1.3 Ce deuxième tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008* est consacré aux travaux que j'ai réalisés au cours de l'année suivant mon entrée en fonction. Il débute par un chapitre qui me permet de présenter ma vision de la situation et de partager mes observations avec le lecteur. Le tableau 1 expose les réflexions à la base de ma démarche.

Tableau 1
Résumé des observations du commissaire au développement durable

Le constat d'une situation de dépassement par rapport à la capacité de support de la planète entraîne un sentiment d'urgence et justifie le virage préconisé par la *Loi sur le développement durable*.
Il importe de connaître le contexte, à l'échelle mondiale, du développement actuel pour déterminer les interventions appropriées quant au virage à opérer.
Il importe de connaître le contexte historique du développement actuel pour déterminer les interventions appropriées quant au virage à opérer.
Le développement durable se réfère à tout ce qui touche au développement, incluant les activités économiques.
Le développement durable n'est pas un domaine réservé à des spécialistes ; il concerne toute personne qui, ayant constaté la situation de dépassement, cherche à corriger le tir.
L'ensemble des activités de l'Administration vise à contribuer au développement de la société.
Les principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* fournissent un cadre global pour les interventions ; un accent y est mis sur : • l'objectif du développement, soit le progrès social : les personnes ont droit à une vie saine et productive et les actions sont entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ; • la condition du développement, soit le respect de la capacité de support des écosystèmes.
Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme et exige, en conséquence, une planification à long terme.
La planification du développement doit faire appel à des outils permettant d'intégrer l'ensemble des enjeux.
Les caractéristiques du développement durable suggèrent de recourir à l'économie écologique pour guider les interventions.
Une des premières mesures liées au recours à l'économie écologique consiste à rechercher des indicateurs synthétiques complémentaires au produit intérieur brut (PIB).
Les travaux de vérification doivent être réalisés en se fondant sur les éléments suivants : les indicateurs synthétiques complémentaires au PIB, les principes de développement durable ainsi que les outils mis au point à cet égard.
La vérification des processus du développement entrepris par l'Administration implique l'examen de certaines problématiques prioritaires, dont celles associées à la démographie et à l'énergie.

Situation du développement à l'échelle mondiale

1.4 Toute intervention en matière de développement exige aujourd'hui une prise en compte des efforts déployés depuis la Deuxième Guerre mondiale, à travers le monde, pour assurer le bien-être des populations humaines. Après plus d'un demi-siècle de développement, soit des activités visant à régler des problèmes sociaux importants, de nombreuses populations n'ont toujours pas les services minimaux permettant aux êtres humains de réaliser leur potentiel. Selon l'indice de développement humain de la Banque mondiale, 114 des 175 pays classés seraient à l'heure actuelle dans un état de pauvreté inacceptable. Par ailleurs, pendant ce même demi-siècle, les atteintes aux écosystèmes de la planète sont devenues de plus en plus manifestes.

Cinquante ans d'efforts

1.5 Pour plusieurs, l'ère moderne du développement remonte au discours sur l'état de la nation prononcé le 20 janvier 1949 par Harry S. Truman, alors président des États-Unis d'Amérique. Ce dernier y a établi une distinction entre les pays « développés », qui sortaient néanmoins d'une guerre des plus atroces, et les pays « sous-développés », qui n'étaient pas encore rendus au même niveau de vie.

1.6 Vingt-cinq ans plus tard, soit en septembre 1973, à Nairobi, le président de la Banque mondiale, Robert McNamara, exhortait les pays développés à se préoccuper « davantage des besoins humains plus essentiels, c'est-à-dire à améliorer la nutrition, le logement, la santé, l'éducation et l'emploi des populations » des pays en développement, où un pourcentage important d'individus vivaient encore dans la « pauvreté absolue ». Au début des années 1980, les commissions Brandt et Palme ont ciblé les problèmes sociaux en cause, déjà mis en lumière lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement tenue à Stockholm en 1972, mais toujours irrésolus : « le droit des gens à une saine alimentation, à des logements salubres, à de l'eau potable, à la possibilité pour les parents de choisir le nombre de leurs enfants […] ».

1.7 Ce sont les travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Gro Harlem Brundtland et donc couramment appelée la commission Brundtland, qui ont donné son envol à la grande thématique du « développement durable » ; on voulait offrir des réponses à cet ensemble de problèmes, en y ajoutant ceux touchant l'environnement. Depuis le dépôt du rapport de cette commission, *Notre avenir à tous*, à l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1987, le monde entier est saisi de l'urgence de la situation.

1.8 Le mandat de la commission Brundtland était d'intégrer les préoccupations environnementales dans les processus de développement, en tenant compte explicitement des défis sociaux. Il importe de souligner l'insistance de la commission, dans son rapport, sur le fait que ces défis concernaient tous les pays, dont plusieurs n'avaient pas intégré les enjeux environnementaux et sociaux dans les activités de nature économique, sur lesquelles ils mettaient toujours l'accent. La commission a conclu à l'existence de « crises » sociales et environnementales « qui s'imbriquent ».

1.9 Dans la foulée de ce rapport, cinq années plus tard, le Sommet de la Terre tenu à Rio de Janeiro a donné lieu à un plan d'action appelé *Agenda 21*. Ce plan vise les défis en matière de développement soulevés au fil du temps. En 2000, l'Organisation des Nations Unies (ONU) se trouvait néanmoins forcée à réitérer les objectifs énoncés par Brundtland, voire ceux formulés par Truman un demi-siècle auparavant. On faisait encore le constat d'une pauvreté et d'une misère humaines de même que de problèmes environnementaux qui ne disparaissaient pas, en dépit d'une croissance soutenue de l'économie mondiale (tableau 2).

Tableau 2
Objectifs du Millénaire pour le développement

Réduire l'extrême pauvreté et la faim • Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour • Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim
Assurer l'éducation primaire pour tous • D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires
Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes • Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard
Réduire la mortalité infantile • Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans
Améliorer la santé maternelle • Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle
Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies • D'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/sida et avoir commencé à inverser la tendance actuelle • D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle
Assurer un environnement durable • Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales ; inverser la tendance actuelle à la déperdition de ressources environnementales • Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable • Réussir à améliorer sensiblement, d'ici 2020, la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis
Mettre en place un partenariat mondial pour le développement • Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles prévisibles et non discriminatoires • S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés • Répondre aux besoins particuliers des États enclavés et des petits États insulaires en développement • Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme • En coopération avec les pays en développement, créer des emplois décents et productifs pour les jeunes • En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement • En coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous

Source : Site Web de l'ONU.

Problèmes persistants

1.10 Aujourd'hui, les défis sociaux continuent de se poser et les écosystèmes planétaires connaissent une dégradation sérieuse qui s'accroît, même s'il est de plus en plus admis que ce sont justement les écosystèmes qui sont à la base de l'activité économique et sociale associée au développement. La commission Brundtland avait montré l'urgence d'agir, il y a maintenant 20 ans ; il semble toujours pertinent de parler, en 2007, de « crises » sociales et environnementales « qui s'imbriquent ».

1.11 Plusieurs interventions et rapports récents ayant des assises crédibles étayent les composantes de cette situation planétaire extrêmement préoccupante. Le prix Nobel de l'économie a été attribué en 1999 à Amartya Sen ; celui-ci était connu pour ses critiques sévères face au peu de progrès à l'égard de la pauvreté, critiques maintenues dans ses dernières publications. En 2001, c'est Joseph Stiglitz qui a reçu le prix Nobel de l'économie. Il avait pourtant fortement blâmé les institutions financières mondiales, censées encadrer le développement des pays « sous-développés ». Ses propos visaient surtout le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, institutions qui lui étaient familières. Lui aussi maintient ses critiques dans ses plus récentes publications.

1.12 Les conclusions des travaux portant sur la situation écologique sont également accablantes. *Évaluation des écosystèmes pour le millénaire*, ouvrage publié en 2005, est le fruit d'un groupe important de scientifiques travaillant sous l'égide de l'ONU. Les auteurs attestent la dégradation généralisée des écosystèmes de la Terre. À la lumière des scénarios envisagés, l'atteinte de la plupart des objectifs du Millénaire pour le développement établis par l'ONU est mise en question.

1.13 Tout récemment, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a publié son nouveau rapport intitulé *GEO 4*. Celui-ci présente un bilan des progrès réalisés depuis les travaux de la commission Brundtland et vient renforcer les conclusions de l'étude *Évaluation des écosystèmes pour le millénaire*. Brundtland décrivait déjà les problèmes comme des « crises qui s'imbriquent » et, selon les scientifiques au service du PNUE, « aucun des problèmes majeurs soulevés dans *Notre avenir à tous* ne connaît de prévisions d'évolutions favorables ».

1.14 Les différents tomes du quatrième rapport quinquennal du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), chapeauté par l'ONU, ont paru en 2007. Ils témoignent d'un autre consensus, cette fois-ci parmi les experts qui étudient la question des changements climatiques depuis la fin des années 1980. Les conclusions du GIEC sont les suivantes : il est plus que probable que l'activité humaine est l'une des causes des modifications climatiques en cours ; leurs impacts sont et seront très importants ; différents scénarios permettant de limiter ces impacts suggèrent l'intérêt d'appliquer des mesures immédiates et musclées.

1.15 Enfin, l'économiste de réputation mondiale Nicolas Stern a déposé en novembre 2006 un rapport commandé par le premier ministre du Royaume-Uni. Traitant de l'ampleur des répercussions économiques des changements climatiques, le rapport souligne que des interventions rapides sont souhaitables, voire nécessaires, même si leurs coûts représentent une portion non négligeable du PIB ; si ces interventions ne sont pas entreprises, des ponctions dans le PIB pouvant aller jusqu'à 20 p. cent seraient à craindre d'ici quelques décennies.

1.16 L'action de l'État québécois face aux défis d'un « développement durable » se situe donc dans un contexte où, 20 ans après que la commission Brundtland a fait état d'une série de crises ayant trait au développement, ces crises existent toujours. Elles sont même plus sérieuses que dans les années 1980, et ce, non seulement dans les pays pauvres. Le « nouveau cadre de gestion » annoncé par le gouvernement québécois dans la *Loi sur le développement durable* doit donc favoriser la réussite d'un tel développement, parallèlement aux efforts similaires consentis par d'autres sociétés.

Développement au Québec : remises en cause

1.17 Les responsabilités qui m'incombent en tant que vérificateur des activités de développement effectuées par l'Administration requièrent que je cerne bien les objectifs s'appliquant à notre communauté, compte tenu du portrait que je viens de décrire. Le premier geste que j'ai accompli en ce sens fut le calcul de l'empreinte écologique du Québec, qui fournit une image et une analyse de la situation à redresser. J'ai utilisé pour ce faire la méthode du Global Footprint Network (GFN), organisme réunissant un grand réseau de partenaires. La méthode est maintenant éprouvée et a fait l'objet d'une mise à jour en 2006. J'esquisse les résultats de cet exercice dans les paragraphes subséquents. Une présentation plus complète de notre empreinte est donnée en annexe à ce tome.

Empreinte écologique

1.18 La méthode employée détermine en premier lieu la biocapacité d'un territoire. En ne retenant que les éléments vivants, elle cible la capacité des milieux naturels de croître et, ce faisant, de produire la biomasse que nous pouvons utiliser ; les milieux concernés sont les terres agricoles, les forêts ainsi que les zones d'eau douce et d'eau salée les plus productives.

1.19 En second lieu, elle détermine ce qui est nécessaire pour maintenir les activités d'une population, soit la biomasse consommée afin de combler les besoins humains tels le logement, les transports, l'alimentation et les biens. On convertit ensuite cette biomasse en superficie productive permettant de subvenir à cette consommation. En complément à cette superficie, la méthode du GFN détermine la superficie requise pour absorber les déchets produits par la consommation ; ces déchets, selon les choix retenus par la méthode, sont traduits en tonnes de gaz carbonique résultant de la consommation des combustibles fossiles (les plantes absorbent ce gaz dans le cadre d'un processus biologique naturel). L'empreinte écologique est le nom donné à l'indicateur constitué de la somme des deux superficies ainsi déterminées. Elle se réfère à la trace laissée par la botte du marcheur sur le sentier.

1.20 Actuellement, pour ce qui est de la biocapacité, les superficies disponibles sur la planète pour des activités de développement représentent environ 1,8 hectare par personne. Selon le GFN, la consommation totale des populations humaines requiert quelque 2,2 hectares par personne, donc leur empreinte est plus grande que la biocapacité. Ces données correspondent à la moyenne observée, mais l'empreinte occasionnée par le niveau de vie des

pays industrialisés dépasse de trois à six fois cette même biocapacité. À titre d'exemple, l'empreinte écologique du Canada est de 7,6 hectares par personne, selon les travaux du GFN. En adaptant à la réalité canadienne la version de 2001 de la méthode suggérée par cet organisme, les calculs ont aussi été faits pour l'Alberta (9,0 hectares par personne, données de 2003), pour la Nouvelle-Écosse (8,1 hectares par personne, données de 2000) et pour l'Île-du-Prince-Édouard (9,0 hectares par personne, données de 1999).

1.21 Mon évaluation de l'empreinte écologique du Québec est une première. En effet, aucune organisation infranationale n'avait jusqu'à maintenant appliqué la méthode de calcul élaborée par le GFN en utilisant les données fournies par des sources officielles provinciales. Comme il fallait s'y attendre, le résultat que j'ai obtenu indique un dépassement. Le Québec exerce une pression indue sur les ressources et sur les écosystèmes : son empreinte est de 6,0 hectares par personne. La consommation de sa population est par conséquent plus de trois fois supérieure à la capacité de support de la planète, en faisant l'hypothèse que tous les êtres humains vivent comme nous. En d'autres termes, il faudrait l'équivalent de trois planètes comme la Terre pour soutenir un tel mode de vie si tous les individus qui habitent celle-ci l'adoptaient.

1.22 La façon de calculer l'empreinte écologique reflète le fonctionnement de notre société. Elle prend comme point de départ la consommation permise par la production interne de biens ; on soustrait ensuite la partie de cette production qui est exportée, pour finalement ajouter les biens importés. Les données sont tirées de sources statistiques officielles et ont été validées, pour la plupart, par l'Institut de la statistique du Québec. Le mode de vie des sociétés modernes dépend largement de la consommation d'énergie fournie par les combustibles fossiles ; le calcul que j'ai effectué traduit d'ailleurs cette réalité. La moitié de l'énergie utilisée au Québec provient de tels combustibles (importés et, de ce fait, inclus dans son empreinte), alors que de nombreux pays comptent sur eux pour la quasi-totalité de leurs besoins à cet égard. Il s'ensuit que l'empreinte écologique du Québec est moindre que celle d'autres territoires, notamment les provinces canadiennes mentionnées précédemment. Elle révèle tout de même une situation de dépassement important.

1.23 L'exercice a permis de bien maîtriser les données constituant les assises de l'empreinte. L'analyse de certaines préoccupations propres au Québec, à partir de données encore plus détaillées, démontre que l'empreinte pourrait être plus marquée que le chiffre obtenu à l'aide de la méthode ; cela vient notamment du fait que cette dernière est d'ordinaire employée avec des données nationales. L'annexe de ce tome fournit les détails de cette deuxième étape du calcul.

1.24 Comme je l'ai déjà mentionné, la méthode retenue permet de calculer, outre l'empreinte écologique d'un territoire donné, sa biocapacité. Pour ce qui est du Québec, celle-ci est de 12,1 hectares par personne. La province bénéficie conséquemment d'une biocapacité qui est de beaucoup supérieure à son empreinte et qui figure parmi les plus élevées sur la planète. En proportion de sa population, le Québec possède de vastes territoires forestiers, ce qui explique cet état de choses.

1.25 Mes travaux donnent lieu à des résultats qui, à première vue, semblent paradoxaux. Alors que son empreinte correspond à celle des pays industrialisés, le Québec reste théoriquement et largement à l'intérieur des limites de la capacité de support de ses propres

écosystèmes, désignée dans l'approche du GFN comme sa biocapacité ; ce n'est pas le cas pour la grande majorité des autres pays industrialisés. Nous pourrions être tentés de croire que nous sommes donc en situation d'équilibre, que nous vivons dans le respect des conditions environnementales sous-jacentes à notre développement.

1.26 Dans la réalité, la population québécoise vit au-dessus des moyens dont dispose la planète pour permettre à tous les êtres humains d'avoir un tel niveau de consommation. En même temps, à l'instar d'un nombre très restreint de pays, le Québec possède une marge de manœuvre face aux énormes défis qui l'attendent. Une des grandes qualités du rapport Brundtland est d'avoir insisté sur « notre avenir à tous », sur l'interdépendance des sociétés et sur le fait qu'aucune d'entre elles ne vit dans l'isolement, particulièrement à l'ère de la mondialisation.

1.27 C'est donc à la population et à ses représentants de décider s'ils veulent entretenir l'illusion de « vivre dans une bulle » ou s'ils veulent utiliser cette marge de manœuvre pour contribuer à la résolution des problèmes mondiaux déjà recensés, qui s'intensifient. Il faut, dès le départ, reconnaître que le niveau de vie de la société québécoise est tributaire d'une économie axée sur les exportations et, par conséquent, des transactions avec des clients installés partout dans le monde. Par ailleurs, le fonctionnement de notre société nécessite des importations très importantes en termes de biens et de services, dont la totalité du pétrole requis pour le transport. En outre, le nord de la province subit de façon évidente les changements climatiques et nous constatons une perturbation des grands écosystèmes planétaires. Nous jouons peut-être un rôle très secondaire à l'échelle de la Terre, mais nous devons néanmoins déjà subir les conséquences des déséquilibres dont elle fait l'objet. Nous ne vivons pas dans une bulle.

1.28 Enfin, il ne faut pas oublier que le Québec est voisin du pays qui est le plus grand consommateur du monde et qui ne respecte pas la capacité de ses écosystèmes de soutenir le niveau de vie actuel de sa population. Il s'agit là d'un enjeu majeur pour l'économie québécoise, fortement basée sur les exportations vers les États-Unis. Il est vraisemblable – il est à espérer – que ce pays s'efforcera tôt ou tard de réduire substantiellement sa consommation, ses importations et son empreinte écologique, la deuxième de la planète en importance.

1.29 Voilà donc un aperçu des choix qui s'offrent à nous dans les années et les décennies qui viennent : maintenir un système commercial, un modèle économique et des habitudes de consommation non viables en cherchant à repousser l'échéance ou admettre les limites qui s'imposent et agir dès maintenant en conséquence.

1.30 J'aborderai tantôt deux des composantes du développement du Québec, qui montrent à quel point le fait que nous sommes en situation de dépassement est grave. D'une part, le Québec a connu une forte croissance démographique pendant des décennies, suivie d'une stabilisation de cette croissance et, dès lors, du vieillissement de sa population. D'autre part, notre consommation élevée d'énergie doit être mise en relation avec celle du reste de la planète, suivant les indications de l'empreinte écologique. De façon incontournable, les problèmes mondiaux sont associés à l'existence de populations importantes (peu sont riches, beaucoup sont pauvres) et à la dépendance de celles-ci aux sources d'énergie, que ce soit pour satisfaire des besoins essentiels ou pour assurer une consommation grandissante, avec les risques qui s'y rattachent.

Législation pour encadrer le développement

1.31 Dans la première section de ce chapitre, j'ai présenté sommairement l'histoire du développement depuis un demi-siècle en constatant des lacunes majeures, et ce, en dépit d'une croissance économique soutenue. En avril 2006, le gouvernement du Québec a pris position sur la question du développement en adoptant une loi qui a instauré à cet égard un nouveau cadre de gestion au sein de l'administration publique. Dans la *Loi sur le développement durable*, dès le premier article, il est reconnu que des mesures sont nécessaires face « aux modes de développement non viable » ; autrement dit, le développement qui a cours dans un ensemble de pays industrialisés ne pourra pas durer dans sa forme actuelle. Le Québec ne fait pas exception.

1.32 Dans cette perspective, la loi énonce les principes à prendre en compte afin d'orienter et d'encadrer les futures activités de développement. Celui portant sur l'efficacité économique est aussi fondamental qu'explicite : « 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 ».

1.33 Cette façon de décrire l'activité économique contraste avec la notion traditionnelle de « développement économique » et d'efficacité qui lui est attribuée. Cette activité a dominé les discours et les décisions pendant les décennies suivant la Deuxième Guerre mondiale. Toutefois, elle n'intégrait pas de façon aussi explicite ce que le principe de la loi souligne, à savoir l'importance de respecter les conditions environnementales nécessaires à sa poursuite et de viser au progrès social, qui ne se limite pas à cette activité économique. Les problèmes que nous éprouvons résultent en partie de cette lacune quant au développement récent.

1.34 De même, l'approche préconisée dans la loi en matière de développement fait place à un autre principe ayant trait à l'équité et à la solidarité sociales. On y reconnaît la pertinence d'avoir un souci d'équité intra et intergénérationnelle, ce qui suppose un partage équitable des ressources et du bien-être obtenu grâce à leur utilisation. Le législateur vise avant tout, compte tenu de ses pouvoirs, à ce que le gouvernement respecte ce principe. Cependant, différents facteurs nous obligent à l'interpréter en nous rappelant que le Québec fait partie intégrante de la planète. Comme son empreinte écologique l'indique, comme les économistes l'affirment, il participe activement à la mondialisation du commerce par ses exportations et ses importations (deux des trois facteurs de l'empreinte écologique). Ses dirigeants doivent par ailleurs composer avec les phénomènes planétaires, notamment les changements climatiques ; ceux-ci, qui ne l'épargnent pas, peuvent avoir des effets notables sur ses forêts ainsi que sur la fréquence ou le volume des précipitations. Ces mêmes dirigeants doivent aussi gérer des risques de divers ordres, dont ceux associés à l'importation de la moitié de l'énergie consommée. Nous ne vivons vraiment pas dans une bulle.

Deux problématiques prioritaires du développement : la démographie et l'énergie

1.35 Pour mieux illustrer mon point de vue, je livre ci-après quelques réflexions sur deux problématiques inhérentes au développement. Les enjeux à leur égard sont cruciaux si l'on veut contrer le risque d'un développement non viable dans le futur, chez nous.

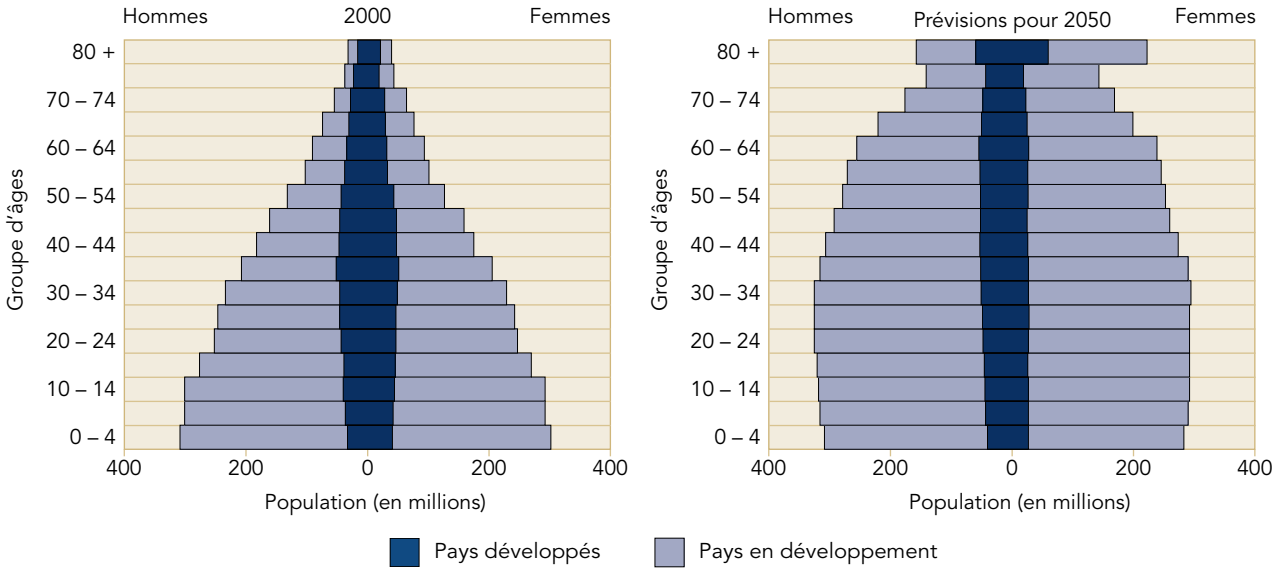
1.36 La première problématique concerne la démographie. Pour toute société, les défis du développement sont fonction, entre autres, de la taille de la population et du niveau de bien-être de celle-ci. Actuellement, le bien-être des Québécois est intimement lié à une consommation très élevée et il convient de reconsidérer le sens même du mot « bien-être ». Par ailleurs, la population du Québec a plus que doublé depuis 1940, avec un taux de fécondité parmi les plus hauts du monde pendant les premières années ; par la suite, la situation s'est inversée et nous avons connu un taux de fécondité « correcteur » des plus bas. Selon des projections de l'Institut de la statistique du Québec, la population va se stabiliser entre 2020 et 2030 ; nous serons environ deux fois et demie plus nombreux qu'en 1940.

1.37 Tout récemment, des chercheurs de l'Université de Sherbrooke et de l'Université du Québec à Montréal ont publié une étude présentant certaines implications de cette évolution démographique, échelonnée sur un peu plus d'un demi-siècle. Ils s'attardent à la question du vieillissement de la population et à ses répercussions sur la gestion des finances publiques dans les prochaines décennies. Les défis sont de taille, alors que les intéressés veulent trouver les moyens d'atteindre un « objectif [qui] n'est rien d'autre que celui du développement durable appliqué aux finances publiques ». Un tel objectif, peu importe les détails du portrait brossé par ces chercheurs, vise le respect du principe d'équité intergénérationnelle ; il exige de faire, dès maintenant selon eux, des choix de société décisifs.

1.38 Sous l'angle de la démographie, l'objectif du développement, selon le premier principe énoncé dans la loi, est d'assurer aux personnes une vie saine et productive. Le résultat de mon calcul de l'empreinte écologique indique que le mode de vie actuel des Québécois va à l'encontre d'un autre des principes figurant dans la loi, puisqu'il donne lieu à un dépassement par rapport à la capacité de support de la planète. Ce dépassement compromet l'équité intergénérationnelle, si l'on présume qu'il va se répercuter sur la qualité de vie des générations à venir. Comme le souligne l'économiste Stern, les coûts des changements climatiques – pour ne prendre que cet exemple – pourraient nous amener à revoir les estimations présentées par les chercheurs, qui n'en tiennent pas compte.

1.39 J'ai résumé plus haut le contexte international où s'inscriront nos efforts en vue d'effectuer un virage quant à nos modes de développement. Les auteurs de *Oser choisir maintenant* ont publié un graphique sur les populations des pays riches et pauvres en 2000 et en 2050 (projetées). Le graphique 1, qui en est la reproduction, permet d'illustrer un élément clé de mes précédentes réflexions.

Graphique 1
Pyramide des âges des pays développés et en développement, 2000 et 2050



1.40 Devant une situation où l'empreinte de la population humaine est déjà supérieure aux ressources disponibles sur la planète, où celle du Québec suit la même tendance, il y a lieu de nous interroger. La question n'est pas de savoir comment éviter les problèmes liés au vieillissement, mais plutôt comment les surmonter, en examinant le tout à l'échelle mondiale et en tenant compte des conclusions de cet exercice pour orienter nos interventions.

1.41 Environ 40 p. cent de l'empreinte québécoise se rapporte aux besoins en matière d'énergie. Cette donnée vient renforcer le fait que les liens entre le développement et l'énergie ressortent de toutes les analyses et m'amènent à poser une deuxième problématique. Les calculs de l'empreinte et de la biocapacité du Québec montrent que la province possède une marge de manœuvre pour agir. Néanmoins, il faut garder à l'esprit que les risques d'un éventuel déséquilibre sont toujours présents et méritent une attention particulière, même ici.

1.42 Les débats entourant l'énergie et le développement suggèrent que nous sommes rendus à un moment critique, qui coïncide avec une reconnaissance accrue des changements climatiques. Or, ces derniers font partie intégrante de cette problématique, qui interpelle l'ensemble des sociétés. Élément à souligner, le Québec est parmi les plus grands consommateurs d'énergie par personne de la planète ; certains secteurs industriels jouant un rôle majeur pour l'économie, comme celui de l'aluminium et celui des pâtes et papier, comptent toutefois pour une partie importante de cette consommation.

1.43 La commission Brundtland s'est penchée sur ces difficultés et a élaboré deux « scénarios énergétiques indicatifs » pour baliser les pistes de réflexion. Il y était question des limites ayant trait à la consommation globale d'énergie et d'une convergence quant

aux écarts entre les pays riches et les pays pauvres relativement à leur consommation. Le double objectif du travail de Brundtland est encore pertinent : éviter que la consommation d'énergie augmente dans les pays pauvres suivant le modèle des pays développés, puisqu'une telle façon de faire n'est pas jugée viable ; prévoir des réductions substantielles de l'énergie employée par les pays riches et dégager ainsi une marge de manœuvre permettant une croissance modérée du côté des pays pauvres.

1.44 Ce double objectif peut être mis en relation avec un autre aspect de l'utilisation de l'énergie depuis la Deuxième Guerre mondiale. En règle générale, les sociétés tendent vers une situation où l'approvisionnement en énergie fossile – qui a contribué à la hausse spectaculaire du niveau de bien-être de centaines de millions d'individus – est susceptible de coûter plus cher et de devenir moins rentable. Investir davantage n'est pas forcément la solution. Il s'agit d'abord de savoir si la quantité d'énergie servant à produire celle que l'on utilise au quotidien est supérieure au résultat obtenu.

1.45 Il sera pertinent de bien évaluer les incidences d'une telle situation sur le potentiel de notre futur développement. Sur le plan du transport, le Québec est entièrement dépendant du pétrole importé. Or, dans les prochaines décennies, il se peut que cet approvisionnement coûte plus cher ou qu'il ne soit plus rentable du point de vue énergétique. Comme Brundtland l'a souligné, les combustibles fossiles constituent « un dilemme sans fin ». En 2006, le gouvernement québécois a accompli plusieurs gestes en reconnaissant cette difficile conjoncture. Il sera nécessaire d'être vigilants à l'avenir quant aux risques associés à notre consommation d'énergie.

Pistes pour réorienter le développement

1.46 Pour la commission Brundtland, « l'environnement est le lieu où chacun de nous vit et le développement est ce que nous essayons de faire pour améliorer notre sort à l'intérieur de ce même lieu ». La *Loi sur le développement durable* est cohérente avec cette vision, puisqu'elle insiste sur le fait que l'économie du Québec doit être respectueuse de l'environnement tout en assurant le progrès social. Il s'agit d'une avancée importante, qui modifie les perspectives : l'environnement n'est pas considéré comme une contrainte, mais constitue l'assise de l'économie.

Définition opérationnelle du développement durable

1.47 Dans le *Plan de développement durable du Québec*, présenté à la population à l'automne 2004, le gouvernement affirmait justement que (je souligne) « l'environnement est la condition d'un développement durable, la société est la finalité pour laquelle se fait le développement, et l'économie est le moyen pour y parvenir ». En me référant à cette conception ainsi qu'aux principes formulés dans la loi, je propose une façon de concrétiser la volonté du législateur en regroupant les principes dans un aide-mémoire. Celui-ci fournit en quelque sorte une définition opérationnelle du concept de développement durable. De

plus, cet outil me donnera l'assurance de « prendre en compte » les principes concernés dans la conduite de mes travaux de vérification, comme la loi le requiert :

> Le développement durable se dit des activités déployées pour assurer aux êtres humains une vie saine et productive, qui est en harmonie avec la nature et établit une équité entre les générations (actuelles et à venir), et ce, en maintenant fonctionnels les écosystèmes et la biodiversité qu'ils recèlent tout en respectant le patrimoine socioculturel, cadre de vie des sociétés. Ces activités incluent l'éducation et la formation de la population en vue de sa participation aux processus de planification et de prise de décision, incluant les éléments à caractère économique. Les processus visés sont conçus de manière à bien cibler le niveau d'intervention approprié et priorisent la concertation et la collaboration entre tous les décideurs.

1.48 J'ai l'intention de baser mes interventions sur cet aide-mémoire, qui résume un premier groupe de principes. Je pars du constat que la loi demande un virage à l'égard de nos modes de développement, comme l'indique d'ailleurs notre empreinte écologique montrant que nous sommes en situation de dépassement à l'échelle planétaire. Ces principes, qui doivent guider les entités dans leurs efforts pour mettre en œuvre le développement durable, m'orienteront également dans la réalisation de mes divers travaux.

1.49 Outre cet aide-mémoire, d'autres principes énoncés dans la loi évoquent une série d'outils de gestion qui facilitent les interventions des acteurs du développement. Ainsi s'ajoute au premier un deuxième aide-mémoire complémentaire, qui se présente comme suit :

> La réalisation des activités doit reposer sur le recours à des outils permettant la prise en compte des enjeux associés à l'intégration de l'activité humaine dans le cadre fourni par l'environnement biophysique et le milieu de vie propres aux individus. Ces outils peuvent inclure l'évaluation stratégique, les processus d'évaluation et de gestion des incidences ainsi que des risques sociaux et environnementaux, plusieurs outils économiques et l'approche relative au cycle de vie. Cette dernière approche donne un cadre pour effectuer plusieurs évaluations, incluant les bilans énergétiques de même que la comptabilisation et l'intégration des coûts liés aux externalités.

1.50 Je veux m'approprier le potentiel de ces types d'outils pour que mes vérifications auprès des entités gouvernementales aillent dans la bonne direction. L'un des premiers qui ont retenu mon attention est l'évaluation stratégique. Il s'agit d'une démarche comportant de multiples facettes et permettant de tenir compte, comme le veulent la loi et les principes y afférents, d'un ensemble de facteurs sociaux, économiques et environnementaux qui influent sur les activités de développement envisagées. En même temps, et par la force des choses, elle a pour objet de circonscrire, de manière rigoureuse, leurs effets à moyen et à long termes.

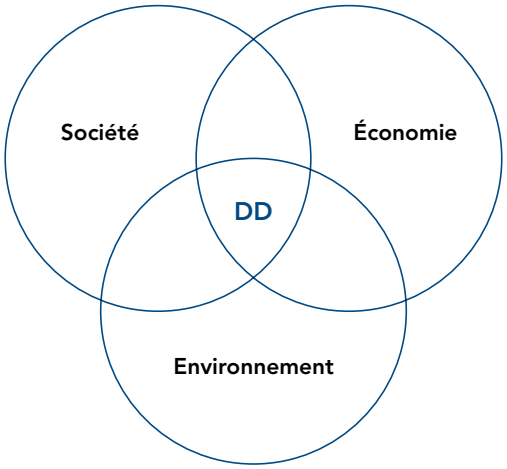
1.51 Une première analyse de cet outil m'a permis de cerner la meilleure façon de l'utiliser avec efficacité. Il faut y recourir à un stade précoce des activités concernées, prévoir la prise en compte des principes de développement durable et inclure une évaluation des solutions de rechange. Procéder à l'évaluation stratégique des activités d'une entité représente un grand défi. Toutefois, une telle démarche vient sans contredit renforcer la crédibilité de ses décisions.

1.52 Les autres outils mentionnés dans la loi complètent mon aide-mémoire ; plusieurs, qui sont de nature économique, doivent être adaptés en fonction des bases de l'économie écologique. L'approche du cycle de vie, par exemple, permet d'intégrer l'analyse environnementale, l'analyse sociale et celle des coûts économiques relativement à la vie entière d'un produit. Ces outils sont de première importance pour la planification du développement. Dans le cadre de mes vérifications, je m'assurerai que les gestionnaires publics connaissent et exploitent ces outils de manière adéquate, lorsque cela est opportun.

Conception à revoir

1.53 Si l'on se reporte à la loi ainsi qu'à tout ce qui précède, le développement durable ne doit pas être conçu comme un domaine réservé à des spécialistes. Depuis plus de 15 ans, ce concept est décrit au moyen d'une figure, en l'occurrence un diagramme de Venn, où trois cercles représentent les trois grandes catégories d'activités (sociales, environnementales et économiques) en cause. Comme on le voit dans la figure 1, la zone de recoupement des cercles détermine celle du développement durable (DD).

Figure 1
Illustration classique du concept de développement durable



1.54 L'usage répandu de ce diagramme a rendu le concept de « développement durable » presque mythique, à un point tel que plusieurs sont convaincus qu'il réfère à quelque chose de très particulier n'intéressant que certains initiés – c'est le cas, en effet, dans la figure 1, où la zone de chevauchement propre au développement durable est toujours limitée. Or, l'interprétation d'une telle image sème la confusion : d'abord, le sens même des grands secteurs représentés par les trois cercles peut soulever des discussions ; ensuite, le fait de limiter le développement durable à la zone de recoupement donne une fausse idée de la réalité.

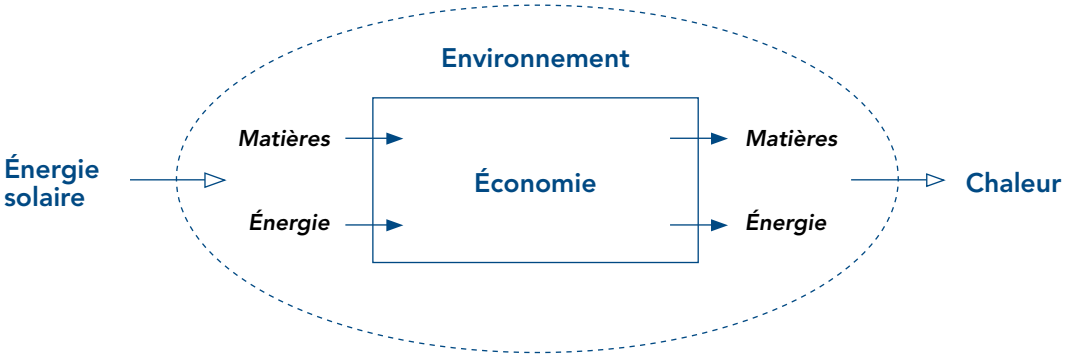
1.55 J'illustrerai mon opinion par une analyse hypothétique du développement en milieu agricole, dans une municipalité donnée. On pourrait se servir d'un indicateur portant sur la capacité des sols à recevoir des fertilisants d'origine animale. Cet indicateur semblerait pertinent pour apprécier la qualité de l'environnement en milieu rural, puisqu'il révélerait

la capacité de production du milieu, terrestre et aquatique, eu égard aux conditions climatiques ; mais en même temps, et peut-être surtout, cet indicateur traduirait la capacité d'intervention du producteur agricole sur le plan économique, puisque la gestion appropriée des fertilisants en question est essentielle au succès de sa ferme. En fait, l'indicateur renverrait probablement aux activités couvertes par la zone de recoupement de deux secteurs seulement (économique et environnemental). Cela n'exclurait pas sa pertinence pour caractériser le développement, qui pourrait être durable selon la situation prise dans son ensemble. La même municipalité pourrait avoir un indicateur portant sur ses investissements en matière d'infrastructures. Il serait ardu de discriminer leur aspect social de leur aspect économique, soit le fait qu'ils soutiennent différentes activités appartenant aux deux sphères. Pourtant, il est clair que de tels investissements relèvent du développement, même s'ils sont surtout associés à seulement deux catégories d'activités sur trois. Un autre indicateur pourrait fournir une estimation de la valeur écologique des boisés de ferme dans cette municipalité. Vraisemblablement, cet indicateur serait uniquement rattaché à la sphère environnementale. Cependant, des boisés de qualité contribuent au bon fonctionnement de l'activité agricole dans la mesure où celle-ci est justement intégrée dans le milieu. L'absence de tels boisés engendre bien souvent des problèmes sociaux et économiques.

1.56 Somme toute, il convient de faire appel à une série d'indicateurs avant de dire si le développement planifié est judicieux ou non et si le qualificatif de « durable » est approprié dans les circonstances.

1.57 La conception véhiculée par les trois cercles prête donc à confusion quant aux enjeux en matière de développement. Ce que les économistes écologiques font pour transformer le diagramme de Venn est tout à fait cohérent avec les orientations issues de l'application des principes de la *Loi sur le développement durable*. L'ensemble des activités de développement, en grande partie ce qu'on appelle l'économie, s'inscrit dans le cadre fourni par l'environnement. Celui-ci est source de matières premières, d'énergie et d'une multitude de services à la base de notre vie de tous les jours. Il est en outre le lieu qui reçoit nos déchets (figure 2).

Figure 2
Cadre du développement selon l'économie écologique



1.58 La figure 2, qui recèle des relations assez complexes, situe bien le cadre de développement à adopter par les parties prenantes. Force est d'admettre que l'environnement, ses ressources et ses écosystèmes fournissent le contexte et les bases de toute activité

humaine. Même si la civilisation occidentale s'est développée depuis des siècles grâce essentiellement à l'énergie fossile (d'abord le charbon, auquel se sont ajoutés le pétrole et le gaz), ces intrants ne constituent pas une contribution permanente et régulière aux activités humaines, mais représentent plutôt un capital non renouvelable qui va en s'épuisant. Seule l'énergie solaire renvoie à un intrant énergétique renouvelable capable d'assurer un développement qui pourra durer. L'économie écologique complète ce portrait en soulignant le fait que notre utilisation d'énergie génère une plus grande entropie, ce qui réduit la valeur de cette énergie au fil des étapes du développement.

1.59 Toute l'activité humaine poursuit un objectif social, le bien-être des individus vivant en société. Cet objectif est absent de la dynamique relative à la figure 2, qui aide simplement à conceptualiser les *fondements* de la civilisation sous l'angle de sa durée.

Économie écologique et indicateurs complémentaires au produit intérieur brut

1.60 La façon dont la *Loi sur le développement durable* présente l'activité économique est cohérente avec les grandes orientations de l'économie écologique. Cette discipline cherche à intégrer dans la conception de l'activité économique les facteurs sociaux et environnementaux trop souvent laissés pour compte par l'économie néoclassique, tout en révisant certaines bases de cette dernière discipline. Les interventions des économistes écologiques découlent du dépassement observé par rapport à la capacité de support des écosystèmes planétaires, indiqué notamment par l'empreinte écologique ; elles tiennent aussi au caractère incomplet des indicateurs utilisés pour évaluer le développement et le progrès des sociétés.

1.61 J'ai donc décidé de faire en sorte que mon équipe approfondisse ce qu'est l'économie écologique et soit en mesure d'appliquer la démarche et les orientations y afférentes. Cela signifie, en premier lieu, que mes études porteront sur la façon d'intégrer ces orientations dans mes vérifications relatives aux activités du gouvernement en matière de développement. Ce faisant, j'espère contribuer à l'effort collectif visant à corriger les lacunes actuelles à cet égard.

1.62 Les économistes écologiques ciblent trois composantes de base dans leur analyse économique :

- **l'échelle des activités par rapport à la capacité de support des écosystèmes dont elles dépendent**. Cette composante est fondamentale, puisque la mise en place de limites quant à l'échelle des activités des marchés, incluant les processus de production de biens et de services et ceux relatifs à l'élimination des déchets de consommation, impose d'emblée une approche différente de celle axée sur la croissance traditionnelle, qui ne fixe pas de telles limites ;
- **l'allocation de ressources limitées en vue de leur prise en charge par le marché**, mais en sachant, par comparaison avec l'économie traditionnelle, que la situation de dépassement exige que certains aspects de cette allocation soient encadrés par des interventions macroéconomiques ;
- **la distribution des bénéfices résultant de cette allocation**, des interventions macroéconomiques étant nécessaires dans la mesure où la distribution ne respecte pas

autrement des objectifs d'équité entre les personnes d'une même génération et entre les personnes de différentes générations.

1.63 Ma décision d'adopter les orientations de l'économie écologique pour guider mes vérifications implique que je vais analyser les indicateurs actuels quant au développement du Québec et m'assurer qu'ils permettent d'apprécier adéquatement les activités concernées. Déjà, la loi prévoit la présentation par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en 2008, d'une série d'indicateurs de développement durable. Ceux-ci seraient complémentaires à ceux que j'ai évoqués récemment en commission parlementaire et jugés souhaitables pour la future stratégie gouvernementale de développement durable.

1.64 Les économistes écologiques se sont vite penchés sur le PIB, indicateur synthétique fréquemment utilisé pour chiffrer le « revenu national » et évaluer le degré de prospérité d'une société. Ils insistent sur le fait qu'à ce propos, plusieurs facteurs sont à revoir. En particulier, ils suggèrent de comprendre autrement le concept de « croissance économique », considéré depuis des décennies comme synonyme de « progrès », et de redonner au PIB son sens original et fondamental, soit la quantification de l'ensemble des échanges de caractère économique, ceux qui se font dans les marchés formels d'une société.

