Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

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 2010-2011

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 Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, mars 2011

Monsieur Yvon Vallières
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 rapport intitulé *Rapport du commissaire au développement durable*. Ce rapport fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*. Il est accompagné du document de présentation aux parlementaires.

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

Le vérificateur général,



Renaud Lachance, FCA

Table des matières

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

Chapitre 2 Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel

Chapitre 3 Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste

Chapitre 4 Interventions en matière de développement régional

Chapitre 5 Application de la *Loi sur le développement durable*: 2010

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 1

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

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **1.1**
Lois modernes **1.3**
Principes de développement durable peu considérés **1.8**
- Précaution **1.13**
- Respect de la capacité de support des écosystèmes **1.18**
- Efficacité économique **1.24**
- Accès au savoir **1.31**
- Subsidiarité **1.35**

Constats relatifs à l'optimisation des ressources **1.39**
- Application faible de la réglementation **1.40**
- Lacunes récurrentes **1.44**
- Adaptation tardive de la législation aux exigences d'une société en mutation **1.46**
- Mesure des résultats et reddition de comptes peu rigoureuses **1.50**

Projets d'envergure nécessitant l'intégration du développement durable **1.52**
Au-delà des mots **1.59**

Abréviations et sigles

BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

Introduction

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

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

1.2 Le chapitre 1 de ce tome porte sur les aspects généraux de mes observations. Les chapitres suivants incluent mes commentaires spécifiques à la suite des vérifications réalisées en cours d'année.

Lois modernes

1.3 En l'an 2000, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur l'administration publique*. Cette loi mettait de l'avant les principes suivants : la qualité des services aux citoyens, la gestion axée sur les résultats, la transparence et l'imputabilité.

1.4 Une autre loi fort importante a été promulguée en 2006, la *Loi sur le développement durable*. Le gouvernement instaurait alors un nouveau cadre de gestion pour faire en sorte que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

1.5 Grâce à ces deux lois, le Québec s'est doté d'un cadre de gestion à l'image des pays et des grandes entreprises modernes qui ont pris le virage de l'efficience et du développement durable.

1.6 En rétrospective, il apparaît que la *Loi sur l'administration publique* a présenté un cadre pour guider la mise en place de pratiques ou de programmes visant à favoriser l'amélioration de la performance de l'Administration et à soutenir les changements majeurs exigés par la *Loi sur le développement durable*. Cette dernière vise deux objectifs primordiaux :

- empêcher la dégradation de l'environnement découlant des pressions d'un développement non soutenable (changements climatiques, perte de la biodiversité, etc.) ;
- maintenir un équilibre entre le développement économique et le développement social.

1.7 L'atteinte de ces objectifs exige des changements sociaux importants ainsi qu'une modification des systèmes de production et de consommation. Parmi les facteurs de succès d'une telle démarche, on trouve la détermination de politiques claires, une prise de décisions cohérente avec les principes de la loi et une mise en œuvre efficace.

Principes de développement durable peu considérés

1.8 L'article 6 de la *Loi sur le développement durable* met de l'avant 16 principes pour orienter la prise de décisions, la planification et la mise en œuvre des programmes au sein du gouvernement du Québec.

1.9 Au cours de la dernière année, mon équipe a effectué des vérifications sur trois grandes questions :

- la mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel ;
- la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste ;
- les interventions en matière de développement régional.

1.10 Parallèlement à la vérification que nous avons menée sur la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a tenu des consultations sur cet enjeu au courant de l'automne et de l'hiver. Son rapport, qui a été rendu public le 8 mars, soumet plusieurs avis et propose des orientations au gouvernement en ce qui a trait au développement de ce secteur d'activité. Bien que le sujet de notre travail ait été le même, notre vérification s'est plutôt concentrée sur le respect et la prise en compte de la *Loi sur le développement durable* par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) dans l'encadrement du développement de la filière des gaz de schiste. Nous avons aussi vérifié si le MRNF avait pris en considération les recommandations que nous avions faites dans la vérification portant sur le secteur minier réalisée en 2009.

1.11 Par ailleurs, le budget 2011-2012 du 17 mars dernier a présenté un nouveau régime de redevances pour l'exploitation des gaz de schiste. J'accueille positivement cette initiative de revoir le régime en vigueur puisqu'il découle de la *Loi sur les mines* qui est inadaptée au secteur du gaz et du pétrole. Il faudra toutefois s'assurer que, en raison du caractère non renouvelable de cette ressource, les bénéfices obtenus compensent les coûts économiques, sociaux et environnementaux qui y sont associés à court et à long terme. Il importe aussi de considérer l'ensemble des mesures fiscales, comme les crédits d'impôt, les subventions et les autres mécanismes d'encouragement à l'industrie, pour conclure à une exploitation rentable des gaz de schiste. De plus, il faut garder en mémoire le fait que le marché du gaz est hautement spéculatif et que tout scénario de retombées économiques demeure très incertain.

1.12 Comme l'an dernier lors des vérifications portant sur les changements démographiques, le maintien de la biodiversité et l'application de la *Loi sur le développement durable*, j'ai constaté que les principes de développement durable définis dans la loi sont encore trop souvent ignorés par l'administration publique ou appliqués trop partiellement. Pour illustrer ces lacunes, j'ai retenu quelques principes de la *Loi sur le développement durable*.

Précaution

1.13 Précaution : « lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement ».

1.14 Dans le contexte de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste, ce principe prend toute sa signification. Ce type d'opération comporte plusieurs éléments inconnus, notamment la composition exacte du mélange de produits chimiques injectés dans le sous-sol pour extraire du gaz, la capacité de traitement des eaux et des boues de fracturation par les usines municipales ainsi que l'impact de leur éventuel rejet dans l'environnement. Ce n'est pas sans raison que, pour trouver des réponses à ces questions, l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis a entrepris une vaste étude dont les résultats préliminaires sont attendus en 2012. Quant aux résultats finaux, ils seront connus en 2014. Dans le domaine environnemental, il est essentiel d'appliquer le principe de précaution lorsque toutes les réponses ne sont pas disponibles.

1.15 Le principe de précaution s'applique aussi aux coûts que pourrait avoir à supporter la société advenant un accident dans un puits en cours d'exploitation. En conséquence, des mesures particulières doivent être prises puisqu'il s'agit d'une activité industrielle lourde dans une zone habitée et agricole.