1.65 En fait, dans le calcul du PIB, aucune distinction n'est établie entre ce qui est positif et ce qui est négatif d'un point de vue sociétal. Je me suis permis plus haut de citer les travaux de Nicolas Stern sur les impacts économiques des changements climatiques. Ils abordent expressément la question du PIB, à court et à long termes, suivant des évaluations économiques normales (je reproduis intégralement la traduction publiée dans le site Web du ministère des Finances du Royaume-Uni) :

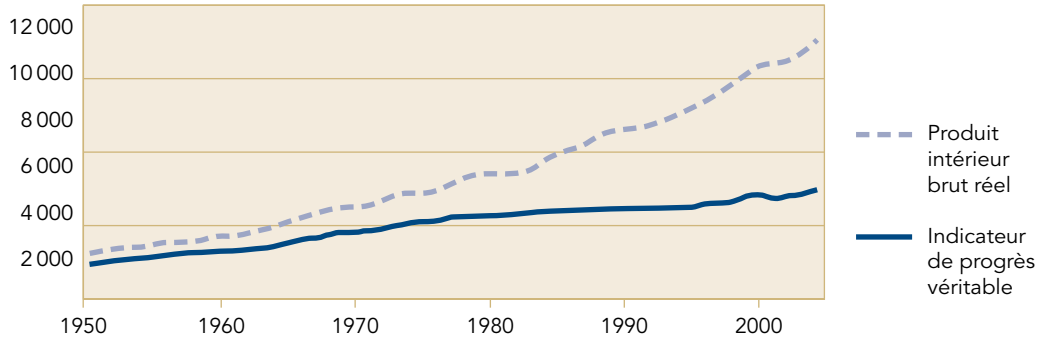
> Utilisant les résultats de modèles économiques officiels, la Revue estime que si l'on ne réagit pas, les coûts et les risques globaux du changement climatique seront équivalents à une perte d'au moins 5 % du PIB mondial chaque année, aujourd'hui et pour toujours. Si l'on prend en compte un éventail plus vaste de risques et de conséquences, les estimations des dommages pourraient s'élever à 20 % du PIB ou plus.
>
> Par contre, les coûts de l'action, à savoir réduire les émissions de gaz à effet de serre pour éviter les pires conséquences du changement climatique, peuvent se limiter à environ 1 % du PIB mondial chaque année.
>
> L'investissement que l'on fera au cours des dix à vingt prochaines années aura un effet profond sur le climat de la seconde moitié de ce siècle et au siècle suivant. Nos actions aujourd'hui et au cours des décennies à venir pourraient engendrer des risques de perturbations majeures pour l'activité économique et sociale, sur une échelle semblable aux perturbations associées aux grandes guerres et à la dépression économique de la première moitié du XXe siècle. Et il sera difficile, pour ne pas dire impossible, de faire machine arrière. […]
>
> À terme, la stabilisation – à quelque niveau que ce soit – exige que les émissions annuelles soient ramenées à plus de 80 % en deçà des niveaux actuels.

1.66 Sans le dire, Stern souligne dans son rapport le fait que, dans les calculs du PIB, on néglige de prendre en compte les externalités négatives que la *Loi sur le développement durable* propose d'inclure dans les calculs. Ces externalités peuvent être extrêmement importantes.

1.67 Les travaux des économistes écologiques partent donc du constat que le PIB est incomplet et montrent que de nouveaux indicateurs doivent considérer d'autres facteurs pour mesurer les progrès réels d'une société. Parmi les principaux indicateurs synthétiques suggérés par ces experts pour combler ce vide, il y a l'indice de bien-être économique durable – Index of Sustainable Economic Welfare – de Daly et Cobb ainsi que l'indicateur de progrès véritable (IPV) – Genuine Progress Indicator – mis au point par plusieurs intervenants, dont l'organisme Redefining Progress.

1.68 Pour saisir l'impact potentiel de cette approche, il est intéressant d'examiner le rapport de Redefining Progress portant sur la situation des États-Unis en 2004. Il renferme une comparaison entre le développement économique tel que reflété par le PIB, de 1950 à 2004, et le progrès social indiqué par l'IPV pour la même période et dont le calcul, basé sur le PIB, fait l'objet de plusieurs ajustements à celui-ci. En se reportant au graphique 2, on constate, selon les hypothèses retenues, qu'une grande partie des progrès montrés par le PIB disparaissent lorsque la prise en compte d'autres variables donne lieu à une analyse économique, environnementale et sociale plus complète.

Graphique 2
Produit intérieur brut réel et indicateur de progrès véritable en dollars de 2000 (milliards)



Source : Rapport publié par Redefining Progress en 2006.

1.69 Cette différence dans l'évaluation du progrès social, reflété par l'IPV, s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, l'IPV tient compte de la diminution, depuis les années 1950, de l'actif constitué à l'époque par les réserves de pétrole et de gaz sur le territoire américain. Pour obtenir l'IPV, on soustrait également du PIB plusieurs coûts très importants, soit ceux (cumulatifs) qui sont liés à l'impact des changements climatiques sur ce territoire ainsi que d'autres, associés au crime et aux mesures de sécurité. D'autre part, l'IPV considère comme des contributions positives au bien-être des activités non comptabilisées lors du calcul du PIB et, contrairement à ce dernier, ajoute les sommes concernées. Il s'agit d'activités de bénévolat, qui dégagent des bénéfices sociaux largement reconnus, de même que plusieurs tâches non rémunérées effectuées à domicile et qui constituent un apport indéniable à cet égard.

1.70 Deux organisations canadiennes, le Pembina Institute of Appropriate Development et le GPI Atlantic, ont également mis au point des indicateurs visant à corriger les lacunes relatives à la détermination du niveau de bien-être. La première a colligé 51 indicateurs pouvant servir à calculer un IPV sur l'état de bien-être en Alberta ; la deuxième utilise près d'une trentaine d'indicateurs sectoriels pour faire de même à l'égard de la Nouvelle-Écosse, mais ceux-ci ne sont pas encore réunis dans un indicateur synthétique. À l'échelle nationale, l'ensemble des intervenants travaille au développement du Canadian Index of Well-being pour notamment produire un indicateur synthétique du progrès. Je suis convaincu que le Québec aurait tout avantage à suivre de près ces travaux et à s'en inspirer pour trouver les indicateurs les plus pertinents concernant son propre développement.

1.71 Déjà, par l'inclusion du principe de l'internalisation des coûts dans la *Loi sur le développement durable*, les parlementaires ont signifié l'importance d'une telle démarche. C'est cette « internalisation », prise dans un sens très large, que l'économie écologique cherche à mieux présenter dans ses travaux ; ces derniers entraînent des révisions concernant plusieurs approches économiques traditionnelles. J'ai donc l'intention de consulter dans les prochains mois des experts de haut calibre ; je leur demanderai conseil sur la façon dont les composantes positives et négatives associées au progrès social, qui sont manquantes des calculs du PIB du Québec, pourraient être traitées dans mes futurs rapports.

1.72 J'ai calculé cette année notre empreinte écologique pour mieux comprendre l'ampleur du défi que constitue le virage évoqué dans la loi ; elle fournit un portrait de la situation actuelle. Dans la même optique, je compte publier dans mon prochain rapport, en 2008, un projet d'IPV relatif au Québec ; mon résultat sera fondé sur des indicateurs et des sources reconnus. Un tel indicateur délimitera un cadre possible de reddition de comptes, sans toutefois que je prétende régler de nombreux défis méthodologiques liés à ma démarche. Il sera complémentaire aux outils de gestion signalés dans la loi, sur lesquels je veux continuer à mettre l'accent, et permettra aux parlementaires ainsi qu'à mes concitoyennes et concitoyens de poursuivre leur réflexion à cet égard.

Conclusion

1.73 J'ai insisté dans les pages précédentes sur le fait que l'ensemble des activités de l'Administration contribue au développement de la société. La *Loi sur le développement durable* trace les grandes lignes d'une approche que devrait suivre un vérificateur dont les travaux portent sur le développement. Je les ai esquissées dans les deux aide-mémoire que j'ai déjà présentés.

Vérification des activités de développement

1.74 Pour vérifier comment les principes de développement durable sont pris en compte, je vais me référer à ces aide-mémoire en ayant à l'esprit certaines priorités, tout en reconnaissant que les entités peuvent agir autrement. Je vais regarder notamment si elles effectuent une évaluation stratégique des politiques et des programmes ayant trait à leurs activités, si elles font une analyse du cycle de vie des produits, des procédés et des services, si ces

divers travaux font ressortir les risques auxquels elles sont exposées et si, par rapport aux résultats recherchés, des objectifs clairs, assortis d'indicateurs pertinents, sont formulés de manière systématique. Il n'est pas de mon ressort d'exiger le recours à telle ou telle pratique de gestion. La loi précise plutôt que mon devoir est d'examiner et de commenter la façon dont les entités en respectent autant l'esprit que la lettre.

1.75 Le législateur affirme que le développement durable « s'appuie sur une vision à long terme ». Cette vision s'impose lorsque nous prenons conscience des modes de développement non viable et de leurs répercussions. Plusieurs contributions au PIB associées à notre développement passé méritent d'être examinées pour favoriser une planification sur un horizon à long terme.

1.76 Les exemples à ce chapitre sont nombreux. Mentionnons la dégradation des forêts de feuillus en raison de leur surexploitation ; notre façon de faire a généré antérieurement des bénéfices, sur le plan économique, mais elle nous force aujourd'hui à importer d'importantes quantités de bois franc. Il en est de même pour la quasi-disparition des stocks de certaines espèces de poissons, résultant d'activités de développement ; celle-ci a considérablement réduit le potentiel récréotouristique de plusieurs régions adjacentes au fleuve Saint-Laurent. Pensons encore à l'implantation d'un système de transport basé sur l'importation de combustibles fossiles, qui risquent d'être moins accessibles dans l'avenir.

1.77 Face à ces constats, je vais porter une attention particulière, dans la conduite de mes travaux de vérification et de mes études, à la planification effectuée par l'Administration concernant le développement.

1.78 Mes vérifications viseront à confirmer que les activités gouvernementales n'ont pas d'effets négatifs susceptibles de diminuer la capacité de support des écosystèmes et qu'elles concourent effectivement au bien-être de la société. Concrétiser ces objectifs de la loi nécessitera des efforts assidus de la part de toutes les parties prenantes et j'espère contribuer activement à cette vaste entreprise.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome II

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 2

Plan d'action en développement durable du Vérificateur général du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **2.1**
Élaboration du plan d'action **2.3**
Mission du Vérificateur général et mandat du commissaire au développement durable **2.6**
Exigences liées à la *Loi sur le développement durable* **2.8**
Planification stratégique du Vérificateur général **2.10**
Contenu du plan d'action **2.11**
Études et recherches **2.19**
Vérification de l'optimisation des ressources **2.27**
Vérification de la mise en œuvre de la loi **2.32**
Soutien aux directions **2.37**
Annexe – Sommaire des principales activités prévues en 2008 et en 2009

Sigle

PIB	Produit intérieur brut

Introduction

2.1 Le *Plan stratégique 2006-2009* du Vérificateur général du Québec fait mention d'un objectif qui concerne directement le commissaire au développement durable, soit organiser les activités de celui-ci pour les prochaines années. Dans le premier chapitre du tome I du rapport pour l'année 2007-2008, déposé récemment, il est précisé que le commissaire a la responsabilité d'élaborer un plan d'action pour l'ensemble de l'organisation. En effet, même si cette dernière n'est pas assujettie aux exigences de la *Loi sur le développement durable*, elle entend faire preuve d'exemplarité.

2.2 Le plan d'action présenté dans ce chapitre regroupe les mesures qui seront prises en 2008 et en 2009 pour atteindre l'objectif énoncé par le vérificateur général, soit celui voulant que chacun des membres du personnel comprenne la portée de la *Loi sur le développement durable*, s'approprie les principes y afférents et puisse les utiliser adéquatement de manière à orienter autant les activités de vérification que celles d'autre nature.

Élaboration du plan d'action

2.3 Plusieurs travaux ont été pris en compte lors de l'élaboration du plan d'action. Tout d'abord, dans le cadre de la révision de la *Loi sur le vérificateur général*, des études et des recherches ont été menées afin de répondre aux interrogations des parlementaires concernant la possibilité de mettre en place un poste de commissaire au développement durable chez le Vérificateur général. Par la suite, les travaux effectués et les réflexions faites lors des consultations sur l'avant-projet de loi portant sur le développement durable, particulièrement les éléments associés à la création d'un poste de commissaire, ont été l'objet d'un suivi.

2.4 Parallèlement à ces activités, un portrait des expériences relatives à la mise en place d'une fonction équivalente dans d'autres pays ou états a été tracé. Certaines entités ont particulièrement retenu l'attention, notamment au Canada, en Ontario, en Australie, au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Belgique.

2.5 Dès sa nomination en janvier 2007, le commissaire a poursuivi la réflexion déjà amorcée sur l'organisation de ses activités pour les prochaines années. En plus de la littérature en matière de développement rédigée au cours des dernières décennies, cette réflexion a tenu compte des éléments suivants :

- la *Loi sur le vérificateur général*, qui précise la mission du Vérificateur général de même que le mandat du commissaire au développement durable ;
- les exigences établies dans la *Loi sur le développement durable* ;
- les orientations du Vérificateur général énoncées dans sa planification stratégique.

Mission du Vérificateur général et mandat du commissaire au développement durable

2.6 D'après l'article 1 de la *Loi sur le vérificateur général*, la mission de l'organisme est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Quant à l'article 17 de cette loi, il précise que le commissaire au développement durable doit assister le vérificateur général « principalement dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable ». Pour y parvenir, le commissaire est tenu, selon l'article 43.1, de préparer au moins une fois par année, sous l'autorité du vérificateur général, un rapport dans lequel il fait part des commentaires et des constats découlant de ses travaux.

2.7 Le mandat du commissaire s'exerce auprès de toutes les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*, c'est-à-dire toutes celles visées par la *Loi sur le vérificateur général*. D'autre part, il est prévu, dans la *Loi sur le développement durable*, que le gouvernement pourra y assujettir un ou plusieurs organismes municipaux ou scolaires ainsi qu'un ou plusieurs établissements de santé et de services sociaux. Si c'est le cas, le champ d'intervention du commissaire s'élargira en conséquence.

Exigences liées à la *Loi sur le développement durable*

2.8 La mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable* s'appuie sur un certain nombre d'éléments dont une des pièces maîtresses est la stratégie gouvernementale de développement durable qui doit être adoptée par le gouvernement. D'autre part, cette loi énumère les 16 principes devant être pris en compte afin de mieux intégrer le développement durable dans les différentes sphères d'intervention de l'Administration (art. 6). Ces principes, qui constituent une autre pièce maîtresse de la loi, ont grandement influencé l'élaboration du présent plan d'action en développement durable. Lorsque la stratégie sera adoptée par le gouvernement, d'autres éléments seront pris en compte :

- le contenu de la stratégie ;
- les états de situation qui seront dressés et les révisions périodiques de cette stratégie ;
- les mécanismes, les moyens et les outils nécessaires pour assurer le suivi de la stratégie et pour mesurer les progrès réalisés en matière de développement durable (art. 7 à 12).

2.9 La loi prévoit que les ministères, les organismes et les entreprises faisant partie de l'Administration doivent rendre publics les objectifs particuliers qu'ils entendent poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie ainsi que les activités ou les interventions qu'ils prévoient effectuer à cette fin (art. 15). Elle mentionne également que les rapports annuels d'activité de ces entités doivent faire état des objectifs fixés, des activités réalisées et du degré d'atteinte des résultats (art. 17).

Planification stratégique du Vérificateur général

2.10 Le *Plan stratégique 2006-2009* contient plusieurs éléments qui ont été pris en compte dans l'élaboration du plan d'action et qui ont influencé le choix des priorités qui s'y trouvent. En plus de l'objectif 1.5, c'est-à-dire organiser les activités du commissaire au développement durable, d'autres objectifs ont été également considérés, dont les suivants :

- S'assurer que les vérifications de l'optimisation des ressources sont utiles aux parlementaires (1.1) ;
- Obtenir l'avis d'un comité formé d'administrateurs d'expérience sur les enjeux de la gestion publique et les modes d'intervention du Vérificateur général (5.1) ;
- Réaliser des études sur les grands enjeux administratifs et financiers de la gestion publique (5.2) ;
- Publier durant l'année un minimum de vérifications de l'optimisation des ressources (6.2) ;
- Accroître la proportion du personnel professionnel de vérification détenant un diplôme universitaire dans une sphère d'activité différente de la comptabilité (6.5).

Contenu du plan d'action

2.11 Le premier article de la *Loi sur le développement durable*, qui a guidé l'élaboration de ce plan d'action, mentionne ceci : « Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable ». Par la mise en œuvre de ce plan, le Vérificateur général entend démontrer que le développement ne concerne pas seulement les initiés, mais qu'il interpelle tous et chacun quotidiennement. Le plan d'action met l'accent sur le fait que la vérification de la gestion des fonds et autres biens publics est en soi une vérification du développement mis en œuvre par l'Administration.

2.12 Pour l'Administration, l'enjeu est d'effectuer ce « virage », étant donné que le développement des récentes décennies n'a pas été viable à plusieurs égards. Pour le Vérificateur général, il consiste à évaluer dans quelle mesure les entités entreprennent et réalisent ce virage lors de ses missions de vérification liées au développement. Les travaux prévus dans ce plan d'action seront répartis en quatre principaux axes d'intervention et seront sous la responsabilité du commissaire.

2.13 D'abord, il mènera des études et des recherches sur différents sujets, notamment dans le but de trouver des pistes de solution relativement au développement non durable observé dans le passé (*Plan stratégique 2006-2009*, objectif 5.2). Ces travaux alimenteront la réflexion et permettront de préciser les attentes par rapport aux missions de vérification. Ils aideront aussi à déterminer les façons d'intégrer les principes du développement durable dans le cadre de gestion des entités. Par ces études et ces recherches, le commissaire respectera un volet de son mandat, lequel stipule qu'il doit faire part « de ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration » (*Loi sur le vérificateur général*, art. 43.1, 3°).

2.14 Le second axe concerne les vérifications de l'optimisation des ressources (*Plan stratégique 2006-2009*, objectif 6.2). De telles vérifications lui permettront de satisfaire à l'obligation afférente à un autre volet de son mandat, qui précise que le commissaire doit informer l'Assemblée nationale « de tout sujet ou de tout cas qui découle de ses travaux de vérification ou d'enquête en matière de développement durable » (*Loi sur le vérificateur général*, art. 43.1, 2°).

2.15 Pour ce qui est du troisième axe, le commissaire effectuera des travaux relatifs à la *Loi sur le développement durable*, comme le suivi, dans les années à venir, de la mise en œuvre de la stratégie et des plans d'action des entités assujetties. Ces travaux lui permettront de répondre à une exigence de son mandat, soit celle de faire part « de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* » (*Loi sur le vérificateur général*, art. 43.1, 1°).

2.16 Un quatrième axe d'intervention porte sur les activités de soutien destinées aux directions du Vérificateur général. Ce dernier favorise l'intégration des principes de la *Loi sur le développement durable* dans l'ensemble des travaux de l'organisation, que ce soit des missions de vérification ou des activités de nature administrative. À cette fin, il vise à ce que toute l'organisation prenne le virage nécessaire pour s'approprier les principes du développement durable et les mettre en application (*Loi sur le développement durable*, art. 15).

2.17 Pour remplir ces responsabilités, l'équipe du commissaire sera composée d'une vingtaine de personnes de formation et d'expérience diversifiées. Cela correspond à l'objectif 6.5 du *Plan stratégique 2006-2009*, qui est d'accroître la proportion du personnel professionnel de vérification détenant un diplôme universitaire dans une sphère d'activité différente de la comptabilité. En effet, il est prévu que la moitié de l'équipe du commissaire possédera un tel diplôme. Lorsqu'elle sera complétée, l'équipe représentera une force de travail d'environ 30 000 heures. Le tableau 1 fournit une estimation de la répartition des heures de travail en 2008 et en 2009.

Tableau 1
Répartition* des heures de travail en 2008 et en 2009

Activité	Heures	Pourcentage
Études et recherches	3 000	10
Vérification de l'optimisation des ressources	12 000	40
Vérification de la mise en œuvre de la loi	4 000	13
Soutien aux directions	3 000	10
Encadrement, secrétariat, formation, etc.	8 000	27
Total	**30 000**	**100**

* Il est à noter qu'il s'agit d'une estimation.

2.18 Le lecteur trouvera en annexe un sommaire du plan d'action du Vérificateur général. Cette annexe énumère les activités sous la responsabilité du commissaire, les principaux objectifs qui s'ajoutent à ceux du *Plan stratégique 2006-2009*, de même que les indicateurs de mesure, les cibles visées et les échéances.

Études et recherches

2.19 Une partie des ressources du commissaire sera affectée à la réalisation d'études et de recherches visant le recensement de bonnes pratiques, d'outils et d'autres moyens permettant de relever les défis liés au développement au cours des prochaines années.

2.20 En plus de permettre au Vérificateur général d'effectuer ses vérifications dans l'esprit des dispositions de la *Loi sur le Vérificateur général* et de la *Loi sur le développement durable*, les études et les recherches du commissaire pourront avoir une influence sur la mise en œuvre d'un développement plus durable dans les ministères et les organismes. Ces travaux lui donneront aussi l'opportunité d'explorer des enjeux et des problèmes que l'on ne peut pas toujours traiter dans des vérifications de type traditionnel.

2.21 Le premier élément qui guidera les travaux du commissaire au développement durable est le recours à la discipline, maintenant connue depuis 20 ans, de l'économie écologique. Cette discipline tire son origine, entre autres, de préoccupations quant à la capacité de support des écosystèmes planétaires. Les économistes écologiques insistent sur le caractère incomplet du produit intérieur brut (PIB), qui est utilisé généralement comme indicateur du progrès des sociétés en matière de développement, étant donné qu'il ne mesure que les activités économiques au sein des marchés.

2.22 Par conséquent, le plan d'action prévoit un processus de consultation sur le PIB et sur le développement d'indicateurs complémentaires ou alternatifs qui font l'objet de travaux depuis plusieurs années maintenant. Dans ce processus, des spécialistes de diverses sphères d'activité se rencontreront afin de discuter sur la façon dont les différentes composantes du progrès social pourront être prises en compte dans la préparation, pour le Québec, d'un indice de progrès véritable. Ces composantes, qui sont manquantes dans les calculs du PIB, pourront même être considérées dans les vérifications, afin de mieux refléter certains des sujets ciblés par la *Loi sur le développement durable*, comme le progrès social.

2.23 Le deuxième élément qui orientera les études et les recherches est la préparation d'approches de vérification facilitant la détermination des principaux enjeux relatifs au développement durable et la prise en compte des principes inscrits dans la *Loi sur le développement durable*. Ces principes fournissent un cadre de travail fort utile. Ainsi, il est possible de les regrouper en fonction de certaines priorités qui y sont énoncées, comme l'amélioration de la qualité de vie et la préservation de la biodiversité.

2.24 Le troisième élément mettra l'accent sur les outils de gestion qui favorisent l'intégration des principes du développement durable. Les gestionnaires peuvent utiliser depuis plusieurs années différents outils qui permettent de gérer les programmes de développement, de recueillir les données fournies par les indicateurs de ces mêmes programmes et d'analyser les résultats obtenus. L'utilisation plus assidue de ces outils favoriserait une meilleure prise en compte des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, qu'ils soient à court, à moyen ou à long terme.

2.25 C'est pourquoi les études et les recherches porteront sur quelques outils largement reconnus par les théoriciens de la gestion. Ces outils sont définis en bonne partie dans les principes énumérés dans la loi, bien qu'ils soient encore peu utilisés par les entités. Parmi ces outils, mentionnons l'évaluation stratégique, l'analyse du cycle de vie, l'évaluation et l'examen de l'impact de projets, la gestion des risques. Le plan d'action donnera l'occasion de mieux connaître ces outils ; ensuite, on pourra y avoir recours à l'intérieur des vérifications qui seront menées par le commissaire et, éventuellement, par les autres directions de l'organisation effectuant des vérifications de l'optimisation des ressources.

2.26 Il sera nécessaire de consacrer environ 3 000 heures sur une base annuelle à ces travaux afin de permettre à l'équipe du commissaire au développement durable de développer sa compétence dans le domaine.

Vérification de l'optimisation des ressources

2.27 Le mandat principal du commissaire est d'assister le vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification de la mise en œuvre du développement durable. Puisqu'il fait partie de l'organisation, il est normal que, pour remplir son mandat, il utilise l'outil privilégié par les vérificateurs législatifs au Canada, soit la vérification de l'optimisation des ressources.

2.28 Dès son entrée en fonctions, le commissaire a mené à terme une mission de vérification déjà en cours concernant le rôle de certaines entités gouvernementales dans le secteur de l'agriculture. Cette vérification s'inscrivait très bien dans sa vision des enjeux se rattachant au développement. Il a de plus commencé des travaux liés au rôle du gouvernement à l'égard de la production et de la consommation responsables, lesquelles sont au cœur des modes de vie de la population. Ces deux sujets font d'ailleurs l'objet de chapitres distincts dans ce tome.

2.29 Parallèlement à ces travaux, une réflexion a été entreprise afin d'établir une liste des principaux défis auxquels fait face l'Administration en matière de développement et qui pourraient mériter que le Vérificateur général leur prête attention. Pour que la réflexion à propos de ces défis se poursuive, le commissaire a formé un comité consultatif regroupant des personnalités reconnues pour leur compétence dans différents secteurs. Ce comité l'a aidé à préciser sa vision quant aux enjeux qu'il devrait cibler pour ses futurs travaux de vérification. Un tel comité se réunira au moins une fois par année et le commissaire profitera de ces échanges pour réviser ses priorités.

2.30 Pour les prochaines années, plusieurs enjeux relatifs au développement ont déjà été déterminés. Des sujets, tels que les transports, les régions, la forêt, les mines, les communautés autochtones, les aires protégées, les défis énergétiques, le développement industriel, la démographie, le fleuve Saint-Laurent, pourraient attirer l'attention du commissaire au développement durable à court et à moyen terme. Cette liste n'est cependant pas exhaustive.

2.31 Pour chacune des deux prochaines années, le commissaire prévoit effectuer trois missions de vérification. Afin d'y parvenir, il consacrera environ 12 000 heures annuellement à ces vérifications, soit l'équivalent de neuf employés à temps complet sur une base annuelle. Par la suite, il réévaluera la quantité de ressources qu'il doit investir dans la réalisation des vérifications de l'optimisation des ressources en tenant compte, d'une part, de la nécessité de procéder au suivi des vérifications antérieures et, d'autre part, du rythme que les entités adopteront par rapport à la mise en application de la *Loi sur le développement durable*.

Vérification de la mise en œuvre de la loi

2.32 La *Loi sur le développement durable* vise à 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. À cet effet, la loi confie des responsabilités claires aux entités.

2.33 Tout d'abord, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs est un acteur clé, compte tenu des nombreuses responsabilités confiées à son ministre. Ensuite, les entités assujetties ont également des responsabilités à assumer en ce qui concerne la mise en œuvre progressive de la stratégie. Ces responsabilités touchent notamment la publication des objectifs particuliers qu'elles entendent poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie de même que l'obligation de faire une reddition de comptes annuelle quant aux résultats obtenus.

2.34 Pour certains éléments, des échéances sont fixées dans la loi. Le gouvernement doit entre autres se doter d'une stratégie dans l'année suivant celle de la sanction de la loi, soit avant le 31 décembre 2007. En outre, une première liste d'indicateurs relatifs au développement durable doit être soumise au gouvernement dans l'année suivant celle de l'adoption de la stratégie, soit au plus tard le 31 décembre 2008.

2.35 Le mandat du commissaire indique clairement qu'il doit porter un jugement et faire part de ses constatations à l'égard de l'application de la *Loi sur le développement durable*. À cette fin, il doit examiner la façon dont les entités se chargent des responsabilités qui leur sont confiées. C'est pourquoi il est prévu que chacun des rapports du commissaire abordera l'application de la loi. En 2007, une vérification a d'ailleurs été effectuée dans le but d'évaluer la qualité et la pertinence des travaux menant à l'élaboration et au dépôt d'un projet de stratégie. Les résultats de ces travaux sont inclus dans l'un des chapitres de ce tome. En 2008 et en 2009, les travaux de vérification associés à la mise en œuvre de la loi toucheront également d'autres volets. Le commissaire s'intéressera notamment à l'évaluation des indicateurs qui seront développés afin d'en apprécier la pertinence et la qualité, à l'analyse du contenu des plans d'action préparés par les entités assujetties à la loi ainsi qu'à la reddition de comptes qui en découlera.

2.36 Pour chacune des deux prochaines années, le temps qui doit être consacré à la mise en œuvre de la loi est estimé à environ 4 000 heures. Par la suite, l'effort nécessaire dépendra de certains facteurs dont l'impact est pour l'instant inconnu. Ces facteurs sont par exemple la rapidité des entités assujetties à élaborer leurs plans d'action, le rythme auquel les entités du monde municipal ainsi que celles des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation seront soumises à la loi. Les deux prochaines années devraient fournir un éclairage additionnel à cet égard.

Soutien aux directions

2.37 La mission du Vérificateur général est de vérifier la gestion que font les entités des fonds et autres biens publics. Tant les travaux de vérification du commissaire que ceux des autres directions permettent de la remplir.

2.38 La gestion des fonds publics, à l'égard de la mise en œuvre des activités de développement par les entités de l'Administration et de la planification financière qui y est associée, est au cœur du développement de la société québécoise. En effet, ces activités doivent viser un progrès social permettant aux citoyens « une vie saine et productive ». Une mauvaise planification des activités ou une mise en œuvre déficiente du développement nuisent évidemment à un tel objectif.

2.39 Le commissaire entend donc stimuler la réflexion sur les liens entre les 8 aspects du mandat attribué au vérificateur général dans l'article 26 de sa loi, dont l'appréciation de la mise en œuvre du développement durable. Il veut aussi collaborer avec ses collègues des autres directions à l'intégration des 16 principes de la *Loi sur le développement durable* dans les différents travaux de vérification de l'organisation.

2.40 Pour ces raisons, le commissaire préparera des cours destinés à l'ensemble du personnel du Vérificateur général. Cette formation présentera l'historique du développement, ce qui permettra au personnel de mieux comprendre les raisons justifiant la nécessité de réorienter le développement. De plus, les implications et les exigences de la *Loi sur le développement durable* et des principes qui y sont inclus en ce qui a trait à la vérification seront précisées lors de ces cours. Enfin, les employés pourront approfondir leurs connaissances sur les outils pouvant aider les entités et les vérificateurs à mettre en œuvre le développement durable.

2.41 En plus de mener des activités de formation, le personnel du commissaire pourra participer aux réunions d'équipe ou aux comités consultatifs des autres directions, selon les situations et les besoins à satisfaire. Il pourra également collaborer à la rédaction d'avis ponctuels ou encore à la formulation de commentaires sur un projet de rapport. Ces travaux seront complémentaires à ceux qui sont effectués par les services-conseils du Vérificateur général à cet égard et se feront dans le respect de leur mandat.

2.42 Pour ce qui est de sa gestion administrative, le Vérificateur général doit donner l'exemple en écologisant ses activités ayant une incidence sur l'environnement. Dans le principe portant sur la production et la consommation responsables, qui est énuméré dans la loi, il est d'ailleurs préconisé d'accomplir de tels travaux. À cet égard, le commissaire au développement durable a déjà commencé à consulter le personnel de l'organisation. Il proposera plusieurs interventions possibles au comité de gestion et déposera ensuite un plan d'écologisation des activités au printemps 2008.

2.43 Le plan d'action présenté dans ce chapitre servira de complément au plan stratégique du Vérificateur général. Lors de l'élaboration du prochain plan stratégique, le commissaire fournira son soutien afin que ce plan intègre dès le départ les principes associés au développement durable de même que les objectifs de la stratégie qui sera alors en vigueur.

2.44 Pour réaliser ces activités de soutien, il faut prévoir environ 3 000 heures sur une base annuelle.

Annexe – Sommaire des principales activités prévues en 2008 et en 2009

Sujet	Activités	Lien avec le *Plan stratégique 2006-2009*	Objectifs (autres que ceux du plan stratégique)	Indicateurs	Cibles et échéances*
Études et recherches					
Économie écologique : travaux menant au calcul d'indicateurs pouvant compléter le PIB, tel l'IPV du Québec	Rencontre avec des experts du domaine *(mai 2008)* Détermination des composantes et calcul de l'IPV *(juin 2008)* Publication de l'IPV du Québec dans le rapport du CDD *(décembre 2008)*	Réaliser des études sur les grands enjeux administratifs et financiers de la gestion publique (5.2)	Prendre en compte des indicateurs complémentaires au PIB dans les travaux du VGQ	Nombre de rapports de VOR traitant du concept de l'économie écologique	1 rapport de VOR d'ici décembre 2009
Principaux enjeux relatifs au développement de la société québécoise et principes inclus dans la LDD	Rédaction de documents informatifs destinés à l'ensemble du personnel *(mai 2008)* Publication des résultats des travaux sur les enjeux et les principes dans le rapport du CDD *(décembre 2008)*	Réaliser des études sur les grands enjeux administratifs et financiers de la gestion publique (5.2)	Prendre en compte les principes du développement durable dans la planification des missions de vérification	Pourcentage des missions de vérification proposées aux autorités du VGQ dans lesquelles un lien est fait avec les principes du développement durable	100 p. cent des VOR proposées par le CDD en 2008 et en 2009 50 p. cent des VOR proposées par les autres directions en 2009
Outils facilitant l'application des principes contenus dans la loi : • analyse du cycle de vie • évaluation stratégique • évaluation des risques • etc.	Analyse de deux outils de gestion annuellement dans le rapport du CDD *(décembre 2008 et 2009)*		Intégrer l'utilisation d'outils de gestion pertinents dans la réalisation des missions de vérification	Nombre de missions dans lesquelles ce type d'outils est utilisé	50 p. cent des VOR du CDD en 2008 et en 2009

* Certaines cibles et échéances pourront être précisées au cours de la prochaine année lorsque la stratégie gouvernementale de développement durable sera approuvée et que la situation précise des ministères et organismes à son égard sera déterminée.

Annexe – Sommaire des principales activités prévues en 2008 et en 2009 (suite)

Sujet	Activités	Lien avec le *Plan stratégique 2006-2009*	Objectifs (autres que ceux du plan stratégique)	Indicateurs	Cibles et échéances*
Vérification de l'optimisation des ressources					
Interventions prioritaires du CDD	Rencontre annuelle du comité consultatif *(juin 2008 et 2009)* Révision de la stratégie d'intervention et approbation par les autorités du VGQ *(septembre 2008 et 2009)*	S'assurer que les VOR sont utiles aux parlementaires (1.1) Obtenir l'avis d'un comité formé d'administrateurs d'expérience sur les enjeux de la gestion publique (5.1)			
Missions de VOR** portant sur certains sujets parmi les suivants : • transports • développement régional • forêt • développement minier • communautés autochtones • aires protégées • développement énergétique • démographie • développement industriel • état du fleuve	Réalisation de trois missions de VOR par le CDD *(2008)* Réalisation de trois missions de VOR** par le CDD *(2009)*	S'assurer que les VOR sont utiles aux parlementaires (1.1) Publier durant l'année un minimum de VOR (6.2)	Confirmer si le gouvernement et les entités prennent le virage à l'égard d'un développement qui intègre les principes de la LDD	Pourcentage des rapports de VOR incluant des constats sur la capacité des entités à déterminer les éléments non viables de leur gestion	50 p. cent des rapports de VOR du CDD en 2008 et en 2009

* Certaines cibles et échéances pourront être précisées au cours de la prochaine année lorsque la stratégie gouvernementale de développement durable sera approuvée et que la situation précise des ministères et organismes à son égard sera déterminée.

** Il sera possible de remplacer une mission par un suivi des recommandations formulées lors d'une vérification réalisée antérieurement.

Annexe – Sommaire des principales activités prévues en 2008 et en 2009 (suite)

Sujet	Activités	Lien avec le *Plan stratégique 2006-2009*	Objectifs (autres que ceux du plan stratégique)	Indicateurs	Cibles et échéances*
Mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*					
Missions de vérification portant sur les aspects suivants : • façon dont le MDDEP remplit son rôle de promotion et de coordination • contenu de la SGDD • pertinence et qualité des indicateurs • évaluation de la qualité et de la pertinence des plans d'action des ministères et organismes • évaluation de la reddition de comptes y afférente	Rédaction d'un chapitre de vérification distinct portant sur la mise en œuvre de la LDD dans le rapport du CDD *(décembre 2008 et 2009)* Évaluation de la SGDD, des indicateurs de développement durable et des plans d'action sectoriels dans chacune des missions de VOR du CDD *(2008)* Évaluation des plans d'action sectoriels et de la reddition de comptes y afférente dans chacune des missions de VOR du CDD *(2009)*	Évaluer l'application des critères reconnus concernant la qualité de l'information sur la performance présentée dans des rapports annuels de gestion (3.5)	S'assurer que les entités assujetties respectent la LDD	Pourcentage des entités vérifiées ayant un plan d'action contenant des objectifs, des indicateurs de résultats, des cibles et un échéancier Pourcentage des indicateurs gouvernementaux de développement durable jugés pertinents et de qualité Pourcentage des entités vérifiées dont la reddition de comptes à l'égard du plan d'action est jugée pertinente et suffisante	En fonction des exigences gouvernementales qui seront établies 100 p. cent des indicateurs élaborés en 2008 jugés pertinents et de qualité En fonction des exigences gouvernementales qui seront établies

* Certaines cibles et échéances pourront être précisées au cours de la prochaine année lorsque la stratégie gouvernementale de développement durable sera approuvée et que la situation précise des ministères et organismes à son égard sera déterminée.

Annexe – Sommaire des principales activités prévues en 2008 et en 2009 (suite)

Sujet	Activités	Lien avec le *Plan stratégique 2006-2009*	Objectifs (autres que ceux du plan stratégique)	Indicateurs	Cibles et échéances*
Soutien aux directions					
Sensibilisation du personnel à la LDD et aux principes qui y sont inclus et qui doivent être pris en compte par les entités	Élaboration d'un cours de base sur le développement durable *(février 2008)* Tenue d'ateliers de travail concernant l'intégration du développement durable dans les activités de vérification *(février 2009)*	Maintenir la satisfaction des employés concernant l'environnement de travail, la formation et les défis professionnels (7.1)	Favoriser la connaissance et l'appropriation du concept du développement durable et des principes y afférents par le personnel de vérification	Pourcentage des employés de vérification ayant suivi la formation Pourcentage des employés jugeant suffisant leur degré de connaissance du contenu de la loi et des principes	75 p. cent des employés d'ici la fin de 2009 50 p. cent des employés jugeant suffisant leur degré de connaissance à la fin de 2009
Collaboration avec les autres directions de vérification	Participation aux réunions d'équipe et aux comités consultatifs, formulation d'avis ponctuels et de commentaires sur les projets de rapport, etc. *(en continu en 2008 et en 2009)*		Étendre l'appropriation et l'application des principes du développement durable dans les autres directions de vérification	Nombre de VOR des autres directions auxquelles le personnel du CDD participe	5 mandats de VOR d'ici la fin de 2009
Intégration des principes de la LDD chez le VGQ	Soutien à l'organisation pour l'écologisation des activités administratives *(mai 2008)* Développement d'outils et de guides permettant l'intégration des principes du développement durable dans les vérifications *(novembre 2008)*		Permettre au VGQ de commencer à appliquer les principes du développement durable dans ses activités administratives et dans ses missions de vérification	Nombre de nouvelles mesures pour l'écologisation des activités Nombre de rapports de VOR contenant des commentaires liés aux principes du développement durable	3 mesures en juin 2008 100 p. cent des rapports du CDD en 2008 et en 2009 20 p. cent des rapports de VOR des autres directions en 2009
Soutien au Vérificateur général dans l'intégration des principes du développement durable et des objectifs de la SGDD dans le prochain plan stratégique	Analyse de la façon dont on doit intégrer les principes de la LDD compte tenu de la mission du VGQ *(mars 2009)* Participation à l'élaboration du prochain plan stratégique du Vérificateur général *(2009)*		S'assurer que tous les principes du développement durable seront considérés dans le prochain plan stratégique	Pourcentage des principes du développement durable pris en compte	100 p. cent des principes de la LDD

* Certaines cibles et échéances pourront être précisées au cours de la prochaine année lorsque la stratégie gouvernementale de développement durable sera approuvée et que la situation précise des ministères et organismes à son égard sera déterminée.

CDD Commissaire au développement durable
IPV Indice du progrès véritable
LDD *Loi sur le développement durable*
MDDEP Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
SGDD Stratégie gouvernementale de développement durable
VGQ Vérificateur général du Québec
VOR Vérification de l'optimisation des ressources

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

Application de la *Loi sur le développement durable*

Entité vérifiée :

- ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **3.1**
Recommandations **3.6**
Vue d'ensemble **3.7**
Objectifs et portée de notre vérification **3.17**
Résultats de notre vérification **3.23**
Planification de la mise en application de la loi **3.32**
Amélioration des connaissances **3.39**
Promotion du développement durable **3.46**
Activités de conseil **3.51**
Élaboration de la *Stratégie gouvernementale de développement durable* **3.55**
Intégration des principes par les entités **3.61**
Contenu du projet de stratégie **3.64**
Vision, orientations et objectifs **3.73**
Rôles et responsabilités **3.84**
Autres questions à aborder **3.86**
Mécanismes de suivi et de reddition de comptes **3.90**
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Responsabilités des entités à l'égard de la loi
Annexe 3 – Entités sondées
Annexe 4 – Développement durable au gouvernement du Québec (suivi)

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

CIDD	Comité interministériel du développement durable
GTDD	Groupe de travail sur le développement durable
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Faits saillants

Équipe :
Serge Giguère
Directeur de vérification
Guy Laflamme
Isabelle Savard

3.1 La *Loi sur le développement durable* adoptée en avril 2006 vise à contribuer au virage nécessaire au sein de la société relativement 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.

3.2 Nos travaux ont porté sur la mise en application par l'Administration de la *Loi sur le développement durable* depuis son adoption. En premier lieu, nous avons évalué dans quelle mesure le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et les autres entités assujetties à la loi ont pris en charge les responsabilités qui leur sont confiées en vue d'en assurer l'application. Par la suite, nous avons examiné si le projet de stratégie qui a été déposé pour consultation respecte les exigences de la loi et prend en compte les aspects de la gestion axée sur les résultats prônés dans la *Loi sur l'administration publique*.

3.3 Notre vérification a démontré que le MDDEP s'est convenablement acquitté de la plupart des fonctions confiées au ministre par la loi depuis son entrée en vigueur en avril 2006. Nos réserves ont plutôt trait au contenu du projet de stratégie qui a été rendu public au début d'octobre 2007.

3.4 En ce qui concerne la prise en charge par le MDDEP des fonctions attribuées au ministre, nos principales constatations sont les suivantes :

- En vue de s'acquitter des obligations énoncées dans la loi, le MDDEP a rapidement défini ses priorités d'intervention quant à son application et il a établi une planification adéquate des mandats qui lui avaient été confiés. Comme il est tenu de coordonner la mise en œuvre de la stratégie, il aurait néanmoins avantage à préciser, pour les prochaines années, l'échéancier des activités qu'il entend réaliser.
- Les activités de veille exercées par le MDDEP lui ont permis de parfaire ses connaissances et de les partager avec les entités gouvernementales. Les premiers résultats sont tangibles et prometteurs. Il s'avérerait maintenant nécessaire de structurer davantage ces activités et d'en organiser le contenu.
- Les mesures d'information, de sensibilisation et de formation que le ministère a élaborées à l'intention des entités assujetties ont contribué à ce que bon nombre d'entre elles saisissent davantage leurs obligations à l'égard de la loi. À ce jour, peu d'efforts ont toutefois été fournis en vue de sensibiliser les citoyens, bien que ces derniers aient un important rôle à jouer dans le virage vers un développement plus viable.
- Le MDDEP a conçu certains outils en vue de permettre aux entités gouvernementales de prendre en compte les principes de la loi dans leurs décisions. L'appropriation de ces principes ne s'est cependant pas encore suffisamment traduite par des gestes concrets de leur part. Le prochain défi du ministère sera donc de les aider à intégrer ces derniers dans leur processus opérationnel.
- Le MDDEP a élaboré le projet de stratégie gouvernementale de développement durable de concert avec les ministères et certains organismes gouvernementaux. Des consultations interministérielles sur le document ont eu lieu à l'hiver 2005–2006 et à l'été 2006.