1.16 Or, j'ai constaté, en ce qui concerne les gaz de schiste, que la réglementation gouvernementale actuelle est très peu exigeante en matière d'assurance de responsabilité civile. En effet, le montant réclamé pour un puits d'exploration de gaz est limité à un million de dollars, soit le montant de base pour une résidence privée. Cette exigence m'apparaît minimaliste, particulièrement si l'on considère que le forage se fait dans des zones habitées et qu'il peut être effectué jusqu'à une distance de 100 mètres d'une habitation. En conséquence, les risques sont plus élevés pour la société québécoise de devoir éventuellement supporter les frais résultant d'un accident ou de la dégradation de l'environnement que pour l'entreprise privée qui les aura occasionnés.

1.17 Il faut aussi éviter de se retrouver dans une situation similaire à celle que nous avons soulevée en 2009 dans une vérification portant sur le secteur minier québécois. Nous avions alors signalé les coûts importants que la société devra payer pour décontaminer les terrains abandonnés. Le 31 mars 2010, les coûts de leur restauration au Québec étaient estimés à 648 millions de dollars. Ces coûts occasionnés par des activités d'entreprises privées doivent maintenant être pris en charge par les contribuables du Québec parce que des contrôles environnementaux n'ont pas été exercés en temps opportun. Ils ne représentent qu'une partie des passifs environnementaux constitués de terrains contaminés inscrits dans les états financiers du gouvernement du Québec, qui se chiffraient à 1,8 milliard de dollars au 31 mars 2010.

Respect de la capacité de support des écosystèmes

1.18 Respect de la capacité de support des écosystèmes : « les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité ».

1.19 Nous avons tous déjà constaté les limites des écosystèmes à recevoir des contaminants. Pensons simplement à un lac pollué par la prolifération d'algues bleues ou à une plage impropre à la baignade en raison de la présence de coliformes.

1.20 Lorsque ces limites sont dépassées, les écosystèmes ne peuvent plus absorber et dégrader les contaminants, ni nous fournir les mêmes avantages qu'auparavant. La prise en considération de la capacité de support des écosystèmes est donc essentielle pour la protection de l'environnement.

1.21 Lors de la vérification portant sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en milieu industriel, j'ai constaté que l'on ne considérait pas suffisamment les répercussions des pressions additionnelles engendrées sur les écosystèmes par les nouvelles installations industrielles ou la modification des installations existantes. Lorsqu'on délivre un certificat d'autorisation, il est primordial, à mon avis, d'évaluer la capacité de support des écosystèmes parce que cela peut avoir une incidence majeure sur le milieu de vie des citoyens.

1.22 Prenons comme exemple le cas d'un cours d'eau servant de source d'eau potable à une municipalité. Il est évident que sa capacité à recevoir des charges polluantes devrait normalement influencer le nombre d'usines sur ses rives. Actuellement, si chacune des nouvelles usines satisfait aux normes réglementaires, elles pourront continuer à s'établir le long de ce cours d'eau sans égard à la capacité du milieu. Ainsi, si ce cours d'eau devient pollué, les citoyens devront se doter d'une usine d'épuration d'eau plus sophistiquée et plus chère pour obtenir une eau de qualité.

1.23 Somme toute, la délivrance des certificats d'autorisation est principalement basée sur le respect des normes d'émission de contaminants pour chacun des établissements. Puisque ces normes sont identiques pour tout le Québec, cela ne m'apparaît pas approprié. Compte tenu des multiples pressions qui sont exercées sur l'environnement, il faut pousser plus loin la considération des répercussions cumulatives sur l'environnement lors de la délivrance d'un certificat d'autorisation et adopter une réglementation qui prend plus en compte la capacité de support du milieu.

Efficacité économique

1.24 Efficacité économique : « l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement ».

1.25 L'exploitation de ressources naturelles dont l'État est fiduciaire doit être économiquement avantageuse, particulièrement lorsque ces ressources ne sont pas renouvelables. L'analyse de la rentabilité économique d'un projet doit en inclure tous les bénéfices et tous les coûts. Une évaluation économique ne doit pas se limiter aux revenus à court terme, mais porter aussi sur les répercussions à long terme, incluant toutes les externalités environnementales, sociales ou économiques.

1.26 Tout comme nous l'avions constaté relativement au secteur minier, je dois conclure que le principe d'efficacité économique n'est pas encore intégré à la réalité québécoise en ce qui a trait à l'exploration et à l'exploitation des gaz de schiste. Actuellement, les droits pour l'attribution des permis d'exploration représentent un revenu annuel d'environ 200 000 dollars pour le Québec. En comparaison, la vente aux enchères des permis en Colombie-Britannique a généré, en 2008, un revenu total de 2,41 milliards de dollars.

1.27 J'ai aussi remarqué que les travaux statutaires exigés pour la mise en valeur des terrains rapportaient très peu parce que la réglementation n'était pas appliquée rigoureusement. On peut se demander si les redevances sur les volumes de gaz extraits au cours des prochaines années parviendront à compenser les faibles revenus liés à la délivrance des permis et aux travaux d'exploration.

1.28 En 2009, nous avions fait des constats semblables relativement au secteur minier. Nous avions d'ailleurs recommandé au MRNF de réévaluer les droits miniers dans le but de s'assurer qu'ils sont suffisants pour compenser l'épuisement des ressources extraites.

1.29 Dans une évaluation économique du développement du secteur gazier, il importerait aussi de quantifier toutes les conséquences des émissions de gaz à effet de serre provenant de ce secteur. Cette évaluation permettrait de calculer l'impact économique de ces émissions, compte tenu des engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto et de ceux relatifs à la Western Climate Initiative. En effet, si nous devions acheter des droits d'émission pour compenser la quantité de gaz émise par l'industrie des gaz de schiste, les redevances devraient être majorées en conséquence.

1.30 Par ailleurs, dans une optique d'efficacité économique à moyen et à long terme, il est primordial de pouvoir remplacer l'exploitation d'un capital naturel non renouvelable par un autre de valeur similaire. Ce nouveau capital peut prendre différentes formes : infrastructures ou développement du savoir dans un secteur de pointe, par exemple. Il peut aussi se concrétiser par la mise en place d'un fonds d'investissement qui génère des revenus pour l'État, comme on en trouve en Alberta ou en Norvège dans le secteur de l'exploitation pétrolière.