Au début d'octobre 2007, une version de la stratégie a été rendue publique pour consultation. Le temps laissé aux citoyens et aux groupes concernés pour s'approprier son contenu et faire des commentaires nous paraît court compte tenu de l'échéance légale prévue pour son adoption, soit le 31 décembre 2007.

3.5 De façon générale, le contenu du projet de stratégie ne répond pas à nos attentes concernant un document qui sera le cadre de référence pour orienter l'Administration vers la mise en œuvre de processus visant un développement durable. Nous avons principalement noté ce qui suit :

- Le projet de stratégie aurait avantage à mieux tracer le portrait de départ. La détermination d'indicateurs généraux sur les grands défis auxquels fait face la société québécoise, prévue pour 2008, devrait fournir un certain éclairage sur ce point.
- Les objectifs énoncés manquent de précision et ne sont accompagnés ni de cibles quantifiées ni d'un calendrier de réalisation. Dans le meilleur des cas, les termes utilisés, tels « accroître », « renforcer » ou « augmenter », font état de la tendance recherchée. Les objectifs ne renseignent donc ni sur la situation actuelle ni sur l'ampleur de l'amélioration souhaitée.
- Le projet de stratégie ne satisfait pas à toutes les exigences de la *Loi sur le développement durable*. Entre autres, il ne détermine pas les responsabilités propres à chacune des entités. De plus, il pourrait être plus explicite sur les mesures à mettre en place relativement aux principales questions que doit aborder la première version de la stratégie (mesures d'information et d'éducation sur le développement durable, élaboration d'outils visant à susciter la participation des différents intervenants de la société, etc.).
- Dans son contenu actuel, le projet de stratégie demeure un document d'orientation qui ne permettra pas de cibler les résultats attendus ni de vérifier la performance du gouvernement au fil des ans. 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. Les arbitrages, qui n'ont pas été faits, deviendront alors incontournables et représenteront un défi difficile à relever.
- Des mécanismes de suivi et de reddition de comptes sont prévus conformément à la loi. Il faudra cependant attendre l'élaboration d'indicateurs pour en connaître l'efficacité. Ces derniers devront viser des buts multiples afin de permettre d'apprécier tant l'évolution générale de la société vers un développement plus viable que la performance gouvernementale à l'égard des engagements pris dans la stratégie et dans les plans d'action ministériels.

Recommandations

3.6 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(3.38) Nous avons recommandé au ministère de bonifier son plan de mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable* pour les prochaines années en y précisant les échéances de réalisation des différents livrables à produire en fonction des responsabilités qui lui sont dévolues par la loi.

(3.45) Nous avons recommandé au ministère de poursuivre l'organisation des activités de veille et de continuer à diffuser les produits qui en découlent.

(3.50) Nous avons recommandé au ministère d'élaborer une stratégie de communication permettant aux ministères et aux organismes de livrer un message clair à leurs clientèles respectives concernant le contenu de la loi et les principaux outils de gestion en découlant.

(3.63) Nous avons recommandé au ministère de 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.

(3.92) Nous avons recommandé au ministère, en collaboration avec les autres ministères concernés :

- de 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 ;
- de désigner les entités devant jouer un rôle prépondérant dans l'atteinte des objectifs de la stratégie ;
- de déterminer les mesures à mettre en place pour répondre aux questions qui doivent être abordées dans la première version de la stratégie selon les exigences de la loi ;
- de 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.

Vue d'ensemble

3.7 Avec la publication en 1987 du rapport Brundtland, intitulé *Notre avenir à tous*, l'usage de l'expression « développement durable » s'est répandu. Au sommet de Rio, tenu en 1992 pour donner suite aux travaux de la commission Brundtland, les participants à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement réitéraient l'importance d'un développement qui soit durable.

3.8 Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme. Une telle vision, partagée par la communauté internationale, a été réaffirmée en septembre 2002 lors du sommet de Johannesburg. À l'instar des États présents à ce sommet, le Québec s'est alors engagé à accentuer ses efforts pour favoriser l'essor du développement durable.

La *Loi sur le développement durable* : un nouveau cadre de gestion.

3.9 Afin de répondre à cet engagement, le gouvernement rendait publics en 2004 un document de consultation, le *Plan de développement durable du Québec*, et un avant-projet de loi sur le développement durable. À la suite d'une consultation publique, l'Assemblée nationale adoptait, en avril 2006, la *Loi sur le développement durable*. Cette loi 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». Elle est notamment l'aboutissement de l'une des conclusions du Forum des générations que le gouvernement du Québec avait organisé en octobre 2004. En effet, lors de ce forum, qui réunissait des leaders du Québec issus des milieux patronal, syndical, coopératif, communautaire et gouvernemental, les participants avaient recommandé d'appliquer des mesures pour favoriser le développement durable. De plus, la loi apporte des réponses aux recommandations du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004* formulées au ministère du Conseil exécutif ou à certains ministères, soit :

- de fournir un encadrement gouvernemental en matière de développement durable ;
- de veiller à ce que des outils méthodologiques soient mis à la disposition des ministères ;
- de s'assurer qu'une vigie efficace est réalisée ;
- d'intégrer le développement durable dans les processus de décision ;
- de s'assurer que l'ensemble du personnel est sensibilisé au concept de développement durable ;
- de dresser des bilans qui rendent possible l'évaluation des progrès réalisés en matière de développement durable ;
- de définir des objectifs, des cibles et des indicateurs qui permettront d'apprécier les effets des actions des ministères dans ce domaine.

3.10 Ces recommandations demeurent toujours valables pour procéder à la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*.

Nécessité d'un virage par rapport aux modes de développement non viable.

3.11 Les mesures prévues conformément à l'article 1 de la loi « concourent plus particulièrement 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. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration […] ».

3.12 La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration s'appuiera entre autres sur une stratégie gouvernementale de développement durable qui doit être adoptée par le gouvernement l'année suivant celle de l'entrée en vigueur de la loi. Plusieurs fonctions ont été attribuées au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs dans le but d'assurer l'application de cette stratégie. En effet, le ministre doit :

- promouvoir un développement durable au sein de l'Administration et dans le public en général ;
- coordonner les travaux des ministères visant à élaborer, à renouveler ou à réviser les différents volets de la stratégie, y compris les indicateurs de développement durable, et en recommander l'adoption par le gouvernement ;
- coordonner l'élaboration des bilans périodiques de la mise en œuvre de la stratégie au sein de l'Administration ;
- améliorer les connaissances à l'égard des mesures prévues dans la loi et analyser les expériences vécues ailleurs ;
- conseiller le gouvernement et des tiers en matière de développement durable.

3.13 Par ailleurs, l'ensemble de l'Administration, soit environ 150 ministères, organismes et entreprises du gouvernement, est visé par la loi. Ces entités assujetties, lorsqu'elles sont sollicitées par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, sont tenues de lui prêter leur concours, notamment en lui communiquant les renseignements nécessaires à l'élaboration de la stratégie et du bilan de sa mise en œuvre.

3.14 De même, les entités assujetties devront déterminer, dans un document qu'elles rendront public, les objectifs particuliers qu'elles entendent poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie ainsi que les activités ou les interventions qu'elles prévoient réaliser à cette fin.

3.15 En ce qui concerne la reddition de comptes, la loi prévoit notamment la mise au point d'indicateurs de développement durable, dans l'année suivant celle de l'adoption de la stratégie, pour mesurer les progrès réalisés en la matière. En outre, elle oblige les ministères, les organismes et les entreprises compris dans l'Administration à faire état de leurs progrès dans leur rapport annuel d'activités.

3.16 Dans le but de favoriser l'imputabilité de l'Administration, un poste de commissaire au développement durable a été institué. Ce dernier assiste le vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions en matière de développement durable. Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, il doit préparer annuellement un rapport dans lequel il fait notamment part de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable*. C'est principalement dans ce cadre que s'inscrit la présente vérification.

Objectifs et portée de notre vérification

3.17 Nos travaux ont porté sur la mise en application par l'Administration de la *Loi sur le développement durable* depuis son adoption en avril 2006.

3.18 En premier lieu, nous avons évalué dans quelle mesure le MDDEP et les autres entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* ont pris en charge les responsabilités qui leur sont confiées en vue d'assurer l'application de la loi. Ces responsabilités sont résumées à l'annexe 2. Par la suite, nous avons examiné si le projet de stratégie qui a été déposé pour consultation respecte les exigences de la loi et prend en compte les aspects de la gestion axée sur les résultats prônés dans la *Loi sur l'administration publique* adoptée en 2000.

3.19 Nos travaux, constitués en majeure partie d'entrevues et d'analyses de documents, ont été réalisés principalement auprès du MDDEP. En outre, un questionnaire a été envoyé à un échantillon d'entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* afin de vérifier leur compréhension des obligations que cette loi leur impose, de déterminer la nature de leur participation à l'élaboration de la stratégie et de connaître leurs réalisations en matière de développement durable.

3.20 Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à cette mission de vérification. La liste des entités sondées, quant à elle, figure à l'annexe 3.

3.21 Par la même occasion, nous avons procédé au suivi des recommandations relatives à la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2003-2004 concernant le développement durable. Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Une évaluation des progrès réalisés est présentée à l'annexe 4.

3.22 Nos travaux se sont échelonnés de juin à octobre 2007.

Résultats de notre vérification

3.23 La *Loi sur le développement durable* énonce l'intention d'intégrer la recherche d'un développement durable dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration ainsi que la volonté d'assurer la cohérence des actions gouvernementales en ce domaine. Le défi est grand ; pour parvenir à le relever, le discours doit se traduire par des actions soutenues.

3.24 Nos travaux démontrent que le MDDEP s'est convenablement acquitté de la plupart des fonctions confiées expressément au ministre par la loi depuis son entrée en vigueur en avril 2006. Nos principales réserves ont plutôt trait au contenu du projet de stratégie qui a été rendu public au début d'octobre 2007.

Le ministère s'est convenablement acquitté de la plupart des fonctions confiées au ministre.

3.25 Ainsi, le MDDEP a rapidement défini ses priorités d'intervention concernant l'application de la loi. De plus, bien qu'il ait avantage à en améliorer la structure, les activités de veille qu'il a exercées lui ont permis de parfaire ses connaissances et de les partager avec les entités assujetties.

3.26 Les mesures d'information, de sensibilisation et de formation que le ministère a élaborées à l'intention des entités assujetties ont contribué à ce que bon nombre d'entre elles saisissent davantage leurs obligations à l'égard de la loi. Il devra maintenant étendre au grand public la promotion d'un développement qui soit durable, les citoyens ayant un important rôle à jouer dans le virage vers un développement plus viable.

3.27 En ce qui concerne son mandat de conseil, le MDDEP a notamment conçu certains outils pour aider les entités à prendre en compte les principes de la loi dans leurs décisions. Ces outils sont disponibles dans l'extranet qu'il a mis en place. Enfin, il a élaboré un projet de stratégie gouvernementale de développement durable de concert avec les ministères et certains organismes gouvernementaux.

3.28 Toutefois, même si les efforts investis au cours des premiers mois par le ministère et les entités sollicitées dans l'élaboration d'un projet de stratégie ont été conformes à la loi, nous avons malgré tout des préoccupations pour la suite des choses.

3.29 D'abord, le projet de stratégie énonce certaines conditions reliées au succès de sa mise en œuvre. Mentionnons notamment la participation nécessaire de tous les acteurs de la société, la recherche d'une cohérence des actions ainsi que la volonté de remettre en question les pratiques actuelles en tenant compte des principes de développement

durable énoncés dans la loi. Dans les faits, bien que ces principes soient maintenant connus et établis depuis plus d'un an, ils ne sont pratiquement pas intégrés dans les actions des entités. Par ailleurs, le processus de consultation à l'égard du projet de stratégie est essentiel pour sonder les préoccupations des citoyens et susciter leur participation. Étant donné qu'il n'a débuté qu'en octobre 2007, ce processus risque d'être expéditif si on veut respecter l'échéance légale du 31 décembre 2007 imposée pour l'adoption de la stratégie.

3.30 Ensuite, le contenu du projet de stratégie est déficient. Au delà des enjeux et des orientations, 29 objectifs en constituent le moteur et guideront les entités dans la détermination d'actions prioritaires. Il n'est cependant pas possible de connaître les résultats visés par le projet de stratégie à partir de ceux-ci et du texte qui s'y rattache. Les objectifs manquent de précision et ne sont accompagnés ni de cibles quantifiées ni d'un calendrier de réalisation. Les informations fournies ne permettent pas de déterminer d'où l'on part, où on veut aller et quand on veut y arriver. Il sera pratiquement impossible d'évaluer la performance gouvernementale sur la base d'une telle stratégie.

Le contenu du projet de stratégie est déficient.

3.31 Enfin, les responsabilités n'étant pas clairement définies, comme l'exige la loi, il n'est pas certain que toutes les entités se sentiront suffisamment interpellées par les objectifs qu'on y trouve. Cela risque de compromettre la mise en œuvre de la stratégie et la cohérence recherchée dans les actions qui seront proposées par les entités assujetties.

Planification de la mise en application de la loi

3.32 Les mandats confiés par la loi au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs touchent différents domaines : la promotion d'un développement durable au sein de l'Administration et dans le public en général, l'amélioration des connaissances, les activités de conseil ainsi que l'élaboration, la révision et le suivi de la stratégie.

3.33 Pour remplir adéquatement son rôle, le ministère devait intégrer ces nouveaux mandats dans ses activités régulières. Il était nécessaire qu'il établisse une planification rigoureuse en vue de s'acquitter de ses obligations envers la loi, de déterminer ses priorités et de s'assurer qu'il a les ressources suffisantes pour les mener à terme.

3.34 Dans un premier temps, il a créé le Bureau de coordination du développement durable et lui a confié la tâche de l'assister dans l'exécution de ces mandats.

3.35 Par la suite, il a défini dans sa planification opérationnelle 2006-2007 ses priorités pour le premier exercice suivant l'adoption de la loi, priorités qui se sont concrétisées par des livrables précis. À titre d'exemple, mentionnons les activités de sensibilisation, la création d'outils et de grilles d'analyse ainsi que l'élaboration de la stratégie. De plus, il a précisé les conditions de succès, les dossiers prioritaires et les responsabilités des différents porteurs de dossiers. Pour toutes ces raisons, nous considérons que le MDDEP a établi une planification adéquate des mandats qui lui étaient confiés.

Le ministère a défini ses priorités pour 2006-2007.

3.36 Toutefois, il y aurait certains éléments à bonifier dans une prochaine planification. La principale amélioration consisterait à déterminer un échéancier de réalisation à court et à moyen termes relativement aux activités relevant du MDDEP.

3.37 Nous pouvons comprendre qu'un échéancier n'ait pu être établi dès la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi, mais il serait important de corriger cette situation afin de donner l'élan nécessaire à toute l'opération. Compte tenu des responsabilités qui lui ont été confiées relativement à la coordination de la mise en œuvre de la stratégie, le ministère aurait avantage à préciser l'échéance relative à des éléments importants tels que la promotion auprès du grand public ou l'élaboration des plans d'action par les entités.

3.38 **Nous avons recommandé au ministère de bonifier son plan de mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable* pour les prochaines années en y précisant les échéances de réalisation des différents livrables à produire en fonction des responsabilités qui lui sont dévolues par la loi.**

Amélioration des connaissances

3.39 Conformément aux exigences de la loi, le MDDEP doit effectuer des activités de veille concernant notamment la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action, l'élaboration d'indicateurs et d'autres moyens servant à mesurer la progression du développement durable de même que l'intégration des préoccupations environnementales, sociales et économiques qui y sont liées.

3.40 À ce jour, il s'est convenablement acquitté de cette obligation. En se référant à des sources crédibles, il exerce une surveillance régulière de l'actualité internationale en ce qui regarde les différents volets de la démarche de développement durable mentionnés dans la loi.

3.41 Les résultats de ses activités de veille sont consignés dans un extranet accessible à l'ensemble des entités concernées par la démarche de développement durable. Une bibliothèque virtuelle incluant divers documents et liens Internet pratiques, pertinents et adaptés au contexte québécois y est mise à leur disposition. Quant à la diffusion des résultats de cette veille, elle consiste en capsules et en fiches informatives périodiques publiées sur l'extranet. Selon notre sondage, la moitié des entités y font référence comme source d'information.

3.42 Deux bulletins ont également été publiés. Ils s'adressent principalement aux dirigeants des ministères et des organismes, mais aussi aux personnes qui, au sein de leur organisation, devront concevoir, planifier et coordonner la démarche menant au virage vers un développement durable. Ils résument les actualités dans le domaine, abordent des dossiers portant sur les stratégies ou les politiques de développement et présentent des initiatives et des exemples d'application des principes de la loi.

3.43 Dès décembre 2006, les besoins en information ont fait l'objet d'un sondage auprès des hauts dirigeants des entités assujetties à la loi. Le ministère les a invités à émettre leurs commentaires sur les éléments de veille alors en place. Cette démarche reflète bien son souci d'orienter le plus adéquatement possible ses activités selon les mandats inscrits dans la loi.

3.44 Bien que les activités de veille en soient encore au stade d'élaboration, les premiers résultats sont tangibles et prometteurs. Il s'avérerait maintenant nécessaire de les structurer davantage et d'en organiser le contenu dans l'intérêt de toutes les parties intéressées afin d'en maximiser l'utilité.

Premiers résultats des activités de veille : tangibles et prometteurs.

3.45 Nous avons recommandé au ministère de poursuivre l'organisation des activités de veille et de continuer à diffuser les produits qui en découlent.

Promotion du développement durable

3.46 La loi confie au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs le mandat de promouvoir un développement durable au sein de l'Administration et dans le public en général. La réussite d'une telle démarche réside dans son appropriation par l'ensemble des parties concernées et dans la responsabilisation de chacune d'entre elles. En ce sens, l'information, la sensibilisation et la formation jouent un rôle essentiel dans l'acquisition de compétences visant à adopter des pratiques qui tiennent compte des principes de développement durable.

3.47 Depuis l'adoption de la loi, le MDDEP a fait une centaine de conférences sur sa mise en œuvre, principalement à l'intention des entités assujetties. Par ailleurs, afin d'uniformiser les activités de formation destinées au personnel et de favoriser une cohérence gouvernementale, il a publié la *Ligne directrice sur la formation en développement durable à l'intention du personnel des ministères et organismes gouvernementaux*. Ce document aborde notamment la nécessité d'orienter la formation en fonction des principes inscrits dans la loi.

3.48 Une ébauche de plan gouvernemental de sensibilisation et de formation au développement durable a également été rédigée. On y retrouve le contexte, le mode d'élaboration, la vision et les objectifs, ainsi que la structure et le contenu initiaux de la sensibilisation et de la formation du personnel de l'Administration. Cette ébauche s'adresse à tous les ministères et organismes qui souhaitent contribuer à la bonification du plan gouvernemental ou entreprendre des activités de formation et de sensibilisation de leur personnel au développement durable.

3.49 La planification du MDDEP prévoyait que diverses occasions devaient être créées afin de mettre en œuvre progressivement le mandat de promotion auprès du grand public. À ce jour, peu d'efforts ont été consentis quant à la sensibilisation des citoyens à la *Loi sur le développement durable*. Cette sensibilisation s'avère fort importante car une population mieux informée est davantage susceptible de participer au projet de société que représente la mise en application de la loi. Elle est d'autant plus nécessaire que le temps prévu pour comprendre le contenu du projet de stratégie, se l'approprier et y réagir avant son adoption est relativement court. Nous convenons cependant que ce n'est pas une mince tâche. C'est pourquoi les entités gouvernementales devraient être associées à la démarche.

Peu d'efforts de sensibilisation des citoyens à ce jour.

3.50 Nous avons recommandé au ministère d'élaborer une stratégie de communication permettant aux ministères et aux organismes de livrer un message clair à leurs clientèles respectives concernant le contenu de la loi et les principaux outils de gestion en découlant.

Activités de conseil

3.51 La *Loi sur le développement durable* confie au MDDEP un mandat de service-conseil en la matière. Pour le remplir, ce dernier a conçu une première génération d'outils et de grilles d'analyse dans le but d'éclairer les entités assujetties sur la mise en application de la loi.

3.52 À titre d'exemple, un « guide-pilote » sur l'élaboration de plans d'action de développement durable a été préparé. Il fournit des lignes directrices à l'intention des entités assujetties qui auront à déterminer dans un document public les objectifs de la stratégie auxquels elles souhaitent contribuer et les objectifs organisationnels qu'elles se fixent pour les atteindre. De plus, au moment de rendre public le projet de stratégie, le MDDEP y a joint un plan d'action sommaire concernant son propre ministère afin de donner un exemple du type de document que les entités devront produire.

3.53 Un autre guide a été élaboré. Il suggère des grilles pour le dépistage, le cadrage et la bonification des actions afin que ces dernières reflètent davantage l'esprit des principes de développement durable. En annexe, on retrouve des fiches d'aide à la prise en compte de ces principes conçues avec différents partenaires gouvernementaux. Les ministères et certains organismes ont été invités à tester les grilles et à informer le MDDEP des résultats de leurs essais. À la fin de nos travaux, il était trop tôt pour connaître ces résultats.

3.54 Ce guide favorise une interprétation de l'ensemble des principes de développement durable inscrits dans la loi. La majorité des entités qui ont répondu au sondage estiment que leur compréhension à leur égard est bonne. En outre, plusieurs d'entre elles se considèrent assez outillées pour les prendre en compte dans la mise en œuvre de leurs actions. Ce sont des résultats encourageants pour la suite des choses. Par contre, cette appropriation des principes ne s'est pas encore suffisamment traduite par des gestes concrets. Le défi du MDDEP sera donc d'aider les entités assujetties à intégrer ces principes dans leur processus opérationnel.

L'appropriation des principes ne s'est pas encore traduite par des gestes concrets.

Élaboration de la *Stratégie gouvernementale de développement durable*

3.55 La stratégie est le cadre de référence dans lequel le gouvernement indique la direction qu'il entend prendre et les buts qu'il veut atteindre. Les entités assujetties à la loi devront nécessairement se conformer à ce cadre afin de donner une plus grande cohérence à l'action gouvernementale. Leurs interventions pourront notamment comprendre la révision des lois, des règlements, des politiques ou des programmes existants.

3.56 Le ministère s'est vu confier la responsabilité de coordonner les travaux d'élaboration de la stratégie et de recommander son adoption par le gouvernement. La collaboration des entités assujetties est alors essentielle afin que tous s'approprient son contenu. Jusqu'ici ce sont les membres du Comité interministériel du développement durable (CIDD), présidé par le MDDEP, qui ont été associés à son élaboration. Il est à noter que le CIDD est composé de représentants de 22 ministères et de 8 organismes publics. Il constitue un lieu d'échanges, d'information et de promotion en matière de développement durable.

3.57 Les résultats de notre sondage confirment cette collaboration. En effet, toutes les entités membres du CIDD qui y ont répondu affirment avoir participé à l'élaboration de la stratégie et, de surcroît, se disent satisfaites de la nature et du degré de leur participation.

3.58 À l'hiver 2004-2005, des consultations publiques sur le *Plan de développement durable du Québec* et sur l'avant-projet de loi ont été tenues. Auparavant, le Groupe de travail sur le développement durable (GTDD), constitué de professionnels issus d'entités membres du CIDD, s'était réuni pour préparer un cadre de stratégie. Des consultations interministérielles sur le projet de stratégie ont ensuite eu lieu à l'hiver 2005-2006 et à l'été 2006, et le CIDD a été mis à contribution pour enrichir le document de ses commentaires. Une version a été présentée au CIDD en juin 2006 et acceptée au cours de l'été 2006. C'est finalement au début d'octobre 2007 que cette version a été rendue publique.

3.59 La participation des citoyens est l'un des principes énoncés dans la loi. En plus d'exiger la tenue d'une commission parlementaire sur le projet de stratégie, la loi prévoit que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec les autres ministres concernés, peut prendre toute mesure pour consulter la population. Une telle pratique est essentielle pour ouvrir le débat sur des idées et des informations nouvelles et pour dégager un consensus sur les moyens à privilégier.

3.60 Au moment de la vérification, le MDDEP menait une consultation publique en ligne sur le projet de stratégie, simultanément avec la tenue de la commission parlementaire. Cette consultation a été amorcée au début d'octobre, à moins de trois mois de l'échéance légale prévue pour son adoption, à savoir le 31 décembre 2007. Le temps laissé aux citoyens et aux groupes concernés pour s'approprier son contenu et faire des commentaires nous paraît court, de même que la période requise pour apporter les modifications appropriées au projet de stratégie avant de l'approuver.

Intégration des principes par les entités

3.61 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. Le fait que la stratégie ne soit pas encore déposée est l'une des raisons soulevées pour expliquer cette situation. Il est dommage qu'il en soit ainsi. En effet, l'absence d'une stratégie n'est certainement pas une raison suffisante pour ne pas passer à l'action de manière plus vigoureuse, la loi étant très claire à ce sujet.

La moitié des entités sondées n'ont pas encore pris en compte les principes.

3.62 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.

3.63 **Nous avons recommandé au ministère de 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.**

Contenu du projet de stratégie

3.64 Tel que le prévoit la *Loi sur le développement durable*, la stratégie doit exposer la vision, les enjeux, les orientations ou les axes d'orientation retenus ainsi que les objectifs que doit poursuivre l'Administration en matière de développement durable. Elle doit aussi déterminer les principes pris en compte par cette dernière.

3.65 Dans sa première version, elle doit aborder les mesures d'information et d'éducation sur le développement durable qui devront être mises en place, ainsi que la création d'outils ou de grilles d'aide à la conception et à l'analyse de projets. La loi prévoit également qu'on y retrouve les mécanismes permettant de susciter la participation des différents intervenants de la société ainsi que les moyens retenus pour favoriser la cohérence des interventions des autorités locales et régionales concernées, dont celles des communautés autochtones. Enfin, la stratégie doit préciser les rôles et les responsabilités dévolus à l'Administration afin d'assurer sa mise en œuvre et de prévoir les moyens retenus pour en faire le suivi.

3.66 De façon générale, le contenu du projet de stratégie ne répond pas à nos attentes concernant un document qui sera le cadre de référence pour orienter l'Administration vers la mise en œuvre de processus visant un développement durable.

3.67 D'une part, la *Loi sur l'administration publique*, qui a instauré un nouveau cadre de gestion pour l'Administration, met l'accent sur l'atteinte de résultats répondant à des objectifs significatifs précisés par des cibles quantifiables et des échéances définies et sur une reddition de comptes complète. Dans le projet de stratégie, 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.

3.68 D'autre part, le projet de stratégie ne satisfait pas à toutes les exigences de la loi y afférentes. Il ne détermine pas les responsabilités propres à chacune des entités et il n'explicite pas certaines questions que la première version de la stratégie est tenue d'aborder.

3.69 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.

Risque d'avoir autant d'interprétations de la stratégie qu'il y a d'entités.

3.70 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. Les arbitrages, qui n'ont pas été faits au sein du CIDD, pourtant composé d'une trentaine d'entités parmi les plus importantes du gouvernement, deviendront incontournables mais représenteront un défi difficile à relever. Ainsi, l'Administration devra assurer la cohérence de quelque 150 plans d'action. On risque donc de se retrouver, à la limite, avec autant d'interprétations de la stratégie qu'il y a d'entités assujetties.

3.71 Par ailleurs, des mécanismes de suivi et de reddition de comptes sont prévus conformément à la loi. Il faudra l'élaboration d'indicateurs pour apprécier plus justement leur efficacité.

3.72 Les sections suivantes regroupent nos commentaires plus détaillés sur le contenu du projet de stratégie.

Vision, orientations et objectifs

3.73 Fondé sur 3 enjeux et 9 orientations, le projet de stratégie comporte 29 objectifs. On y retrouve la volonté du gouvernement d'« aborder les enjeux du développement durable en tenant compte du caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique ». Les enjeux cernés, soit le développement de la connaissance, la promotion de l'action responsable et l'engagement, sont traités à l'intérieur de chacune des orientations. Nous constatons que des efforts ont été faits afin de déterminer les principes sur lesquels s'appuient ces orientations.

3.74 D'entrée de jeu, le projet de stratégie présente une vision gouvernementale du développement durable : « Une société où la qualité de vie du citoyen est et demeurera une réalité. Une société responsable, innovatrice et capable d'excellence dans toutes ses réalisations. Une société misant sur l'harmonie entre le dynamisme économique, la qualité de l'environnement et l'équité sociale ».

3.75 Pour compléter cette vision et orienter les entités qui auront à préparer des plans d'action, le projet de stratégie aurait avantage à mieux tracer le portrait de départ et à ajouter des indicateurs du suivi des progrès ainsi qu'un calendrier de réalisation. À cet égard, la détermination d'indicateurs généraux sur les grands défis auxquels fait face la société québécoise est prévue pour 2008 et devrait fournir un certain éclairage quant au contexte global dans lequel se situeront la stratégie et les plans d'action y afférents.

3.76 Les objectifs énoncés dans la stratégie constituent le moteur qui permettra sa mise en œuvre. En effet, toutes les entités assujetties devront déterminer ceux qui s'adressent plus particulièrement à elles ainsi que les activités ou les interventions qu'elles prévoient réaliser dans le but de contribuer à leur atteinte. Ces objectifs 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.

Les objectifs ne sont pas suffisamment précis.

3.77 Ainsi, les objectifs visant à « promouvoir la réduction de la quantité d'énergie et de ressources naturelles et matérielles utilisées pour la production et la mise en marché de biens et de services » et à « révéler davantage les externalités associées à la production et à la consommation de biens et de services » ne donnent pas une image claire des effets prévus à long terme.

3.78 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.

3.79 L'utilisation à répétition du terme « durable » dans l'énoncé même de plusieurs des objectifs nuit également à la compréhension des résultats recherchés. En effet, il est difficile d'interpréter ce que l'on entend par les expressions « intégrer les impératifs du développement durable » ou encore « projets intégrés de développement durable ».

3.80 Dans le même ordre d'idées, certaines notions véhiculées dans les objectifs sont certes louables, mais elles doivent être mieux définies afin de permettre d'évaluer la véritable portée de la stratégie. Par exemple, que devons-nous entendre par un accroissement du niveau de vie acceptable, une lutte à la pauvreté suffisante ou encore des finances publiques en santé ? Les interprétations données à ces énoncés par les différentes entités auront un impact direct sur l'élaboration de leurs plans d'action.

3.81 Ce manque de précision nous paraît d'autant plus préoccupant qu'à la lecture du projet de stratégie nous pourrions être portés à croire que les actions gouvernementales actuelles sont suffisantes pour satisfaire aux enjeux du développement durable. En effet, de nombreuses réalisations du gouvernement sont présentées dans des encadrés tout au long du texte. Si ces exemples sont utiles pour illustrer le type d'intervention souhaité, ils peuvent aussi laisser croire que l'Administration est très avancée dans l'intégration de la recherche d'un développement durable. La loi indique clairement toutefois qu'il faut réaliser un virage face aux modes de développement non viable observés dans le passé, ce que les interventions mentionnées n'ont vraisemblablement pas réussi à faire jusqu'à maintenant.

3.82 Le texte de présentation des objectifs nécessiterait également d'être précisé à d'autres égards. Dans l'orientation 1, « Informer, sensibiliser, éduquer, innover », le document insiste sur le fait qu'on doit aborder les problématiques du développement durable

en recourant à « des technologies et des méthodologies innovatrices », à de « nouveaux produits » ou à de « nouvelles pratiques ». Ces termes se trouvent aussi ailleurs dans le projet de stratégie. S'ils sont tout à fait pertinents dans le cadre de la recherche et de l'innovation, il faut être prudent pour ne pas laisser croire que la conception et la mise en œuvre du développement durable doivent nécessairement être associées au recours à des nouveautés.

3.83 Pour pallier ce risque, la stratégie devrait aussi exposer le fait que le développement durable exige, pour une large part, de mettre en application la multitude de pratiques, de technologies, de produits et d'outils déjà connus mais trop peu utilisés. Nous parlons, par exemple, de tout ce qui est associé à l'efficacité énergétique dans les transports et dans l'habitation, à la gestion des ressources tenant compte de la capacité de support du milieu et de la régénération, aux incitatifs fiscaux visant les activités de consommation ou encore à l'évaluation stratégique.

Rôles et responsabilités

3.84 Contrairement à ce qui est exigé par la loi dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne au sein de l'Administration, 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 ».

Les rôles et les responsabilités ne sont pas clairement définis.

3.85 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.

Autres questions à aborder

3.86 En ce qui regarde les principales questions que doit aborder la stratégie en vertu de la loi, il y a également matière à amélioration. En effet, elle pourrait expliciter davantage les mesures à mettre en place.

3.87 Ainsi, pour ce qui est des mesures d'information et d'éducation sur le développement durable, le projet de stratégie énonce des constats relativement à celles qui existent déjà, mais il apporte peu d'éléments concrets quant à celles qu'il faudrait créer. Tout au plus, il exprime des intentions : « il est primordial d'adopter les valeurs, les principes et les objectifs qui favorisent un comportement responsable », « le concept de développement durable et ses implications doivent être connus davantage de l'ensemble de la population mondiale » et « la créativité des citoyens, des entreprises et des organisations doit être développée et encouragée ». Des expressions de ce type nécessiteraient des éclaircissements.

3.88 Les autres questions que la stratégie est tenue d'aborder, notamment l'élaboration d'outils et les mécanismes mis en place pour susciter la participation des différents intervenants de la société, manquent également de précision. C'est aussi le cas en ce qui concerne les « moyens retenus pour viser une approche intégrée et la cohérence des différentes interventions en développement durable des autorités locales et régionales concernées, dont celle des communautés autochtones ».

3.89 Par ailleurs, il est surprenant de constater que des sujets fondamentaux reliés au développement du Québec sont à peine traités dans le projet de stratégie. À titre d'exemple, mentionnons le peu de références aux défis propres à la métropole ainsi qu'aux questions portant sur les transports et l'énergie.

Mécanismes de suivi et de reddition de comptes

Des mécanismes sont prévus pour assurer le suivi de la stratégie.

3.90 Conformément à la loi, des mécanismes sont prévus pour assurer le suivi de la stratégie. Ils sont de deux ordres : « un mécanisme de suivi et de mesure de la performance administrative de l'appareil gouvernemental (par exemple, le nombre d'actions réalisées) » et « un mécanisme permettant de faire le lien entre les résultats atteints par les ministères et les organismes, les objectifs de la stratégie, et la progression du développement durable au Québec mesurée à l'aide des indicateurs de développement durable ».

3.91 Pour que ces mécanismes soient efficaces, les indicateurs retenus devront viser des buts multiples. Tout d'abord, certains devront permettre d'apprécier la situation à l'égard des principaux défis associés au développement durable, que ce soit dans le domaine de la santé, de l'énergie, de l'utilisation des ressources naturelles ou des finances publiques. Ces indicateurs permettront de suivre l'évolution de la société vers un développement plus ou moins durable et aideront à orienter les décisions lors des révisions de la stratégie. Ensuite, comme nous l'avons mentionné précédemment, d'autres indicateurs en lien avec les objectifs de la stratégie devront être conçus afin de mesurer la performance gouvernementale à l'égard des engagements particuliers pris dans cette stratégie. Enfin, chaque entité assujettie aura besoin de se doter d'indicateurs liés à son plan d'action afin d'en évaluer le degré de mise en œuvre.

3.92 Nous avons recommandé au ministère, en collaboration avec les autres ministères concernés :

- de 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 ;
- de désigner les entités devant jouer un rôle prépondérant dans l'atteinte des objectifs de la stratégie ;
- de déterminer les mesures à mettre en place pour répondre aux questions qui doivent être abordées dans la première version de la stratégie selon les exigences de la loi ;
- de 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.

3.93 Commentaires du ministère

« **Commentaires généraux.** La *Loi sur le développement durable* adoptée en avril 2006 vise entre autres à intégrer la recherche d'un développement durable dans les politiques, les programmes et les actions de l'administration publique. Il est donc question d'un virage significatif dans les façons de faire. La démarche québécoise doit donc être menée avec prudence pour en favoriser la mise en œuvre. Le ministère trouve intéressant de constater que le commissaire au développement durable indique dans son rapport qu'il s'est convenablement acquitté de la plupart des fonctions confiées par la loi depuis son entrée en vigueur en 2006.

« Quant aux réserves soulevées à l'égard du contenu du projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable* (stratégie), il importe de souligner qu'il s'agit d'un projet, qui au moment de la vérification, était encore soumis à la consultation publique. À cet égard, le ministère écoutera attentivement les propositions des participants, les analysera et le cas échéant, proposera au gouvernement des modifications à la stratégie finale afin qu'elle reflète mieux les besoins et les préoccupations légitimes de la société tel que requis par la loi.

« Il est important de rappeler que les parlementaires ont adopté à l'unanimité une démarche de développement durable qui va se réaliser progressivement ; c'est le sens de la loi. On a mis en place une charpente juridique officielle depuis avril 2006 (la loi). On a préparé un cadre de référence de mise en œuvre de la loi (le projet de stratégie). Après l'adoption de cette stratégie, ce sera le déploiement d'un mécanisme de mise en œuvre qui va s'établir par la réalisation de 150 plans d'action concertés autour de ces mêmes objectifs d'une seule stratégie. En parallèle, l'établissement des indicateurs de développement durable et les rapports annuels des ministères et organismes constitueront les chantiers complémentaires de la réalisation de la démarche de développement durable de l'administration publique.

« **Planification de la mise en application de la loi.** Le commissaire au développement durable considère que le MDDEP a fait une planification adéquate des mandats qui étaient de sa responsabilité. Il est déjà prévu que peu après l'adoption de la *Stratégie gouvernementale de développement durable*, la planification sera revue.

« De façon particulière, en ce qui concerne la détermination des attentes gouvernementales quant au calendrier des réalisations, le MDDEP souligne que celles-ci ne sont pas de son ressort, mais revèlent du gouvernement tel qu'il est prévu à l'article 9 de la *Loi sur le développement durable*. Dès lors, l'article 15 va s'appliquer, ce qui signifie que chaque ministère et organisme visé par la loi devra préparer son plan d'action en conformité avec la stratégie du gouvernement. La planification des mandats sous la responsabilité du MDDEP prévoira, toutes les fois où c'est possible, des échéanciers propres de réalisation qui s'inscriront en concordance avec les échéanciers qui auront, le cas échéant, été déterminés par la loi ou par le gouvernement.

« **Amélioration des connaissances**. Le MDDEP constate avec intérêt que les efforts qu'il a déployés à l'égard des activités de veille et d'amélioration des connaissances sont reconnus par le commissaire. Fort des résultats obtenus, le ministère entend poursuivre et consolider les démarches entreprises à ce jour.

« **Promotion du développement durable.** La *Loi sur le développement durable* vise, comme l'indique l'article 1, l'instauration d'un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration. Sa mise en œuvre au sein de l'Administration s'appuiera sur la stratégie de développement durable adoptée par le gouvernement. Conséquemment, il est normal que l'essentiel des efforts déployés par le ministère à ce jour en matière de sensibilisation, de formation et de promotion, l'ait été envers l'Administration.

« Suite à l'adoption de la stratégie, cette dernière prévoit aussi l'adoption d'un plan de communication et d'information du public. Le MDDEP, en fonction des décisions gouvernementales à venir, contribuera à son élaboration et à sa mise en œuvre.

« De plus, le MDDEP poursuivra ses efforts pour fournir aux ministères et organismes des outils et des mécanismes de réseautage pour leur permettre de livrer les messages appropriés relatifs aux démarches gouvernementale et québécoise de développement durable.

« **Élaboration de la Stratégie gouvernementale de développement durable.** La prise en compte des principes de développement durable et l'élaboration de plans d'action de développement durable sont de la responsabilité de chaque ministère et organisme. Le MDDEP intervient en soutien, en conseil et en accompagnement pour faciliter ces exercices et plus particulièrement pour permettre qu'ils s'exercent en démonstration de la volonté gouvernementale de cohérence.

« **Intégration des principes par les entités.** Le MDDEP poursuivra ses efforts pour soutenir les ministères et organismes dans l'exercice de ces responsabilités entre autres en continuant de créer des occasions et de proposer des mécanismes d'échange et de collaboration.

« **Contenu du projet de stratégie.** Le MDDEP prend acte des recommandations du commissaire à l'égard du projet de contenu de la stratégie. Ces recommandations concernent le gouvernement, le rôle du ministère étant de coordonner les travaux des différents ministères visant entre autres l'élaboration de la stratégie. Actuellement, le projet de stratégie fait l'objet d'une consultation publique. Ce n'est qu'à l'issue de cette consultation que le gouvernement fera connaître ses intentions à ce propos en adoptant le texte final de la stratégie. »

3.94 Nous tenons à signaler que l'entité a adhéré aux quatre premières recommandations. Quant aux quatre autres, qui concernent le contenu du projet de stratégie, elle s'est abstenue de répondre, compte tenu de la consultation publique alors en cours.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats 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 sont inspirés, pour la plupart, des exigences de la *Loi sur le 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

Déterminer dans quelle mesure le ministère et les autres entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* ont pris en charge les responsabilités qui leur sont confiées en vue d'assurer l'application de la loi.

Critères d'évaluation

- Le MDDEP a établi un plan d'application de la loi.
- Le MDDEP a fait la promotion du développement durable au sein de l'Administration et dans le public en général par des mesures d'information, de sensibilisation et de formation.
- Le MDDEP a mené des activités visant à améliorer les connaissances en matière de développement durable et à analyser les expériences existant ailleurs en ce domaine, notamment quant aux orientations et à la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action, ainsi que concernant la mise au point d'indicateurs ou d'autres moyens de mesure.
- Le MDDEP a réalisé des activités de conseil pour assister le gouvernement et les entités assujetties en matière de développement durable, notamment pour ce qui regarde la prise en compte des principes de la loi dans leurs différentes actions.
- Le MDDEP a coordonné les travaux des ministères assujettis à la loi lors de l'élaboration de la stratégie de développement durable et a recommandé son adoption par le gouvernement.
- En collaboration avec les ministères concernés, le MDDEP s'est assuré :
  - qu'aux fins de l'élaboration de la stratégie, des informations relatives aux préoccupations des citoyens, aux milieux et aux conditions de vie au Québec ont été recueillies ;
  - que le projet de stratégie a fait l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire.
- Les entités comprises dans l'Administration ont communiqué au MDDEP les renseignements nécessaires à l'élaboration de la stratégie de développement durable et à son suivi lorsqu'elles ont été sollicitées par le ministre.

Objectif de vérification

S'assurer que la *Stratégie gouvernementale de développement durable* respecte les exigences de la loi et prend en compte les aspects de la gestion axée sur les résultats.

Critères d'évaluation

- La *Stratégie gouvernementale de développement durable* expose la vision, les enjeux, les orientations ou les axes d'intervention retenus que doit poursuivre l'Administration en matière de développement durable et comporte des objectifs significatifs, clairs et précis.

- La stratégie détermine, le cas échéant, les principes de développement durable qui sont pris en compte par l'Administration, en plus de ceux énumérés à l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* et de ceux prévus aux articles 152 et 186 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.
- La première version de la stratégie aborde les questions suivantes :
  - les mesures d'information et d'éducation sur le développement durable qui devront être mises en place ;
  - l'élaboration d'outils ou de grilles d'aide à la conception, à la décision et à l'analyse de projets en regard du développement durable ;
  - les mécanismes mis en place pour susciter la participation des différents intervenants de la société ;
  - les moyens retenus pour viser une approche intégrée et favoriser la cohérence des différentes interventions en développement durable des autorités locales et régionales concernées, dont celles des communautés autochtones.
- La stratégie précise les rôles et les responsabilités des entités comprises dans l'Administration relativement à sa mise en œuvre.
- La stratégie prévoit les mécanismes ou les moyens visant à en assurer le suivi.

Annexe 2 – Responsabilités des entités à l'égard de la loi

Il est à noter que les responsabilités apparaissant dans les cases ombrées n'ont pas été examinées dans le cadre de la présente mission de vérification, mais elles feront l'objet de missions subséquentes.

Nature	Description	Responsable
Prise en compte des principes (art. 6)	• Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes prévus par la loi.	• Ministères, organismes et entreprises compris dans l'Administration*
Élaboration du contenu de la *Stratégie gouvernementale de développement durable* (art. 8)	• Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec les autres ministres concernés, s'assure que l'élaboration du contenu de la stratégie s'effectue de manière à refléter l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Québec, de sorte que les différences entre les milieux ruraux et urbains ainsi que la situation des communautés autochtones soient notamment prises en compte.	• MDDEP • Autres ministères
	• En collaboration avec les autres ministres concernés, le ministre peut prendre toute mesure pour consulter la population et l'amener à participer à l'élaboration de tout projet ou toute révision de la stratégie, en vue de favoriser les discussions et d'en enrichir le contenu, d'assurer la notoriété de la stratégie et de favoriser sa mise en œuvre.	• MDDEP • Autres ministères
	• De plus, la stratégie et toute révision de celle-ci doivent faire l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire.	• MDDEP
Indicateurs de développement durable (art. 12)	• Au plus tard dans l'année qui suit celle de l'adoption de la stratégie, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soumet au gouvernement une première liste des indicateurs de développement durable dont il recommande l'adoption pour surveiller et mesurer les progrès réalisés au Québec en matière de développement durable.	• MDDEP
	En vue d'assurer l'application de la loi, les fonctions du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs consistent plus particulièrement à :	
Promotion du développement durable (art. 13, par. 1°)	• 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 actions en cette matière ;	• MDDEP
Coordination des travaux reliés à l'élaboration de la stratégie (art. 13, par. 2°)	• 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 ;	• MDDEP
Coordination des travaux reliés à l'élaboration des bilans périodiques de la mise en œuvre de la stratégie (art. 13, par. 3°)	• coordonner les travaux visant l'élaboration des bilans périodiques de 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 ;	• MDDEP
Amélioration des connaissances (art. 13, par. 4°)	• améliorer les connaissances et analyser les expériences se déroulant ailleurs en matière de développement durable, notamment quant aux orientations et à la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action, ainsi que concernant la mise au point d'indicateurs ou d'autres moyens pour mesurer la progression du développement durable et l'intégration des préoccupations d'ordre environnemental, social et économique qui y sont liées ;	• MDDEP

Annexe 2 – Responsabilités des entités à l'égard de la loi (suite)

Nature	Description	Responsable
Conseil (art. 13, par. 5°)	• conseiller le gouvernement et des tiers en matière de développement durable et à ce titre fournir son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie ainsi que le respect et la mise en œuvre des principes de développement durable.	• MDDEP
Collaboration (art. 14)	• Les ministères, les organismes et les entreprises compris dans l'Administration, lorsqu'ils sont sollicités par le MDDEP, doivent lui prêter leur concours en matière de développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Notamment, ils doivent lui communiquer les renseignements nécessaires à l'élaboration, à la révision ou au bilan de mise en œuvre de la stratégie de développement durable, y compris quant aux indicateurs ou aux autres mécanismes de suivi et de reddition de comptes.	• Ministères, organismes et entreprises compris dans l'Administration • Organismes municipaux, organismes scolaires et établissements de santé et de services sociaux
Mise en œuvre de la stratégie (art. 15)	• Afin de centrer ses priorités et de planifier ses actions de manière à tendre vers un développement durable, chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration identifie dans un document qu'il doit rendre public les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie dans le respect de celle-ci, ainsi que les interventions qu'il entend mener à cette fin. • Ces interventions peuvent notamment comprendre la révision des lois, des règlements, des politiques et des programmes existants.	• Ministères, organismes et entreprises compris dans l'Administration
Reddition de comptes (art. 17)	• Chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration fait état sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel de ses activités : 1° des objectifs particuliers qu'il s'était fixés, en conformité avec ceux de la stratégie, pour contribuer au développement durable et à la mise en œuvre progressive de la stratégie ou, le cas échéant, des motifs pour lesquels aucun objectif particulier n'a été identifié pour l'année vu le contenu de la stratégie adoptée ; 2° des différentes activités ou interventions qu'il a pu ou non réaliser durant l'année en vue d'atteindre les objectifs identifiés, ainsi que du degré d'atteinte des résultats qu'il s'était fixés, en précisant les indicateurs de développement durable ainsi que les autres moyens ou mécanismes de suivi retenus ; 3° le cas échéant, des mesures prises à la suite de la réception de commentaires ou de recommandations formulés par le commissaire au développement durable.	• Ministères, organismes et entreprises compris dans l'Administration
Application de la loi (art. 36)	• Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs est chargé de l'application de la loi.	• MDDEP
Rapport sur l'application de la loi (art. 37)	• Le ministre doit, au plus tard le 19 avril 2013, et par la suite tous les dix ans, faire au gouvernement un rapport sur l'application de la loi. • Ce rapport est déposé dans les 30 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.	• MDDEP

* Conformément à la loi, il y a lieu d'entendre par « Administration » le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, de même que les organismes et les entreprises du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*. L'Administration ne comprend pas les tribunaux au sens de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, les organismes dont l'ensemble des membres sont juges de la Cour du Québec, le Conseil de la magistrature, le comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales, ainsi que, dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, les organismes de l'ordre administratif institués pour exercer de telles fonctions.

Par ailleurs, le gouvernement pourra, selon l'article 4, déterminer à compter de quelles dates ou selon quel échéancier et, le cas échéant, avec quelles adaptations, une ou plusieurs des dispositions de la *Loi sur le développement durable* applicables à l'Administration s'appliqueront également à l'un ou plusieurs des organismes municipaux visés par l'article 5 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et à l'un ou plusieurs des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux respectivement visés par les articles 6 et 7 de cette même loi.

Annexe 3 – Entités sondées*

Ministère ou organisme	Sigle
Agence de l'efficacité énergétique	AEE
Agence métropolitaine de transport	AMT
Commission des biens culturels du Québec	CBC
Commission de la capitale nationale du Québec	CCNQ
Commission de protection du territoire agricole du Québec	CPTAQ
Fondation de la faune du Québec	FFQ
Institut national de santé publique du Québec	INSPQ
Ministère des Affaires municipales et des Régions	MAMR
Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine	MCCCF
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation	MDEIE
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	MELS
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	MESS
Ministère des Finances du Québec	MFQ
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	MRNF
Ministère de la Santé et des Services sociaux	MSSS
Ministère du Tourisme	–
Ministère des Transports du Québec	MTQ
Régie de l'énergie	–
Régie du logement	–
Régie des rentes du Québec	RRQ
Services Québec	–
Société de l'assurance automobile du Québec	SAAQ
Société des établissements de plein air du Québec	SEPAQ
Société d'habitation du Québec	SHQ

* Dans le choix des entités, une représentation équivalente de celles qui sont membres du CIDD et de celles qui ne le sont pas a été recherchée.

Annexe 4 – Développement durable au gouvernement du Québec (suivi)

Parallèlement à la réalisation de cette mission de vérification, nous avons procédé au suivi des recommandations formulées à la suite de la mission portant sur le développement durable au gouvernement du Québec.

La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, avait été menée afin d'évaluer si l'encadrement gouvernemental en matière de développement durable favorisait l'intégration du concept dans les activités des ministères. Elle avait également cherché à apprécier à quel point ces derniers intégraient ce concept dans leurs processus décisionnels.

Nos récents travaux ont permis d'évaluer, avec un niveau élevé d'assurance, dans quelle mesure le gouvernement avait donné suite à cinq des recommandations du rapport de 2003-2004. En ce qui concerne les deux autres, qui se rapportent à l'intégration ministérielle, nous avons basé notre conclusion uniquement sur les résultats d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon d'entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* (voir l'annexe 3) de même que sur des entrevues menées auprès du MDDEP. Pour ces deux recommandations, nos conclusions ne satisfont pas aux exigences associées à un niveau élevé d'assurance.

Le tableau A dresse le bilan relatif à l'application de ces recommandations.

Tableau A
Suivi des recommandations

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Remarques
Encadrement gouvernemental			Les recommandations relatives à l'encadrement gouvernemental s'adressaient initialement au ministère du Conseil exécutif. Cependant, depuis ce temps, la *Loi sur le développement durable* est venue attribuer une grande partie de ce rôle au MDDEP.
Fournir un encadrement gouvernemental en matière de développement durable afin que les ministères comprennent les attentes qui leur sont adressées et y répondent et qu'ils reconnaissent les entités qui ont des rôles précis à jouer.	✓		La *Loi sur le développement durable* répond en grande partie à cette recommandation. Les exigences qui y sont formulées, concernant notamment la production d'une stratégie gouvernementale, l'élaboration de plans d'action ministériels ainsi que la reddition de comptes, sont en lien direct avec cette recommandation. Les résultats de notre sondage révèlent que la quasi-totalité des entités interrogées évaluent leur degré de compréhension de leurs obligations à l'égard de la *Loi sur le développement durable* comme étant bon ou très bon. La *Loi sur le développement durable* confie des responsabilités à certains ministères en vue d'en assurer l'application. Cependant, le projet de stratégie ne précise pas les rôles et les responsabilités propres à chacun dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne au sein de l'Administration.
Veiller à ce que des outils méthodologiques soient mis à la disposition des ministères pour les aider à mettre en œuvre le développement durable dans leurs activités.	✓		Le MDDEP s'est vu confier le mandat de conseiller le gouvernement et de fournir son expertise pour favoriser le respect et la mise en œuvre des principes inscrits dans la *Loi sur le développement durable*. Nos travaux de vérification ont permis de confirmer que le MDDEP avait répondu adéquatement à ce mandat en élaborant des outils et des grilles d'analyse destinés aux entités assujetties.
S'assurer qu'une vigie efficace relativement au développement durable est réalisée.	✓		L'une des responsabilités propres au MDDEP mentionnées dans la *Loi sur le développement durable* porte sur l'amélioration des connaissances et l'analyse des expériences existant ailleurs. Nos travaux de vérification ont permis de confirmer que le MDDEP a répondu adéquatement à ce mandat jusqu'à maintenant.

Tableau A
Suivi des recommandations (suite)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Remarques
La *Loi sur le développement durable* adoptée en avril 2006 prévoit des mesures relatives à la prise en charge des quatre recommandations suivantes. Cependant, au moment de notre vérification, les actions réalisées étaient insuffisantes pour que nous puissions qualifier les progrès de satisfaisants, trois ans après l'émission de ces recommandations.			
Intégration ministérielle			Les recommandations relatives à l'intégration ministérielle s'adressaient initialement aux ministères ayant fait l'objet de notre vérification.
Intégrer le développement durable dans leurs processus de décision respectifs ou en poursuivre l'intégration.		✓	L'application de cette recommandation n'a pas été vérifiée directement auprès des ministères. Cependant, dans le cadre du sondage mené auprès d'entités assujetties, seulement la moitié des entités interrogées ont indiqué avoir commencé à intégrer formellement, dans le cadre de leurs actions, l'ensemble des 16 principes de développement durable inscrits dans la loi. De plus, la majorité des entités disent qu'elles ne font qu'amorcer la prise en compte du développement durable dans leur document ministériel.
S'assurer que l'ensemble de leur personnel est sensibilisé au concept de développement durable, en fonction du champ d'activité et de la sphère d'influence de chacun.		✓	L'application de cette recommandation n'a pas été vérifiée directement auprès des ministères. Cependant, dans le cadre de notre sondage, seulement la moitié des entités interrogées ont indiqué avoir sensibilisé leur personnel aux enjeux liés au développement durable, à la démarche gouvernementale et à son avancement.
Reddition de comptes			Initialement, la première recommandation liée à la reddition de comptes s'adressait au ministère du Conseil exécutif alors que la seconde visait les ministères ayant fait l'objet de notre vérification.
Dresser des bilans qui rendent possible l'évaluation des progrès réalisés en matière de développement durable.		✓	La *Loi sur le développement durable* confie au MDDEP la fonction de coordonner les travaux visant l'élaboration des bilans périodiques de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable au sein de l'Administration. Selon l'échéancier fixé par la loi, ce type de bilan devra être produit à partir des indicateurs qui doivent être conçus dans l'année suivant celle de l'adoption de la stratégie.
Définir des objectifs, des cibles et des indicateurs qui permettront d'apprécier les effets de leurs actions dans ce domaine.		✓	Les objectifs inclus dans le projet de stratégie souffrent de lacunes importantes qui sont expliquées dans le rapport (absence de cibles et d'indicateurs pour vérifier la performance de l'Administration). En ce qui concerne les entités assujetties, très peu ont amorcé l'élaboration de leurs plans d'action dans lesquels on retrouvera les objectifs opérationnels, les indicateurs de mesure et les cibles visées.
Nombre de recommandations	**3**	**4**	

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome II

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 4

Production agricole

Entités vérifiées :

- ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
- La Financière agricole du Québec
- ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
- ministère des Affaires municipales et des Régions

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **4.1**
Recommandations **4.8**
Vue d'ensemble **4.9**
Objectifs et portée de notre vérification **4.27**
Résultats de notre vérification **4.32**
Planification et coordination **4.36**
Connaissance du secteur **4.38**
Planification stratégique **4.43**
Planification opérationnelle **4.52**
Coordination des interventions gouvernementales **4.65**
Programmes d'aide gouvernementaux **4.75**
Développement agricole et protection de l'environnement **4.84**
Écoconditionnalité **4.85**
Capacité de support des bassins versants **4.122**
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Actions en matière d'agriculture
Annexe 3 – Liste des principales mesures en agroenvironnement (1981-2006)

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

ASRA	Assurance stabilisation des revenus agricoles
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
FADQ	La Financière agricole du Québec
IRDA	Institut de recherche et de développement en agroenvironnement
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MRC	Municipalité régionale de comté
PCSRA	Programme canadien de stabilisation du revenu agricole
PDE	Plan directeur de l'eau
PNE	Politique nationale de l'eau
REA	*Règlement sur les exploitations agricoles*
UPA	Union des producteurs agricoles

Faits saillants

Équipe :
Serge Giguère
Directeur de vérification
François Lachapelle
Guy Laflamme
Janique Lambert
Daniel Rancourt
Isabelle Savard

4.1 L'agriculture occupe une place particulière dans les débats de société, et ce, depuis longtemps. Au fil des ans, la même constatation se dégage : malgré plusieurs actions accomplies, le secteur continue d'éprouver des problèmes importants, tant du point de vue économique que sur le plan social et environnemental. Chaque année, la majeure partie du budget du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) est consacrée aux programmes d'aide aux agriculteurs. Si l'on exclut le secteur des pêches, le budget du MAPAQ pour l'exercice 2006-2007 s'élevait à 655 millions de dollars, dont 104 millions ont été affectés au programme de remboursement des taxes foncières et 305 millions, à La Financière agricole du Québec (FADQ).

4.2 Notre vérification comportait deux objectifs. Dans un premier temps, nous avons évalué dans quelle mesure le processus de planification et de coordination du MAPAQ contribue à la cohérence des actions gouvernementales liées à la production agricole et intègre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Par la suite, nous avons examiné plus en détail l'aptitude des entités vérifiées, soit le MAPAQ, le ministère du Développement durable et des Parcs (MDDEP), la FADQ et le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), à tenir compte de la protection de l'environnement dans le développement de l'agriculture. Nos travaux se sont échelonnés de septembre 2006 à juin 2007.

Planification et coordination

4.3 En général, pour ce qui est de la production agricole, le MAPAQ est en mesure de bien planifier et d'orienter ses propres interventions. Toutefois, les mécanismes en place sont insuffisants pour qu'il puisse contribuer adéquatement, comme chef de file gouvernemental, à la cohérence de l'ensemble des interventions gouvernementales et à la prise en considération de toutes les questions portant sur cette production.

4.4 Nos principales constatations et conclusions sont énumérées ci-dessous :

- Le MAPAQ déploie beaucoup d'efforts afin de se tenir à jour en ce qui concerne l'évolution du secteur et il possède de nombreuses données de nature économique, environnementale ou sociale ayant trait à la production agricole.
- Les responsabilités liées aux activités de veille sont fortement décentralisées et il n'y a pas de planification ministérielle qui permettrait de définir clairement les besoins à cet égard, de coordonner les activités et de structurer l'information qui en découle de façon à en optimiser l'utilité et l'efficacité. Dans le même ordre d'idées, le MAPAQ n'a procédé à aucune évaluation de ces activités.
- Aucune politique agricole globale et récente ne précise de quelle façon une agriculture qui assure le maintien des écosystèmes et permet le bien-être des régions devrait se développer.

- Il n'y a pas d'indicateurs clés et significatifs d'une agriculture dite durable. Il est donc impossible d'établir clairement les cibles à atteindre de même que les seuils de tolérance de la société à l'égard de questions fondamentales, telles que la situation économique des agriculteurs ou encore l'impact de la production agricole sur les écosystèmes et le développement régional.
- Sans politique globale ni indicateurs de performance significatifs, il est possible que l'on privilégie des actions visant à solutionner des problèmes à court terme au détriment de l'atteinte des objectifs, qui sont à plus long terme.
- Dans le domaine de l'agroenvironnement, il est difficile de savoir quelles sont les priorités du MAPAQ ainsi que les effets réels de l'ensemble de ses actions, en raison du grand nombre de plans d'action qui ont été mis en place.
- Certaines lacunes, telle l'absence d'objectifs clairs et précis et d'indicateurs de performance, ont été notées dans les plans d'action. En outre, ces plans ne font pas systématiquement l'objet d'une reddition de comptes ni d'une évaluation régulière afin de mesurer leur efficacité.
- Le MAPAQ a misé sur la cogestion et un plus grand partage des responsabilités, mais il n'a pas maintenu suffisamment la capacité d'orienter et de coordonner l'ensemble des activités. Le manque de cohésion qui en résulte place le ministère et tout l'appareil gouvernemental dans une position de fragilité par rapport aux pressions que les différents acteurs du milieu agricole exercent.
- Certains programmes d'aide demandent une part importante du budget consacré à l'agriculture et ont, par conséquent, un impact significatif sur les marges de manœuvre financières. Nous sommes d'avis que la tenue de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois ainsi que la mise en vigueur récente de la *Loi sur le développement durable* sont des moments opportuns pour procéder à une réflexion globale sur les principaux programmes d'aide financière.

Développement agricole et protection de l'environnement

4.5 La situation en agroenvironnement permet de bien illustrer les conséquences des problèmes soulevés précédemment. Ainsi, malgré une volonté gouvernementale clairement exprimée, les entités peinent à concilier la protection de l'environnement avec le développement de l'agriculture.

4.6 La grande difficulté à appliquer certaines mesures liées à l'écoconditionnalité a retenu notre attention. Notons que, selon le principe d'écoconditionnalité, l'obtention d'une aide financière est tributaire de la prise en compte de critères environnementaux. Voici à cet égard nos principaux constats :

- La façon d'appliquer le principe d'écoconditionnalité est fort peu convaincante, même si cela fait trois ans que ce principe est intégré dans la gestion gouvernementale.
- Le rythme d'introduction dans les programmes de mesures associées à l'écoconditionnalité est lent si l'on tient compte de l'échéancier inclus dans les orientations gouvernementales.

- La FADQ applique le principe d'écocondionnalité de façon non conforme aux orientations gouvernementales relativement à deux volets du programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA). Pareille façon de faire a pour conséquence de compromettre la mise en œuvre progressive des mesures liées à l'écoconditionnalité, qui était prévue dans ces orientations.
- En 2005, alors que la FADQ devait s'assurer que tous les agriculteurs bénéficiaires du programme ASRA respectaient les critères relatifs à l'écoconditionnalité, elle s'est limitée aux adhérents qui exploitaient un nouveau lieu, ce qui ne correspond qu'à 9 p. cent des assurés. En 2006, elle s'est limitée aux agriculteurs du secteur porcin inscrits au programme, étant donné que c'est le seul secteur pour lequel elle a obtenu de l'information du MDDEP.
- Le MDDEP a déterminé qu'il y avait 72 lieux d'élevage pour lesquels les exploitants contrevenaient à la réglementation. Or, pour 57 exploitants qui ont obtenu environ 42 millions de dollars en aide financière, la FADQ n'a pas appliqué les mesures relatives à l'écoconditionnalité.
- Si rien n'est fait pour améliorer la qualité de l'information disponible et l'efficacité des systèmes qui la traitent, on se demande comment la FADQ pourra gérer les mesures pour un nombre possiblement plus élevé d'exploitations non conformes à la réglementation en 2008 et en 2010, compte tenu des exigences qui seront alors plus grandes.

4.7 Par ailleurs, la façon actuelle de gérer le développement agricole sur le territoire québécois ne tient pas suffisamment compte de la capacité de support des bassins versants. Nous avons relevé les faits suivants :

- Au 31 mars 2007, le MDDEP n'avait reçu que 9 plans directeurs de l'eau (PDE) sur les 33 possibles et aucun n'avait encore été approuvé à cette date. Or, on avait prévu que l'analyse des PDE serait terminée et que ceux-ci seraient approuvés en 2005. Étant donné ces retards, peu de municipalités régionales de comté (MRC) ont pu les prendre en considération lors de la révision de leur schéma d'aménagement.
- Depuis l'entrée en vigueur du *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA), 79 p. cent des certificats d'autorisation délivrés par le MDDEP pour accroître le cheptel l'ont été dans des municipalités se trouvant à l'intérieur de bassins versants dégradés. Bien qu'elles soient conformes à la réglementation, de telles augmentations comportent des risques nécessitant un suivi particulier du MDDEP.
- La durée des baux de location ou des ententes d'épandage n'est pas prise en compte par le MDDEP lorsqu'il délivre les certificats d'autorisation. Cela augmente le risque que l'agriculteur qui a obtenu un certificat ne dispose plus à un moment donné des terres suffisantes pour épandre les déjections animales.

Recommandations

4.8 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(4.42) Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :

- de renforcer la coordination des activités ministérielles de veille et la structure de l'information qui en découle dans le but de maximiser l'utilité et l'efficience de ces activités ;
- d'établir un processus d'évaluation des activités de veille afin d'en mesurer l'efficacité.

(4.51) Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, en collaboration avec ses partenaires gouvernementaux :

- d'élaborer une politique agricole globale qui définirait clairement la vision de l'agriculture à laquelle toutes les actions gouvernementales devraient s'arrimer ;
- de déterminer les indicateurs clés et significatifs d'une agriculture dite durable.

(4.64) Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :

- de viser à une intégration des plans d'action portant sur les préoccupations agroenvironnementales afin d'en simplifier la mise en œuvre et le suivi ;
- d'améliorer le contenu des plans d'action en précisant les objectifs, les indicateurs de résultats, les ressources nécessaires, les responsabilités et l'échéancier ;
- de faire une reddition de comptes régulière et complète à propos de chacun des plans d'action élaborés dans le but d'évaluer l'efficacité des interventions gouvernementales et le degré d'atteinte des objectifs.

(4.74) Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, en collaboration avec les autres acteurs gouvernementaux, d'élaborer des mécanismes de planification et de suivi des actions permettant une meilleure coordination et une plus grande cohérence gouvernementales.

(4.83) Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation d'entreprendre une réflexion sur les principaux programmes d'aide afin de s'assurer qu'ils répondent toujours à la vision gouvernementale actuelle ainsi qu'aux besoins de la clientèle.

(4.119) Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et à La Financière agricole du Québec d'accélérer l'inclusion de nouvelles mesures associées à l'écoconditionnalité afin que le soutien financier soit tributaire du respect de la réglementation, comme c'est prévu dans les orientations gouvernementales.

(4.120) Nous avons recommandé à La Financière agricole du Québec d'appliquer avec rigueur et conformément à la réglementation les mesures liées à l'écoconditionnalité.

(4.121) Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ainsi qu'à La Financière agricole du Québec d'élaborer une stratégie permettant de disposer en temps opportun d'une information de gestion de qualité et complète afin de s'assurer que tous les producteurs suivent les mesures écoconditionnelles.

(4.135) Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs :

- d'accélérer le rythme de production des plans directeurs de l'eau afin de permettre aux municipalités régionales de comté de pouvoir en tenir compte dans leur schéma d'aménagement ;
- d'évaluer l'impact de l'augmentation des cheptels à l'intérieur des bassins versants pour lesquels il est interdit d'accroître les superficies en culture ;
- d'apprécier le risque que représente la délivrance de certificats d'autorisation lorsque l'équilibre du bilan de phosphore est tributaire d'une entente d'épandage à court terme et d'en tenir compte dans sa stratégie de contrôle.

Vue d'ensemble

4.9 L'agriculture occupe une place particulière dans les débats de société, et ce, depuis longtemps. De fait, le sujet laisse rarement indifférent : on soulève son importance dans le développement du Québec ou, à l'inverse, on en dénonce l'impact sur l'environnement. Cependant, au fil des ans, la même constatation se dégage : malgré plusieurs actions accomplies, le secteur continue d'éprouver des problèmes importants, tant du point de vue économique que sur le plan social et environnemental.

4.10 Au cours des cinquante dernières années, différents groupes de travail ont été formés pour se pencher sur ces problèmes. Mentionnons la commission Héon dans les années 50, la commission April au milieu des années 60, le Sommet sur l'agriculture québécoise en 1992 et la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois en 1998. Le lecteur trouvera à l'annexe 2 un sommaire des actions qui ont influencé le secteur agricole dans cette période.

4.11 En 2006, lors du dernier recensement réalisé par Statistique Canada, le nombre de fermes au Québec se montait à 30 675, soit 26 p. cent de moins qu'en 1986. Par contre, leur taille moyenne s'était accrue de 28 p. cent, passant de 88 à 113 hectares. Une ferme peut comprendre plus d'une exploitation agricole. Par exemple, dans une ferme d'élevage de porcs, on peut également faire la production de maïs. Le tableau 1 donne le nombre d'exploitations agricoles de 1986 à 2006. Quant au tableau 2, il présente la production selon le type de fermes depuis 1986.

Tableau 1
Nombre d'exploitations agricoles selon le type de fermes

Type de fermes	1986	1991	1996	2001	2006	Variation (en pourcentage)
Élevage de bovins laitiers et production laitière	17 633	14 110	11 557	9 115	7 484	**– 57,5**
Élevage de porcs	4 706	3 614	3 040	2 743	2 454	**– 47,8**
Élevage de bovins de boucherie, y compris les vaches de réforme	26 062	22 388	19 658	16 100	14 016	**– 46,2**
Élevage de volailles	4 949	3 611	2 401	2 144	2 271	**– 54,1**
Culture du maïs-grain	5 739	6 136	6 783	7 656	6 339	**– 10,4**
Culture d'autres céréales, soit avoine, blé, orge	22 955	20 957	16 640	14 912	12 633	**– 45,0**
Culture de légumes, sauf les légumes de serre	3 015	2 634	2 505	2 114	2 052	**– 31,9**
Culture du soya	n.d.	1 270	3 262	4 522	4 546	**257,9**
Culture du foin	n.d.	29 665	26 815	22 580	21 349	**– 28,0**

Source : Statistique Canada.

Tableau 2
Production selon le type de fermes

Type de fermes	1986	1991	1996	2001	2006	Variation (en pourcentage)
Production laitière (en kilolitres)	2 840 186	2 792 857	2 729 758	2 829 434	2 806 161	**– 1,2**
Élevage de porcs (nombre de têtes)	4 495 100	4 404 200	5 284 000	7 020 700	6 988 800	**55,5**
Élevage de bovins de boucherie, y compris les vaches de réforme (nombre de têtes)	707 300*	631 300	579 900	501 100	492 100	**– 30,4**
Élevage de volailles (nombre de têtes)	102 886 000	118 108 000	141 771 000	167 409 000	164 913 000	**60,2**
Culture du maïs-grain (nombre d'hectares)	234 360	293 758	331 775	435 676	405 029	**72,8**
Culture d'autres céréales, soit avoine, blé, orge (nombre d'hectares)	313 160	291 196	244 992	286 999	285 858	**– 8,7**
Culture de légumes, sauf les légumes de serre (nombre d'hectares)	32 804	36 575	40 313	43 501	42 223	**28,7**
Culture du soya (superficie de la récolte)	n.d.	25 271	96 695	148 070	178 161	**605,0**
Culture du foin (superficie de la récolte)	n.d.	869 250	882 647	780 338	854 861	**– 1,7**
Total des terres en culture (nombre d'hectares)	**1 744 396**	**1 638 453**	**1 738 811**	**1 849 938**	**1 933 274**	**10,8**

* Les données de 1986 couvrent la période de juillet 1986 à juin 1987.

Sources : Statistique Canada, Institut de la statistique du Québec.

4.12 À l'analyse de ces données, on constate que le nombre d'exploitations dans lesquelles on fait l'élevage de porcs a chuté de 48 p. cent entre 1986 et 2006, tandis que la quantité de porcs produits a augmenté de 55 p. cent pour atteindre près de 7 millions. De même, quoique le nombre d'exploitations où l'on fait l'élevage de volailles ait décru de 54 p. cent pour la même période, la production avicole a connu une forte hausse, soit 60 p. cent.

4.13 La superficie des terres cultivées a augmenté de 11 p. cent de 1986 à 2006. La culture du maïs-grain a occupé, en 2006, 21 p. cent de l'étendue totale des terres et a nécessité environ 59 p. cent des terres consacrées à la culture des céréales. Le nombre d'exploitations où l'on pratique cette culture, fortement liée à la production porcine, s'est accru de 10 p. cent entre 1986 et 2006, pendant que la superficie des terres cultivées à cette fin s'est agrandie de 73 p. cent. La culture du soya, bien que de moindre importance en superficie que celle du maïs-grain, est celle qui s'est le plus développée, toutes proportions gardées. De 1991 à 2006, le nombre d'exploitations où s'effectue ce type de culture a plus que triplé et la superficie cultivée a été multipliée par sept.

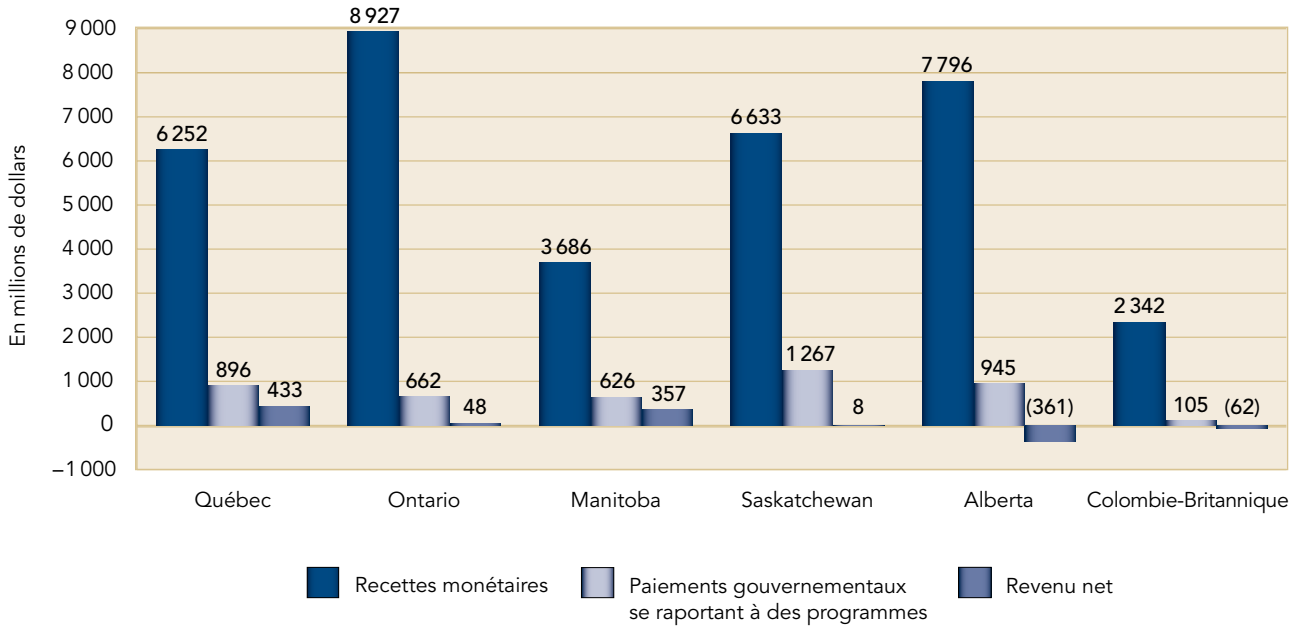
4.14 L'intensification de la production, concentrée le long du fleuve Saint-Laurent, a entraîné une pression croissante sur l'environnement, laquelle est attribuable au niveau de fertilisation plus élevé, à l'utilisation accrue de pesticides, aux cultures annuelles sans rotation ou aux changements dans les pratiques d'élevage. Dans l'industrie porcine particulièrement, des conflits, dus principalement à des problèmes d'odeurs, ont également émergé.

Pression croissante sur l'environnement due à une production en hausse.

4.15 Par ailleurs, plusieurs lois et règlements ont été adoptés au fil des ans pour encadrer le secteur agricole et assurer une meilleure protection de l'environnement. L'annexe 3 donne la liste des principales mesures en agroenvironnement au Québec de 1981 à 2006.

4.16 Même si l'agriculture relève en grande partie du secteur privé, l'intervention de l'État s'est avérée nécessaire dans le passé pour que les entreprises agricoles soient économiquement viables. Par exemple, en 2006, sur les 6,3 milliards de dollars de recettes monétaires totales du secteur agricole, 896 millions provenaient de paiements se rapportant à des programmes d'aide gouvernementaux. Le revenu net, quant à lui, s'élevait à 433 millions de dollars. Sans la participation des gouvernements, le résultat aurait donc été négatif puisque le revenu net était inférieur à leur contribution. Il faut noter que, dans la plupart des autres provinces, la situation est similaire. Le graphique 1 montre l'ampleur de la situation dans les provinces ayant eu des recettes monétaires agricoles de plus de 2 milliards de dollars pour 2006.

Graphique 1
Provinces ayant des recettes monétaires agricoles de plus de 2 milliards (pour 2006)



Source : Statistique Canada.

4.17 L'État a donc un rôle important à jouer dans le développement de la production agricole ; il doit aussi s'assurer que ce développement se réalise de manière à respecter les écosystèmes et le bien-être des régions.

Rôles et responsabilités

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

4.18 Le MAPAQ a pour mission « d'influencer et de soutenir l'essor de l'industrie bioalimentaire québécoise dans une perspective de développement durable ». Il intervient dans les domaines de la production, de la transformation, de la distribution, de la commercialisation et de la consommation de produits bioalimentaires. Son rôle consiste à concevoir des politiques et des mesures relatives à la production de produits agricoles et à veiller à leur mise en œuvre. Il joue également un rôle important en matière de recherche et de développement, d'enseignement et de formation. Son mandat fait de lui le chef de file gouvernemental en ce qui concerne l'agriculture au Québec ainsi qu'un acteur incontournable dans le développement du secteur, notamment par ses activités de soutien.

4.19 L'une des orientations de son plan stratégique 2005-2008 confirme sa responsabilité à l'égard de la protection de l'environnement et de la cohabitation harmonieuse sur le territoire.

L'axe d'intervention qui y est rattaché consiste à accompagner les exploitants agricoles dans l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement de telle sorte que, d'ici 2008 :

- 60 p. cent des exploitants agricoles disposeront d'un plan d'accompagnement agroenvironnemental ;
- 87 p. cent des exploitations entreposeront leurs fumiers dans un ouvrage de stockage adéquat ;
- 4 500 exploitations auront été appuyées pour réaliser des interventions de réduction de la pollution diffuse et favorisant la cohabitation harmonieuse.

La Financière agricole du Québec

4.20 La FADQ a été créée en 2001 à la suite de la fusion de la Société de financement agricole et de la Régie des assurances agricoles du Québec. Elle est l'organisme chargé de gérer les outils financiers destinés au monde agricole. Elle a pour mission de « soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire ». Son mandat est de stimuler les investissements et de protéger les revenus en vue de favoriser la réussite et la pérennité des entreprises agricoles québécoises.

4.21 La FADQ offre différents outils financiers pour assurer la stabilité économique et financière des entreprises agricoles. Parmi les plus importants, notons le programme ASRA, le Programme d'assurance récolte et le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA), dont elle est gestionnaire pour le Québec.

4.22 Le 13 février 2004, le conseil d'administration de La Financière agricole adoptait le *Plan d'action à l'égard du développement durable et de l'écoconditionnalité*. Ce plan comprend les quatre orientations stratégiques suivantes :

- assurer la pérennité des entreprises par le financement de projets respectant les normes environnementales ;
- intégrer des exigences relatives à l'application des normes environnementales aux programmes d'assurance et de protection du revenu ;
- favoriser une approche intégrée dans la gestion des problématiques identifiées dans le cours des opérations ;
- initier des mesures administratives favorisant une gestion cohérente de l'écoconditionnalité.

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

4.23 La mission du MDDEP est d'« assurer la protection de l'environnement et des écosystèmes naturels pour contribuer au bien-être des générations actuelles et futures ». Ses trois axes prioritaires d'intervention sont l'élaboration de lois, de règlements, de politiques et de programmes, l'application du cadre réglementaire et, enfin, la connaissance et le suivi de l'état de l'environnement.

4.24 En agriculture, il intervient principalement lors de l'élaboration de politiques en matière de protection de l'environnement et au moment de la délivrance de certificats d'autorisation pour la réalisation de projets qui ont un impact sur l'environnement. Il accomplit également des travaux de contrôle, d'inspection et d'enquête quant au respect des normes environnementales et mène des activités associées à l'acquisition et à la diffusion des connaissances concernant les effets de l'agriculture sur la qualité de l'environnement.

Ministère des Affaires municipales et des Régions

4.25 Le MAMR agit en partenariat avec le monde municipal. Il a pour mission de favoriser la mise en place et le maintien d'un cadre de vie et de services municipaux de qualité pour l'ensemble des citoyens et citoyennes, le développement des régions et des milieux ruraux ainsi que le progrès et le rayonnement de la métropole.

4.26 Le MAMR a, entre autres, la responsabilité de coordonner, en collaboration avec les ministères et organismes concernés, l'élaboration, l'actualisation et le suivi des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. Il doit également s'assurer que les municipalités régionales de comté intègrent ces orientations dans leurs schémas d'aménagement. Les orientations actuelles portent notamment sur les problèmes de cohabitation, le déboisement, la protection des prises de captage d'eau potable, la protection des rives ainsi que la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

Objectifs et portée de notre vérification

4.27 La présente vérification a porté sur les activités du MAPAQ, de la FADQ, du MDDEP et du MAMR à l'égard de certains aspects de la production agricole. Nous avions déjà entrepris nos travaux lorsque le gouvernement a mis en place la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, dont le rapport est attendu au début de 2008. C'est pourquoi nous avons orienté notre vérification de façon à apprécier si l'organisation gouvernementale actuelle est en mesure de relever les défis qui accompagneront les prochaines années.

4.28 En premier lieu, nous avons évalué dans quelle mesure le processus de planification et de coordination du MAPAQ contribue à la cohérence des actions gouvernementales liées à la production agricole et intègre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Ses activités en matière de développement des connaissances, de planification des actions et de coordination des interventions gouvernementales dans ce domaine ont retenu notre attention.

4.29 Par la suite, nous avons examiné plus en détail l'aptitude des entités vérifiées à tenir compte de la protection de l'environnement dans le développement de l'agriculture. Pour ce faire, nous avons examiné en détail deux volets importants des orientations gouvernementales ayant trait à l'agroenvironnement : l'application du principe d'écoconditionnalité et la prise en compte de la capacité de support des bassins versants.

4.30 D'autres acteurs importants du milieu agricole, soit l'Union des producteurs agricoles (UPA), l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA), l'Ordre des agronomes du Québec, et un club-conseil en agroenvironnement ont également été rencontrés.

4.31 Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat. Nos travaux se sont échelonnés de septembre 2006 à juin 2007. Ils visaient principalement les activités réalisées durant la période du 1er avril 2005 au 31 mars 2007, mais certains commentaires peuvent se rapporter à des activités effectuées antérieurement.

Résultats de notre vérification

4.32 Les défis auxquels les sociétés doivent faire face pour ce qui est de la production agricole sont grands, que ce soit au Canada ou ailleurs dans le monde, et le Québec ne fait pas exception. En matière d'agroenvironnement, il a clairement exprimé sa volonté d'être parmi les meneurs.

4.33 Toutefois, pour satisfaire une telle ambition, il faut ajuster les mécanismes de gestion en conséquence. Nos travaux nous ont permis de constater que certains aspects du mode de gestion actuel ne facilitent pas la réalisation de cette ambition.

4.34 En général, le MAPAQ est en mesure de bien planifier et d'orienter ses propres interventions pour ce qui est de la production agricole. Toutefois, les mécanismes en place sont insuffisants pour qu'il puisse contribuer adéquatement, comme chef de file gouvernemental, à la cohérence de l'ensemble des interventions gouvernementales et à la prise en considération de toutes les questions qui sont liées à cette production.

4.35 La situation en agroenvironnement permet de bien illustrer la problématique : malgré une volonté gouvernementale clairement exprimée, les entités vérifiées peinent à concilier la protection de l'environnement avec le développement de l'agriculture. La grande difficulté qu'elles ont à appliquer des mesures liées à l'écoconditionnalité ainsi qu'à tenir compte de la capacité de support des bassins versants en est un exemple patent.

Les entités concilient difficilement la protection de l'environnement et le développement de l'agriculture.

Planification et coordination

4.36 Pour remplir adéquatement sa mission, le MAPAQ doit orienter ses efforts vers les principaux enjeux et, dans un contexte de responsabilités partagées, assumer de façon efficace son rôle de leader.

4.37 À cet effet, il doit acquérir et maintenir une connaissance suffisante du milieu. Il pourra ainsi établir un portrait complet et actuel de la situation de l'agriculture au Québec et déterminer les préoccupations économiques, sociales et environnementales qui s'y rapportent. Il est également tenu de se doter d'orientations stratégiques qui reflètent les

principaux enjeux recensés et de traduire ces orientations en actions concrètes, lesquelles devront figurer dans un plan d'action. En outre, le MAPAQ doit être, à titre de chef de file, étroitement associé à la coordination des interventions gouvernementales afin d'assurer leur cohérence et de favoriser l'atteinte des objectifs. Enfin, il lui faut évaluer dans quelle mesure les principaux programmes d'aide en vigueur sont pertinents par rapport aux orientations gouvernementales et aux objectifs visés.

Connaissance du secteur

4.38 Le MAPAQ déploie beaucoup d'efforts afin de se tenir à jour en ce qui concerne l'évolution du secteur; entre autres, il assure une veille et mène, en collaboration avec l'IRDA, des travaux de recherche en agroenvironnement. Les activités de veille sont nombreuses et réparties dans les différents services du ministère. Dans plusieurs cas d'ailleurs, on fait mention de ces activités dans les attentes qui sont formulées aux gestionnaires et dans les descriptions d'emploi des employés, ce qui est un indice de l'importance que le MAPAQ accorde à ce type d'activité. De fait, il possède beaucoup de données de nature économique, environnementale ou sociale ayant trait à la production agricole, ce qui est essentiel afin d'en déterminer les enjeux. L'information relative à la veille est diffusée par plusieurs médias, dont les journaux internes et le site agroenvironnemental Agri-Réseau.

Activités de veille nombreuses et réparties dans tous les services du ministère.

4.39 Certes, le volume des activités de veille est élevé et la quantité de données disponibles est appréciable. Toutefois, la structure de l'information et l'organisation de ces activités nécessiteraient des améliorations. Nous avons constaté que les responsabilités qui leur sont liées sont fortement décentralisées. De plus, il n'y a pas de planification ministérielle qui donnerait la possibilité de définir clairement les besoins à cet égard, de mieux coordonner les activités et de bonifier la structure de l'information qui en découle de façon à en optimiser l'utilité et l'efficacité.

4.40 Dans le même ordre d'idées, le MAPAQ n'a procédé à aucune évaluation des activités de veille. Cela lui aurait permis d'en évaluer le degré de pertinence et d'en apprécier l'efficacité en fonction des priorités organisationnelles.

4.41 Sans une organisation ministérielle des activités de veille et une structure adéquate de l'information qui en provient, le MAPAQ court le risque que des besoins ne soient pas comblés, que des renseignements utiles ne soient pas partagés ou, à l'inverse, qu'il y ait du chevauchement en la matière.

4.42 Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :

- de renforcer la coordination des activités ministérielles de veille et la structure de l'information qui en découle dans le but de maximiser l'utilité et l'efficience de ces activités;
- d'établir un processus d'évaluation des activités de veille afin d'en mesurer l'efficacité.