Accès au savoir

1.31 Accès au savoir : « les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable ».

1.32 La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit qu'un citoyen a le droit d'obtenir tous les renseignements disponibles sur la présence d'un contaminant dans l'environnement. Ce principe de la *Loi sur le développement durable* appuie également cette exigence. Contrairement à ce que l'on peut trouver en Ontario ou aux États-Unis, j'ai constaté que peu d'information est disponible sur le site Internet du MDDEP au sujet des contaminants rejetés, des inspections réalisées par le ministère et des cas de non-conformité.

1.33 De plus, alors que la *Loi sur le développement durable* fournit un cadre pour guider les orientations des ministères, il est inconcevable de voir que les documents de consultation concernant le développement des gaz de schiste, destinés au public et préparés par le MDDEP et le MRNF dans le cadre des travaux du BAPE, ne font pas clairement un lien entre les enjeux en cause et les principes de la *Loi sur le développement durable*. Cela paraît surprenant de la part du MDDEP qui a la responsabilité de promouvoir la mise en œuvre du développement durable au sein de l'administration publique.

1.34 L'accès à l'information permet aux citoyens de participer à la protection de l'environnement en rapportant des situations non acceptables ; la population peut ainsi mieux appuyer les autorités concernées dans leurs missions.

Subsidiarité

1.35 Subsidiarité : « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ».

1.36 Mes travaux portant sur les interventions gouvernementales en matière de développement régional m'ont permis d'évaluer la prise en compte réelle du principe de subsidiarité. En effet, les conférences régionales des élus regroupent plusieurs joueurs clés à l'échelle supralocale et régionale. J'ai constaté que leurs pratiques (outils de planification, attribution de l'aide financière) ne leur permettent pas de jouer un rôle déterminant dans le développement de leur région. Ainsi, il n'est pas toujours évident que les décisions prises par rapport aux projets financés cadrent avec les priorités des régions.

1.37 D'autre part, la question du développement des gaz de schiste démontre à l'évidence qu'il y a une prise en compte insuffisante du principe de subsidiarité. Les nombreuses manifestations populaires contre ce développement au cours de l'automne et de l'hiver en font foi. Je souligne d'ailleurs, dans le chapitre concerné, le peu de consultation des acteurs locaux, très tôt dans le processus, et l'absence d'arrimage aux planifications régionales.

1.38 La construction d'infrastructures et l'exploitation des ressources naturelles peuvent avoir un impact important et à long terme sur une communauté ou une région. La consultation des populations est primordiale pour s'assurer de la pertinence des transformations envisagées et de leur acceptabilité sociale. À mon avis, ce cautionnement, appelé souvent « permis d'acceptabilité sociale », est aussi essentiel que les différents permis gouvernementaux exigibles pour un nouveau projet.

Constats relatifs à l'optimisation des ressources

1.39 Comme je l'ai mentionné précédemment, le Québec a adopté des lois qui ont reçu un accueil très positif de la part d'autres administrations. Cependant, mes travaux de vérification m'ont fait constater que l'application de ces lois est parfois moins exemplaire.

Application faible de la réglementation

1.40 Dans le cadre de la vérification portant sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, j'ai constaté au MDDEP des améliorations concernant la gestion des inspections et quelques avancées relatives à l'implantation d'une planification basée sur le risque. Cependant, j'ai été surpris de voir que de nombreux avis d'infraction sont envoyés à répétition aux mêmes entreprises, mais que celles-ci continuent leurs opérations sans se conformer aux normes.

1.41 En outre, les conditions d'émission de polluants, imposées à des entreprises par un certificat d'autorisation, ne font pas toujours l'objet d'un suivi adéquat. Cette situation peut conduire à un traitement inéquitable entre les entreprises relativement à l'application de la loi.

1.42 Dans le cadre du mandat portant sur les gaz de schiste, j'ai aussi noté des manquements à l'application de la réglementation par le MRNF et par le MDDEP. Ces manquements touchaient notamment l'environnement, la sécurité et le respect des exigences liées aux travaux statutaires.

1.43 En fait, je me questionne sur la possibilité pour un même ministère de concilier à la fois la responsabilité de l'application d'une réglementation et le développement de secteurs comme celui des mines ou des gaz de schiste. Le rôle de régulateur devrait-il être dévolu au ministère promoteur?

Lacunes récurrentes

1.44 Dans la même veine, je demeure préoccupé par le fait que certaines lacunes soulignées dans nos vérifications antérieures ne sont toujours pas corrigées. Par exemple, dans la vérification portant sur le secteur des gaz de schiste, nous avons noté des problèmes liés à l'analyse des bénéfices et des coûts, aux contrôles sur le respect de la réglementation ou à la protection de l'environnement. Or, ces problèmes sont très similaires à ceux soulevés en 2009 quant aux interventions gouvernementales dans le secteur minier, secteur également sous la responsabilité du MRNF et sous l'égide de la même loi.

1.45 Par ailleurs, dans la vérification portant sur la *Loi sur la qualité de l'environnement*, j'ai constaté que le MDDEP se base encore principalement sur des informations obtenues dans les médias, sur des plaintes reçues des citoyens ou sur des renseignements découlant d'activités d'inspection pour savoir si une nouvelle entreprise est implantée dans une région. On s'attendrait normalement à ce qu'il utilise tous les moyens pour être informé d'une nouvelle construction, par exemple, la prise de connaissance des permis délivrés par les municipalités ou d'autres ministères. Cette lacune a pourtant été soulignée il y a 20 ans, dans un rapport du Vérificateur général traitant du même sujet.

Adaptation tardive de la législation aux exigences d'une société en mutation

1.46 La société, les technologies, la nature des pressions sur l'environnement et nos connaissances scientifiques évoluent très rapidement. S'adapter à ces changements est un défi majeur pour l'administration publique québécoise.

1.47 Nos lois et nos règlements constituent la base du fonctionnement de l'appareil gouvernemental et de nos institutions. Nous devons nous assurer que ces lois et ces règlements sont adaptés aux défis du XXIe siècle. La *Loi sur le développement durable* encourage d'ailleurs la révision constante des lois, des règlements, des politiques et des programmes afin de respecter la stratégie gouvernementale de développement durable et les principes sur lesquels elle repose.