Planification stratégique

4.43 Le principal outil du MAPAQ pour faire connaître ses orientations est le *Plan stratégique 2005-2008*. Ce document intègre les principaux aspects de la mission du ministère et des mandats inclus dans sa loi constitutive. En outre, un travail adéquat a été effectué afin que soient prises en compte toutes les priorités d'action établies par le gouvernement. Les enjeux qui y sont examinés portent tant sur des points liés au développement économique et régional que sur des questions relatives à la protection de l'environnement et à la cohabitation harmonieuse des producteurs avec leur milieu. À ces égards, le plan stratégique du ministère répond aux bonnes pratiques ainsi qu'aux directives gouvernementales en la matière.

4.44 Cependant, par rapport aux défis à relever dans le domaine de l'agriculture, la planification stratégique du ministère a de grandes limites. Si l'on veut que les solutions adoptées soient efficaces, une analyse globale qui intègre les questions économiques, sociales et environnementales de l'ensemble du secteur agricole est nécessaire. Par exemple, les décisions associées aux programmes d'aide financière aux agriculteurs doivent tenir compte de l'ensemble de la réglementation environnementale en vigueur et des orientations du gouvernement en matière d'aménagement. On doit donc éviter dans l'analyse de considérer ces questions de façon isolée. De plus, les solutions ne peuvent être mises en place que si l'on s'assure de la complémentarité des actions de tous les intervenants gouvernementaux, ce qui n'est pas encore le cas. Nous nous sommes interrogés sur les causes de l'absence d'une telle analyse.

4.45 Ainsi, malgré le discours tenu au cours des dernières années, le MAPAQ et ses partenaires gouvernementaux ne sont pas encore parvenus à décrire clairement ce que doit être le développement de l'agriculture et à s'entendre sur le sujet. Bien sûr, on recense au fil des ans un nombre important de plans d'action, de stratégies et de programmes correspondant à différentes préoccupations précises. Toutefois, aucune politique agricole globale et récente ne précise de quelle façon une agriculture qui assure le maintien des écosystèmes et permet le bien-être des régions devrait se développer. Une telle politique s'avère pourtant nécessaire afin d'orienter l'ensemble des interventions gouvernementales dans le domaine et d'arrimer les planifications stratégiques de chacun.

Pas de consensus sur ce que doit être le développement de l'agriculture.

4.46 À court terme, il y aura de belles occasions de corriger le tir. D'une part, la mise en application de la *Loi sur le développement durable* encourage une meilleure cohérence des actions gouvernementales ; en effet, cette loi oblige les ministères et organismes à élaborer des plans d'action en lien avec la stratégie gouvernementale de développement durable. Pour y parvenir, tous les acteurs auraient avantage à travailler en étroite collaboration. D'autre part, la conclusion des travaux de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois sera un moment privilégié pour donner un coup de barre.

4.47 Par ailleurs, l'absence d'indicateurs de performance permettant de tracer un portrait global de l'activité agricole est un frein à la mise en œuvre de solutions efficaces à long terme aux problèmes actuels. Un tel portrait décrirait le développement agricole présent, les problèmes sociaux et économiques qui s'y rattachent de même que son impact sur l'environnement. Bien entendu, chaque entité possède plusieurs indicateurs qui répondent à des besoins particuliers. À titre d'exemples, mentionnons le pourcentage des entreprises ayant un plan agroenvironnemental de fertilisation, les superficies en cultures annuelles ou encore l'information statistique sur la dette et les recettes agricoles.

L'absence d'indicateurs ralentit la mise en œuvre de solutions efficaces.

4.48 Cependant, les entités n'ont pas encore réussi à définir d'indicateurs clés et significatifs d'une agriculture dite durable. De tels indicateurs devraient permettre d'établir clairement les cibles à atteindre de même que les seuils de tolérance de la société à l'égard de questions fondamentales, telles que la situation économique des agriculteurs ou encore l'impact de la production agricole sur les écosystèmes et le développement régional. De plus, ils devraient guider les actions de toutes les parties prenantes et donner la possibilité de suivre les résultats de ces actions sur un horizon à long terme. À titre d'exemple, Agriculture et Agroalimentaire Canada a élaboré plusieurs indicateurs concernant notamment la caractérisation des terres agricoles selon les risques qu'elles représentent pour l'eau ou les sols, la quantité de gaz à effet de serre émise par les exploitations agricoles et le rendement économique de ces exploitations.

4.49 Sans politique globale ni indicateurs de performance significatifs, il est possible que l'on privilégie des actions visant à solutionner des problèmes à court terme au détriment de l'atteinte des objectifs, qui sont à plus long terme.

4.50 Les questions se rapportant à la situation économique des agriculteurs, au développement des régions et à la protection des écosystèmes sont intimement liées. C'est pourquoi il faudrait une analyse intégrée de ces sujets, fondée sur des indicateurs pertinents et alimentée par des données complètes, fiables et à jour, ce qui n'est actuellement pas le cas. Pareille analyse permettrait d'établir le portrait exact de la situation, de tracer la ligne à suivre sur une longue période et d'apprécier le degré d'obtention des résultats escomptés. En outre, ce type d'information donnerait au MAPAQ l'occasion de mieux sensibiliser les agriculteurs quant à leurs réussites et de les convaincre d'adopter de meilleures pratiques, le cas échéant.

4.51 Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, en collaboration avec ses partenaires gouvernementaux :

- d'élaborer une politique agricole globale qui définirait clairement la vision de l'agriculture à laquelle toutes les actions gouvernementales devraient s'arrimer ;
- de déterminer les indicateurs clés et significatifs d'une agriculture dite durable.

Planification opérationnelle

4.52 Les orientations stratégiques en agriculture doivent se concrétiser dans un plan opérationnel comportant des objectifs clairs et précis ainsi que des indicateurs de performance ; un tel plan détermine les actions, définit les responsables et établit les échéances ainsi que les ressources requises. Nous avons effectué l'analyse des documents de planification opérationnelle de plusieurs directions du ministère et avons ciblé principalement ceux portant sur l'agroenvironnement.

4.53 Au MAPAQ, les orientations stratégiques se reflètent dans les attentes formulées aux responsables des différents secteurs. La façon de réaliser ces orientations est variable d'un secteur à l'autre. Ainsi, environ la moitié des directions visitées ont précisé, à l'intérieur d'un plan opérationnel, les actions prioritaires par rapport à la planification stratégique du ministère. Nous avons recensé de bonnes pratiques à cet égard. Par exemple, la Direction générale du développement régional et du développement durable[1] a élaboré une offre de service et un plan d'action afin d'intégrer les éléments de la planification stratégique qui la concernent. Toutes les directions régionales sous sa responsabilité ont un plan d'action rédigé en fonction de cette offre de service.

4.54 Par ailleurs, la multiplicité de plans d'action qui portent sur des questions liées à l'agroenvironnement et qui sont toujours en vigueur a attiré notre attention. Mentionnons les documents suivants : la *Stratégie agroenvironnementale*, la *Stratégie phytosanitaire*, le *Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010*, l'*Initiative conjointe MAPAQ-MDDEP sur les pesticides en milieu agricole* et le *Plan d'action gouvernemental suite aux recommandations du BAPE*. Bref, plutôt que d'adopter une approche qui permettrait de traiter l'ensemble des préoccupations, on a préféré accomplir plusieurs actions ponctuelles au fil du temps.

4.55 Pareille situation a eu pour effet d'amener le MAPAQ à se pencher sur des actions similaires d'un document à l'autre, ce qui ne favorise pas l'efficience des ressources. Par exemple, on prévoit élaborer des outils et mettre en place des mesures de sensibilisation en agroenvironnement dans les trois documents de planification suivants : l'*Initiative conjointe MAPAQ-MDDEP sur les pesticides en milieu agricole*, la *Stratégie phytosanitaire* et le *Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010*.

4.56 En raison de la multiplicité des documents et de la diversité des objectifs qui y sont énoncés, il est difficile de savoir quelles sont les priorités du MAPAQ en agroenvironnement ainsi que les effets réels de l'ensemble de ses actions.

Il est difficile de cerner les priorités à cause du grand nombre de documents.

4.57 Par ailleurs, plusieurs de ces documents s'éloignent des principes établis dans le *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, produit par le Secrétariat du Conseil du trésor. Comme on peut le voir dans le tableau 3, des éléments essentiels, tels que des objectifs clairs et précis, des indicateurs de performance, l'évaluation des ressources requises, les responsabilités, l'échéancier, peuvent manquer.

1. Lors de nos travaux, le nom de cette direction était « Direction générale des affaires régionales ».

Tableau 3
Sommaire de l'analyse portant sur les documents de planification

Document	Élément d'analyse				
	Objectifs clairs et précis	Indicateurs de performance	Ressources	Responsabilités	Échéancier
Stratégie agroenvironnementale	○	○	●	○	○
Stratégie phytosanitaire	○	●	●	●	○
Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010	○	●	●	●	○
Initiative conjointe MAPAQ-MDDEP sur les pesticides en milieu agricole	○	○	○	■	■
Plan d'action gouvernemental sur le développement durable de la production porcine	●	○	●	■	■

Absent ○ Partiel ● Présent ■

4.58 Pour ce qui est des objectifs, la *Stratégie agroenvironnementale* n'en contient aucun qui soit mesurable à court, à moyen ou à long terme. Elle ne fait que décrire les principales mesures à prendre ainsi que les ressources nécessaires pour y parvenir. La *Stratégie phytosanitaire*, quant à elle, comporte deux objectifs principaux, soit « Généraliser la lutte intégrée » et « Favoriser l'essor de l'agriculture biologique ». De tels objectifs sont toutefois très vagues et il est ardu de comprendre quels résultats on veut réellement obtenir ainsi que d'apprécier ceux qui ont été enregistrés.

4.59 La situation est similaire en ce qui concerne le *Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010*. Par exemple, on mentionne les deux objectifs suivants : « Réduire les sources de contamination des eaux de surface et souterraines » ; « Réduire les émissions de GES [gaz à effet de serre] en agriculture de façon profitable pour le secteur », sans préciser d'où l'on part et où l'on veut aller.

4.60 Les indicateurs de performance, qui servent à évaluer le degré d'atteinte des objectifs, sont absents dans trois des cinq documents examinés. En fait, seule la *Stratégie phytosanitaire* renferme de tels indicateurs. Cependant, ils sont uniquement en lien avec le premier objectif de cette stratégie, soit celui portant sur la lutte intégrée. De plus, étant donné qu'il n'y a pas de cibles liées à cette stratégie, leur utilité est limitée. En ce qui a trait au *Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010*, bien qu'il ne contienne pas ce type d'indicateurs, certaines cibles quantifiables qui y sont incluses peuvent suppléer en partie à cette absence. Toutefois, ces cibles portent davantage sur les activités à effectuer plutôt que sur les effets recherchés.

4.61 Les lacunes dans le contenu des plans d'action se reflètent dans les redditions de comptes qui en découlent. Les plans mis en place ne font pas systématiquement l'objet d'une reddition de comptes ni d'une évaluation régulière afin de mesurer leur efficacité. À titre d'exemple, il n'y a pas de reddition de comptes à l'égard de certaines des actions précisées dans la *Stratégie agroenvironnementale*, telles que la gestion collective

des fumiers et leur traitement. De fait, la reddition de comptes se fait uniquement dans le rapport annuel de gestion et en fonction des orientations figurant dans la planification stratégique du MAPAQ.

4.62 Si des problèmes justifient que l'on investisse des efforts afin d'élaborer une stratégie d'intervention particulière et de la mettre en œuvre, il est logique que l'on s'oblige par la suite à en faire le suivi et à rendre compte du degré d'atteinte des objectifs qu'elle comporte.

4.63 Présentement, les différentes parties prenantes ainsi que la population ne disposent pas de toute l'information nécessaire pour évaluer de façon complète et objective les divers plans d'action et mesurer l'efficacité des mesures mises en place en matière d'agroenvironnement.

4.64 Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :

- de viser à une intégration des plans d'action portant sur les préoccupations agroenvironnementales afin d'en simplifier la mise en œuvre et le suivi ;
- d'améliorer le contenu des plans d'action en précisant les objectifs, les indicateurs de résultats, les ressources nécessaires, les responsabilités et l'échéancier ;
- de faire une reddition de comptes régulière et complète à propos de chacun des plans d'action élaborés dans le but d'évaluer l'efficacité des interventions gouvernementales et le degré d'atteinte des objectifs.

Coordination des interventions gouvernementales

4.65 En raison de sa mission, on s'attend à ce que le MAPAQ agisse en tant que chef de file gouvernemental dans le domaine agricole ; il devrait donc cibler les interventions prioritaires et favoriser la coordination des actions. C'était le cas à une certaine époque, mais son influence s'est étiolée au fil des ans.

4.66 En 1981, le document gouvernemental *Nourrir le Québec. Perspectives de développement du secteur de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation pour les années « 80 »* précisait les orientations se rapportant à ce secteur pour les 10 années suivantes. Le MAPAQ y était présenté comme le maître d'œuvre en matière d'agriculture. On y spécifiait que, même si l'administration était décentralisée, il devait s'assurer de la coordination des actions.

4.67 Dans les années 90, le MAPAQ a fait en sorte que le milieu agricole prenne davantage part à sa propre gestion. De fait, en 1997-1998, la cogestion et la coparticipation étaient devenues deux principes directeurs privilégiés par le ministère. D'autre part, il a élaboré des projets d'entente pour former des organismes sans but lucratif, tels l'IRDA, le Centre de recherche, de développement et de transfert technologique acéricole, le Centre de recherche sur les grains et le Centre de recherche Les Buissons. Il voulait de cette façon assurer le maintien de la qualité de la recherche agricole. En partenariat avec le Conseil de développement de l'agriculture du Québec et les entreprises agricoles, le ministère a également procédé à la création d'un grand nombre de clubs-conseils en agroenvironnement afin de soutenir les entreprises agricoles par rapport aux défis dans le secteur.

Cogestion et coparticipation : deux principes directeurs du ministère.

4.68 En avril 2001, le gouvernement a créé la FADQ, notamment afin que la gestion des programmes d'assurance et de financement se fasse de façon conjointe avec les producteurs agricoles. Ce partenariat s'est concrétisé par la mise en place d'un conseil d'administration de 11 membres chargé d'administrer la FADQ. De ces membres, 5 sont désignés par l'UPA, y compris le président, 3 travaillent dans des entités gouvernementales et 3 autres, dans le secteur privé. La FADQ a le pouvoir de modifier les programmes existants et d'en élaborer d'autres au besoin.

4.69 Comme nous l'avons mentionné dans la section portant sur les rôles et responsabilités, d'autres ministères, tels le MDDEP et le MAMR, jouent également un rôle important dans le milieu agricole.

4.70 Les responsabilités à l'égard de l'agriculture sont donc réparties entre plusieurs entités. Cependant, pour être viable et efficace, un tel partage des responsabilités nécessite une bonne concertation entre les parties, la recherche de consensus ainsi qu'une reddition de comptes adéquate.

4.71 Bien que les entités gouvernementales associées à l'agriculture fassent mention du développement durable dans leur mission depuis plusieurs années, leurs actions respectives demeurent centrées sur leurs propres préoccupations. Dès lors, chacune tient peu compte des problèmes de ses partenaires gouvernementaux. En fait, les entités semblent avoir de la difficulté à se défaire des vieux réflexes de gestion qui les incitent à travailler « en silo », c'est-à-dire chacune de son côté.

4.72 Le MAPAQ a misé sur la cogestion et un plus grand partage des responsabilités, mais il n'a pas suffisamment maintenu la capacité d'orienter et de coordonner l'ensemble des activités. Il n'a donc plus les coudées franches à l'égard des principales préoccupations auxquelles fait face le milieu agricole.

Le ministère n'a plus les coudées franches.

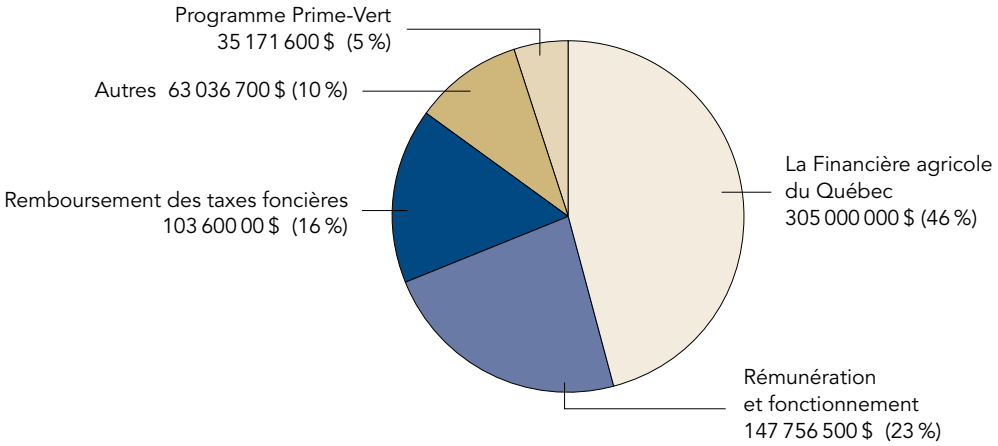
4.73 Le manque de cohésion qui en résulte place le MAPAQ et tout l'appareil gouvernemental dans une position de fragilité par rapport aux pressions que les différents acteurs du milieu agricole exercent. Plus souvent qu'autrement, les entités vérifiées fonctionnent en mode réactif plutôt que d'adopter un comportement proactif.

4.74 Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, en collaboration avec les autres acteurs gouvernementaux, d'élaborer des mécanismes de planification et de suivi des actions permettant une meilleure coordination et une plus grande cohérence gouvernementales.

Programmes d'aide gouvernementaux

4.75 Le graphique 2 présente la répartition du budget des dépenses du MAPAQ pour l'exercice 2006-2007 ; si l'on exclut le secteur des pêches, ce budget s'élevait à 655 millions de dollars.

Graphique 2
Répartition du budget des dépenses du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation pour 2006-2007 (à l'exception du secteur des pêches)



4.76 Certains programmes en vigueur depuis plusieurs années demandent une part relativement importante du budget consacré à l'agriculture et ont, par conséquent, un impact significatif sur les marges de manœuvre financières. C'est notamment le cas des programmes administrés par la FADQ ainsi que du programme de remboursement de taxes foncières du MAPAQ. Il importe donc de s'assurer que ces programmes sont toujours en lien avec la vision gouvernementale actuelle de l'agriculture et qu'ils répondent efficacement aux besoins de la clientèle. À notre avis, la tenue de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois ainsi que la mise en vigueur récente de la *Loi sur le développement durable* constituent de belles occasions de procéder à une réflexion globale sur les principaux programmes d'aide financière.

Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles

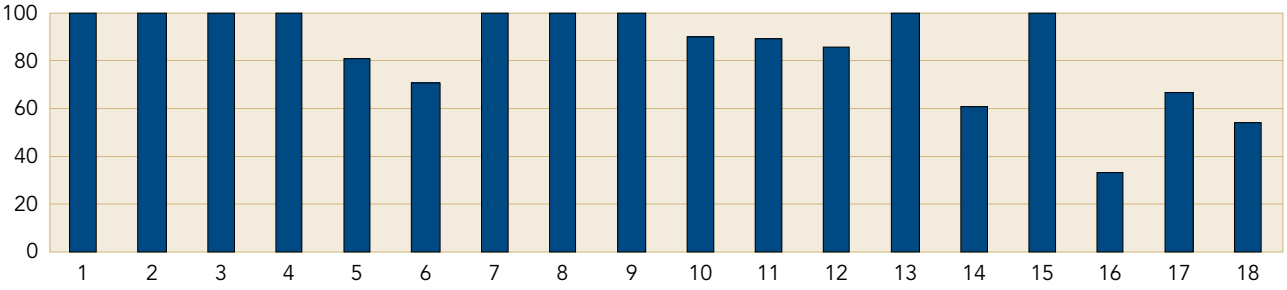
4.77 En 2006-2007, 46 p. cent du budget de dépenses du ministère a été versé à la FADQ pour les programmes de soutien financier. Depuis l'exercice 2001-2002, la somme totale affectée par le gouvernement à l'ensemble de ces programmes s'élève à 1,8 milliard de dollars. Environ 63 p. cent de ce montant a été utilisé pour le programme ASRA. Malgré tout, le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles présente un déficit qui s'est graduellement accumulé et qui a atteint 597 millions de dollars au 31 mars 2007. Un rapport de la FADQ, daté d'octobre 2006, fait état d'un déficit cumulé dans ce fonds qui pourrait s'élever à 668 millions à la fin de l'exercice 2007-2008, soit l'équivalent du budget annuel du MAPAQ si l'on exclut le secteur des pêches.

4.78 Il est vrai que, si les conditions du marché devenaient plus favorables, la tendance pourrait se renverser. Toutefois, la croissance continue du déficit dans les dernières années justifie qu'on fasse preuve d'une grande prudence dans les scénarios envisagés. Ainsi, à moins d'un revirement de situation, le gouvernement et tout le secteur agricole devront faire face, dans le futur, à des problèmes de nature financière ou sociale, lesquels seront liés au report du déficit accumulé au cours des années précédentes. Il sera alors d'autant plus difficile de bénéficier d'une marge de manœuvre financière permettant de prendre les virages jugés nécessaires.

4.79 Le programme ASRA assure pour le moment 18 productions. Comme nous le montrons dans le graphique 3, il y en a 9 qui ont donné lieu à des indemnités au cours de chacune des 20 dernières années. Pour les productions plus récentes, les indemnités ont été allouées toutes les années depuis leur inclusion dans le programme ; notons que, pour celles-ci, l'année de départ est indiquée entre parenthèses.

Parmi les 18 productions assurées, 9 sont indemnisées tous les ans.

Graphique 3
Pourcentage des années pour lesquelles les productions ont été indemnisées



1- Veaux d'embouche
2- Bouvillons
3- Veaux de grain
4- Veaux de lait
5- Porcelets
6- Porcs
7- Agneaux de lait (1997)*
8- Agneaux lourds (1997)*
9- Avoine
10- Blé d'alimentation animale
11- Blé d'alimentation humaine (1989)
12- Maïs-grain
13- Orge
14- Soya (1989)
15- Canola (2002)
16- Pommes de terre non entreposées
17- Pommes de terre entreposées (1995)
18- Pommes (1994)

* La catégorie de production « agneaux », qui a été incluse dans le programme ASRA à partir de 1981, a été scindée en deux en 1997, soit « agneaux de lait » et « agneaux lourds ».

4.80 D'autre part, la rentabilité de la moitié des productions assurées a diminué au fil des ans. Autrement dit, l'écart s'est agrandi entre le revenu du marché (c'est-à-dire le prix obtenu par le producteur) et le revenu stabilisé (à savoir le prix garanti par le programme). Cette baisse de rentabilité a eu comme effet d'élever les indemnités associées au programme ASRA. En effet, malgré la diminution de la rentabilité des productions, le nombre d'unités produites assurées a connu une hausse durant ces mêmes années, ce qui a augmenté les besoins d'aide financière. Le tableau 4 illustre cette situation paradoxale pour un des types de production qui est subventionné depuis au moins les 20 dernières années, le veau d'embouche.

Tableau 4
Compensation pour le veau d'embouche depuis 1986 (en dollars)

	Revenu stabilisé par unité	Prix du marché par unité	Écart à combler par unité	Nombre d'unités assurées	Compensation ASRA
1986	573,02	343,95	229,07	143 266	32 817 943
1991	714,68	407,82	306,86	168 569	51 727 083
1996	795,00	316,83	478,17	220 010	105 202 182
2001	947,08	678,47	268,61	210 704	56 597 201
2006*	1 162,80	592,37	570,43	241 138	137 552 349

* Pour 2006, il s'agit de prévisions.

4.81 La FADQ a entrepris l'évaluation du programme ASRA pour chacune des productions assurées; c'est la première fois en 30 ans d'existence qu'une évaluation est effectuée. Bien qu'il n'y ait aucune mention du volet environnemental dans le devis d'évaluation, les rapports rédigés à ce jour fournissent tout de même des pistes intéressantes pour alimenter la réflexion gouvernementale quant aux orientations futures du programme.

Programme de remboursement de taxes foncières

4.82 Le programme de remboursement de taxes foncières géré par le MAPAQ permet de rembourser une partie des taxes foncières municipales et des compensations pour services municipaux à l'égard d'un immeuble faisant partie d'une exploitation agricole. Il s'agit d'un autre exemple d'un programme qui nécessiterait d'être analysé en fonction de la vision gouvernementale actuelle afin de s'assurer qu'il répond toujours de manière optimale aux enjeux du secteur. En effet, si l'on exclut les pêches, le pourcentage du budget de dépenses du ministère affecté à ce programme a plus que triplé en 16 ans, passant de 4,6 p. cent en 1990-1991 à 15,6 p. cent en 2006-2007. Dans le cadre de la réforme de la loi du MAPAQ, une entente est intervenue en 2006 entre le gouvernement, le monde agricole et les instances municipales. Elle prévoit une limitation du taux de croissance quant aux coûts de ce programme à partir de l'exercice 2007-2008.

4.83 Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation d'entreprendre une réflexion sur les principaux programmes d'aide afin de s'assurer qu'ils répondent toujours à la vision gouvernementale actuelle ainsi qu'aux besoins de la clientèle.

Développement agricole et protection de l'environnement

4.84 Notre vérification des processus de planification et de coordination du MAPAQ a révélé qu'il fallait une meilleure concertation entre toutes les entités gouvernementales concernées par le développement agricole. Pour mettre en évidence les problèmes qu'un manque de concertation peut causer, nous nous sommes penchés sur deux moyens privilégiés par le gouvernement pour en arriver à un développement de l'agriculture respectueux de l'environnement. Ceux-ci sont l'écoconditionnalité et la prise en compte de la capacité de support des bassins versants dans la gestion des activités agricoles.

Écoconditionnalité

4.85 Selon le principe d'écoconditionnalité, l'obtention d'une aide financière est tributaire de la prise en compte de critères environnementaux, ce qui signifie que les producteurs agricoles doivent respecter les dispositions de la réglementation s'ils veulent bénéficier de l'aide du gouvernement.

4.86 À plusieurs reprises, le problème associé à des versements d'aide financière qui se font à des entreprises agricoles ne respectant pas la réglementation environnementale a été abordé. D'abord, nous avions soulevé, dans un rapport portant sur l'aide financière offerte aux agriculteurs et publié dans le premier tome de l'année 1995-1996, le manque de cohérence des actions du MAPAQ par rapport aux principes énoncés en environnement. D'un côté, le ministère s'efforçait de résoudre des problèmes environnementaux alors que, de l'autre, il continuait d'encourager, par le versement d'une aide financière importante, le développement d'exploitations agricoles qui ne se souciaient pas de l'environnement.

4.87 Ensuite, deux rapports du BAPE ont mis en évidence des problèmes environnementaux et sociaux rattachés aux activités agricoles. Dans ces rapports, on proposait d'appliquer des mesures relatives à l'écoconditionnalité afin que seules les entreprises agricoles qui respectent la réglementation reçoivent de l'aide gouvernementale.

4.88 C'est en 2004, soit près d'une décennie après le rapport du Vérificateur général, que les premières conditions environnementales ont été incluses dans les programmes d'aide financière au secteur agricole.

4.89 Dans le but de vérifier la mise en œuvre des mesures associées à l'écoconditionnalité, nous avons ciblé les programmes pour lesquels l'aide financière gouvernementale est la plus importante, à savoir le programme ASRA (administré par la FADQ) et celui concernant le remboursement de taxes foncières (géré par le MAPAQ). Pour ce faire, nous avons examiné les processus ayant trait à l'attribution de cette aide ainsi que l'information disponible. Nous avons aussi examiné la stratégie de contrôle du MDDEP, puisque l'information provient principalement de ce ministère, sans toutefois vérifier la qualité des travaux associés à l'application de cette stratégie.

4.90 Trois ans après l'intégration du principe d'écoconditionnalité dans la gestion gouvernementale, force est de constater que la façon de l'appliquer est fort peu convaincante. Il y a un retard important par rapport au calendrier, peu de mesures sont en vigueur et il n'y en a pas beaucoup d'autres qui sont envisagées. Pour ce qui est de la FADQ, elle a de la difficulté à mettre en pratique la principale mesure écoconditionnelle actuellement en place, notamment en raison d'un manque d'information.

La façon d'appliquer le principe d'écoconditionnalité est fort peu convaincante.

4.91 Le manque de coordination entre les entités concernées par l'écoconditionnalité diminue significativement l'efficacité des mesures et l'efficience de leur application. Ainsi, le fait que les mesures associées à l'écoconditionnalité et les outils de gestion nécessaires à leur mise en œuvre sont peu développés nous fait douter de la capacité de ces entités à atteindre les objectifs gouvernementaux en la matière.

Orientations gouvernementales

4.92 En mai 2004, les autorités gouvernementales ont entériné les orientations portant sur le développement durable de la production porcine au Québec ainsi que le plan d'action relatif à ce secteur. Selon ces orientations, la mise en œuvre de mesures écoconditionnelles constitue l'une des conditions de la levée des restrictions à l'égard du développement de la production porcine.

4.93 Toujours d'après ces orientations, l'application de telles mesures est prévue se faire de façon graduelle. On veut parvenir à adopter une politique globale en matière d'écoconditionnalité en avril 2010 ; dans celle-ci, il sera précisé que les fonds publics consacrés à l'agriculture seront subordonnés au respect de la totalité de la réglementation environnementale. La FADQ et le MAPAQ sont les principales entités visées par cette orientation. Le MDDEP a également été désigné pour contribuer à sa concrétisation, vu l'information qu'il a en sa possession.

4.94 On envisageait également dans ces orientations de mettre en application dès 2004 les mesures liées à l'écoconditionnalité dans le secteur porcin par l'intermédiaire du programme ASRA. Ainsi, le dépôt du bilan de phosphore devait être exigé de toutes les entreprises porcines au plus tard en décembre 2004. L'exercice 2004-2005 devait aussi servir à la mise au point du processus. D'ailleurs, le gouvernement qualifiait cette première année d'« année en blanc », c'est-à-dire que l'on ne prévoyait pas pénaliser, par une diminution de l'aide, les exploitants qui étaient en situation de non-conformité.

4.95 À compter d'avril 2005, ces mesures devaient s'étendre à tous les types de production. Dès ce moment, tous les producteurs assurés par le programme ASRA devaient détenir un bilan de phosphore à jour, comme c'est prévu dans le *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA). Ce bilan devait également être en équilibre selon l'échéancier prévu dans le règlement. Par la suite, on devait progressivement ajouter des critères environnementaux sélectionnés dans la législation en ciblant en premier lieu les éléments majeurs du REA.

4.96 Par le bilan de phosphore, on peut vérifier si l'adhérent a la capacité de disposer de la totalité de la charge de phosphore produite par ses activités agricoles, soit en étalant les fumiers sur sa propre exploitation, soit en concluant des ententes d'épandage. Pour une entreprise agricole en activité le 15 juin 2002, l'échéancier inclus dans le REA précisait que le bilan devait être en équilibre à 50 p. cent au 1er avril 2005, à 75 p. cent au 1er avril 2008 et à 100 p. cent au 1er avril 2010. Toutefois, un producteur qui augmente son cheptel ou un nouveau producteur doivent pouvoir démontrer qu'ils ont la capacité immédiate de disposer de la totalité de la charge de phosphore ; en effet, ils ne peuvent se prévaloir des échéances intermédiaires.

4.97 La *Loi sur La Financière agricole du Québec* a été modifiée en 2004 afin d'inclure des dispositions concernant le respect de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ces dispositions touchent l'élaboration et l'administration des programmes de la FADQ, ce qui confirme la volonté gouvernementale d'aller de l'avant avec l'écoconditionnalité. Le 1er janvier 2005, la FADQ a d'ailleurs ajouté des conditions se rapportant à l'écoconditionnalité dans son programme ASRA.

4.98 Pour sa part, le MAPAQ devait intégrer des mesures relatives à l'écoconditionnalité dans son programme de remboursement de taxes dès septembre 2004. En effet, il devait rendre ce remboursement conditionnel au fait que les producteurs transmettent au MDDEP différents documents, tels que le bilan de phosphore.

Introduction de mesures

4.99 À ce jour, le rythme d'introduction dans les programmes de mesures associées à l'écocondionnalité est lent si l'on tient compte de l'échéancier inclus dans les orientations gouvernementales. En ce qui concerne la FADQ, la principale mesure en vigueur depuis 2005 est l'obligation pour les producteurs de posséder un bilan de phosphore à jour et en équilibre selon les conditions du REA. Pour ce qui est du programme de remboursement de taxes foncières du MAPAQ, la seule mesure en application depuis 2005 est le dépôt du bilan de phosphore au MDDEP. Ce dépôt doit être fait à une seule occasion, comme c'est prévu dans le REA. Certes, cette mesure a permis initialement d'augmenter le nombre de bilans déposés. Cependant, à elle seule, elle a un effet limité sur l'amélioration de la situation à moyen et à long termes.

Le rythme d'introduction des mesures écoconditionnelles est lent.

4.100 Pour les prochaines années, les mesures additionnelles planifiées sont peu nombreuses. En 2007, la FADQ a décidé de ne pas assurer les cultures se trouvant à l'intérieur des bandes riveraines, lesquelles doivent avoir une largeur minimale de trois mètres. En 2008, une seule autre mesure est envisagée, soit l'interdiction d'augmenter la superficie cultivée dans certaines municipalités. Au MAPAQ, aucune nouvelle mesure n'est actuellement prévue.

4.101 Une analyse sommaire de la réglementation permet de définir des conditions qui pourraient être ajoutées tant dans les programmes de la FADQ que dans ceux du MAPAQ. Par exemple, on pourrait s'assurer que soit respectée l'obligation d'avoir toutes les autorisations requises avant de verser l'aide aux agriculteurs, ce qui n'est actuellement pas le cas. Le fait de posséder un plan agroenvironnemental de fertilisation et le respect du *Règlement sur le captage des eaux souterraines* sont d'autres exemples d'éléments qui pourraient faire l'objet de mesures écoconditionnelles.

4.102 Par ailleurs, l'application que fait la FADQ du principe d'écocondionnalité n'est pas conforme aux orientations gouvernementales par rapport à deux éléments. Cela a pour conséquence de compromettre la mise en œuvre progressive des mesures liées à l'écocondionnalité, qui était planifiée dans ces orientations.

4.103 L'un des éléments est une clause dans le programme ASRA. Celle-ci, introduite par la FADQ le 1er janvier 2005, permet de ne pas pénaliser l'agriculteur qui fournit un bilan de phosphore non en équilibre par rapport aux échéances mentionnées dans le REA. D'après cette clause, le contrevenant doit présenter un plan d'accompagnement agroenvironnemental et s'engager à accomplir les actions qui y sont prévues. Pourtant, ce plan est un document purement administratif qui n'est pas mentionné dans la réglementation environnementale du gouvernement. De plus, le REA contient déjà des modalités transitoires qui tiennent compte de la capacité des agriculteurs à s'adapter d'ici 2010.

4.104 L'autre élément a trait à une modification qui a été apportée au programme ASRA le 1er janvier 2006. La FADQ demande maintenant à l'agriculteur d'obtenir l'équilibre pour l'ensemble de ses bilans de phosphore selon l'échéancier prévu dans le REA. Pareille modification a pour effet d'assouplir la condition, énoncée dans ce règlement, selon laquelle l'équilibre en phosphore est exigé pour chacun des bilans. En outre, elle risque de créer de l'iniquité envers les plus petits producteurs, ceux-ci ne possédant pas d'autres lieux qui pourraient compenser celui qui est en surplus.

Application des mesures

4.105 En plus de procéder avec lenteur dans la mise en place des mesures associées à l'écoconditionnalité, la FADQ ne s'assure pas que les conditions y afférentes sont remplies adéquatement.

4.106 En 2005, alors qu'elle devait faire en sorte que tous les agriculteurs bénéficiaires du programme ASRA respectent les critères relatifs à l'écoconditionnalité, la FADQ s'est limitée aux adhérents qui exploitaient un nouveau lieu, ce qui correspond à moins de 9 p. cent des assurés. Pour les nouveaux lieux considérés comme plus à risque pour l'environnement, les producteurs agricoles devaient de toute façon produire un bilan de phosphore en équilibre afin d'obtenir l'autorisation préalable à leur exploitation. Ils répondaient donc par le fait même aux critères écoconditionnels.

4.107 En 2006, la FADQ devait, comme pour l'année 2005, exiger de l'ensemble des agriculteurs bénéficiaires du programme ASRA qu'ils suivent les mesures écoconditionnelles. Afin de vérifier si ces mesures étaient appliquées, elle a demandé au MDDEP de lui fournir la liste des contrevenants pour ce qui est des bilans de phosphore et du respect des échéances mentionnées dans le REA.

Mesures mises en œuvre seulement pour les producteurs porcins.

4.108 Or, le MDDEP n'a pu fournir d'information que sur les producteurs porcins. Les mesures écoconditionnelles n'ont donc pas été mises en œuvre pour les autres types de production alors que, d'après les orientations gouvernementales et le programme ASRA, cela devait être effectué.

4.109 Pour le secteur porcin, la FADQ a reçu du MDDEP une liste de 72 lieux d'élevage pour lesquels les exploitants ont contrevenu à la réglementation. Pour 15 d'entre eux, il n'y a pas eu de pénalité : certains exploitants se sont conformés à la réglementation tandis que d'autres ne recevaient rien du programme ASRA. Pour les 57 lieux restants, la FADQ n'a pas appliqué les mesures relatives à l'écoconditionnalité. Dans les faits, bien que les contrevenants aient obtenu environ 42 millions de dollars en aide financière, aucune pénalité ne leur a été infligée.

4.110 En raison de l'augmentation de leur production, il y avait 37 lieux pour lesquels on devait disposer immédiatement des superficies requises pour la totalité de la charge en phosphore. La FADQ a décidé de ne pas faire mettre en œuvre les mesures liées à l'écoconditionnalité dans ces lieux en 2006.

4.111 Les producteurs de 16 autres lieux ont bénéficié de la mesure d'assouplissement prévue dans le programme ASRA : ils ont déposé un plan d'accompagnement agroenvironnemental et ils se sont engagés à réaliser les actions qui y étaient présentées. Toutefois,

aucun contrôle ultérieur n'a été exercé pour s'assurer qu'ils ont tenu leurs engagements. Pour 5 de ces lieux, la FADQ avait même des preuves que certaines actions, énoncées dans le plan d'accompagnement agroenvironnemental, n'avaient pas été accomplies. Malgré tout, rien n'a été fait pour sanctionner les contrevenants. D'autre part, le bilan de phosphore d'un autre lieu n'était pas à jour. Enfin, les dossiers se rapportant à 3 autres lieux n'ont pas été traités par la FADQ.

4.112 En plus d'amener des situations non conformes à la réglementation, la façon qu'a la FADQ d'administrer les mesures associées à l'écoconditionnalité soulève un problème d'équité. Ainsi, certains producteurs continuent de recevoir le montant total d'aide financière tout en étant en contravention avec la réglementation, alors que d'autres doivent investir, notamment en louant des terres qui servent à l'épandage, afin de se conformer aux normes en vigueur. Ce n'est certes pas la meilleure manière pour le gouvernement de montrer sa détermination et de convaincre les exploitants du sérieux de l'approche.

L'administration des mesures écoconditionnelles pose un problème d'équité.

Information disponible

4.113 Pour pouvoir appliquer adéquatement les mesures afférentes à l'écoconditionnalité, la FADQ et le MAPAQ ont besoin d'une information de gestion complète et à jour. Dans les faits, ils se fondent sur l'information disponible au MDDEP, qui provient de l'application de sa stratégie de contrôle environnemental. Cette stratégie n'étant pas conçue pour répondre à leurs besoins, elle ne leur permet donc pas d'obtenir tous les renseignements nécessaires pour s'assurer que les producteurs satisfont aux exigences liées à l'écoconditionnalité.

4.114 À titre d'exemple, la FADQ doit s'assurer, sur une base annuelle, que les exploitants agricoles possèdent un bilan de phosphore à jour et en équilibre selon les conditions énoncées dans le REA. Dans les faits, l'information obtenue porte sur les bilans déposés au MDDEP de 2003 à 2006, dont une bonne proportion a été reçue durant l'exercice 2003-2004. Cependant, comme les bilans peuvent être différents d'une année à l'autre, il est tout à fait possible qu'un bilan qui était en équilibre en 2003 ne le soit plus en 2006. On peut comparer la façon de faire de la FADQ à une institution bancaire qui évaluerait la situation d'une entreprise sur la base d'états financiers remontant à quelques années. Qui plus est, les données fournies par le MDDEP jusqu'à l'exercice 2006-2007 ne concernent que le secteur porcin. Il est donc certain que la FADQ ne possède pas l'information qui lui permettrait d'identifier tous les contrevenants aux mesures relatives à l'écoconditionnalité.

Information insuffisante pour identifier tous les contrevenants.

4.115 En outre, les renseignements sur les exploitations renvoient à deux systèmes distincts puisque la FADQ et le MDDEP utilisent des identifiants différents. Il en résulte que l'appariement des données des deux entités exige un travail manuel considérable. Il est difficilement concevable que de telles manipulations soient encore nécessaires de nos jours.

4.116 Selon l'article 19 de sa loi, la FADQ a la responsabilité d'administrer les mesures afférentes à l'écoconditionnalité. Certes, elle est au fait des limites des données du MDDEP, lesquelles permettent d'appliquer ces mesures. Pourtant, elle ne s'est pas dotée d'une stratégie afin de compléter l'information nécessaire.

4.117 En 2006, la FADQ a été incapable de gérer adéquatement les mesures écoconditionnelles concernant une liste de 72 exploitations non conformes à la réglementation, qui portait seulement sur le secteur porcin. Si rien n'est fait pour améliorer la qualité de l'information disponible et l'efficacité des systèmes qui la traitent, comment la FADQ pourra-t-elle gérer les mesures pour un nombre possiblement plus élevé d'exploitations qui ne seront pas conformes à la réglementation en 2008 et en 2010? D'ailleurs, une liste préliminaire produite par le MDDEP fait état d'environ 700 lieux qui seraient potentiellement en déséquilibre en fonction de la norme de 2008, qui est de présenter un bilan de phosphore en équilibre à 75 p. cent.

4.118 Les responsabilités du MDDEP en matière de contrôle environnemental et celles de la FADQ et du MAPAQ quant à l'application des mesures écoconditionnelles sont intimement liées. Les défis importants qui accompagnent ces responsabilités ne pourront être relevés de manière efficace et efficiente que si une meilleure concertation est établie.

4.119 Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et à La Financière agricole du Québec d'accélérer l'inclusion de nouvelles mesures associées à l'écoconditionnalité afin que le soutien financier soit tributaire du respect de la réglementation, comme c'est prévu dans les orientations gouvernementales.

4.120 Nous avons recommandé à La Financière agricole du Québec d'appliquer avec rigueur et conformément à la réglementation les mesures liées à l'écoconditionnalité.

4.121 Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ainsi qu'à La Financière agricole du Québec d'élaborer une stratégie permettant de disposer en temps opportun d'une information de gestion de qualité et complète afin de s'assurer que tous les producteurs suivent les mesures écoconditionnelles.

Capacité de support des bassins versants

4.122 Dans la *Loi sur le développement durable*, un des principes que l'Administration doit prendre en compte quand elle accomplit ses différentes actions est celui du « respect de la capacité de support des écosystèmes ». De plus, dans le document *Les bases scientifiques du Règlement sur les exploitations agricoles (REA)*, on soulève l'importance de respecter la capacité de support des bassins versants[2], éléments importants des écosystèmes. Cette capacité est dépassée lorsque les activités agricoles, municipales ou industrielles ont pour effet de hausser la concentration en phosphore au-delà du seuil d'eutrophisation[3].

2. Le bassin versant désigne un territoire délimité par les lignes de partage des eaux sur lequel toutes les eaux s'écoulent vers un même point appelé *exutoire*. Il peut y avoir un bassin versant autant pour une rivière que pour un lac ou une baie.
3. On appelle *eutrophisation* l'enrichissement d'une eau en éléments nutritifs (particulièrement en phosphore et en azote), ce qui donne lieu à une trop forte productivité pour que les phénomènes d'autoépuration naturelle puissent jouer ; les conséquences indésirables sont la prolifération d'algues, la baisse de la concentration en oxygène et une réduction du taux de survie de certains poissons et de certaines espèces d'invertébrés.

4.123 Bien que la gestion par bassin versant soit l'une des assises de la Politique nationale de l'eau (PNE), la façon actuelle de gérer le développement agricole sur le territoire québécois ne tient pas suffisamment compte de la capacité de support de ces bassins. Une meilleure concertation entre les entités concernées pourrait améliorer la situation à l'égard de la planification de l'aménagement du territoire et de la délivrance des autorisations.

Capacité de support des bassins versants peu prise en compte.

Planification de l'aménagement du territoire

4.124 Deux mesures gouvernementales permettent de mieux prendre en considération la capacité de support des bassins versants : les plans directeurs de l'eau (PDE) prévus dans la PNE, laquelle est en vigueur depuis cinq ans, et l'interdiction, incluse dans le REA depuis trois ans, d'augmenter les superficies en culture dans certaines municipalités. Toutefois, ces mesures tardent à s'implanter ou ont une portée trop limitée pour avoir une influence significative en la matière.

4.125 L'approche par bassin versant, présentée dans la PNE, donne la possibilité de prendre en compte la capacité de support du milieu récepteur relativement à 33 bassins versants actuellement reconnus comme prioritaires. Les acteurs du milieu adoptent cette approche et y participent de façon volontaire. Un tel mode de gestion vise une prise en compte globale de l'état de l'eau, des écosystèmes ainsi que des usages qu'en font l'ensemble des acteurs. L'une des premières étapes associées à cette approche est la préparation d'un PDE.

4.126 Ce sont les organismes de bassin versant, acteurs principaux de ce mode de gestion, qui ont comme mandat d'élaborer les PDE. L'objectif premier de ce type de plan est de dresser le portrait d'un bassin versant et d'établir un diagnostic. Le plan expose l'information existante sur le bassin versant, l'état des ressources en eau, les usages ainsi que les projets de protection, de restauration ou de mise en valeur. Pareille information est de première importance lorsqu'on enclenche le processus de révision d'un schéma d'aménagement. Toutefois, l'établissement de ces plans accuse un sérieux retard. De fait, dans le plan d'action pour la mise en œuvre de la PNE, il était prévu qu'en 2005, l'analyse des PDE serait terminée et que ceux-ci seraient approuvés. Au 31 mars 2007, le MDDEP n'avait reçu que 9 PDE sur les 33 possibles et aucun n'avait encore été approuvé à cette date.

Le ministère n'a reçu que 9 plans sur 33.

4.127 Au même moment, les municipalités régionales de comté (MRC) travaillaient à la révision de leur schéma d'aménagement et de développement. Le MAMR les avait invités à tenir compte, au cours de cette révision, des orientations qui découlent de la PNE et à demander l'avis des comités de bassin versant sur toute question susceptible d'avoir une incidence sur la protection et la conservation de l'eau. Or, étant donné les retards dans l'élaboration des PDE, peu de MRC ont pu prendre en considération ces plans lors de la révision de leur schéma d'aménagement. Ainsi, de l'information fort utile pour apprécier la capacité de support du milieu récepteur ne peut être prise en compte dans les décisions qui influenceront les prochaines années.

4.128 D'autre part, le REA comporte une disposition qui interdit l'augmentation des superficies en culture dans les municipalités qui se trouvent à l'intérieur des bassins versants dégradés. Pareille disposition a essentiellement pour objet de freiner la détérioration de la qualité des cours d'eau dans des régions précises. Cependant, à elle seule, cette mesure est insuffisante pour améliorer véritablement la situation. En effet, ses retombées positives risquent d'être contrées par des actions ayant un effet inverse si l'impact potentiel de cette mesure n'est pas clairement analysé et les contrôles, ajustés en conséquence.

4.129 Tout d'abord, dans les secteurs touchés par cette mesure, l'abandon des cultures pérennes[4] au profit de cultures annuelles, comme le maïs, pourrait s'accélérer. Le fait d'abandonner ces cultures permet au producteur d'épandre davantage de déjections animales sur une même superficie. Or, les cultures annuelles sont reconnues comme étant plus à risque sur le plan environnemental, notamment parce qu'elles nécessitent plus de pesticides et d'engrais et qu'elles rendent les sols vulnérables à l'érosion et au lessivage[5].

Certificats d'autorisation dans des bassins versants dégradés.

4.130 Ensuite, depuis l'entrée en vigueur du règlement, 79 p. cent des certificats d'autorisation délivrés par le MDDEP pour accroître le cheptel l'ont été dans des municipalités se trouvant à l'intérieur de bassins versants dégradés. Bien qu'elles soient conformes à la réglementation, des augmentations de cheptel dans une région où l'on ne peut accroître globalement la superficie en culture comportent des risques. À moins qu'elles ne soient compensées par l'abandon d'une production équivalente dans la même région, de telles augmentations signifient qu'il faudra étendre encore plus de fumiers dans une région où le bassin versant est déjà dégradé ou le transporter à l'extérieur. Dans les deux cas, les conditions ne sont pas favorables à l'amélioration de la protection de l'environnement. Le MDDEP doit donc effectuer un suivi particulier de cette situation, notamment pour en évaluer l'impact et, au besoin, ajuster son mode d'intervention.

Délivrance d'autorisations

4.131 Le MDDEP est responsable de la délivrance des autorisations pour la réalisation de projets qui ont une incidence sur l'environnement. Ainsi, un producteur animalier doit demander un certificat d'autorisation lorsqu'il met en place un nouveau lieu d'élevage dont la production annuelle de phosphore sera supérieure à 3 200 kg. Il doit également en réclamer un s'il désire accroître de plus de 500 kg la production annuelle de phosphore d'un lieu d'élevage existant, laquelle sera alors supérieure à 3 200 kg.

Durée des ententes non considérée lorsqu'un certificat d'autorisation est délivré.

4.132 Pour obtenir un certificat d'autorisation, un agriculteur doit faire, entre autres, la preuve qu'il a les terres nécessaires pour épandre la totalité des déjections animales produites par son cheptel. Ces terres peuvent lui appartenir, être louées pour une durée donnée ou encore faire l'objet d'une « entente d'épandage » dont l'échéance peut être proche ou plus lointaine. Cependant, la durée des baux de location ou des ententes n'est pas prise en compte par

4. Une culture pérenne est une culture dont la durée de vie peut s'étaler sur plusieurs années. Par exemple, la luzerne et le foin sont des plantes pérennes.
5. Le lessivage est le transport d'éléments composant le sol sous l'effet des eaux de pluie.

le MDDEP lorsqu'il délivre les certificats d'autorisation. Il y a donc un risque qu'à plus ou moins long terme, les producteurs qui ont obtenu un certificat d'autorisation ne disposent plus des superficies suffisantes pour épandre l'ensemble des déjections. Par conséquent, ils pourraient avoir de la difficulté à respecter les exigences du REA.

4.133 Dans le cadre de notre vérification, nous avons analysé un échantillon de certificats délivrés depuis l'entrée en vigueur du REA. Nous voulions ainsi évaluer la proportion de ceux qui ont été fournis à la suite d'une entente d'épandage de deux ans ou moins. À notre avis, le fait que le droit d'épandre est pour un si court laps de temps entraîne des risques importants pour le futur, étant donné que les certificats sont délivrés pour une période illimitée.

4.134 Notre analyse montre que, pour 27 dossiers sur 63, des certificats d'autorisation ont été délivrés après la signature d'ententes de ce type. Pour la moitié des 27 dossiers, le non-renouvellement des ententes pourrait faire en sorte que l'agriculteur ne dispose plus des terres suffisantes pour épandre les déjections animales. Par conséquent, l'agriculteur pourrait présenter un bilan de phosphore en déséquilibre. Or, aucune mesure n'a été mise en place dans la stratégie de contrôle actuelle du MDDEP afin de gérer ce risque particulier.

4.135 Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs :

- d'accélérer le rythme de production des plans directeurs de l'eau afin de permettre aux municipalités régionales de comté de pouvoir en tenir compte dans leur schéma d'aménagement ;
- d'évaluer l'impact de l'augmentation des cheptels à l'intérieur des bassins versants pour lesquels il est interdit d'accroître les superficies en culture ;
- d'apprécier le risque que représente la délivrance de certificats d'autorisation lorsque l'équilibre du bilan de phosphore est tributaire d'une entente d'épandage à court terme et d'en tenir compte dans sa stratégie de contrôle.

4.136 Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

« **Connaissance du secteur.** Le MAPAQ mène déjà plusieurs activités de veille tel que souligné dans le rapport du Vérificateur général. Cette veille couvre à la fois les enjeux économiques, environnementaux et sociaux associés au développement du secteur agricole et agroalimentaire. En plus des attentes formulées par le ministère sur les activités de veille au sein des directions générales, d'autres sont également exprimées au sein des corporations de recherche, comme l'IRDA. Le cadre de gestion de ces corporations prévoit déjà une reddition de comptes sur les activités de veille.

« En s'inspirant de cette reddition de comptes et des éventuelles recommandations de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, le MAPAQ compte mieux cibler et coordonner ses activités de veille.

« **Planification stratégique.** L'exercice de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, initié par le gouvernement, est une vaste opération de planification stratégique qui est à la mesure des enjeux et défis de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois. Cet exercice interpelle tous les acteurs concernés de la société et se conclura par la remise de recommandations au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation en janvier 2008. Un des volets importants du mandat de la Commission est d'examiner l'efficacité des interventions gouvernementales, tant celles qui relèvent de la responsabilité du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation que celles qui interpellent d'autres ministres, parce qu'elles touchent à la fois le secteur agricole et agroalimentaire et des questions ou problématiques importantes, comme l'environnement, la santé, l'occupation du territoire ou le développement régional. Le gouvernement aura à décider des suites à donner aux diverses recommandations pouvant toucher plusieurs ministères et organismes. Par ailleurs, le MAPAQ s'appuiera sur les recommandations de cette Commission pour définir son prochain plan stratégique et élaborer son plan d'action sur le développement durable. De plus, ces documents incluront des indicateurs relatifs à l'agriculture durable.

« **Planification opérationnelle.** Les données recueillies sur les progrès réalisés en agroenvironnement permettent de constater que, globalement, la situation de l'environnement agricole s'est améliorée. Ainsi, pour l'ensemble des activités agricoles québécoises, une utilisation plus optimale des engrais de ferme a permis une réduction nette du risque. En effet, le bilan de phosphore des superficies cultivées du Québec a diminué en moyenne de 7 kg/ha entre 1998 et 2003. Pour la même période, les ventes d'engrais minéraux phosphatés au Québec ont diminué de plus de 31 p. cent, représentant quelque 18 000 tonnes métriques.

« Ces progrès ont été obtenus notamment par l'entreposage étanche de 90 p. cent du volume total des fumiers produits et par la mise en place des clubs-conseils en agroenvironnement. Les 300 conseillers spécialisés qui y œuvrent ont contribué à l'amélioration des pratiques de fertilisation à la ferme. Au 31 mars 2007, 92 p. cent des entreprises membres des clubs-conseils en agroenvironnement respectaient l'exigence 2010 d'équilibre phosphore de la réglementation environnementale. Ces entreprises représentent 28 p. cent de l'ensemble des entreprises agricoles. Elles cultivent 42 p. cent des superficies agricoles et gèrent 44 p. cent du cheptel animal.

« Les problématiques environnementales en matière agricole sont multiples, complexes et évoluent au fil du temps. Ainsi, l'impact des mesures agroenvironnementales pour améliorer la qualité de l'eau se matérialise sur plusieurs années. Ce phénomène nous force à utiliser des indicateurs comportant le suivi de moyens d'action pour la reddition de comptes annuelle. La stratégie agroenvironnementale générale avec des plans d'action plus sectoriels demeure une façon de faire permettant de prendre en compte la diversité et l'évolution des moyens d'action à l'intérieur d'un système à multiples facettes. C'est précisément ce qui a été mis en place par le Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010, convenu entre le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, l'UPA et le ministère, qui planifie l'action à l'intérieur de cinq enjeux prioritaires.

« Depuis plusieurs années, le MAPAQ prévoit un mécanisme de reddition de comptes dans ses différents plans en agroenvironnement. L'exemple du groupe de travail « Un environnement à valoriser », issu de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire de 1998, son plan d'action et ses bilans périodiques couvrant la période se terminant au 31 mars 2004, constitue une réalisation sur laquelle le MAPAQ pourra s'inspirer pour améliorer l'intégration et la reddition de comptes de ses plans d'action en agroenvironnement.

« Le Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010, convenu entre le MDDEP, l'UPA et le ministère, va dans le sens de la recommandation du Vérificateur général en termes d'intégration des différentes mesures. Les efforts se poursuivront dans la mise en œuvre de ce plan.

« **Coordination des interventions gouvernementales.** La réalité de la gouvernance d'aujourd'hui est beaucoup plus complexe qu'elle ne l'était dans le passé : l'émergence de l'enjeu agroenvironnemental est relativement récente ; le nombre d'intervenants concernés par l'activité agricole a décuplé ; la régionalisation a amené une nouvelle dynamique visant à mieux tenir compte des réalités régionales et l'évolution du rôle de l'État qui est passé d'un état entrepreneur à un état plus stratège.

« Les mécanismes de livraison des services ont évolué vers la cogestion au cours des dernières années. Les nouveaux modèles mis en place ont permis d'accroître l'offre de services à la clientèle agricole, de regrouper et de mobiliser les ressources publiques et privées autour d'objectifs et de projets communs et d'exercer une influence sur plus de ressources que son seul budget.

« À titre d'exemple, chaque dollar investi par le MAPAQ pour soutenir l'innovation technologique amène une injection de fonds de 2,14 dollars de ses partenaires, tel que rapporté dans son rapport annuel de gestion 2006-2007.

« Autre exemple, le partenariat dans les services-conseils agricoles a permis d'accroître l'offre globale de conseillers agricoles à un peu plus de 500 personnes œuvrant selon différentes formules, notamment dans les clubs-conseils en agroenvironnement.

« Les mécanismes de planification et de suivi des actions du ministère, dont les interventions regroupent souvent plusieurs partenaires, sont adaptés à cette réalité. Que ce soit par sa participation à des conseils d'administration, à des comités de gestion ou à d'autres comités de suivi d'ententes spécifiques, le MAPAQ s'assure que les objectifs poursuivis vont dans le même sens. Cette façon de faire facilite la coordination et la cohérence des interventions gouvernementales et rencontre le principe de subsidiarité prévu dans la *Loi sur le développement durable*.

« Le plan d'action concerté en agroenvironnement et cohabitation harmonieuse, convenu entre le MDDEP, le MAPAQ et l'UPA, s'inscrit dans cette continuité. Le MAPAQ prend bonne note des recommandations du Vérificateur général à l'égard de la planification et du suivi des actions.

« **Programmes d'aide gouvernementaux.** Le MAPAQ met à jour à chaque année un plan pluriannuel d'évaluation de ses programmes et ententes. Ce plan précise les priorités de mandats, le type de travaux attendus et leur moment de réalisation.

« La réflexion sur les programmes gouvernementaux d'aide financière destinés aux entreprises agricoles est déjà entreprise par la mise en place de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.

« Dans le cadre du processus permettant le renouvellement de la convention 2001-2008 liant La Financière agricole du Québec au gouvernement, la réalisation d'une étude sur l'évaluation de ses programmes à laquelle le Vérificateur général fait référence dans son rapport est prévue. Au sujet du Programme de remboursement de taxes foncières, le gouvernement vient de compléter en 2006 une importante réforme de la loi qui a fait l'objet d'une entente entre le gouvernement, le monde agricole et les instances municipales.

« **Écoconditionnalité.** Conformément aux orientations gouvernementales de 2004, le MAPAQ s'est engagé dans la mise en application progressive de l'écoconditionnalité de ses aides financières. En 2005, l'écoconditionnalité a été appliquée au Programme de remboursement de taxes foncières agricoles, qui est le principal programme du MAPAQ avec des dépenses de plus de 100 millions de dollars. Au 31 mars 2007, 18 200 entreprises agricoles concernées avaient répondu à l'exigence de transmettre leur premier bilan de phosphore au MDDEP. Cette mesure a fait en sorte que plus de 4 000 exploitations agricoles supplémentaires ont fait préparer un bilan de phosphore. Il faut souligner que ce bilan est la pièce charnière du *Règlement sur les exploitations agricoles*. Cette pièce est le premier pas qui permet à l'entreprise agricole d'établir sa situation au regard de ses surplus en phosphore et, selon le cas, d'appliquer des mesures correctrices. Cette démarche peut conduire à régulariser la situation des entreprises nécessitant une adaptation de leur gestion agroenvironnementale. À l'exception du programme Prime-Vert qui vise la conformité réglementaire, c'est près de 85 p. cent des aides financières du MAPAQ destinées aux entreprises agricoles qui prennent en compte au moins une mesure environnementale. La majorité de ces aides provient du programme de remboursement des taxes foncières.

« Le MAPAQ adhère à l'idée d'élargir l'application de l'écoconditionnalité. Rappelons que l'objectif de l'écoconditionnalité est, outre la cohérence gouvernementale, d'inciter les entreprises à se conformer à la réglementation environnementale et à amener celles-ci à s'inscrire dans une démarche pour régulariser leur situation. Des modalités d'application de l'écoconditionnalité devront être établies avec les différents acteurs concernés. Conformément à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le MDDEP établira les constats de non-conformité réglementaire des entreprises ; par la suite, le MAPAQ assurera le suivi des modalités convenues dans la gestion de ses programmes. »

4.137 Réaction aux commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

En ce qui concerne le pourcentage de l'aide financière du MAPAQ destinée aux entreprises agricoles, il est important de rappeler les réserves formulées dans le rapport. Ainsi, le programme de remboursement de taxes foncières ne contient qu'une seule mesure en application depuis 2005, qui est le dépôt du bilan de phosphore au MDDEP. Ce dépôt devait être fait à une seule occasion, comme c'était prévu dans le REA, peu importe qu'il soit ou non en équilibre.

4.138 Commentaires de La Financière agricole du Québec

« **Commentaires généraux.** La Financière agricole estime opportun de rappeler certains éléments de contexte relativement à la mise en œuvre de l'écoconditionnalité.

« À l'automne 2002, le MAPAQ lançait sa stratégie agroenvironnementale. C'est ainsi que le ministère mettait en place la démarche d'accompagnement et le plan d'accompagnement agroenvironnemental, un outil permettant de suivre jusqu'en 2010 l'évolution des efforts et des résultats accomplis par les entreprises agricoles dans la mise aux normes environnementales.

« En mai 2004, le gouvernement du Québec adoptait les orientations gouvernementales sur le développement de la production porcine et un plan d'action gouvernemental pour donner suite aux recommandations du BAPE.

« Cette même année, La Financière agricole adoptait un plan d'action à l'égard du développement durable et de l'écoconditionnalité dont les actions visaient à atteindre l'objectif d'entière conformité environnementale, établi pour 2010 au *Règlement sur les exploitations agricoles*. Dès lors, La Financière agricole intervenait au moyen de programmes qui constituent des piliers en agriculture, soit le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles et les programmes de financement.

« En décembre 2006, les ministres de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ainsi que le président de l'UPA lançaient le Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010, lequel était accompagné d'une paix réglementaire.

« **Écoconditionnalité.** La Financière agricole précise que sa principale mesure d'écoconditionnalité prend en compte, à la fois, le fait pour une entreprise de détenir un bilan de phosphore à jour pour chaque lieu d'élevage ou d'épandage ainsi que les résultats de l'ensemble des bilans de phosphore eu égard à la norme énoncée au *Règlement sur les exploitations agricoles*. La Société a également adopté en 2007, pour une application en 2008, d'autres mesures à caractère obligatoire, soit celles relatives au respect de la bande riveraine et à l'interdiction réglementaire d'augmenter la superficie cultivée dans certaines municipalités. Elle a également appuyé, depuis 2005, la mise en place de mesures incitatives en agroenvironnement et en aménagement d'habitats fauniques en milieu agricole.

« La Financière agricole a adopté sa principale mesure d'écoconditionnalité, basée sur la norme de phosphore, dès la diffusion des orientations gouvernementales en 2004. Il s'agissait de sa première expérience en matière d'application concrète de l'écoconditionnalité. À l'évidence, la Société ne pouvait ignorer la démarche d'accompagnement mise de l'avant par le MAPAQ dans sa mise en œuvre.

« En ce qui a trait à la possibilité pour les entreprises agricoles en situation de non-conformité de se prévaloir d'un plan d'accompagnement agroenvironnemental (PAA), La Financière agricole est disposée à s'assurer de l'évolution du PAA, et ce, en concordance avec les cibles énoncées au REA. D'ailleurs, en ce qui a trait à la méthodologie pour la limitation des bénéfices du programme ASRA, des ajustements ont été apportés en novembre 2007 aux dispositions du programme dans les sens souhaité.

« En plus d'avoir inclus de nouvelles mesures en 2007 et en 2008, La Financière agricole compte gérer efficacement les mesures d'écoconditionnalité qu'elle a adoptées.

« Elle considère que l'acceptation du principe de l'écoconditionnalité passe, dans un premier temps, par la sensibilisation et l'accompagnement de la clientèle. Elle demeure confiante d'atteindre l'objectif de conformité réglementaire environnementale de 2010 prévu aux orientations gouvernementales.

« Enfin, le Vérificateur général a relevé 57 lieux pour lesquels il juge que La Financière agricole n'a pas appliqué les mesures relatives à l'écoconditionnalité. La Société tient à souligner que, le 16 avril 2007, une lettre a été transmise aux clients concernés pour 34 de ces lieux qui présentaient, pour la majorité, des cheptels supérieurs aux droits d'exploitation ayant généré des surplus de phosphore. Elle a donné jusqu'au 31 décembre 2007 aux entreprises agricoles pour se conformer, sinon elles seront pénalisées en 2008. Cette situation de non-conformité n'avait pas été initialement prévue dans sa mesure d'écoconditionnalité. Quant aux 23 autres lieux d'élevage, une lettre a été adressée le 21 juin 2006 aux clients concernés leur demandant de déposer, dans un délai de 90 jours à La Financière agricole, une preuve de leur adhésion à un plan d'accompagnement agroenvironnemental. Ces entreprises devront en outre atteindre la cible de 2008 prévue au REA.

« À la suite de la réception de la liste des lieux non conformes de 2007 (bilans non déposés, bilans excédentaires, cheptels supérieurs aux droits d'exploitation ayant généré des surplus de phosphore), La Financière agricole est intervenue auprès de toutes les entreprises concernées et clientes de la Société. Une lettre leur a été transmise leur accordant un délai de 90 jours pour se conformer. Elles devaient déposer leur bilan au MDDEP et, le cas échéant, se prévaloir d'un PAA. Ces entreprises devront en outre atteindre la cible de 2008 prévue au REA.

« La Financière agricole est disposée à travailler avec ses partenaires gouvernementaux sur une solution optimale permettant de disposer en tout temps d'une information de gestion de qualité et complète afin de s'assurer que les producteurs respectent les mesures écoconditionnelles.

« La Société considère avoir pris les moyens nécessaires afin que les données relatives à tous les lieux d'élevage et d'épandage puissent être intégrées à ses systèmes de gestion. Elle avait conclu, le 18 avril 2005, une entente avec le MDDEP en ce sens.

« Elle rappelle qu'il est du rôle et de la responsabilité du MDDEP de définir la situation de conformité ou de non-conformité des entreprises agricoles eu égard à l'application réglementaire et de générer annuellement l'information de gestion pertinente aux fins de l'application de l'écoconditionnalité. Elle observe toutefois que le MDDEP a mis en place une gestion basée sur les risques pour ses activités de contrôle réglementaire et que cette façon de faire ne permet pas de répondre aux besoins des organisations qui ont à appliquer l'écoconditionnalité sur la base d'une information complète et fiable sur la conformité environnementale de l'ensemble des entreprises. Tributaire de la gestion des risques et des priorités établies par le MDDEP, la première liste de 72 lieux non conformes transmise à la Société en 2006 ne concernait que des entreprises porcines.

« Sans être en mesure de connaître, à tout moment, la situation de conformité de l'ensemble des 25 000 entreprises agricoles participant à ses programmes, La Financière agricole requiert, dans le cadre de toute étude d'une demande de financement, le dépôt de pièces justificatives pour évaluer le risque environnemental, dont les autorisations du MDDEP et les bilans de phosphore. Cette information, consignée au dossier du client, pourra être complétée par une déclaration des résultats du bilan de phosphore lors du renouvellement des contrats d'assurance et par celle qui sera transmise par le MDDEP sur les lieux non conformes aux fins de l'application de l'écoconditionnalité.

« La Financière agricole convient qu'une coordination efficace est requise pour mettre en place une solution optimale de gestion de cette information considérant qu'à compter de 2010, l'entière conformité environnementale sera exigée de l'ensemble des entreprises agricoles pour bénéficier des programmes d'aide financière du Québec. »

4.139 Réaction aux commentaires de La Financière agricole du Québec

Comme nous l'expliquons dans le texte, la production d'un plan d'accompagnement agroenvironnemental n'est pas abordée dans la réglementation du gouvernement. Par conséquent, l'obtention d'un tel plan de même que le suivi de sa mise en application ne peut pallier le non-respect des normes en vigueur.

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

« **Commentaires généraux.** Le rapport soulève l'importance d'optimiser, dans un contexte de responsabilités partagées, la cohérence des différentes entités gouvernementales impliquées. L'élaboration d'une politique agricole globale qui prend en compte les 16 principes de la *Loi sur le développement durable* apparaît comme une démarche structurante à laquelle le MDDEP souscrirait. Le ministère participe déjà au développement d'une agriculture durable au Québec, notamment par le maintien et l'application d'un cadre réglementaire approprié.

« **Écoconditionnalité.** Le ministère a transmis les informations qu'il détenait au MAPAQ et à la FADQ pour les fins d'application de leurs mesures d'écoconditionnalité. Le ministère pourrait apporter certains ajustements à ses interventions de contrôle afin de faciliter l'application de l'écoconditionnalité par ces organisations.

« Il faut cependant rappeler que les mécanismes d'écoconditionnalité constituent des mesures de contrôle qui doivent agir en complémentarité des activités usuelles de contrôle et de surveillance de la conformité réglementaire. Il faut donc éviter les situations de double emploi où il y aurait duplication, chevauchement ou redondance des efforts de contrôle. En conséquence, il importe que le MDDEP soit associé dès le départ aux démarches visant à définir les mesures d'écoconditionnalité retenues et les interventions de contrôle qui y sont associées.

« **Capacité de support des bassins versants.** Le MDDEP évalue différentes alternatives afin de consolider le soutien aux organismes de bassin versant pour que ces derniers accélèrent la production des plans directeurs de l'eau des bassins prioritaires. Ceci permettra aux acteurs de l'eau d'intervenir avec une plus grande efficacité, notamment sur les différentes sources de production du phosphore dans un bassin versant donné, et ce, en fonction de la capacité de support des plans d'eau.

« L'évaluation globale de l'impact des cheptels dans un bassin versant a déjà été réalisée en 2004 et publiée dans l'étude *Capacité de support des activités agricoles par les rivières : le cas du phosphore total* en mars 2005. Cette étude a démontré que la concentration en phosphore dans les cours d'eau n'est pas corrélée à la densité des élevages d'animaux (ua/ha cultivé), mais plutôt à l'importance des superficies consacrées à la culture des végétaux. Ceci s'explique du fait que la majorité des fumiers produits sont stockés dans des ouvrages étanches et que près de 87 p. cent des exploitants agricoles ont un bilan de phosphore en équilibre, c'est-à-dire qu'ils possèdent les superficies requises pour épandre les fumiers produits. Toutefois, le MDDEP effectuera un complément à cette étude portant sur l'impact de l'augmentation des cheptels à l'intérieur des bassins versants pour lesquels il est interdit d'accroître les superficies en culture, et ce, à partir des données disponibles.

« L'appréciation du risque que représente la délivrance de certificats d'autorisation lorsque l'équilibre du bilan de phosphore est tributaire d'une entente d'épandage se fait dans le cadre des activités de contrôle régulières du MDDEP. Une des priorités du programme annuel de contrôle du ministère, réalisé par le Centre de contrôle environnemental du Québec, porte justement sur le risque environnemental associé à l'équilibre en phosphore. Le ministère est à bonifier sa stratégie de contrôle qui prendra en compte notamment les risques liés aux exploitants ayant des ententes d'épandage dans les bassins versants dégradés. »

4.141 Commentaires du ministère des Affaires municipales et des Régions

« Le ministère souscrit de façon générale au contenu du projet de rapport de vérification de l'optimisation des ressources portant sur la production agricole. De plus, il n'a aucun commentaire particulier à formuler concernant les recommandations du Vérificateur général énoncées dans ce document. »

4.142 Nous tenons à signaler que toutes les entités ont adhéré aux recommandations les concernant.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats 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.

Pour établir nos critères d'évaluation, nous nous sommes inspirés notamment de la réglementation en vigueur au Québec et du *Guide sur la gestion axée sur les résultats*. 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

Déterminer dans quelle mesure le processus de planification et de coordination du MAPAQ contribue à la cohérence des actions gouvernementales liées à la production agricole et intègre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Critères d'évaluation

- Les activités suivantes, visant l'acquisition de connaissances, permettent d'établir un portrait complet et actuel de l'agriculture au Québec et de mettre en lumière les principaux enjeux économiques, environnementaux et sociaux rattachés à la production agricole :
  - veille du secteur à l'échelle québécoise et internationale ;
  - consultation structurée et constante des acteurs du milieu et de la population ;
  - détermination et suivi des principaux indicateurs ;
  - examen du rendement des programmes antérieurs.
- Les orientations stratégiques et les axes d'intervention définis par le MAPAQ prennent en compte les éléments énoncés ci-dessous :
  - sa mission et ses différents mandats à l'égard des activités agricoles ;
  - les priorités d'action fixées par le gouvernement ;
  - les autres enjeux que le ministère a cernés à partir de sa connaissance du milieu.
- Les orientations stratégiques se traduisent dans un plan intégré. Ce plan d'action comporte des objectifs clairs et précis et on y indique les responsables de sa mise en œuvre. Il inclut des cibles, des indicateurs, des actions à privilégier ainsi que des échéances pour leur réalisation et l'estimation des ressources requises.
- Le MAPAQ est étroitement associé à la coordination des interventions gouvernementales afin d'assurer leur cohérence et de favoriser l'atteinte des objectifs. Les principaux aspects auxquels il prête attention sont :
  - la compréhension commune et l'appropriation par chacun des objectifs à atteindre ;
  - la définition des rôles, des responsabilités et des attentes propres à chaque acteur ;
  - la mise en place et l'utilisation régulière de mécanismes d'échange et de communication ;
  - la collecte et l'analyse d'information de gestion pour faire le suivi des résultats.
- Une reddition de comptes adéquate est présentée en temps opportun aux autorités et à la population.

Objectif de vérification

Déterminer si le MAPAQ, le MDDEP, la FADQ et le MAMR se sont dotés d'un cadre de gestion qui leur permet de tenir compte de la protection de l'environnement dans le développement de l'agriculture.

Critères d'évaluation

- Les mécanismes mis en place pour gérer la croissance de la production agricole sur le territoire québécois permettent de prendre en considération la capacité de support du milieu récepteur (protection de l'eau et des sols, maintien de la biodiversité et des habitats, etc.). Ils portent sur :
  - la planification de l'aménagement du territoire ;
  - la délivrance des autorisations ;
  - le soutien financier.
- Les processus relatifs à l'attribution du soutien financier offert aux producteurs agricoles (subventions et programmes) traitent de la conformité avec les normes environnementales.
- La stratégie de contrôle favorise l'identification des exploitants agricoles qui contreviennent aux règles environnementales.
- Une information de gestion fiable, complète et à jour sur les résultats du contrôle exercé est produite et disponible.
- L'impact des actions est évalué de façon continue et les modes d'intervention sont ajustés au besoin.

Annexe 2 – Actions en matière d'agriculture

	Le milieu agricole passe d'une agriculture traditionnelle à une spécialisée.
Début des années 50	Le secteur agricole est plongé dans une profonde crise. Les agriculteurs qui avaient investi afin de se moderniser et de se spécialiser réclament une mise en marché ordonnée des produits agricoles.
1952	Le gouvernement met sur pied la commission Héon, chargée d'étudier les problèmes relatifs à la production, à la vente et à la distribution des produits agricoles ainsi qu'à la protection des agriculteurs et des consommateurs. Le principal constat formulé par cette commission est que « le nombre très considérable de petits producteurs dont les produits sont de quantité minime et de qualité incertaine constitue un facteur de mise en marché désordonnée et d'avilissement des prix qui pénalise nos producteurs spécialisés ». Les différentes mesures adoptées par la suite dirigent l'agriculture vers une plus grande spécialisation et, par conséquent, une diminution du nombre de fermes.
1956	Pour faire suite aux constats de la commission Héon, on met en vigueur la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles*.
Milieu des années 60	La situation économique des agriculteurs continue de se détériorer : la spécialisation les a rendus plus vulnérables aux impondérables liés aux conditions climatiques, aux maladies ou à l'évolution du marché. Le gouvernement forme la commission April qui a pour mandat d'étudier « les moyens à prendre pour que la production agricole rapporte aux agriculteurs un revenu équilibré par rapport à celui des autres classes de la société ».
1964	La Régie de l'assurance récolte est créée. On veut ainsi instaurer un système d'indemnisation des pertes de revenus subies par les producteurs agricoles à la suite de mauvaises conditions climatiques.
Début des années 70	On met en place la « gestion de l'offre » au Canada. Il s'agit d'un modèle agricole basé sur la mise en marché collective et la planification de la production pour les ajuster aux besoins du marché canadien.
1972	Le gouvernement adopte la *Loi sur les producteurs agricoles*. Cette loi définit le statut de producteur, reconnaît une seule association accréditée pour représenter les producteurs agricoles du Québec et lui confère, suivant le respect de certaines exigences, le droit de percevoir des cotisations et des contributions obligatoires.
1975	Afin de garantir un revenu annuel à l'agriculteur, le gouvernement instaure le programme ASRA.
	Le gouvernement oriente l'agriculture vers le concept d'autosuffisance agroalimentaire, ce qui entraîne entre autres une intensification de la production.
1978	Le gouvernement adopte la *Loi sur la protection du territoire agricole*.
1981	Le document *Nourrir le Québec. Perspectives de développement du secteur des pêches et de l'alimentation pour les années « 80 »* mentionne le besoin « d'accroître le degré d'auto-approvisionnement, c'est-à-dire la capacité de nourrir le Québec, à partir de ses propres ressources ».

Annexe 2 – Actions en matière d'agriculture (suite)

	Le gouvernement dirige l'agriculture vers la conquête des marchés.
1992	Le Sommet sur l'agriculture québécoise s'est tenu à Trois-Rivières et a réuni les partenaires de l'industrie agroalimentaire pour faire le point sur la politique d'intervention du gouvernement. Cet événement a constitué le point de départ d'une réflexion collective sur les orientations à privilégier au cours des prochaines années pour assurer le développement et la croissance de l'industrie agroalimentaire.
1998	Un des objectifs de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois était de doubler la valeur des exportations des produits agroalimentaires afin qu'elles s'élèvent à 4 milliards de dollars en 2005. Les participants à la conférence ont convenu de réaliser des investissements se rapportant à la ferme ou à la transformation de 7,5 milliards de dollars jusqu'en 2005. Selon le suivi de 2003 portant sur ces objectifs, la valeur des exportations de produits agroalimentaires représentait alors 3,37 milliards de dollars, soit 84 p. cent de l'objectif, et les investissements relatifs à la ferme et à la transformation totalisaient 6,7 milliards de dollars, soit 90 p. cent de l'objectif. On crée le groupe de travail « Un environnement à valoriser » et on élabore un plan d'action afin que les objectifs de croissance soient atteints dans le respect de l'environnement.
Automne 2006	Le gouvernement met sur pied de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agro-alimentaire québécois et lui confie les tâches suivantes : • dresser un état de situation des enjeux et des défis de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois ; • examiner l'efficacité des interventions publiques actuellement en place ; • établir un diagnostic ; • faire des recommandations en tenant compte des défis de la compétitivité et des revenus agricoles, des attentes sociétales et de la mise en valeur des potentiels régionaux.

Annexe 3 – Liste des principales mesures en agroenvironnement (1981-2006)

Année	Mesures	Actions	Responsables
1981	*Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*	Protection de l'eau Formulation de l'exigence portant sur l'étanchéité des installations d'élevage	MDDEP*
	Moratoire en production porcine dans Lanaudière	Imposition de contraintes en ce qui a trait au développement	MDDEP*
1986	Stratégie agricole nationale	Conservation des sols	AAC
1987	*Loi sur les pesticides*	Réduction et rationalisation de l'usage des pesticides	MDDEP*
	Entente auxiliaire Canada-Québec sur la conservation des sols et de l'eau	Réalisation d'un inventaire des problèmes liés à la dégradation des sols	AAC, MAPAQ
1988	Soutien à l'agriculture biologique	Appui technique Élaboration du Plan d'intervention intégré (1989)	MAPAQ
	Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers	Apport d'aide financière pour la construction de structures d'entreposage	MDDEP* (1988-1994), MAPAQ (1994-1997)
1989	Politique agroalimentaire « Partenaire pour la croissance »	Protection de l'environnement	AAC
1992	Stratégie phytosanitaire	Réduction de 50 p. cent de l'utilisation des pesticides	MAPAQ
1993	Volet Assainissement agricole de l'entente Saint-Laurent Vision 2000	Sensibilisation à la problématique agroenvironnementale dans certains bassins agricoles	MDDEP*, organismes du milieu
	Entente auxiliaire Canada-Québec pour un environnement durable en agriculture	Création des clubs-conseils et soutien à ceux-ci en matière d'agroenvironnement	AAC, MAPAQ
1995	Politique de développement durable	Implantation de la gestion intégrée des ressources Révision des politiques et des programmes visant à favoriser le développement durable	MAPAQ
1996	Introduction du concept de municipalités en surplus dans le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*	Adoption de l'approche de gestion territoriale	MDDEP*
1997	*Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*	Imposition de l'obligation d'élaborer un plan agroenvironnemental de fertilisation, lequel tient compte de l'azote et du phosphore	MDDEP*
	Programme d'aide en agroenvironnement	Apport d'aide financière pour la construction de structures d'entreposage Soutien aux clubs-conseils en agroenvironnement	MAPAQ
	Plan agroenvironnemental en production porcine	Réalisation du portrait environnemental sectoriel Encadrement technique Certification environnementale	FPPQ
1998	Programme agroenvironnemental	Mise en place de clubs-conseils en agroenvironnement et soutien à ceux-ci	CDAQ
1999	Programme Prime-Vert	Apport d'aide financière pour la construction de structures d'entreposage Soutien aux clubs-conseils en agroenvironnement	MAPAQ
	Plan d'action « Un environnement à valoriser »	Amélioration des connaissances Adoption de bonnes pratiques Certification environnementale	MAPAQ, partenaires

* À l'époque, le nom de l'entité était « ministère de l'Environnement ».

Annexe 3 – Liste des principales mesures en agroenvironnement (1981-2006) (suite)

Année	Mesures	Actions	Responsables
2001	Projet de loi n° 184	Adoption du principe d'écoconditionnalité Modification des orientations en matière d'aménagement du territoire	MAPAQ
2002	*Règlement sur les exploitations agricoles*	Mise au point de l'approche ferme par ferme Rétablissement de l'équilibre des sols en phosphore Renforcement des contrôles	MDDEP*
	Moratoire sur la production porcine	Imposition de contraintes concernant le développement des élevages porcins	MDDEP
	Politique nationale de l'eau	Adoption de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant	MDDEP*
	Stratégie agroenvironnementale	Soutien pour la mise en conformité des exploitations agricoles avec le *Règlement sur les exploitations agricoles*	MAPAQ
2003	Cadre stratégique agricole	Prise en compte de l'environnement comme étant l'un des cinq éléments clés Soutien à la réalisation de plans agroenvironnementaux	AAC
2004	Plan d'action gouvernemental sur le développement durable de la production porcine	Mise en œuvre de moyens pour favoriser le développement durable en matière de production porcine	MAPAQ, MDDEP, MAMR
	Modification du programme Prime-Vert	Soutien aux bonnes pratiques agricoles	MAPAQ
	Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007 et plan d'action	Réduction du risque de pollution diffuse	MDDEP, MAPAQ
2005	Levée du moratoire sur la production porcine	Levée des contraintes concernant le développement des élevages porcins	MDDEP
	Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables	Protection des bandes riveraines	MDDEP
2006	Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010	Soutien aux interventions qui visent la qualité de l'eau, la réduction des pesticides, la biodiversité, les changements climatiques, l'efficacité énergétique et la cohabitation harmonieuse	MAPAQ, MDDEP, UPA
	Programme de soutien au développement de l'agriculture biologique	Appui au développement de l'agriculture biologique	MAPAQ
	Plan d'action 2006-2012 intitulé « Le Québec et les changements climatiques. Un défi pour l'avenir »	Réduction des émissions de gaz à effet de serre et adaptation aux changements climatiques	MDDEP
	Initiative conjointe MAPAQ-MDDEP sur les pesticides en milieu agricole	Gestion des pesticides	MAPAQ, MDDEP

* À l'époque, le nom de l'entité était « ministère de l'Environnement ».

AAC Agriculture et Agroalimentaire Canada

CDAQ Conseil pour le développement de l'agriculture au Québec

CPTAQ Commission de protection du territoire agricole du Québec

FPPQ Fédération des producteurs de porcs du Québec

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome II

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 5

Production et consommation responsables : influence sur la réduction à la source

Entités vérifiées :

- Centre de services partagés du Québec
- ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
- ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
- Société québécoise de récupération et de recyclage
- Secrétariat du Conseil du trésor

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **5.1**
Recommandations **5.6**
Vue d'ensemble **5.7**
Objectifs et portée de notre vérification **5.27**
Résultats de notre vérification
Encadrement gouvernemental **5.30**
Information sur l'état de situation **5.34**
Stratégie d'intervention **5.44**
Pratiques d'acquisition de biens propres à l'Administration **5.51**
Orientations et objectifs **5.55**
Outils d'aide à la mise en œuvre **5.59**
Bilan de la situation **5.71**
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Entités sondées

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
LDD	*Loi sur le développement durable*
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
PQGMR	Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Faits saillants

Équipe :
Maryse Fournier
Directrice de vérification
Serge Gagnon
Daniel Rancourt

5.1 Nos habitudes de consommation exigent une utilisation abondante de ressources naturelles et d'énergie et génèrent d'importantes quantités de résidus si l'on considère l'ensemble du cycle de vie des produits. Elles ont des retombées de toute nature, telles que la pollution du sol, de l'eau et de l'air ainsi que l'épuisement ou la dégradation des ressources, que celles-ci soient renouvelables ou non.

5.2 La présente vérification se veut un complément aux travaux menés l'an dernier sur la gestion des matières résiduelles. Elle vise à poser un regard « en amont » du processus. Nous avons donc voulu apprécier la façon dont le gouvernement intervient à l'égard des actions de production et de consommation de biens, lesquelles influencent la réduction à la source et, par conséquent, la quantité de résidus générés. D'abord, nous avons évalué dans quelle mesure les actions de certaines entités clés en matière d'encadrement gouvernemental favorisent une production et une consommation responsables au sein de la société québécoise de façon à assurer la conservation des ressources et à limiter le volume de matières résiduelles générées. Par la suite, nous nous sommes penchés sur les orientations et les pratiques gouvernementales ayant trait à l'acquisition de biens et nous avons voulu savoir si celles-ci favorisaient une consommation responsable de la part de l'Administration.

5.3 Bien que tous les ministères et organismes soient concernés par le sujet à l'étude, nos travaux ont été réalisés principalement auprès du Centre de services partagés du Québec (CSPQ), du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE), de RECYC-QUÉBEC[1] et du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Nous avons aussi recueilli, au moyen d'un sondage, des renseignements auprès de 13 ministères et organismes quant à leurs pratiques d'acquisition de biens.

Encadrement gouvernemental

5.4 Les acteurs concernés par la production et la consommation responsables sont nombreux et les enjeux en cause sont complexes. Nos travaux nous ont permis de constater que les actions en matière d'encadrement gouvernemental ne sont pas suffisamment organisées pour favoriser une consommation et une production responsables. Cela atténue l'influence que l'État pourrait avoir sur la société québécoise quant à la réduction à la source et à la conservation des ressources. Nous avons noté les éléments suivants :

- Les ministères et organismes visés ne disposent pas de toute l'information nécessaire pour appuyer la prise de décision.
- Sous sa forme actuelle, l'information répond surtout à des besoins particuliers ; son utilité serait augmentée si les données étaient mises en relation afin d'avoir un portrait plus complet de la situation.
- Il n'y a pas encore de stratégie d'intervention qui encadre les acteurs dans le domaine de la production et de la consommation responsables et qui précise les objectifs à atteindre.

1. Pour désigner la Société québécoise de récupération et de recyclage, nous utilisons dans le texte le nom de « RECYC-QUÉBEC ».