1.48 Il est légitime de se demander si des lois comme la *Loi sur les mines*, promulguée à la fin du XIXe siècle, sont toujours adaptées à la réalité. L'objection manifestée par plusieurs personnes quant à la préséance du droit minier sur la propriété privée et l'opposition de municipalités au développement des gaz de schiste font ressortir le besoin pressant de moderniser cette loi. C'est d'ailleurs ce que l'Ontario a fait en 2009, à la suite de contestations semblables de la part de sa population.

1.49 On doit aussi réfléchir sur la réglementation environnementale actuellement en vigueur. J'ai relevé quelques exemples intéressants à cet égard :

- En 2006, on a développé un projet visant à modifier en profondeur le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* de 1979. Comme il n'a toujours pas été adopté, les normes en vigueur remontent à plus de 30 ans.
- Le *Programme de réduction des rejets industriels*, adopté en 1988, ne touche encore que deux secteurs industriels, alors qu'en Ontario un programme semblable est appliqué à 16 secteurs.
- Le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* a été promulgué en 2009, alors qu'il avait été produit en 1998.

Mesure des résultats et reddition de comptes peu rigoureuses

1.50 Le travail exécuté cette année relativement à l'application de la *Loi sur le développement durable* m'a fait constater encore une fois la difficulté des organisations gouvernementales à rendre compte des résultats. Pourtant, une reddition de comptes significative permet d'évaluer le degré d'atteinte des résultats visés. Il s'agit d'un outil mis de l'avant autant par la *Loi sur l'administration publique* que par la *Loi sur le développement durable*. J'ai remarqué que les indicateurs ne font pas toujours l'objet de suivis. Trop souvent, les rapports soumis par les ministères ne présentent qu'une liste des activités plutôt que des résultats ou des effets concrets pour la société, l'environnement ou l'économie. Par surcroît, j'ai noté que des cibles établies initialement pour différentes actions avaient été modifiées à la baisse.

1.51 Plusieurs études démontrent que la mesure des résultats est un facteur essentiel pour favoriser le succès d'un projet. L'absence d'analyse empêche de déterminer au bon moment les correctifs à apporter à des plans d'action qui ne fonctionnent pas ou peu. Il est très difficile de juger de la pertinence et de la performance des politiques, des programmes et des actions si l'on ne mesure pas leurs effets. Dans le cadre d'un processus d'amélioration continue, il est nécessaire de choisir de bons indicateurs pour évaluer l'atteinte des résultats, de suivre régulièrement leur évolution et de publier les progrès réalisés.

Projets d'envergure nécessitant l'intégration du développement durable

1.52 Au cours de la dernière année, un comité de consultation a été mis sur pied par le gouvernement pour élaborer un plan de développement du Nord québécois appelé le « Plan Nord ». Bien que son contenu ne soit pas encore rendu public, il est évident que les ressources énergétiques et minérales seront parmi les principaux axes de développement proposés.

1.53 Le développement de ce vaste territoire et des ressources qu'il possède constitue un enjeu et un défi majeurs pour le Québec. Des consultations ont été amorcées l'an dernier pour moderniser la *Loi sur les mines*. Il est très important que cette nouvelle loi intègre les principes de la *Loi sur le développement durable*. Ainsi, le Nord québécois et ses ressources pourront être mis en valeur en respectant les limites de ses écosystèmes fragiles et les aspirations des communautés locales, tout en générant des retombées économiques substantielles pour le Québec.

1.54 Un projet de loi sur les hydrocarbures est également attendu cette année. Il est aussi essentiel qu'il intègre les principes de la *Loi sur le développement durable* pour encadrer le développement de cette filière. On évitera ainsi les nombreux problèmes sociaux, économiques et environnementaux que j'ai soulevés dans la vérification portant sur le développement des gaz de schiste. Cette prise en considération par le gouvernement démontrerait aussi que la *Loi sur le développement durable* se concrétise dans les actions gouvernementales.

1.55 À cet égard, il serait tout à fait normal que des exigences claires en matière de reddition de comptes soient incluses dans les deux projets de loi. On pourrait notamment s'inspirer des guides développés par le Global Reporting Initiative. Ces guides sont de plus en plus considérés comme des standards internationaux pour divers secteurs industriels.

1.56 Par ailleurs, l'an dernier, les 34 ministres du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont chargé le secrétariat de cette organisation de développer la stratégie de l'OCDE pour une croissance verte. L'objectif est de définir les conditions dans lesquelles les pays peuvent croître et se développer sur le plan économique, tout en évitant des répercussions comme la dégradation de l'environnement, le changement climatique et le gaspillage des ressources naturelles.

1.57 En mai 2011, le rapport synthèse concernant la stratégie pour une croissance verte et un rapport sur des indicateurs relatifs à cette croissance seront présentés à la réunion du conseil ministériel de l'OCDE. Ces deux documents suggéreront un cadre que les pays pourront utiliser pour guider leur développement, effectuer les suivis nécessaires et faire une bonne reddition de comptes. Il y aurait lieu de prendre en considération les recommandations de ces études pour mettre en œuvre le « Plan Nord » et orienter le développement du Québec. De plus, il serait fortement recommandé de tenir compte des dernières avancées concernant l'aménagement intégré du territoire que l'on trouve dans la littérature et dans des pratiques en place dans divers pays et dans certaines régions du Canada.

1.58 Dans le chapitre 1 de mon rapport de l'an dernier, je donnais l'exemple de la Suède, un pays où des mesures ambitieuses ont été adoptées et instaurées dans les années 90 pour s'attaquer aux problèmes économiques et aux nouveaux enjeux environnementaux. De plus, l'adoption de mesures visant la mise en place du développement durable il y a une dizaine d'années a permis de compléter la réforme gouvernementale. Ce pays a eu une performance économique très enviable depuis le milieu des années 90 tout en réduisant l'impact environnemental de son développement, notamment ses rejets de gaz à effet de serre. Voilà un exemple probant selon lequel des exigences environnementales favorisant une qualité de vie appréciable ne vont pas à l'encontre d'un progrès économique soutenu.