Pratiques d'acquisition de biens propres à l'Administration

5.5 En matière d'acquisitions de biens, les préoccupations gouvernementales liées à la protection de l'environnement remontent à environ 15 ans. La *Politique sur les marchés publics*, qui a été mise à jour en 2001, a repris l'orientation portant sur la protection de l'environnement, laquelle avait déjà été introduite en 1992. Nous nous serions attendus à ce qu'une telle orientation, qui est de nature à contribuer à une consommation responsable et qui remonte à plusieurs années, soit entièrement prise en compte dans les pratiques gouvernementales, ce qui n'est pas le cas. À cet égard, voici nos principaux constats :

- L'orientation gouvernementale est demeurée à l'état d'intention et n'a pas été accompagnée d'objectifs clairs et d'attentes précises qui auraient permis de bien diriger les efforts des entités.
- On s'est fié à la bonne volonté des ministères et des organismes pour l'intégration de cette orientation dans leur gestion.
- Peu d'outils ont été suggérés aux ministères et aux organismes pour qu'ils puissent mettre en œuvre l'orientation relative à l'environnement et introduire le concept d'écoresponsabilité dans leurs processus d'acquisition.
- Il est difficile de trouver des produits qui possèdent des caractéristiques environnementales, tel un bien constitué de ressources renouvelables.
- Il n'y a pas de mécanisme qui permet d'évaluer le degré de mise en oeuvre de l'orientation relative à la protection de l'environnement et, ainsi, de mesurer les progrès accomplis.

Recommandations

5.6 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(5.43) Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation et à RECYC-QUÉBEC, et ce, en concertation, de :

- déterminer quelle est l'information nécessaire à une prise de décision éclairée concernant les interventions gouvernementales afférentes à une production et à une consommation qui influencent positivement la réduction à la source ;
- mettre en commun les données qu'ils possèdent déjà à cet égard ;
- déterminer, le cas échéant, la meilleure façon de compléter ces données.

(5.50) Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation et à RECYC-QUÉBEC d'entreprendre l'élaboration d'un cadre d'intervention en matière de production et de consommation responsables qui permettra notamment de tendre vers une réduction à la source. Ce cadre devrait préciser les objectifs à atteindre, établir les actions prioritaires, déterminer clairement les responsabilités, et ce, en prenant en compte les orientations gouvernementales.

(5.58) Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor, de concert avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, de déterminer des objectifs en matière d'acquisitions de biens qui favorisent une consommation responsable et de fixer des attentes aux ministères et aux organismes.

(5.69) Nous avons recommandé au Centre de services partagés du Québec, au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, à RECYC-QUÉBEC et au Secrétariat du Conseil du trésor de mieux appuyer, à l'aide d'outils appropriés, les ministères et les organismes dans la mise en œuvre d'orientations gouvernementales en matière d'acquisitions écoresponsables.

(5.70) Nous avons recommandé au Centre de services partagés du Québec :

- d'établir des critères écoresponsables pour le choix des produits et de les utiliser de façon systématique dans le processus d'acquisition dont il est responsable, notamment afin de mieux encadrer ses agents affectés à l'approvisionnement ;
- d'améliorer ses outils d'information de gestion relativement aux produits possédant des caractéristiques environnementales et d'assurer la diffusion de cette information aux ministères et aux organismes afin de les guider dans leurs processus d'acquisition.

(5.72) Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de produire un état de situation périodique concernant l'orientation relative à la protection de l'environnement afin d'évaluer les progrès accomplis.

Vue d'ensemble

Préambule

5.7 Nos habitudes de consommation exigent une utilisation abondante de ressources naturelles et d'énergie et génèrent d'importantes quantités de résidus si l'on considère l'ensemble du cycle de vie des produits. Elles ont des retombées de toute nature, telles que la pollution du sol, de l'eau et de l'air ainsi que l'épuisement ou la dégradation des ressources, que celles-ci soient renouvelables ou non. Certains citoyens manifestent également leur opposition, notamment lors de l'ouverture ou de l'agrandissement de lieux d'élimination.

5.8 Dans le chapitre 5 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, tome II, nous nous sommes attardés à la gestion des matières résiduelles au Québec. Nous mettions entre autres l'accent sur la gestion sécuritaire des lieux d'élimination et les moyens utilisés pour mettre en valeur les matières résiduelles. Nous avions alors noté que, même s'il y avait un accroissement important du volume des matières récupérées, l'effet bénéfique était annulé, compte tenu d'une augmentation plus grande de la quantité de matières résiduelles générées.

5.9 La récente sortie du bilan 2006 confirme que cet accroissement s'est poursuivi. Le tableau 1 illustre la situation au Québec. En effet, il montre que, sur une période de 12 ans, pendant que les matières résiduelles récupérées s'accroissaient de 4,3 millions de tonnes métriques, les matières résiduelles générées augmentaient de 5,9 millions de tonnes métriques, ce qui représente une hausse de 85 p. cent.

Tableau 1
Matières résiduelles de 1994 à 2006*

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Matières générées (en tonnes métriques)	7 003 000	8 312 000	8 888 000	10 664 000	11 183 000	11 389 000	12 952 000
Matières éliminées (en tonnes métriques)	5 029 000	5 327 000	5 537 000	6 908 000	6 510 000	6 454 000	6 717 000
Matières récupérées (en tonnes métriques)	1 974 000	2 985 000	3 351 000	3 756 000	4 673 000	4 935 000	6 235 000
Taux de récupération							
Par rapport au total des matières générées	28	36	38	35	42	43	48
Par rapport au potentiel de valorisation**	33	40	42	39	47	49	52
Population	7 275 000	7 208 884	7 334 094	7 372 448	7 455 208	7 547 728	7 651 531
Taux par habitant							
Matières générées	0,96	1,15	1,21	1,45	1,50	1,51	1,69
Matières éliminées	0,69	0,74	0,75	0,94	0,87	0,86	0,88
Matières récupérées	0,27	0,41	0,46	0,51	0,63	0,65	0,81

* Les chiffres présentés excluent les données ayant trait aux boues.
** Le potentiel de valorisation représente la part des matières générées qui peut être mise en valeur.
Source : RECYC-QUÉBEC.

5.10 Pareille situation apparaît comme le reflet de nos modes de production et de consommation et les causes qui y sont associées sont nombreuses. Citons-en quelques-unes : l'augmentation du revenu disponible, des dépenses de consommation et du nombre de ménages ; la diversité et la complexité des produits ; une utilisation inadéquate de ceux-ci par le consommateur.

5.11 C'est pourquoi, après avoir rapporté l'an dernier la façon dont les activités du gouvernement à l'égard de la récupération et de l'élimination des matières résiduelles étaient gérées, nous avons jugé important de poser notre regard « en amont » du processus. De fait, nous avons voulu apprécier la manière dont il intervient à l'égard des actions de production et de consommation des biens, lesquelles influencent la quantité de résidus générés.

Modes de production et de consommation : les préoccupations remontent à plusieurs années.

5.12 Les préoccupations associées aux incidences des modes de production et de consommation remontent à un certain nombre d'années. Dès 1989, le gouvernement adoptait la *Politique de gestion intégrée des déchets solides*, laquelle proposait des principes privilégiant la réduction à la source. Le rapport de la Commission d'enquête sur la gestion des matières résiduelles

au Québec, intitulé *Déchets d'hier, ressources de demain* et produit par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 1997, faisait également mention de ce type de réduction. Les pistes que ce rapport présentait avaient trait à l'analyse du cycle de vie[2], à la préparation de plans de réduction, à l'élaboration de nouvelles politiques d'achat des gouvernements, à l'établissement d'objectifs liés à la réduction ainsi qu'au développement de méthodes qui permettent d'en évaluer l'atteinte.

5.13 Les extraits suivants résument bien l'esprit des propos échangés :

> La réduction à la source occupe la première place dans la hiérarchie des 3RV [réduction, réemploi, recyclage et valorisation] parce qu'elle se situe en amont des matières résiduelles. C'est une démarche de nature préventive qui vise à réduire le poids, le volume et la toxicité des biens produits qui sont à l'origine des déchets. Chez les producteurs, cette démarche se manifeste par une modification de la conception des produits et des emballages qui cherche à réduire les matières premières et l'énergie utilisées. Chez les citoyens, elle se traduit par une évaluation judicieuse de leurs besoins de consommation, qui tient compte des conséquences environnementales des produits achetés.
>
> […]
>
> La réduction à la source représente, pour plusieurs, le principe de base du développement durable et l'un des meilleurs investissements en gestion des matières résiduelles.

5.14 Bref, la gestion des matières résiduelles demande d'établir des mesures qui priorisent la réduction à la source aux étapes de conception des produits, de leur production, de leur distribution et de leur consommation. De telles mesures sont mises en œuvre par tous les acteurs, ce qui inclut le gouvernement, l'un des grands consommateurs de la société.

5.15 Au Québec, la réduction est de nouveau énoncée comme principe dans la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* (PQGMR), qui a succédé à la politique de 1989. On y mentionne d'ailleurs que les mesures favorisant la réduction à la source doivent être privilégiées en premier lieu, à moins qu'une analyse environnementale ne démontre le contraire.

Production et consommation responsables : un des 16 principes de la loi.

5.16 La *Loi sur le développement durable*, entrée en vigueur en 2006, réaffirme l'importance de favoriser des gestes de consommation et des activités de production plus responsables sur le plan social et environnemental. De fait, la production et la consommation responsables constituent l'un des 16 principes énoncés dans cette loi. De plus, le projet portant sur une stratégie gouvernementale de développement durable, qui a fait l'objet d'une consultation publique, propose une orientation qui est relative à ce principe.

5.17 Influencer la production et la consommation est d'une grande complexité ; en effet, cela nécessite d'intervenir dans les processus des entreprises de même que dans les habitudes de vie des citoyens. En matière de production de biens de consommation, on peut réduire la quantité de matières résiduelles, notamment en concevant des produits pour lesquels

2. D'après le Centre interuniversitaire de recherche sur le cycle de vie des produits, procédés et services (CIRAIG), l'analyse du cycle de vie est une méthode qui vise à évaluer les conséquences environnementales potentielles d'un produit ou d'un service pendant son cycle de vie, depuis l'extraction des matières premières jusqu'à l'élimination des déchets.

on adopte une approche de cycle de vie. Ainsi, on pourrait minimiser les incidences négatives sur l'environnement et les ressources tout en maintenant ou en augmentant les effets positifs aux points de vue économique et social. Pour ce qui est de la consommation de biens, des campagnes d'information et de sensibilisation ainsi que des mesures incitatives, voire coercitives, peuvent s'avérer nécessaires pour changer les habitudes, non seulement celles du citoyen et du décideur gouvernemental, mais également celles du gestionnaire institutionnel, du commerçant et de l'industriel.

Rôles et responsabilités

5.18 Tous les citoyens sont responsables de ce qu'ils consomment et, par conséquent, du volume de matières résiduelles générées qui découle de leur consommation. Il en est de même pour le gouvernement : chacun des ministères et des organismes a un rôle à jouer quant à l'influence qu'ils peuvent exercer sur les modes de production et de consommation de la société québécoise. Toutefois, étant donné que nos objectifs de vérification portent précisément sur l'encadrement gouvernemental, nous nous sommes intéressés particulièrement à certaines entités qui ont un rôle prépondérant à ce chapitre, compte tenu de la nature de leur mission et de leurs mandats.

Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

5.19 Le MDEIE a pour mission de « soutenir le développement économique, l'innovation et l'exportation ainsi que la recherche en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs des domaines économiques, scientifiques, sociaux et culturels, dans une perspective de création d'emplois, de prospérité économique, de développement scientifique et de développement durable ».

5.20 À ce titre, il intervient notamment auprès des entreprises manufacturières, des commerçants, des acteurs engagés dans la recherche et l'innovation et des exportateurs. Il peut ainsi exercer une influence auprès des intervenants du domaine en ce qui concerne la conception, la fabrication et la mise en marché des produits. Mentionnons que la capacité des entreprises québécoises à relever les défis qui sont liés à ces activités ainsi qu'à gérer les risques environnementaux aura un impact considérable sur leur performance et sur leur compétitivité à l'avenir. L'accès aux capitaux, aux clients et aux décideurs sur le plan international dépend d'ailleurs de plus en plus de la performance environnementale des entreprises.

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

5.21 Par sa mission qui est « d'assurer la protection de l'environnement et des écosystèmes naturels pour contribuer au bien-être des générations actuelles et futures », le MDDEP est lui aussi un acteur important, que ce soit sur le plan de la production ou sur celui de la consommation. La réduction, la mise en valeur et la gestion des matières résiduelles constituent l'un des domaines dans lesquels il exerce son activité. De même, il est responsable de la promotion du développement durable au sein de l'Administration et de la société québécoise.

RECYC-QUÉBEC

5.22 Société d'état créée en 1990, RECYC-QUÉBEC joue également un rôle en la matière. En effet, elle doit assurer une bonne partie de la mise en œuvre de la PQGMR. Son mandat est de « promouvoir, de développer et de favoriser la réduction, le réemploi, la récupération et le recyclage de contenants, d'emballages, de matières ou de produits ainsi que leur valorisation dans une perspective de conservation des ressources ». Il est notamment de son ressort de mener des activités de promotion ainsi que d'apporter de l'aide aux entreprises qui œuvrent dans le domaine.

Secrétariat du Conseil du trésor

5.23 Les ministères et les organismes ont la pleine responsabilité de réaliser leurs acquisitions de biens et de services auprès des fournisseurs dans le respect des lois et des règlements en vigueur. Pour les encadrer et les guider dans cette tâche, le SCT a un rôle essentiel à remplir. Il intervient notamment en matière de gestion des contrats et des ressources matérielles ; de plus, il doit s'assurer que l'encadrement réglementaire est optimal.

5.24 Le Sous-secrétariat aux marchés publics a le mandat de coordonner l'application de la *Politique sur les marchés publics*, de proposer des politiques, des règlements et des directives en relation avec la gestion des biens et des services, de traiter les demandes d'autorisation particulières provenant des ministères et organismes et de leur offrir une expertise-conseil sur les pratiques d'acquisition de biens, de services et de travaux de construction.

Centre de services partagés du Québec

5.25 Le CSPQ, dont la loi constitutive a été mise en vigueur en deux temps, soit en juin et en décembre 2005, a également un rôle important à jouer quant à l'influence qu'il peut avoir auprès de ses fournisseurs et de sa clientèle. Il veille entre autres à ce que les ministères et les organismes de la fonction publique puissent acheter des biens et des services de qualité. Ces achats doivent être faits dans le respect des orientations gouvernementales précisées dans la *Politique sur les marchés publics*, notamment celle portant sur la protection de l'environnement. Ils doivent aussi être effectués au meilleur coût possible et en conformité avec la réglementation et les normes d'accessibilité, d'équité et de transparence en vigueur.

5.26 Les ministères et les organismes budgétaires ont l'obligation d'effectuer les achats de biens dont le prix est supérieur à 25 000 dollars par l'entremise du CSPQ. Ce dernier constitue également des regroupements d'achats, lesquels visent à réduire les coûts administratifs et à réaliser des économies d'échelle pour l'administration publique. Au cours de l'année 2005-2006, la valeur des contrats d'acquisition de biens négociés par le CSPQ atteignait près de 360 millions de dollars.

Objectifs et portée de notre vérification

5.27 La présente vérification se veut complémentaire aux travaux menés l'an dernier sur la gestion des matières résiduelles. Nous nous sommes intéressés cette fois à certaines interventions du gouvernement favorisant la production et la consommation responsables, qui vont notamment dans le sens de la réduction à la source. Nous avons porté notre attention sur deux éléments particuliers de la question qui, selon nous, revêtent une grande importance en raison de l'effet d'entraînement qu'ils peuvent avoir. D'abord, nous avons évalué dans quelle mesure les actions de certaines entités clés en matière d'encadrement gouvernemental favorisent une production et une consommation responsables au sein de la société québécoise de façon à assurer la conservation des ressources et à limiter le volume de matières résiduelles générées. Par la suite, nous nous sommes penchés sur les orientations et les pratiques gouvernementales ayant trait à l'acquisition de biens et nous avons voulu savoir si celles-ci favorisaient une consommation responsable de la part de l'Administration.

5.28 Bien que tous les ministères et organismes soient concernés par le sujet à l'étude, nos travaux ont été réalisés principalement auprès du CSPQ, du MDDEP, du MDEIE, de RECYC-QUÉBEC et du SCT. Nous avons réalisé des entrevues auprès des représentants de ces entités et avons analysé l'information disponible. En ce qui concerne l'objectif portant sur les pratiques d'acquisition gouvernementales, nous avons exclu de la portée de notre vérification les travaux de construction, les services et les acquisitions effectuées par les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation. Nous avons ciblé les contrats d'approvisionnement qui s'élevaient, en 2005-2006, à 641 millions de dollars. Nous avons recueilli, au moyen d'un sondage, des renseignements auprès de 13 ministères et organismes quant à leurs pratiques d'acquisition de biens. Les entités sondées ont déclaré au SCT avoir conclu des contrats d'approvisionnement supérieurs à 1 000 dollars pour un total de 303 millions de dollars en 2005-2006. Ces entités sont présentées à l'annexe 2.

5.29 Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation liés à ce mandat sont exposés à l'annexe 1. Nos travaux se sont échelonnés d'avril à octobre 2007, mais certaines de nos constatations se rapportent à des situations antérieures.

Résultats de notre vérification

Encadrement gouvernemental

5.30 Tendre vers une production et une consommation responsables, c'est aussi accepter d'utiliser efficacement les ressources naturelles en vue de diminuer leur épuisement prématuré ou leur surexploitation, de protéger l'environnement contre différents types de pollution et, en définitive, de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie.

5.31 Comme nous l'avons mentionné précédemment, les matières résiduelles sont l'une des conséquences de nos modes de production et de consommation. Pour que l'on parvienne à réduire ces matières, il est essentiel que des actions soient accomplies aux étapes de conception, de production, de distribution et de consommation des biens. Ces actions peuvent être par exemple de réduire l'emballage d'un produit ou encore de rendre ce dernier plus durable en termes de vie utile.

Les matières résiduelles sont une conséquence de nos façons de produire et de consommer.

5.32 Les acteurs concernés par la question, tant privés que publics, sont nombreux et les enjeux en cause sont complexes. C'est pourquoi le gouvernement doit, tout d'abord, avoir le juste portrait de la consommation que fait la société québécoise de même qu'être en mesure d'évaluer l'incidence des modes de production actuels afin de choisir où ses actions seront les plus pertinentes et les plus profitables. Ensuite, une stratégie d'intervention doit être élaborée pour déterminer les principales actions gouvernementales à mettre en œuvre et inciter la société à évoluer vers des modes de production et de consommation responsables. C'est alors seulement que tous les acteurs, notamment les ministères et les organismes, pourront agir de manière cohérente et efficace en vue d'améliorer la situation.

5.33 Nos travaux nous ont permis de constater que les actions en matière d'encadrement gouvernemental ne sont pas suffisamment organisées pour favoriser une consommation et une production responsables. Cela atténue l'influence que l'État pourrait avoir sur la société québécoise quant à la réduction à la source et à la conservation des ressources. De fait, les ministères et les organismes vérifiés ne disposent pas de toute l'information nécessaire pour appuyer la prise de décision et aucune stratégie d'ensemble n'encadre les actions dans ce domaine.

Actions insuffisamment organisées en matière d'encadrement gouvernemental.

Information sur l'état de situation

5.34 Afin d'être en mesure d'influencer la société et de la guider vers une production et une consommation responsables, le gouvernement doit disposer d'une information suffisamment détaillée concernant la consommation des Québécois et les modes de production. Une telle information est, bien entendu, constituée de données économiques portant notamment sur les ventes et les tendances du marché. Il est important d'y associer des renseignements liés à la nature des biens, tels le poids, le volume, les composantes, de même qu'une évaluation de l'impact social et environnemental des biens durant toute leur vie utile. Cette information est nécessaire afin d'établir un diagnostic et ensuite de déterminer les pistes de solution les plus à même d'atténuer l'impact de la consommation et des modes de production sur les ressources utilisées, les matières résiduelles générées ainsi que les résultats économiques.

5.35 Les entités vérifiées détiennent de l'information sur la consommation des Québécois ainsi que sur les producteurs de biens. De par son mandat, le MDEIE utilise surtout des données économiques liées à la production et à la vente au détail. Il dispose également de données démographiques et sociologiques à l'égard de la consommation. Ces données servent à différentes fins pour appuyer la prise de décision, par exemple déterminer des marchés à développer ou encore cibler des secteurs économiques prioritaires.

5.36 Pour sa part, RECYC-QUÉBEC possède de l'information sur le nombre ainsi que la nature des produits vendus et sur la quantité de matières résiduelles pour certains types de produits, comme les pneus hors d'usage ou des produits relatifs aux technologies de l'information et des télécommunications.

5.37 Dans le cadre de son mandat de coordination et de soutien à l'égard du développement durable, le MDDEP exerce une veille qui lui a permis d'enrichir sa connaissance des bonnes pratiques dans le domaine. Entre autres, il propose aux ministères et aux organismes des sites Internet pertinents en la matière ainsi qu'un guide sur la prise en compte des principes du développement durable, lequel traite notamment de la production et de la consommation responsables.

L'information est insuffisante pour avoir un portrait complet.

5.38 Sous sa forme actuelle, l'information répond surtout à des besoins associés aux mandats particuliers du MDDEP, du MDEIE et de RECYC-QUÉBEC. Toutefois, son utilité serait augmentée si les données nécessaires étaient mises en relation afin d'avoir un portrait plus complet de la situation. Ainsi, malgré les différents travaux réalisés auprès des entités vérifiées, nous n'avons pas été en mesure de recenser d'information significative qui permettrait de prendre des décisions éclairées à l'égard des actions à entreprendre en priorité afin d'influencer positivement la consommation de notre société.

5.39 À titre d'exemple, nous avons tenté, à partir de données disponibles chez RECYC-QUÉBEC, de préciser d'où provient exactement la hausse des matières résiduelles générées au fil des ans. Les travaux d'analyse n'ont pas permis d'obtenir d'information suffisamment précise et complète sur la provenance et la nature de l'ensemble des matières résiduelles générées afin de déterminer les moyens d'intervention gouvernementaux les plus efficaces pour en diminuer la quantité.

5.40 Si l'on veut influencer positivement la production et la consommation, il faudra répondre à certaines questions primordiales. Par exemple, quelles sont les habitudes de consommation qui ont l'impact le plus négatif sur l'environnement, la société et l'économie? Quelles sont les options les plus prometteuses et optimales? Quels changements dans les modes de production auraient pour effet de diminuer les incidences environnementales et sociales tout en satisfaisant quand même les besoins des consommateurs? Comment faire en sorte que ceux-ci prennent des décisions éclairées à l'égard de leur consommation? Dans quels domaines l'internalisation des coûts devrait-elle être considérée en priorité? Il faut reconnaître que répondre à ces questions constitue tout un défi.

5.41 Des pratiques intéressantes ont été recensées en Europe et aux Etats-Unis. En effet, on compile, on analyse et on divulgue des données relatives au volume et à la nature des biens qui peuvent orienter les interventions liées à la réduction à la source. Ces données, combinées à celles de nature économique, facilitent la prise de décision. Par exemple, au Royaume-Uni, des recherches sur l'analyse des flux de matières[3] associées à des données économiques ont été réalisées en vue d'aider à la prise de décision, entre autres dans le cadre de la planification des interventions relatives à la consommation et à la production durables. De telles initiatives vont dans le sens des recommandations formulées par l'organisation appelée Programme des Nations Unies pour l'environnement, lesquelles proposent aux gouvernements de réunir des renseignements précis sur les modes et les niveaux de consommation.

5.42 En l'absence d'une information suffisamment détaillée et complète sur la consommation des Québécois ainsi que sur l'impact des modes de production et de consommation actuels, il s'avère difficile de déterminer quelles sont les interventions gouvernementales prioritaires et d'élaborer une stratégie en conséquence.

Il s'avère difficile de déterminer les interventions prioritaires.

5.43 Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation et à RECYC-QUÉBEC, et ce, en concertation, de :

- déterminer quelle est l'information nécessaire à une prise de décision éclairée concernant les interventions gouvernementales afférentes à une production et à une consommation qui influencent positivement la réduction à la source ;
- mettre en commun les données qu'ils possèdent déjà à cet égard ;
- déterminer, le cas échéant, la meilleure façon de compléter ces données.

Stratégie d'intervention

5.44 Les pouvoirs publics jouent un rôle important dans la création des conditions générales à l'intérieur desquelles la société pourra atteindre ses objectifs en matière de consommation et de production responsables et, par conséquent, créer un effet sur la réduction à la source. C'est cependant une mission d'une grande complexité, notamment en raison des nombreux intervenants ainsi que des enjeux économiques, sociaux et environnementaux en cause. La mise en place d'une stratégie d'intervention gouvernementale revêt donc une grande importance si l'on veut déterminer adéquatement les principaux secteurs où il est le plus urgent et pertinent d'agir.

5.45 Des organisations, comme le Programme des Nations Unies pour l'environnement, encouragent depuis plusieurs années la mise en place de stratégies gouvernementales à cet égard. Ces stratégies peuvent influer sur les différentes étapes du processus de production et de consommation. Par exemple, elles pourraient viser l'amélioration de la productivité des ressources dans le secteur industriel, une meilleure internalisation des coûts des matériaux et de l'énergie utilisée dans le processus de production ou encore une modification des comportements d'achat des consommateurs.

3. L'analyse des flux de matières est une forme de comptabilité appliquée à l'environnement. Au lieu d'établir le bilan des fonds et capitaux, elle s'applique aux substances et aux produits ayant un impact environnemental.

5.46 Au Québec, il n'y a pas encore de stratégie qui encadre les acteurs dans le domaine de la production et de la consommation responsables et qui précise les objectifs à atteindre, ce qui pourrait influencer la réduction à la source. Actuellement, c'est la PQGMR qui s'approche le plus de ce type de stratégie. On y indique clairement qu'à moins qu'une analyse environnementale ne démontre le contraire, la réduction doit être privilégiée, et ce, avant la récupération. Cependant, peu d'actions concrètes sont rattachées à la réduction.

Pas de stratégie pour encadrer les acteurs du domaine.

5.47 En effet, la politique met plutôt l'accent sur l'atteinte de taux de récupération ainsi que sur la sécurisation des lieux d'élimination. Par conséquent, les attentes envers les entités gouvernementales, les efforts investis de même que le suivi et la reddition de comptes qui en découlent portent essentiellement sur les actions visant une amélioration par rapport à ces deux priorités. Bref, les interventions ciblant la réduction sont plutôt limitées pour ce qui est des entités vérifiées.

5.48 Nos travaux ont tout de même permis de recenser certaines interventions qui, sans viser prioritairement la réduction à la source, peuvent avoir une influence sur celle-ci. Par exemple, en ce qui a trait aux activités de sensibilisation, RECYC-QUÉBEC propose des guides sur la consommation responsable et la réduction à la source. En outre, le programme « VISEZ juste ! » véhicule des messages de réduction à la source. De même, le MDDEP a élaboré des règlements qui peuvent avoir un effet sur la réduction. À titre d'exemple, les règlements portant sur les huiles, les peintures, les redevances à l'élimination et les compensations pour les services municipaux sont des mesures qui peuvent influencer la réduction à la source.

5.49 L'échéance de la PQGMR en 2008 nous paraît un moment privilégié pour repenser les efforts qui doivent être accordés à la réduction et pour déterminer les principaux acteurs qui seront appelés à y contribuer. C'est important, d'autant plus que la *Loi sur le développement durable* énonce des principes dont l'un porte sur la production et la consommation responsables. Des actions soutenues de plusieurs acteurs gouvernementaux seront nécessaires si l'on veut réussir à prendre en compte ce principe.

L'échéance de la politique : un moment privilégié pour s'ajuster.

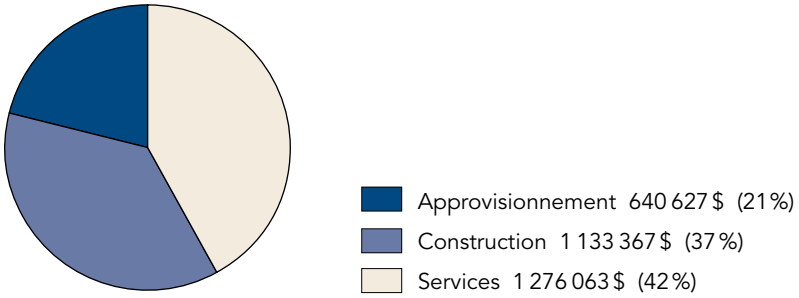
5.50 Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation et à RECYC-QUÉBEC d'entreprendre l'élaboration d'un cadre d'intervention en matière de production et de consommation responsables qui permettra notamment de tendre vers une réduction à la source. Ce cadre devrait préciser les objectifs à atteindre, établir les actions prioritaires, déterminer clairement les responsabilités, et ce, en prenant en compte les orientations gouvernementales.

Pratiques d'acquisition de biens propres à l'Administration

5.51 Les organisations publiques peuvent exercer une influence à l'égard de la production et de la consommation responsables favorisant la réduction à la source et donner un signal sur les marchés. On s'attend donc à ce que le gouvernement soit exemplaire et qu'il adopte des orientations et des pratiques d'acquisition en la matière.

5.52 Pour les entités assujetties au *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics*, les achats représentent des dépenses importantes. En 2005-2006, les contrats supérieurs à 1 000 dollars, relatifs à l'approvisionnement, aux services et à la construction, ont atteint 3 milliards de dollars. Il faut rappeler que ce montant n'inclut pas les achats effectués par les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation. Nous avons analysé de quelle façon était gérée une partie de ces achats, soit les acquisitions de biens (équipements informatiques, fournitures de bureau, véhicules à moteur, etc.). Le graphique 1 montre que les contrats d'acquisition de biens apparaissant sous le thème « Approvisionnement » s'élèvent à 641 millions de dollars pour l'exercice 2005-2006.

Graphique 1
Contrats conclus par les ministères et les organismes (2005-2006)



Valeur des contrats : 3 050 057 $

Source : SCT.

5.53 Pour ce qui est des acquisitions, les préoccupations gouvernementales à l'égard de la protection de l'environnement remontent à environ 15 ans. En 1992, une refonte de la politique d'achat du Québec a eu notamment pour but d'introduire de nouvelles règles, dont celle d'encourager l'acquisition de produits et l'utilisation de solutions de manière à maintenir et à améliorer la qualité de l'environnement. En 1997, le BAPE a recommandé au gouvernement du Québec et aux municipalités d'adopter des politiques d'achat et des pratiques de gestion qui favorisent la réduction à la source. En 1999, la *Politique sur les marchés publics*, qui a été mise à jour en 2001, a repris l'orientation portant sur la protection de l'environnement, laquelle avait été introduite en 1992. Nous nous serions attendus à ce qu'une telle orientation, qui est de nature à contribuer à une consommation responsable et qui remonte à plusieurs années, soit entièrement prise en compte dans les pratiques gouvernementales, ce qui n'est pas le cas.

5.54 La plupart des entités sondées, soit 9 sur 13, nous ont affirmé qu'elles ont peu ou pas intégré de critères écoresponsables[4] dans leurs processus d'acquisition. Or, ces 9 entités ont conclu des contrats d'acquisition de biens de plus de 1 000 dollars qui représentent 42 p. cent de ceux de l'ensemble des entités sondées en 2005-2006. Ce manque d'intégration des critères peut être lié à différentes causes. Tout d'abord, l'orientation gouvernementale incluse dans la politique est demeurée à l'état d'intention et n'a pas été accompagnée d'attentes précises qui auraient permis à l'Administration de bien diriger les efforts des entités. Ensuite, les outils développés à ce jour n'aident pas suffisamment les personnes engagées dans le processus d'acquisition à intégrer des pratiques écoresponsables ou ils ne sont pas assez utilisés. Enfin, on n'a pas produit de bilan à ce sujet, ce qui aurait permis de juger de l'évolution de la situation et d'ajuster le tir au besoin.

L'orientation sur l'environnement est demeurée à l'état d'intention.

Orientations et objectifs

5.55 C'est actuellement la *Politique sur les marchés publics* qui oriente les ministères et les organismes en matière d'acquisitions. Elle contient huit orientations, dont l'une porte explicitement sur la protection de l'environnement. Cette dernière a pour but d'inciter les ministères et les organismes à acquérir des produits et à utiliser des moyens qui permettent de maintenir et d'améliorer la qualité de l'environnement. Entre autres, les entités peuvent lancer des appels d'offres auxquels seuls les fournisseurs dont les produits et services protègent l'environnement ont la possibilité de soumissionner ou elles peuvent « appliquer à leur égard une marge préférentielle raisonnable ».

5.56 Jusqu'à maintenant, cette orientation n'a pas été complétée par des objectifs clairs et des attentes précises n'ont pas été formulées aux ministères et organismes afin de bien diriger leurs efforts. On s'est fié à leur bonne volonté pour qu'ils intègrent cette orientation dans leur gestion. Dans notre sondage, très peu d'entités ont mentionné avoir modifié leur cadre de gestion en conséquence.

On n'a pas précisé les objectifs ni fixé les attentes.

5.57 Nos recherches ont permis de relever quelques pratiques intéressantes à ce chapitre. Entre autres, le gouvernement fédéral américain et certains États ont établi des objectifs environnementaux en matière d'acquisitions. On y trouve par exemple un objectif portant sur l'acquisition de produits électroniques par les agences fédérales, lesquels doivent satisfaire à au moins 95 p. cent des exigences contenues dans l'outil d'évaluation environnementale des produits électroniques, à moins qu'il n'y ait aucune norme pour un produit en particulier. D'autres objectifs portent sur l'acquisition de papier contenant des fibres recyclées ou d'autres caractéristiques. De même, le *Manitoba's Sustainable Development Procurement Guidelines* de 2000 présente des orientations et des lignes directrices devant guider les achats et le partage clair des responsabilités entre les entités gouvernementales.

4. Le concept d'écoresponsabilité recouvre des exigences liées à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et au progrès social, qui favorisent le développement économique. Aux fins de notre vérification, nous avons abordé ce concept plus particulièrement sous l'angle de l'environnement et de la réduction à la source.

5.58 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor, de concert avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, de déterminer des objectifs en matière d'acquisitions de biens qui favorisent une consommation responsable et de fixer des attentes aux ministères et aux organismes.

Outils d'aide à la mise en œuvre

5.59 Pour que les personnes engagées dans le processus d'acquisition au sein de l'Administration puissent comprendre le concept d'acquisition écoresponsable et se l'approprier, il importe qu'elles aient les outils nécessaires. Ces outils peuvent prendre plusieurs formes : sensibilisation et formation du personnel ; élaboration de directives claires ; utilisation d'une approche de cycle de vie ; établissement de critères écoresponsables précis dont les ministères et les organismes devraient tenir compte dans leurs processus d'acquisition.

Peu d'outils pour introduire le concept d'écoresponsabilité.

5.60 Or, peu d'outils ont été suggérés aux ministères et aux organismes pour mettre en oeuvre l'orientation relative à l'environnement et introduire le concept d'écoresponsabilité dans leurs processus. D'ailleurs, notre sondage montre que les entités ont eu surtout accès à des outils de sensibilisation, tels la Journée sur les acquisitions ou encore des ateliers sur le sujet.

5.61 Quelques outils mériteraient tout de même que les ministères et les organismes leur accordent davantage d'attention. Par exemple, l'outil d'évaluation des pratiques d'approvisionnement écologique (Éco-Éval), disponible auprès de la Commission de coopération environnementale, permet aux professionnels de l'approvisionnement d'évaluer l'ensemble des pratiques d'acquisition des produits et services de leur organisation sous l'angle du respect de l'environnement. Il a d'ailleurs été utilisé par le CSPQ pour évaluer ses pratiques en la matière.

5.62 De même, un extranet gouvernemental a été mis récemment à la disposition des ministères et organismes par le MDDEP dans le contexte de l'application de la *Loi sur le développement durable*. Le contenu de cet extranet pourrait avoir une utilité en ce qui a trait à la consommation responsable, laquelle influence la réduction à la source.

5.63 Au CSPQ, la Politique interne d'acquisitions écoresponsables guide la Direction générale des acquisitions dans ses pratiques d'achat. Nous nous serions attendus à ce que les processus internes de ce dernier intègrent davantage de préoccupations écoresponsables, comme une utilisation plus systématique de critères d'acquisitions écoresponsables. Actuellement, on trouve ces critères particulièrement pour certains produits du domaine des technologies de l'information, tels que le respect de la certification « Energy Star », l'usage d'un emballage qui n'est pas fait de styromousse ou d'autres matériaux non récupérables. Le développement de critères pour d'autres produits permettrait de mieux guider les agents affectés à l'approvisionnement relativement aux actions qu'ils doivent accomplir.

5.64 Les ministères et les organismes qui veulent effectuer l'achat de fournitures de bureau ou utiliser les regroupements d'achats peuvent consulter le portail d'approvisionnement du CSPQ. Mis à part quelques produits, comme ceux contenant des fibres recyclées, il est toutefois difficile de trouver des produits qui possèdent des caractéristiques environnementales, tel un bien constitué de ressources renouvelables. Ces caractéristiques peuvent être représentées par un sceau ou un signe spécial indiquant que les produits sont moins nuisibles pour l'environnement. D'ailleurs, notre sondage le confirme : une grande majorité des entités ont répondu qu'elles ne pouvaient pas repérer facilement ces produits.

Il est difficile de trouver des produits ayant des caractéristiques environnementales.

5.65 Le fait que le système d'information de gestion du CSPQ n'offre pas de vue d'ensemble des produits ayant des caractéristiques environnementales peut expliquer la situation observée. En outre, peu de nouveaux produits ayant de telles caractéristiques ont été ajoutés aux 10 déjà approuvés par la Commission permanente des achats de 1993 à 1996.

5.66 L'insuffisance des outils en matière d'acquisitions écoresponsables, combinée à l'absence d'attentes clairement exprimées, ne facilite pas la mise en œuvre par les ministères et les organismes de l'orientation associée à la protection de l'environnement. Les résultats du sondage que nous avons mené auprès des ministères et des organismes confirment ce constat.

5.67 Une grande majorité des entités sondées mentionnent ne pas avoir fait d'analyse de leurs habitudes de consommation afin d'évaluer les pistes d'amélioration possibles. De même, environ la moitié des entités sondées n'auraient que peu ou pas apporté de changements dans leurs pratiques d'acquisition au regard de l'orientation portant sur la protection de l'environnement.

5.68 Par ailleurs, nous avons recensé de bonnes pratiques dans le domaine. Par exemple, le site Web U.S. General Service Administration est intéressant, car il donne la possibilité de repérer facilement plusieurs produits ayant des caractéristiques environnementales. Un outil similaire est disponible également pour l'État de la Caroline du Nord.

5.69 Nous avons recommandé au Centre de services partagés du Québec, au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, à RECYC-QUÉBEC et au Secrétariat du Conseil du trésor de mieux appuyer, à l'aide d'outils appropriés, les ministères et les organismes dans la mise en œuvre d'orientations gouvernementales en matière d'acquisitions écoresponsables.

5.70 Nous avons recommandé au Centre de services partagés du Québec :

- d'établir des critères écoresponsables pour le choix des produits et de les utiliser de façon systématique dans le processus d'acquisition dont il est responsable, notamment afin de mieux encadrer ses agents affectés à l'approvisionnement ;
- d'améliorer ses outils d'information de gestion relativement aux produits possédant des caractéristiques environnementales et d'assurer la diffusion de cette information aux ministères et aux organismes afin de les guider dans leurs processus d'acquisition.

Bilan de la situation

5.71 Faire périodiquement un bilan de la situation afin d'évaluer les progrès accomplis par les ministères et les organismes eu égard aux orientations gouvernementales est une étape clé. Le SCT est responsable de la *Politique sur les marchés publics*. À ce jour, il n'a pas développé de mécanisme qui lui permettrait d'évaluer le degré de mise en oeuvre de l'orientation relative à la protection de l'environnement, qui est incluse dans la politique. Par exemple, on ne sait pas à combien s'élèvent les achats gouvernementaux de papier contenant des fibres recyclées, alors que ce type d'achats est recommandé depuis plusieurs années. Ainsi, il ne peut ni évaluer les progrès accomplis, ni mesurer l'influence sur les marchés, ni déceler les correctifs à apporter.

Pas de bilan pour évaluer les progrès accomplis.

5.72 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de produire un état de situation périodique concernant l'orientation relative à la protection de l'environnement afin d'évaluer les progrès accomplis.

5.73 **Commentaires du Centre de services partagés du Québec**

« **Outils d'aide à la mise en œuvre.** Le CSPQ est d'accord avec la nécessité d'assurer la cohésion des actions au plan gouvernemental, mais estime que cette cohésion doit d'abord s'inscrire au travers de la stratégie gouvernementale de développement durable. En étant ainsi fédérées, les actions auront une portée beaucoup plus structurante et les résultats escomptés seront mieux ciblés.

« Cependant, compte tenu de sa mission et de ses activités ainsi que de ses relations avec ses clients et ses fournisseurs, le CSPQ estime qu'il peut contribuer par des actions concrètes à l'atteinte des orientations et objectifs gouvernementaux en développement durable. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les pratiques en acquisitions.

« Ainsi, depuis 2004, la Direction générale des acquisitions (DGACQ), qui relève maintenant du CSPQ, a entrepris un virage afin d'écologiser ses pratiques d'acquisition. Cette démarche a été mise en œuvre de sa seule initiative dans un contexte où les acquisitions écoresponsables ne faisaient pas l'objet d'orientation spécifique au plan gouvernemental. Les premiers efforts de sensibilisation auprès des conseillers en approvisionnement, des fournisseurs et des clients ont donc été amorcés avant même l'adoption de la *Loi sur le développement durable*.

« Cependant, il y a lieu de nuancer l'affirmation à l'effet que le CSPQ peut avoir "un rôle important à jouer quant à l'influence qu'il peut avoir" auprès de ses fournisseurs et de sa clientèle. En effet, dans les limites du cadre réglementaire en vigueur, les pouvoirs du CSPQ en matière d'acquisitions écoresponsables se limitent à encourager ses clients à privilégier les produits et services écoresponsables qu'il offre. Le CSPQ peut également demander à ses fournisseurs de proposer des produits et services écoresponsables. Rappelons cependant que la définition des besoins et les décisions finales d'achats relèvent des ministères et organismes. Le CSPQ doit donc respecter les besoins exprimés par ses clients.

« Le CSPQ a déjà entrepris des activités de formation et de sensibilisation auprès de son personnel et des gestionnaires des ressources matérielles des ministères et organismes (M/O). À l'égard de la recommandation du Vérificateur général, le CSPQ compte poursuivre ce travail, dans les limites de son mandat. À ce titre, l'organisation peut diffuser

de l'information sur la démarche amorcée vers le développement durable et son offre de produits plus écoresponsables. Elle peut aussi proposer des conseils et des outils d'aide à la décision aux acheteurs de l'administration publique, comme cela a d'ailleurs déjà été fait. Ainsi, le CSPQ favorise le partage des connaissances et des meilleures pratiques en matière d'achats écoresponsables avec l'ensemble de ses partenaires.

« Le CSPQ s'est doté en 2005 d'une première politique interne des acquisitions écoresponsables. La diffusion de cette politique a servi, entre autres, à informer ses clients et fournisseurs sur la démarche entreprise ainsi qu'à sensibiliser son personnel. Cette politique interne est d'ailleurs en cours de révision afin de guider davantage les conseillers en approvisionnement.

« Cependant, malgré le travail d'information sur le terrain, la recommandation du Vérificateur général portant sur l'établissement et l'utilisation de critères écoresponsables est difficilement réalisable à moyen terme, et ce, en tenant compte de plusieurs facteurs :

- Les lois et les règlements en vigueur limitent la prise en compte de certaines considérations liées au développement durable. Mentionnons, à titre d'exemple, des critères qui pourraient favoriser l'achat local ou encore des ententes avec des entreprises d'économie sociale. Les seuls critères obligatoires prévus par la réglementation en ce moment sont le prix et la qualité.
- Certains des produits sont proposés dans le cadre de regroupements, afin de permettre des économies d'échelle pour l'ensemble des M/O, et d'autres produits sont vendus à la suite d'achats mandatés. Dans ce cas précis, les M/O ont le dernier mot et le rôle du CSPQ en est donc un de conseiller lors de la définition des besoins. Il apparaît difficile, dans les limites actuelles de son mandat, que le CSPQ puisse appliquer des critères écoresponsables à tous ses achats.
- Le CSPQ offre plus de 600 produits aux M/O, de nature bien différente. Identifier des critères écoresponsables significatifs qui peuvent s'appliquer à cette gamme de produits est un exercice complexe. Certains outils d'aide à la décision sont exigeants : mentionnons comme exemple l'analyse du cycle de vie. De plus, certains produits commandent aussi une analyse plus poussée, par exemple les véhicules automobiles, afin d'identifier les choix les plus responsables pour l'environnement et la société.
- Tel que vérifié par un sondage interne en 2006, la notion de développement durable est peu familière aux fournisseurs qui ne sont pas toujours en mesure de fournir de l'information en réponse à des critères écoresponsables. De plus, pour l'instant, une minorité de fournisseurs présentent une offre de produits écoresponsables.