Au-delà des mots

1.59 Un des défis des administrations publiques est de demeurer à l'avant-garde afin que les fondements juridiques de nos institutions et les services offerts à la population s'adaptent rapidement aux besoins présents, et qu'ils puissent évoluer et répondre aux besoins futurs. C'est un grand défi, compte tenu des divers intérêts et des opinions divergentes relativement aux nouveaux enjeux ou aux projets de développement.

1.60 Les principes édictés dans la *Loi sur le développement durable* peuvent contribuer à relever ce défi puisqu'ils visent à supporter un développement économique et social dans le respect de l'environnement. Ce sont des outils de grande valeur pour orienter le développement de nouveaux projets d'envergure et l'adoption de nouvelles lois ou pour faciliter leur adaptation.

1.61 Le Québec a su démontrer un leadership devant la communauté internationale en adoptant la *Loi sur le développement durable*, renforcée par une stratégie de mise en œuvre et diverses mesures légales et administratives.

1.62 Il est maintenant temps d'aller au-delà des mots, c'est-à-dire que les principes de la *Loi sur le développement durable* s'appliquent concrètement à l'ensemble de nos lois, de nos règlements, de nos politiques et de nos programmes. Ce n'est qu'à ce moment que la société québécoise amorcera une démarche concrète vers un développement durable.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 2

Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Mise en contexte

Cadre légal et réglementaire **2.1**

Rôles et responsabilités **2.7**

Objectifs et portée de notre vérification **2.12**

Résultats de notre vérification

Délivrance des certificats d'autorisation **2.21**

Analyse des demandes **2.23**

Prise en compte de la capacité de support du milieu récepteur **2.27**

Suivi des conditions **2.36**

Connaissance des entreprises réglementées **2.40**

Contrôle de la conformité **2.43**

Activités d'inspection **2.45**

Mise en conformité **2.55**

Traitement des plaintes environnementales **2.60**

Gestion de l'information

Accès du public à l'information **2.65**

Système d'information de gestion **2.72**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Articles d'intérêt de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Annexe 3 – Processus d'analyse

Annexe 4 – Processus de contrôle

Les commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs apparaissent au paragraphe 2.76 de ce rapport.

Abréviations et sigles

CA	Certificat d'autorisation
CCEQ	Centre de contrôle environnemental du Québec
DGAER	Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RQA	Règlement sur la qualité de l'atmosphère
SAGO	Système d'aide à la gestion des opérations

Objectifs des travaux

Notre vérification poursuivait deux objectifs :

- s'assurer que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) applique de manière rigoureuse le cadre normatif relatif à la délivrance des certificats d'autorisation dans le secteur industriel, et ce, en conformité avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* ;
- s'assurer que le MDDEP exerce un contrôle efficient et efficace sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements, en ce qui a trait aux activités de nature industrielle, et qu'il prend les moyens nécessaires pour amener les contrevenants à s'y conformer.

Nous avons réalisé notre vérification dans trois directions régionales du ministère situées dans les parties les plus habitées et industrielles du Québec :

- Estrie/Montérégie ;
- Lanaudière/Laurentides/Montréal/Laval ;
- Capitale-Nationale/Chaudière-Appalaches.

Recommandations

Le commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Ces recommandations sont présentées intégralement au verso de cette page. Le ministère a eu l'occasion de formuler ses commentaires, qui sont reproduits au paragraphe 2.76. Nous tenons à souligner qu'il a adhéré à toutes les recommandations.

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

Faits saillants

Insuffisance de l'information appuyant les analyses de certificat d'autorisation (CA). Pour 23 des 70 dossiers de CA vérifiés, l'analyse ne démontrait pas clairement les fondements de l'évaluation. Dans les 47 autres dossiers, cependant, sur la base des informations consignées, les CA délivrés respectaient les normes applicables en ce qui a trait au niveau de contamination.

Faible prise en compte de la capacité de support du milieu récepteur. Le MDDEP délivre le CA s'il y a respect des normes prévues au règlement, et ce, peu importe le degré de fragilité du milieu récepteur. En l'absence d'une véritable évaluation des effets cumulatifs des pressions sur l'environnement, il y a risque de porter atteinte à la santé humaine, à la qualité de l'environnement et à la pérennité des écosystèmes, bien que les projets pris individuellement puissent respecter les normes d'émission ou de rejet.

Suivi inadéquat du respect des conditions liées aux CA. La délivrance d'un CA est souvent accompagnée de conditions à respecter afin que le projet, une fois en marche, demeure acceptable d'un point de vue environnemental. Le suivi de ces conditions s'effectue soit par une inspection ou par l'obtention de documents. Il n'est cependant pas toujours effectué. Ainsi, il n'y a pas eu d'inspection pour 19 dossiers sur 45, et les renseignements n'ont pas été transmis au ministère dans 10 dossiers sur 27.

Risques insuffisamment pris en compte dans les inspections. La planification des inspections nécessiterait que le processus de gestion des risques soit mieux structuré pour mettre la priorité sur les grands enjeux environnementaux. Actuellement, elle se fonde sur : un traitement prioritaire des plaintes sans égard aux risques environnementaux qu'elles évoquent ; un pourcentage arbitraire des CA récemment délivrés ; une sélection annuelle de programmes d'inspection visant un secteur spécifique.

Mise en conformité des contrevenants difficile. Les avis d'infraction se multiplient, sans pour autant qu'il y ait un retour à la conformité des contrevenants. En fait, 41 p. cent des 70 dossiers vérifiés demeurent non conformes, dont un cas qui perdure depuis 12 ans. Pour les dossiers dans lesquels il y a eu un retour à la conformité, de longs délais ont souvent été nécessaires. Pour 44 p. cent d'entre eux, le retour à la conformité a pris plus de 6 mois. Dans un cas, l'entreprise a mis plus de 17 ans à se conformer. Finalement, lorsque des plans correcteurs ont été exigés par le MDDEP, 43 p. cent des contrevenants ne les ont pas produits.

Accès du public à l'information à améliorer. Le MDDEP doit faciliter l'accès à l'information pour permettre aux citoyens d'évaluer les risques environnementaux auxquels ils sont exposés.