« Le CSPQ compte bonifier son offre écoresponsable de produits. Dans un premier temps, deux types de produits sont visés, étant donné leur impact :

- les produits ayant une incidence environnementale élevée (ex. : automobiles) ;
- les produits consommés en grande quantité (ex. : papier).

« Pour ces produits, des critères écoresponsables seront ajoutés. Le CSPQ compte aussi poursuivre ses efforts afin de mobiliser davantage son personnel et lui donner les outils et les ressources nécessaires pour intégrer davantage dans leur travail les notions liées à l'écoresponsabilité en matière d'acquisitions.

« De plus, ajoutons que des actions sont présentement en cours afin de faire connaître davantage les produits écoresponsables qui sont déjà offerts par le CSPQ à ses clients, dans le cadre des regroupements d'achats.

« Le CSPQ contribuera aux objectifs de la stratégie gouvernementale de développement durable (SGDD) lorsqu'elle sera adoptée, en diffusant un document qui précisera ses objectifs, ses activités et ses interventions en développement durable. Le CSPQ évaluera annuellement l'atteinte de ses objectifs particuliers et de ses actions.

« La mise en œuvre de la SGDD donnera des indications plus claires au CSPQ quant aux orientations qu'il doit prendre en matière d'acquisitions écoresponsables. Le CSPQ est ouvert à collaborer avec les organisations liées au volet réglementation et législatif en matière d'acquisitions écoresponsables.

« En ce qui concerne la recommandation portant sur l'amélioration de ses outils d'information de gestion relativement aux produits possédant des caractéristiques environnementales, le CSPQ entend poursuivre son travail d'information et de sensibilisation en matière d'acquisitions écoresponsables auprès de son personnel, de ses clients et de ses fournisseurs.

« Parmi ses activités, le CSPQ poursuivra une veille sur les meilleures pratiques d'acquisitions écoresponsables dans les entreprises privées et les administrations publiques. Un centre de documentation virtuel (intranet) est déjà à la disposition des conseillers en acquisition. Des documents en lien avec le développement durable y sont déposés, de même que les présentations et formations qui leur sont proposées. Certains documents, tels que l'outil Éco-Éval, sont aussi diffusés sur le Portail d'approvisionnement (Web) afin de sensibiliser sa clientèle. D'autres seront ajoutés, soit au fil de leur production ou de leur identification lors de ses recherches ».

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

« **Commentaires généraux.** L'État joue un rôle clé pour sensibiliser la population aux pratiques liées au développement durable et à leur intégration dans les mœurs. Les ministères et organismes sont, à cet égard, des acteurs incontournables pour stimuler et accroître la participation à des choix qui vont permettre un développement durable. L'adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale de la *Loi sur le développement durable* constitue un des jalons marquants de la démarche vers un développement durable.

« Responsable de l'application de la *Loi sur le développement durable*, le MDDEP, à titre de coordonnateur et en collaboration avec de nombreux ministères et organismes, a soumis récemment à la consultation publique un projet de stratégie gouvernementale de développement durable conformément à la loi. Ce dernier contient une orientation ciblant expressément la production et la consommation responsables dans lequel sont rattachés des objectifs. À l'issue de la consultation publique en cours, le projet de stratégie sera bonifié puis soumis prochainement à son adoption par le gouvernement. Dès lors, les ministères et organismes seront engagés à produire, à rendre publics et à mettre en œuvre notamment des plans d'action devant contribuer directement à l'atteinte des objectifs et orientations de la stratégie.

« Conséquemment, la réponse gouvernementale aux préoccupations véhiculées dans le rapport du commissaire au développement durable à l'égard de la production et de la consommation responsables trouve écho dans la stratégie et les futurs plans d'action des ministères et organismes et s'inscrit dans un cadre de référence plus large. Le ministère prend toutefois acte des recommandations du commissaire au développement durable ».

5.75 Commentaires du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

« **Information sur l'état de situation.** Le MDEIE souscrit à la nécessité de la concertation et du souci de baser ses décisions sur une bonne information. Cependant, le MDEIE doit situer son action dans le cadre de l'adoption imminente du vaste chantier que constitue la stratégie gouvernementale de développement durable. En effet, le projet de stratégie prévoit déjà cinq objectifs relatifs à la production et à la consommation responsables, et ce, dans une perspective plus large que la seule réduction à la source. De plus, le rôle de coordonner l'action des entités gouvernementales appartient au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en vertu de la loi constitutive de ce ministère et de la *Loi sur le développement durable*. Par conséquent, dans le respect de ses champs de compétences, le MDEIE collaborera activement, avec toutes les autres entités concernées, à la mise en œuvre de la stratégie, et en tenant compte notamment des priorités établies par le gouvernement.

« **Stratégie d'intervention.** Le MDEIE doit, notamment, respecter sa loi constitutive ainsi que la *Loi sur le développement durable*. Or, aucune de ces deux lois ne confie au MDEIE la tâche de déterminer les rôles et responsabilités en matière de production et de consommation responsables. Cependant, le MDEIE est en accord avec l'idée d'inscrire son action à l'intérieur d'un cadre d'intervention gouvernemental. La stratégie gouvernementale de développement durable, qui devrait être adoptée sous peu, constituera ce cadre, mais portera sur un ensemble plus large que seules la production et la consommation responsables. De plus, la stratégie impliquera tous les acteurs gouvernementaux ayant un impact sur cette question, et non seulement le MDEIE, le MDDEP et RECYC-QUÉBEC ».

5.76 Commentaires de RECYC-QUÉBEC

« **Information sur l'état de situation.** RECYC-QUÉBEC prend acte des recommandations du Vérificateur général et indique qu'il est important de mentionner que le gouvernement du Québec est à compléter sa stratégie de développement durable selon l'échéancier prévu par la *Loi sur le développement durable*. L'une des orientations importantes de cette stratégie porte d'ailleurs sur le sujet *Production et consommation responsables* et devrait être déclinée par les ministères et organismes dans la préparation de leur plan de développement durable.

« Le document du Vérificateur général mentionne qu' ''Influencer la production et la consommation est d'une grande complexité ; en effet, cela nécessite d'intervenir dans les processus de production des entreprises de même que dans les habitudes de vie des citoyens''. Sur ce propos, il faut noter que le document aborde davantage la réduction des matières résiduelles et ne porte pas sur des aspects reliés à l'énergie, l'air et l'eau.

« Concernant la hausse des matières résiduelles générées, le bilan 2006 précise la provenance des matières par secteur (municipal, industriel, commercial et institutionnel (ICI) et construction, rénovation et démolition (CRD)) et fournit quelques pistes de réflexion en s'appuyant sur des données de la conjoncture économique (PIB, dépenses personnelles et commerce de détail) et de l'étude de caractérisation des matières résiduelles du secteur résidentiel réalisée en 2006-2007. Pour le bilan 2008, un effort additionnel pourra être fait pour voir s'il y a des secteurs plus particuliers pouvant expliquer la génération des matières résiduelles ».

« **Stratégie d'intervention.** Le cadre d'intervention du gouvernement du Québec sur le développement durable, dans lequel s'insère la production et la consommation responsables, est en voie d'être installé dans la foulée de la stratégie, avec la préparation par les ministères et organismes des plans d'action de développement durable et le lancement de différents chantiers.

« Le programme ICI, ON RECYCLE a fait l'objet d'une récente révision de ses modalités pour s'adapter au contexte des entreprises et susciter une plus grande adhésion. Il introduit des obligations de réduction à la source pour que les entreprises puissent être attestées. Enfin, le *Guide de gestion des matières résiduelles à l'intention des dirigeants de PME* publié en 2002 est actuellement en révision. Une prochaine publication par les Éditions Ruffec, avec qui collabore RECYC-QUÉBEC, est prévue pour le début de l'année 2008. La réduction (conception des produits, contenu recyclé, emballages, etc.) sera l'un des sujets abordés dans ce guide aux entreprises. Devraient suivre une série de documents distincts s'adressant à une trentaine de secteurs d'activité économique.

« **Pratiques d'acquisition de biens propres à l'Administration.** RECYC-QUÉBEC est présent dans 126 édifices des régions de Québec et Montréal avec le programme Visez Juste ! et examine actuellement l'extension de ses activités à d'autres régions du Québec. Les plans d'action de développement durable en préparation par les ministères et organismes sont également l'occasion de questionner l'apport individuel aux orientations de la stratégie gouvernementale. L'analyse de cycle de vie des produits est une voie de remise en question de la conception et de l'utilisation des produits qu'explore RECYC-QUÉBEC avec le Centre interuniversitaire de recherche sur le cycle de vie des produits, procédés et services (CIRAIG) de l'École polytechnique de Montréal. Une entente de partenariat financier a été conclue récemment avec cet organisme ».

5.77 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« **Orientations et objectifs.** Le Secrétariat du Conseil du trésor prend acte de la recommandation portant sur la détermination des objectifs en matière d'acquisitions de biens. Il rappelle toutefois qu'en vertu de la *Loi sur le développement durable*, sanctionnée le 19 avril 2006, le gouvernement doit adopter une stratégie de développement durable dans l'année suivant celle de la sanction de la loi.

« Cette stratégie, qui a fait l'objet d'une consultation publique, expose la vision, les enjeux, les orientations ou les axes d'intervention, ainsi que les objectifs que doit poursuivre le gouvernement en matière de développement durable.

« À la suite de l'adoption de la stratégie proposée, chaque ministère et organisme devra identifier les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie, ainsi que les activités ou les interventions qu'il prévoit réaliser à cette fin.

« À la lumière de ces orientations gouvernementales, le Secrétariat du Conseil du trésor verra à établir un plan d'action, lequel précisera les actions privilégiées contribuant à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale retenue.

« **Outils d'aide à la mise en œuvre.** Tel que mentionné précédemment, le Secrétariat du Conseil du trésor va collaborer aux travaux nécessaires pour la mise en application de la stratégie gouvernementale de développement durable. À cet égard, le Secrétariat entend réaliser les actions qui seront inscrites au plan qu'il élaborera pour donner suite aux orientations gouvernementales.

« **Bilan de la situation.** Le Secrétariat du Conseil du trésor souligne que, lors de la mise en vigueur de *la Loi sur les contrats des organismes publics*, la Politique sur les marchés publics sera abrogée. Toutefois, cette loi reprend l'orientation de la Politique sur les marchés publics en matière de protection de l'environnement et inclut de plus la notion du développement durable. Pour la mise en vigueur de cette loi, des projets de règlements d'application spécifiques aux contrats d'approvisionnement et de services sont en voie d'être publiés dans la *Gazette officielle du Québec*.

« Ces projets de règlements prévoient la possibilité pour un organisme public de considérer une spécification liée au développement durable et à l'environnement pour la réalisation d'un contrat. Afin de reconnaître les fournisseurs qui respectent déjà une spécification liée au développement durable et à l'environnement et d'inciter les éventuels fournisseurs à s'y conformer, les projets de règlements permettent également, lorsqu'une telle exigence réduit indûment la concurrence, une marge préférentielle d'au plus 10 p. cent au soumissionnaire qui y répond.

« À cet effet, le Secrétariat du Conseil du trésor assurera le suivi de l'application de cette loi et des règlements d'application, notamment sur l'utilisation de la marge préférentielle permise au regard de critères liés au développement durable et à l'environnement. De plus, conformément à l'éventuelle stratégie gouvernementale sur le développement durable, le Secrétariat du Conseil du trésor fera état du suivi de son plan d'action dans son rapport annuel de gestion ».

5.78 Réaction aux commentaires des entités

Dans leurs commentaires, les entités soulignent à maintes occasions que la *Loi sur le développement durable* de même que la stratégie qui en découlera seront les assises qui permettront à l'appareil gouvernemental de répondre aux préoccupations soulevées dans ce rapport. Elles mentionnent qu'elles attendent les priorités, les orientations et les indications qui seront précisées dans la stratégie afin d'ajuster leurs actions dans le domaine. Cette position amène deux réflexions.

D'une part, nous trouvons dommage que les initiatives visant une meilleure prise en charge des questions liées à la production et à la consommation responsables ne soient pas plus répandues dans les entités pouvant avoir une influence importante, compte tenu de leur mission et de leurs mandats. En effet, les préoccupations associées à la réduction à la source et aux acquisitions responsables remontent déjà à plusieurs années, bien avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur le développement durable*.

D'autre part, les attentes soulevées par les entités relativement à la stratégie gouvernementale de développement durable, laquelle devrait permettre d'orienter leurs actions dans ce domaine, prouvent la pertinence des commentaires que nous avons formulés au regard de la stratégie dans le chapitre 3, qui porte sur l'application de la *Loi sur le développement durable*. Il sera en effet très important que les objectifs visés à l'égard de la production et la consommation responsables de même que les attentes envers les principaux acteurs gouvernementaux soient clairement énoncés afin que ces derniers puissent remplir leur rôle de leader, sinon les résultats risquent de demeurer modestes.

5.79 Nous tenons à signaler que des entités ont adhéré à des recommandations, tandis que d'autres ont préféré s'abstenir, étant donné que le projet de stratégie gouvernementale portant sur le développement durable faisait l'objet d'une consultation au moment de nos travaux.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats 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.

Pour établir nos critères d'évaluation, nous nous sommes inspirés notamment de la réglementation en vigueur au Québec, du programme Action 21, établi lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, des pratiques reconnues ainsi que des expériences étrangères dans le domaine.

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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables agréés.

Objectif de vérification

Évaluer dans quelle mesure les actions mises de l'avant par le MDEIE, le MDDEP et RECYC-QUÉBEC en matière d'encadrement gouvernemental favorisent une production et une consommation responsables de la part de la société québécoise de façon à assurer la conservation des ressources naturelles et à limiter le volume de matières résiduelles générées.

Critères d'évaluation

- Pour appuyer la prise de décision et déterminer les possibilités de réduction à la source, une information détaillée sur les aspects suivants doit être obtenue :
  - la consommation des Québécois (volume, nature, impact sur les matières résiduelles générées) ;
  - les modes de production et leurs incidences, entre autres sur les ressources utilisées et les matières résiduelles générées, à toutes les étapes du cycle de vie ;
  - les bonnes pratiques en matière de production et de consommation responsables.
- Une stratégie encadre les actions dans ce domaine et favorise l'évolution de la société vers des modes de production et de consommation responsables. Elle détermine les enjeux, les orientations ainsi que les priorités d'intervention, fixe les objectifs à court, moyen et long terme, établit les indicateurs de mesure et précise les attentes de même que les responsabilités de chacun. Elle est clairement communiquée.
- Les interventions gouvernementales favorisent la responsabilisation des acteurs aux modes de consommation et de production responsables, dont les suivantes :
  - la réalisation d'activités d'information, de sensibilisation et d'éducation sur la production et la consommation responsables ainsi que sur la réduction à la source ;
  - la détermination de critères et de conditions qui permettent d'innover en matière de conception de produits et de développement d'outils d'analyse pour l'attribution de l'aide gouvernementale en recherche et développement ;
  - l'élaboration d'outils économiques et réglementaires pour promouvoir la production et la consommation responsables ainsi que la réduction à la source.
- Un suivi régulier des actions réalisées et des résultats obtenus est effectué de façon à permettre de mesurer les progrès accomplis, d'ajuster le tir au besoin et d'en rendre compte.

Objectif de vérification

Évaluer si les orientations et les pratiques gouvernementales en matière d'acquisition de biens favorisent une consommation responsable de la part de l'Administration.

Critères d'évaluation

- Le SCT, de concert avec le MDDEP, établit des orientations et des objectifs clairs en matière d'acquisition de biens, qui favorisent la consommation responsable et la réduction à la source, et les communique aux ministères et organismes.
- Le SCT, le CSPQ, RECYC-QUÉBEC et le MDDEP mettent les outils nécessaires à la disposition des personnes engagées dans le processus d'acquisition pour qu'ils aident à la mise en œuvre des orientations.
- Un bilan gouvernemental de la situation est dressé périodiquement afin d'évaluer les progrès accomplis dans les ministères et les organismes, de mesurer l'influence sur les marchés et de déceler les correctifs à apporter.
- Les ministères et les organismes accomplissent des actions qui favorisent une consommation responsable. Ainsi, ils :
  - analysent leurs habitudes de consommation ainsi que l'impact de celles-ci afin de déterminer les sources d'amélioration possibles ;
  - se dotent d'une planification en la matière ;
  - élaborent et communiquent à l'ensemble de leur personnel des lignes directrices qui sont en lien avec les orientations gouvernementales et qui visent à ce que les acquisitions écoresponsables soient incluses dans leurs processus décisionnels ;
  - apprécient les résultats obtenus.

Annexe 2 – Entités sondées

Ministère ou organisme	Sigle
Centre de gestion de l'équipement roulant	CGER
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	MAPAQ
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	MELS
Ministère de la Justice du Québec	MJQ
Ministère de la Sécurité publique	MSP
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	MRNF
Ministère des Services gouvernementaux	MSG
Ministère des Transports du Québec	MTQ
Ministère du Revenu du Québec	MRQ
Régie de l'assurance maladie du Québec	RAMQ
Régie des rentes du Québec	RRQ
Société de l'assurance automobile du Québec	SAAQ
Sûreté du Québec	SQ

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome II

Rapport du commissaire au développement durable

ANNEXE

Empreinte écologique du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction ..... **1.**
Méthodologie utilisée ..... **7.**
Résultats
Empreinte écologique et biolocapacité ..... **12.**
Composantes de l'empreinte
Terres cultivées ..... **15.**
Pâturages ..... **17.**
Forêts ..... **18.**
Pêches ..... **20.**
Terrains bâtis ..... **22.**
Énergie ..... **26.**
Comparaisons de l'empreinte
Au Canada ..... **28.**
Dans le monde ..... **30.**
Quelques enjeux propres au Québec ..... **31.**
Énergie dans les produits importés et exportés ..... **34.**
Séquestration du carbone ..... **36.**
Barrages et réservoirs ..... **40.**
Conclusion ..... **41.**

Abréviations et sigles

FAO	(Food and Agriculture Organization of the United Nations) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GFN	Global Footprint Network

Introduction

Équipe :
Dick McCollough
Amélie Vidal

1. La présente annexe vise à exposer succinctement la méthodologie utilisée pour le calcul de l'empreinte écologique, afin de permettre au lecteur de mieux apprécier les résultats obtenus tout en demeurant conscient des limites de la méthode. Auparavant, il est nécessaire de définir la notion de biocapacité utile à l'interprétation des résultats de l'empreinte.

2. La biocapacité représente la capacité des écosystèmes à produire de la biomasse et à absorber les déchets générés par l'activité humaine en fonction des modes de gestion et des technologies en usage. La planète offre une quantité limitée d'écosystèmes bioproductifs, que ce soit sous la forme de terres cultivées, de pâturages, de forêts, de lacs, de rivières ou de côtes marines. Les zones à faible bioproductivité, comme les déserts, les calottes glaciaires et les océans à grands fonds, en sont exclues. En 2003, il y avait 11,3 milliards d'hectares globaux de terres et de mers biologiquement productives, ce qui représente environ le quart de la surface totale de la planète.

3. Pour sa part, l'empreinte écologique est une mesure de la pression qu'exerce l'homme sur la nature. Elle évalue la surface productive nécessaire à une population pour répondre à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption de déchets. En 2003, l'empreinte écologique de la planète était estimée à 14,1 milliards d'hectares globaux.

4. Selon les calculs du Fonds mondial pour la nature (WWF) et du Global Footprint Network (GFN), l'empreinte écologique de l'humanité dépassait d'environ 25 p. cent la biocapacité de la planète en 2003[1]. Chaque humain consommait en moyenne 2,2 hectares globaux, alors que la biocapacité planétaire n'est que de 1,8 hectare par habitant.

5. L'empreinte écologique se subdivise en six composantes qui sont présentées dans le tableau 1.

1. On effectue habituellement les calculs de l'empreinte et de la biocapacité en divisant la superficie totale d'un territoire par sa population.

Tableau 1
Composantes de l'empreinte écologique

Terres cultivées	Les cultures végétales servent essentiellement à l'alimentation humaine, mais également à nourrir le bétail et à produire des huiles et des fibres. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime à environ 1,5 milliard d'hectares la superficie des terres cultivées.
Pâturages	Les pâturages, essentiels à l'alimentation des animaux pour la production de la viande, des peaux, de la laine et du lait, couvrent une superficie totale d'environ 3,5 milliards d'hectares.
Forêts	Le bois récolté pour la production de produits forestiers (bois rond, bois de sciage, panneaux, pâtes, cartons et papiers) et le bois de chauffe proviennent de forêts naturelles et de plantations recouvrant une superficie approximative de 3,8 milliards d'hectares.
Pêches	La récolte de poissons et d'autres produits marins provient essentiellement des régions côtières et utilise environ 1,9 milliard d'hectares productifs. Une superficie additionnelle de 0,4 milliard d'hectares s'ajoute pour tenir compte des prises dans les eaux intérieures.
Terrains bâtis	Il s'agit de la superficie occupée par les terrains bâtis (résidences, entreprises, commerces) et les infrastructures (routes, voies ferrées, lignes de transport d'électricité), de même que par les centrales hydroélectriques. Elle est d'environ 0,2 milliard d'hectares.
Énergie (combustibles fossiles et énergie nucléaire)	L'énergie constitue environ la moitié de l'empreinte écologique totale exprimée en hectares globaux. Elle correspond à la surface de forêts nécessaire pour absorber le CO_2 libéré par la combustion de combustibles fossiles. L'empreinte de l'énergie nucléaire (environ 5 p. cent du total de l'énergie consommée) est calculée sous forme d'un montant théorique équivalent d'énergie provenant de combustibles fossiles.

6. Quant à la biocapacité, elle se subdivise en cinq composantes. Ce sont en fait les mêmes que celles utilisées pour le calcul de l'empreinte écologique, exception faite de l'énergie produite par les combustibles fossiles et de l'énergie nucléaire. Cette dernière composante ne fait pas partie du calcul de la biocapacité parce qu'elle représente seulement la superficie additionnelle d'écosystèmes nécessaire pour absorber les déchets (le CO_2) résultant de la combustion de l'énergie.

Méthodologie utilisée

7. Nous avons choisi d'utiliser la méthodologie proposée par le GFN qui se base sur les systèmes nationaux de comptabilité pour mesurer la consommation apparente d'un pays. La superficie associée à cette consommation est estimée en fonction de la moyenne annuelle de rendement des sols requis et l'empreinte par habitant est obtenue par la division de l'empreinte du pays par sa population.

8. Cette méthodologie utilisée par de nombreux organismes partenaires du GFN a été appliquée pour mesurer l'empreinte écologique et la biocapacité de tous les pays dont la population dépasse un million d'habitants. Les calculs, présentés dans le *Rapport Planète vivante 2006*, sont basés essentiellement sur des données provenant d'organismes reconnus internationalement tels que la FAO, l'Agence internationale de l'énergie, la division des statistiques des Nations Unies et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

9. L'entente de partenariat avec le GFN nous permet d'avoir accès aux données et aux calculs nécessaires pour mesurer avec plus de précision les différentes composantes de l'empreinte écologique et de la biocapacité du Québec. Elle nous permet aussi de faire des comparaisons avec d'autres régions du globe.

10. Le choix de la méthode a été également motivé par le fait que le Québec bénéficie des services de l'Institut de la statistique du Québec qui répond à des standards de niveau international. Cet organisme a été retenu comme collaborateur afin de fournir ou de valider la plupart des données nécessaires au calcul de l'empreinte écologique, incluant les données sur l'importation et l'exportation des marchandises.

11. Avant de présenter les résultats de notre calcul, il convient de rappeler que la méthodologie a des limites. En effet, certaines activités humaines qui ont un impact potentiellement important sur la productivité à long terme des écosystèmes sont exclues du modèle parce qu'elles sont trop difficiles à mesurer. À titre d'exemple, on ne comptabilise que les émissions de CO_2 plutôt que celles de tous les gaz à effet de serre, ce qui sous-estimerait la composante « énergie » de près de 20 p. cent. En outre, parce que les données disponibles sont insuffisantes, la méthodologie ne tient pas compte de rejets de contaminants non assimilables par la nature tels que les BPC, les CFC, les dioxines et les furanes. Les activités qui entraînent des dommages irréversibles aux écosystèmes, comme l'érosion des sols, la déforestation, la salinisation et la perte de biodiversité, ne sont pas prises en compte non plus.

Résultats

Empreinte écologique et biocapacité

12. L'empreinte écologique du Québec, mesurée selon la méthodologie du GFN avec les données de 2003, s'élève à 6 hectares globaux par personne (voir le tableau 2). La biocapacité de la planète étant de 1,8 hectare global par personne, il faudrait donc l'équivalent de plus de trois planètes si tous les habitants partageaient nos habitudes de consommation. L'empreinte du Québec est inférieure de 22 p. cent à celle du Canada. L'écart s'explique en bonne partie par la plus forte proportion d'énergie de source hydroélectrique au Québec par rapport à la moyenne canadienne. En contrepartie, la présence importante de barrages fait en sorte que l'empreinte de la composante « terrains bâtis » au Québec est pratiquement le double de celle du Canada.

Tableau 2
Empreinte écologique en 2003
(en hectares globaux par habitant)

	Canada	Québec
Terres cultivées	1,14	1,14
Pâturages	0,40	0,37
Forêts	1,16	1,55
Pêches	0,15	0,15
Terrains bâtis	0,18	0,35
Énergie	4,58	2,39
Empreinte totale	**7,61**	**5,95**

13. Le Québec, tout comme le Canada, a une biocapacité parmi les plus importantes sur la planète. Cette situation tient au fait qu'il possède de vastes territoires forestiers en proportion de sa population. Si nous nous référons au tableau 3, nous pouvons voir que la biocapacité du Québec est légèrement moindre que celle du Canada en raison principalement de faibles superficies de terres cultivées et de pâturages comparativement à l'ensemble du pays. Cet écart s'explique aussi par le fait que le Québec détient environ 15 p. cent du territoire et 24 p. cent de la population du Canada.

Tableau 3
Biocapacité en 2003
(en hectares globaux par habitant)

	Canada	Québec
Terres cultivées	3,37	0,77
Pâturages	0,26	0,01
Forêts	9,70	9,00
Pêches	1,08	2,20
Terrains bâtis	0,07	0,07
Biocapacité totale	**14,48**	**12,05**

14. En soustrayant l'empreinte de la biocapacité, nous obtenons la réserve ou le déficit écologique d'une région. Comme l'indique le tableau 4, la réserve écologique du Québec est de 6,1 hectares globaux par habitant; elle est inférieure de 11 p. cent à celle du Canada.

Tableau 4
Réserve écologique en 2003
(en hectares globaux par habitant)

	Canada	Québec
Biocapacité	14,48	12,05
Empreinte	7,61	5,95
Réserve	**6,87**	**6,10**

Composantes de l'empreinte

Terres cultivées

15. L'empreinte des terres cultivées comprend la consommation de produits cultivés primaires (blé, patates, oranges, etc.) et de produits secondaires (huile d'olive, bière, etc.). Les terres cultivées primaires représentent les zones les plus productives biologiquement sur le territoire.

16. Lors du calcul de l'empreinte écologique des terres cultivées, quelques différences notables concernant certains produits spécifiques, notamment le blé, la farine et l'orge, ont été observées entre les provinces à cause de l'imprécision des données sur le flux des échanges commerciaux. Compte tenu de ce fait, l'hypothèse que les Canadiens et les Québécois consomment la même quantité de végétaux par habitant a été retenue. Il ressort donc, suivant le tableau 5, que l'empreinte par habitant de la composante « terres cultivées » du Canada et celle du Québec sont identiques.

Tableau 5
Terres cultivées (en hectares globaux par habitant)

	Canada	Québec
Biocapacité	3,37	0,77
Empreinte	1,14	1,14
Réserve (déficit)	**2,23**	**(0,37)**

Pâturages

17. Les superficies de pâturage du Québec représentent moins de 2 p. cent des pâturages du Canada (par rapport à 5 p. cent des superficies cultivées). Les pratiques d'élevage en confinement des vaches laitières et des porcs, très répandues au Québec, ainsi que la taille moins grande des exploitations agricoles[2], expliquent probablement le fait qu'il y ait relativement moins de pâturages au Québec (tableau 6).

2. Cette dernière explication est tirée d'une étude d'Agriculture et Alimentation Canada.

Tableau 6
Pâturages (en hectares globaux par habitant)

	Canada	Québec
Biocapacité	0,26	0,01
Empreinte	0,40	0,37
Déficit	**(0,14)**	**(0,36)**

Forêts

18. Les forêts fournissent les produits de consommation primaires en bois brut (bois de sciage, panneaux, papiers, cartons et pâtes) et en bois de chauffe (incluant le charbon de bois). Le tableau 7 regroupe certaines données relatives aux forêts. Pour le calcul de la biocapacité, le GFN tient compte seulement des superficies productrices de bois marchand ayant au moins 10 p. cent de couvert forestier.

19. Cette composante constitue à elle seule environ 75 p. cent de la biocapacité du Québec. Avec le Gabon, le Brésil, la Bolivie et la Finlande, le Québec et le Canada font partie des territoires affichant la plus haute biocapacité forestière par habitant du monde puisqu'ils possèdent de vastes territoires forestiers en proportion de leur population.

Tableau 7
Forêts (en hectares globaux par habitant)

	Canada			Québec		
	Brut	Chauffe	Total	Brut	Chauffe	Total
Biocapacité			9,70			9,00
Empreinte	1,14	0,02	1,16	1,50	0,05	1,55
Réserve (déficit)			**8,54**			**7,45**

Pêches

20. L'empreinte écologique de la composante « pêches » est calculée à partir d'une dizaine de catégories de produits marins, auxquelles sont attribuées différentes productivités basées sur leur niveau trophique[3] (tableau 8). À l'échelle planétaire, 95 p. cent des produits marins sont pêchés dans les eaux côtières. Aux produits marins s'ajoutent les prises pêchées dans les eaux intérieures (eaux douces).

21. À la suite de l'analyse de leurs habitudes de consommation de poissons et d'autres produits marins, l'hypothèse selon laquelle un Québécois moyen en consomme environ la même quantité qu'un Canadien moyen a été retenue. Il a donc été décidé d'utiliser pour le Québec la même empreinte que celle du Canada.

3. Le niveau trophique est la position dans la chaîne alimentaire.

Tableau 8
Pêches (en hectares globaux par habitant)

	Canada			Québec		
	Produits marins	Eaux douces	Total	Produits marins	Eaux douces	Total
Biocapacité	1,08	–	1,08	0,73	1,47	2,20
Empreinte	0,15	–	0,15	0,15	–	0,15
Réserve	**0,93**	**–**	**0,93**	**0,58**	**1,47**	**2,05**

Terrains bâtis

22. L'empreinte écologique de la composante « terrains bâtis », comme on peut le constater dans le tableau 9, se calcule en deux parties. Dans la première, il s'agit de mesurer l'espace occupé par les infrastructures nécessaires au logement, au transport des personnes et des marchandises, ainsi qu'aux établissements commerciaux, industriels et institutionnels.

23. Le GFN attribue une productivité des espaces bâtis identique à celle des terres cultivées primaires en présumant que ces espaces occupent le plus souvent des régions agricoles fertiles, ce qui est fort probablement le cas tant au Canada qu'au Québec. Les données utilisées pour estimer la superficie des terrains bâtis proviennent de la FAO. En prenant les mêmes ratios et les mêmes facteurs de conversion on obtient pour le Québec une empreinte identique à celle du Canada pour cette composante.

24. Dans la deuxième partie, la superficie occupée (inondée) par les réservoirs des barrages hydroélectriques est calculée suivant l'hypothèse que les zones inondées sont soustraites des zones qui étaient à l'origine biologiquement productives.

25. Pour calculer l'empreinte des barrages, le GFN a utilisé un ratio d'énergie produite en proportion de la superficie des réservoirs à partir de données sur les 20 plus gros barrages hydroélectriques au monde en 2003. Comme le Québec consomme à lui seul 58 p. cent de l'énergie hydroélectrique du pays, son empreinte totale pour ce qui regarde les terrains bâtis est presque le double de celle du Canada.

Tableau 9
Terrains bâtis (en hectares globaux par habitant)

	Canada			Québec		
	Terrains bâtis	Barrages	Total	Terrains bâtis	Barrages	Total
Biocapacité	0,07	–	0,07	0,07	–	0,07
Empreinte	0,07	0,11	0,18	0,07	0,28	0,35
Déficit	**–**	**(0,11)**	**(0,11)**	**–**	**(0,28)**	**(0,28)**

Énergie

26. Pour calculer l'empreinte des combustibles fossiles et de l'énergie nucléaire, le GFN mesure la capacité additionnelle des écosystèmes nécessaire pour absorber les déchets produits par la combustion de l'énergie. Autrement dit, la composante « énergie » correspond à la superficie de forêt requise pour la séquestration du CO_2 provenant de la consommation des carburants fossiles. C'est ce qui explique qu'on ne trouve pas de biocapacité rattachée à cette composante dans le tableau 10.

27. Le GFN mesure l'empreinte de la composante à partir d'une série d'hypothèses retenues afin d'en simplifier le calcul et de conserver un biais qui la sous-estime.

Tableau 10
Énergie (en hectares globaux par habitant)

	Canada			Québec		
	CO_2	Nucléaire	Total	CO_2	Nucléaire	Total
Empreinte	4,08	0,50	4,58	2,30	0,09	2,39

Comparaisons de l'empreinte

Au Canada

28. À la lumière du tableau 11, on observe que l'empreinte écologique du Québec est moindre que celles des autres provinces qui ont mesuré leur empreinte. L'écart s'explique principalement par l'importance de la consommation énergétique de source hydroélectrique au Québec. Il est à noter que l'empreinte de la composante « énergie » constitue à elle seule plus de la moitié de l'empreinte totale dans la plupart des pays développés.

29. Il faut cependant être prudent dans les comparaisons car les méthodes de calcul des provinces peuvent varier en raison des adaptations apportées à la méthodologie du GFN au fil des ans ainsi qu'en raison de l'année couverte.

Tableau 11
Empreinte de certaines provinces canadiennes pour différentes années (en hectares globaux)

Province	Empreinte
Île-du-Prince-Édouard,1999	9,0
Nouvelle-Écosse, 2000	8,1
Alberta, 2003	9,0
Québec, 2003	6,0

Dans le monde

30. La biocapacité varie énormément d'un pays à l'autre. Il existe par conséquent une grande disparité entre les soldes écologiques (réserves ou déficits) des pays. Le tableau 12 présente la biocapacité de même que l'empreinte et le solde écologiques de quelques pays et du Québec. On y constate que, selon la méthodologie du GFN, le Québec présente une empreinte écologique parmi les plus élevées au monde, et ce, en dépit des avantages reliés à son hydroélectricité.

Tableau 12
Empreinte écologique, biocapacité et solde écologique dans quelques pays et au Québec en 2003 (par habitant)

	Empreinte écologique	Biocapacité	Solde écologique
Monde	2,2	1,8	– 0,4
États-Unis	9,6	4,7	– 4,9
Chine	1,6	0,8	– 0,8
Inde	0,8	0,4	– 0,4
Fédération russe	4,4	6,9	2,5
Japon	4,4	0,7	– 3,7
Brésil	2,1	9,9	7,8
Allemagne	4,5	1,7	– 2,8
France	5,6	3,0	– 2,6
Royaume-Uni	5,6	1,6	– 4,0
Mexique	2,6	1,7	– 0,9
Australie	6,6	12,4	5,8
Italie	4,2	1,0	– 3,2
Canada	7,6	14,5	6,9
Québec	6,0	12,1	6,1

Source : *Rapport Planète vivante 2006.*

Quelques enjeux propres au Québec

31. Notre décision de calculer l'empreinte à partir des données québécoises nous a permis d'aller plus loin, bonifiant ainsi l'approche du GFN. La présente section analyse plus en détail trois enjeux propres au Québec qui complémentent les travaux faits au niveau des pays.

32. D'abord, l'économie du Québec dépend beaucoup de ses exportations, et ces dernières constituent, avec les importations, un élément clé du calcul du GFN. À cet égard, nous avons examiné la sensibilité de l'empreinte de la composante « énergie » par rapport au contenu en carbone des produits importés et exportés. Ensuite, le Québec possède de vastes étendues de forêt boréale, le « puits » utilisé par le GFN pour absorber les émissions de gaz carbonique. Nous avons choisi de réévaluer sur la base de nouvelles hypothèses

le taux de séquestration du carbone et son impact sur l'empreinte de la composante « énergie ». Finalement, il y a au Québec beaucoup de barrages. Cette caractéristique a été prise en compte pour mesurer l'importance relative des réservoirs des barrages dans le calcul de l'empreinte des terrains bâtis.

33. Le tableau 13 résume l'impact qu'aurait la prise en compte des trois enjeux combinés sur le calcul de l'empreinte écologique du Québec. Il faut toutefois éviter de comparer ces résultats à ceux d'autres territoires, étant donné que les calculs ajustés n'ont été faits que pour le Québec.

Tableau 13
Impact des trois enjeux sur l'empreinte du Québec

Enjeux	Impact
Énergie dans les produits importés et exportés	+1,04
Séquestration du carbone	+2,45
Barrages et réservoirs	+0,30
Total	**+3,79**

Énergie dans les produits importés et exportés

34. Le Québec utilise proportionnellement plus d'hydroélectricité que le Canada et la plupart des autres pays pour la fabrication de produits de toutes sortes. Ainsi, le contenu en CO_2 des biens produits au Québec est proportionnellement moindre que celui contenu dans les biens importés. La prise en compte de ce facteur dans le calcul de la demande finale du Québec (production plus importations moins exportations) contribue à faire augmenter l'empreinte écologique de la composante « énergie » et à mitiger l'avantage hydroélectrique du Québec. En d'autres mots, le Québec envoie à l'extérieur de l'énergie ayant un impact moindre sur son empreinte par ses exportations, alors qu'il importe pour sa propre consommation des produits ayant un impact plus grand.

35. Le tableau 14 présente les résultats de la comparaison de deux méthodes de calcul. On constate que la prise en considération du contenu énergétique de source hydroélectrique dans les exportations ferait grimper l'empreinte écologique d'environ 1 hectare global par habitant pour le Québec.

Tableau 14
Énergie (en hectares globaux par habitant)

	Québec		
	CO_2	Nucléaire	Total
Empreinte standard	2,30	0,09	2,39
Empreinte ajustée	3,34	0,09	3,43

Séquestration du carbone

36. Le taux de séquestration du carbone peut varier selon le type et l'âge de la forêt et dépend d'une panoplie d'autres facteurs dont, notamment, les essences présentes, la composition du sol, les changements climatiques, l'intensité des feux et des épidémies d'insectes ravageurs.

37. À partir des données officielles disponibles sur la forêt québécoise, la présente section examine quel effet aurait l'emploi d'un taux de séquestration moins élevé en forêt boréale sur le calcul de l'empreinte de la composante « énergie ».

38. L'une des hypothèses importantes de la méthodologie du GFN est que le taux de séquestration du carbone est estimé en moyenne à une tonne par hectare par année. Selon de récentes études, cette hypothèse serait fortement surestimée dans la forêt boréale où le taux serait plutôt de 0,1 tonne par hectare par année.

39. Étant donné que la forêt boréale représente plus de 70 p. cent de la forêt au Québec, nous avons examiné quel effet aurait sur le calcul de l'empreinte la prise en considération de cette information (tableau 15). Le calcul de l'empreinte de la composante « énergie » ajouterait 2,45 hectares globaux par habitant à l'empreinte totale du Québec. Ce calcul ne tient pas compte des impacts potentiels liés aux importations et aux exportations.

Tableau 15
Énergie (en hectares globaux par habitant)

	CO_2	Nucléaire	Total
Empreinte standard	2,30	0,09	2,39
Empreinte ajustée	4,66	0,18	4,84

Barrages et réservoirs

40. Il y a au Québec une multitude de barrages servant à différents usages. La prise en compte de l'ensemble de ces barrages et de leurs réservoirs contribuerait à faire augmenter l'empreinte écologique de la composante « terrains bâtis ». Les données sur les superficies des réservoirs et leur distribution géographique étant disponibles pour le Québec, cette composante a été réévaluée à la lumière de ces informations. Le tableau 16 compare les empreintes obtenues à partir des deux méthodes de calcul.

Tableau 16
Terrains bâtis (en hectares globaux par habitant)

	Terrains bâtis	Barrages	Total
Empreinte standard	0,07	0,28	0,35
Empreinte ajustée	0,07	0,58	0,65

Conclusion

41. L'empreinte écologique, bien que sujette à certaines limites, demeure un indicateur synthétique[4] de plus en plus reconnu et utilisé à travers le monde. La méthodologie proposée par le GFN est en constant développement. Chaque année, de nouveaux ratios et de nouveaux calculs sont introduits au gré des avancées technologiques et de la disponibilité de données.

42. Malgré les limites inhérentes à la méthodologie, nous avons choisi de mesurer l'empreinte écologique du Québec afin de sensibiliser les parlementaires et le public en général aux enjeux associés à nos comportements sociaux et économiques. Les principaux constats qui se dégagent de la mesure de l'empreinte écologique du Québec sont les suivants :

- À l'instar des économies développées, le Québec présente une empreinte écologique par habitant plusieurs fois supérieure à la biocapacité planétaire par habitant.
- Exceptionnellement, le Québec, comme le Canada et quelques autres rares territoires, a une biocapacité supérieure à son empreinte écologique en raison de ses immenses superficies forestières et de sa faible densité démographique.
- Le rôle important de l'hydroélectricité dans le bilan énergétique du Québec explique les principales différences entre l'empreinte du Canada et celle du Québec.
- La mesure de l'empreinte écologique et l'étude détaillée de certains enjeux propres au Québec à l'aide de données provinciales confirment la tendance à la sous-estimation de l'empreinte écologique dans la méthodologie du GFN.

43. Il est souhaitable que ce travail puisse aider l'Administration à déterminer des priorités d'intervention en fonction de ces constats. Ces priorités pourront porter sur plusieurs domaines, que ce soit la production et la consommation responsables, l'efficacité énergétique, la gestion des forêts, le développement économique ou la gestion des transports. En outre, il serait intéressant que le Québec continue de mesurer régulièrement son empreinte en raffinant ses méthodes de calcul dans le but d'en tirer des enseignements qui lui permettront de réduire cette empreinte, pour le bien de la planète et des générations futures.

4. Un indicateur synthétique résume une réalité complexe en une seule donnée. Le produit intérieur brut (PIB), l'indicateur de développement humain (IDH) et le Genuine Progress Indicator (GPI) sont d'autres exemples d'indicateur synthétique.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

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'efficience et l'efficacité ;

- 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



La *Loi sur le développement durable*, sanctionnée en avril 2006, a pour objet d'implanter un cadre de référence au sein de l'Administration afin que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de celle-ci s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

Par ailleurs, la *Loi sur le vérificateur général* précise que ce dernier est appelé à nommer un vérificateur général adjoint, portant le titre de commissaire au développement durable, pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification à cet égard.

Le commissaire est tenu de préparer au moins une fois par année, sous l'autorité du vérificateur général, un rapport dans lequel il fait part de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la loi. Il peut aussi y aborder tout sujet ou tout cas qui découle de ses travaux de vérification ou d'enquête en matière de développement durable et formuler ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés par les entités gouvernementales visées.

En janvier 2007, Harvey L. Mead est devenu le premier commissaire au développement durable. Fondateur et président pendant vingt-cinq ans de Nature Québec/UQCN, un organisme sans but lucratif, il se consacre aux questions liées à l'environnement et au développement depuis quarante ans. Il a rempli diverses fonctions au Canada – ayant notamment présidé la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie – ainsi qu'à l'étranger.

Titulaire d'un doctorat en philosophie des sciences, M. Mead a mené de front une carrière de professeur avant sa nomination.

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 – 4e trimestre 2007
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-51470-1