Recommandations

En ce qui concerne la délivrance des certificats d'autorisation, nous avons recommandé au ministère :

- de documenter adéquatement l'analyse des demandes de certificat d'autorisation par rapport à l'évaluation du respect des normes ;
- de se doter des moyens permettant une meilleure prise en compte des effets cumulatifs des activités projetées et de la capacité de support du milieu récepteur ;
- de s'assurer du respect des conditions de délivrance des certificats d'autorisation, notamment en communiquant clairement aux responsables des inspections le degré de priorité, la nature et la périodicité des suivis nécessaires ;
- de se doter des moyens de détecter de manière plus efficace l'implantation de nouvelles entreprises ou les modifications aux procédés de fabrication d'entreprises existantes (2.42).

En ce qui concerne les activités de contrôle de la conformité, nous avons recommandé au ministère :

- de structurer la planification de l'ensemble des activités d'inspection sur la base du risque global, qui considère à la fois les risques inhérents au secteur industriel, les risques environnementaux et les risques liés à la santé humaine ;
- de mesurer l'efficacité des inspections, notamment en fonction du taux de conformité ;
- de mettre en œuvre des moyens efficaces pour obliger le retour à la conformité des contrevenants de manière diligente ;
- d'établir la priorité de traitement des plaintes selon le niveau de risque que représentent les activités en cause pour la santé humaine et l'environnement (2.64).

En ce qui concerne la gestion de l'information, nous avons recommandé au ministère :

- de réévaluer et modifier les mécanismes actuels afin de rendre disponible de façon plus facile et rapide l'information nécessaire aux citoyens afin qu'ils puissent évaluer les risques environnementaux auxquels ils sont exposés, dans l'esprit de la *Loi sur le développement durable* ;
- de s'assurer de la précision, de la fiabilité et de l'exhaustivité des données du système d'information de gestion SAGO (2.75).

Mise en contexte

Équipe :
Janique Lambert
Directrice de vérification
Dick McCollough
Francis Michaud
Gérard Szaraz
Carl Touzin

Cadre légal et réglementaire

2.1 La *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* confie au ministre de ce secteur la responsabilité d'assurer la protection de l'environnement. Par ailleurs, la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) constitue la principale assise des interventions du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour assurer la protection de l'environnement et des écosystèmes naturels et contribuer au bien-être des générations actuelles et futures. Cette loi édicte que toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent.

2.2 Ce droit à la qualité de l'environnement est assuré, entre autres moyens, par des dispositions qui attribuent au MDDEP le pouvoir de permettre ou de refuser la réalisation d'un projet pouvant avoir des impacts négatifs sur l'environnement. Ce pouvoir s'exerce lors de l'analyse d'une demande de certificat d'autorisation (CA) (articles 20, 22 et 24) (voir l'annexe 2).

2.3 La délivrance d'un CA est conditionnelle au respect de la LQE et de ses règlements relativement à l'émission, au dépôt, au dégagement, au rejet de contaminants dans l'environnement ou à une modification de sa qualité. En cas de non-respect, le ministère peut exiger toute modification au projet soumis.

2.4 La LQE accorde aussi au MDDEP des pouvoirs d'inspection et d'enquête pour s'assurer du respect, par les requérants, des conditions accompagnant le CA. Ainsi, le ministre peut conférer à ses fonctionnaires le pouvoir de pénétrer sur un terrain afin d'examiner les lieux ou de prélever des échantillons.

2.5 La loi prévoit des poursuites pénales et des ordonnances[1] ministérielles (article 25) pour les contrevenants. La peine maximale pour la première infraction à l'article 22 est de 20 000 dollars pour une personne physique et de 120 000 dollars pour une personne morale. Le MDDEP dispose aussi de pouvoirs l'autorisant à prendre toute mesure nécessaire pour nettoyer, aux frais du contrevenant, les sites ou milieux contaminés, afin d'éviter ou de diminuer les risques pour l'environnement et la santé humaine.

2.6 Enfin, un projet de loi, présenté le 15 avril 2010 à l'Assemblée nationale, vise à renforcer le respect de la LQE, notamment par l'introduction de nouvelles sanctions administratives et le rehaussement des sanctions pénales.

1. L'ordonnance est une décision qui enjoint une personne d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte.

Rôles et responsabilités

2.7 En ce qui a trait à la mise en œuvre du cadre légal et réglementaire, les activités du MDDEP relèvent principalement de deux unités administratives :

- la Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales (DGAER) ;
- le Centre de contrôle environnemental du Québec (CCEQ).

2.8 Les responsabilités respectives de ces unités sont présentées dans le tableau 1 qui suit.

Tableau 1
Responsabilités de la Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales et du Centre de contrôle environnemental du Québec

Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales	La DGAER, créée en 2004, a pour mission d'assurer l'analyse et la délivrance d'autorisations environnementales et d'offrir une expertise professionnelle en matière d'environnement. Les principaux mandats de la DGAER sont les suivants : • évaluer l'acceptabilité environnementale des activités et des projets assujettis aux lois et règlements et procéder à la délivrance d'autorisation ; • mettre à la disposition des partenaires régionaux une expertise professionnelle pour favoriser la connaissance et la résolution des problèmes environnementaux ; • maintenir des liens continus avec les partenaires et les instances régionales ; • informer la clientèle et les partenaires régionaux des lois, des règlements, des politiques et des programmes ministériels ; • offrir les services d'accueil, de renseignements généraux, d'accès à l'information et de communication à la clientèle régionale du ministère.
Centre de contrôle environnemental du Québec	Créé aussi en 2004, le CCEQ a pour mission de veiller au respect de la législation environnementale en vérifiant la conformité des activités pouvant causer un dommage à l'environnement et de s'assurer, le cas échéant, de la mise en œuvre de mesures de prévention, de protection et de réparation. Ses principaux mandats sont énoncés ci-après : • effectuer, dans le cadre de programmes de contrôle ou à la suite de plaintes à caractère environnemental, des inspections sur le terrain et d'autres vérifications pour garantir la conformité environnementale des activités ; • entreprendre, le cas échéant, les démarches nécessaires pour que les mesures appropriées (avis d'infraction, sanction pénale, ordonnance du ministre ou de la cour, révocation de permis) soient prises afin de mettre aux normes les activités ; • procéder à des enquêtes pour établir la preuve qu'une contravention aux lois ou aux règlements environnementaux a été commise ; • intervenir, par l'entremise d'Urgence-Environnement, dans des situations d'urgence découlant d'accidents pouvant affecter l'environnement, afin que toutes les mesures adéquates soient prises pour limiter ou réparer les dommages causés à l'environnement.

Source : MDDEP.

2.9 Ces deux unités administratives œuvrent dans les quatre secteurs d'activité suivants : agricole ; hydrique et milieu naturel ; industriel ; municipal. Elles mettent en œuvre les politiques et les programmes du ministère et appliquent les lois, les règlements et les directives inhérents au régime de protection de l'environnement. La délivrance de CA et les activités relatives au contrôle environnemental sont encadrées par la loi et par des processus administratifs établis par la DGAER et le CCEQ. Les activités du ministère sont décentralisées dans neuf directions régionales. Le MDDEP a aussi mis en place des modalités de coordination entre la DGAER, le CCEQ et les directions centrales.

2.10 Par ailleurs, la Direction des affaires juridiques du ministère est responsable d'examiner les demandes de recours en justice provenant des directions régionales et de rendre les ordonnances ministérielles. C'est par contre au directeur des poursuites criminelles et pénales, sous l'autorité générale du ministre de la Justice et du procureur général, qu'il incombe, le cas échéant, de poursuivre les contrevenants en justice.

2.11 La mise en application des dispositions réglementaires, en ce qui concerne les activités d'analyse et de contrôle, a représenté un montant de 42,3 millions de dollars pour l'exercice financier 2009-2010. Ce montant inclut des dépenses liées aux ressources humaines, lesquelles totalisent 700 équivalents temps complet. Il est comparable à ceux des années précédentes.

Objectifs et portée de notre vérification

2.12 Notre vérification poursuivait deux objectifs :

- s'assurer que le MDDEP applique de manière rigoureuse le cadre normatif relatif à la délivrance des certificats d'autorisation dans le secteur industriel, et ce, en conformité avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* ;
- s'assurer que le MDDEP exerce un contrôle efficient et efficace sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements, en ce qui a trait aux activités de nature industrielle, et qu'il prend les moyens nécessaires pour amener les contrevenants à s'y conformer.

2.13 Nos objectifs de vérification et nos critères d'évaluation sont présentés à l'annexe 1.

2.14 Nous avons réalisé notre vérification dans trois directions régionales du ministère situées dans les parties les plus habitées et industrielles du Québec :

- Estrie/Montérégie ;
- Lanaudière/Laurentides/Montréal/Laval ;
- Capitale-Nationale/Chaudière-Appalaches.

2.15 Notre choix a été motivé par la volonté de voir comment le MDDEP s'assurait de la mise en application de la loi et des règlements dans des régions où l'activité industrielle intense peut porter atteinte à la santé humaine et à l'environnement. Ces trois régions comptent plus de 75 p. cent de la population du Québec et totalisent près de 40 p. cent de tous les CA délivrés dans le secteur industriel entre mai 2009 et mai 2010.

2.16 Nous avons effectué la vérification de 70 dossiers pour chacun des quatre processus d'analyse et contrôle suivants :

- délivrance des CA
  - analyse des demandes de CA
  - suivi des conditions accompagnant les CA ;
- inspection ;
- mise en conformité ;
- traitement des plaintes environnementales.

2.17 Cet échantillon aléatoire a été établi sur une base statistique, de façon à pouvoir extrapoler les résultats obtenus à la population totale des trois directions régionales pour le secteur industriel. Les CA devant faire l'objet de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (article 31.1) ainsi que les attestations d'assainissement (article 31.11) ne faisaient pas partie de nos travaux de vérification.

2.18 Nous avons également mené des entrevues auprès du personnel du MDDEP au siège social et dans les trois directions régionales.

2.19 Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2010 à novembre 2010. Nous nous sommes intéressés aux activités du ministère réalisées entre le 1er avril 2006 et le 30 septembre 2010. Néanmoins, certains commentaires ont trait à des situations antérieures à cette période.

2.20 Par la même occasion, nous avons procédé à des travaux visant à évaluer la reddition de comptes du MDDEP quant à la mise en œuvre de son plan d'action de développement durable. Ces travaux sont liés à la volonté du Vérificateur général du Québec de s'assurer que les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* effectuent une reddition de comptes de qualité, conformément à ce qui est énoncé dans son plan stratégique 2009-2012. Nos constats sont présentés dans le chapitre lié à l'application de la *Loi sur le développement durable* du rapport du commissaire au développement durable 2010-2011.

Résultats de notre vérification

Délivrance des certificats d'autorisation

2.21 Avant de donner son approbation à une demande de CA, le MDDEP a la responsabilité de s'assurer que le projet soumis par le requérant est conforme à la LQE et à ses règlements et de juger de son acceptabilité environnementale. Par la suite, le ministère doit en effectuer le suivi afin qu'il demeure conforme aux conditions requises par le CA.

2.22 Nos travaux de vérification ne nous ont pas permis de déceler de CA délivrés qui n'étaient pas conformes aux normes applicables. Toutefois, pour mieux assurer la protection de l'environnement, l'efficacité du processus de délivrance des CA pourrait être augmentée si des modifications aux façons de faire étaient apportées. Ces changements permettraient de corriger les points suivants :

- l'insuffisance de l'information appuyant la conclusion des analyses de CA ;
- le peu de considération, dans les analyses, des effets cumulatifs des activités projetées sur le milieu ;
- le suivi inadéquat du respect des conditions liées à la délivrance du CA ;
- la faiblesse des mécanismes permettant au ministère d'être informé de l'implantation de nouvelles entreprises ou de modifications aux procédés de fabrication d'entreprises existantes.

Analyse des demandes

2.23 La délivrance d'un CA se fonde sur une analyse effectuée par la DGAER. Celle-ci consiste à évaluer la conformité d'un projet aux lois et règlements en vigueur et à poser un jugement éclairé et raisonnable sur son degré d'acceptabilité d'un point de vue environnemental. Pour encadrer le travail de l'analyste, le *Guide sur les processus d'analyse et de contrôle* a été élaboré. Ce guide est clair, tant au niveau de la nature du travail à effectuer que du contenu du rapport d'analyse. L'annexe 3 présente le processus d'analyse prévu au guide. Toujours selon le guide, dans le cadre de l'analyse d'une demande de CA, le rapport doit contenir les éléments d'information suivants :

- une description de la nature du projet ;
- les impacts sur l'environnement (eau, air, sol) ;
- les exigences légales, réglementaires et techniques ;
- les consultations effectuées ;
- l'évaluation de l'acceptabilité environnementale, des conditions à respecter et des problèmes appréhendés ;
- la recommandation faite aux autorités pour la suite à donner à la demande ;
- la description du programme de suivi et de contrôle découlant de l'autorisation.

2.24 Comme il est stipulé dans les deux premiers volets de l'article 20 de la LQE, nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant prohibé par règlement du gouvernement ou en quantité supérieure à la concentration prévue. L'analyse doit ainsi permettre de s'assurer que le projet est conforme au cadre fixé par les dispositions législatives, réglementaires ou normatives.

2.25 Pour certains des 70 dossiers de CA vérifiés, l'analyse ne démontrait pas clairement les fondements de l'évaluation. Ainsi, dans 23 dossiers, nous avons observé soit que les quantités prévues de contaminants rejetés n'étaient pas mentionnées, soit que la limite de rejet fixée par les normes applicables n'était pas clairement indiquée. Il en découle que la conclusion de l'analyste quant aux suites à donner à la demande de CA est insuffisamment appuyée. Ce manque d'information entraîne un risque de perte de mémoire institutionnelle au départ de l'analyste. Dans les 47 autres dossiers, cependant, sur la base des informations consignées, les CA délivrés respectaient les normes applicables en ce qui a trait au niveau de contamination.

Conclusion de l'analyste insuffisamment appuyée.

2.26 Les normes du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* (RQA), sur lesquelles l'analyste base son évaluation, ont été adoptées en 1979. Ce règlement n'a pratiquement pas subi de modification en 30 ans, alors que les connaissances ont évolué au fil des ans. Compte tenu de l'importance actuelle des normes dans la décision de délivrer ou non un CA, et pour s'assurer qu'elles demeurent pertinentes par rapport à l'évolution de la situation environnementale, une mise à jour plus régulière du règlement serait souhaitable. Un projet de règlement sur l'assainissement de l'atmosphère, ayant pour objectif d'améliorer la protection de l'environnement et la santé publique, a été produit en 2005. Il visait la réduction et le contrôle de contaminants qui contribuent à la croissance de certains phénomènes majeurs à l'origine de problèmes locaux de qualité de l'air, du smog et des précipitations acides. Bien que les analystes se basent parfois sur ce projet pour orienter leurs analyses, il n'est toujours pas adopté six ans plus tard.

Prise en compte de la capacité de support du milieu récepteur

2.27 Selon le troisième volet de l'article 20, nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant dont la présence est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.

2.28 Parmi les 70 dossiers de CA vérifiés, 46 concernaient un projet ayant des impacts significatifs sur l'environnement. Ces projets entraînaient notamment des émissions atmosphériques ou encore le rejet de contaminants en milieu aquatique. Dans la grande majorité des cas, les travaux documentés dans le rapport d'analyse se limitaient à la vérification de la conformité du projet avec les normes en vigueur.

2.29 Les seuls cas où le MDDEP tient compte du troisième volet de la loi dans l'analyse d'une demande de CA sont ceux où il n'y a pas de normes qui encadrent le rejet d'un polluant donné. Selon le fonctionnement actuel, le ministère délivre le CA s'il y a respect des normes prévues au règlement, et ce, peu importe le degré de fragilité du milieu récepteur.

Importance d'évaluer si le milieu récepteur a la capacité d'accepter un stress additionnel.

2.30 Bien que cette façon de faire soit conforme à la jurisprudence qui s'est développée au fil des ans, nous croyons qu'il est également important d'évaluer si le milieu récepteur a la capacité d'accepter un stress environnemental additionnel et d'établir les charges polluantes que le milieu peut tolérer. En effet, malgré toute la rigueur avec laquelle les normes peuvent être élaborées, elles ne pourront jamais convenir parfaitement à toutes les situations et à tous les milieux dans lesquels elles sont appliquées. Nous avions d'ailleurs souligné dans notre rapport 2009-2010, portant sur le maintien de la biodiversité, que la capacité de support des écosystèmes est de plus en plus mise à l'épreuve, notamment en raison des rejets de contaminants.

2.31 L'examen de certains dossiers nous a permis de valider cette affirmation. À titre d'exemple, un CA a été délivré alors que l'analyse indiquait que le système municipal avait déjà de la difficulté à traiter adéquatement un des contaminants principaux que l'industrie prévoyait rejeter. La surcharge de contaminants engendrée par ce projet représentait un risque pour l'intégrité du milieu récepteur. Selon le rapport de l'analyste, l'effluent de la station d'épuration se jetait dans un cours d'eau déjà jugé sensible par le MDDEP. De plus, des déversements excédentaires de contaminants y avaient été observés au moins à deux reprises au cours des deux années précédentes. Dans ce cas, bien que l'analyse ait conclu que les normes d'effluent étaient respectées, il n'est pas certain que le CA aurait été délivré si les effets cumulatifs sur le milieu récepteur avaient été pris en considération.

2.32 Avec l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, en 2006, l'analyse du milieu récepteur devient incontournable si l'on veut tenir compte des principes qu'elle contient, notamment ceux associés à la précaution et au respect de la capacité de support des écosystèmes. Ces deux principes s'énoncent ainsi :

- précaution : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement ;

- respect de la capacité de support des écosystèmes : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité.

2.33 Cette loi donne l'occasion à l'Administration[2] de revoir ses façons de faire et les moyens dont elle dispose afin de tenir compte des principes qu'elle contient.

2.34 En l'absence d'une véritable évaluation des effets cumulatifs des pressions sur l'environnement, il y a risque de porter atteinte à la santé humaine, à la qualité de l'environnement et à la pérennité des écosystèmes, bien que les projets pris individuellement puissent respecter les normes d'émission ou de rejet.

Directive de l'Union européenne

2.35 L'Union européenne a adopté en 1996 une directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, qui a été mise à jour en 2008 (directive 2008/1/EC). Cette dernière a pour objectif de mettre en place un cadre général visant à réduire la pollution issue de diverses sources industrielles dans les pays de l'Union européenne.

Elle est basée sur plusieurs principes, notamment l'approche intégrée et le recours aux meilleures technologies disponibles :

- l'approche intégrée : les autorisations environnementales doivent tenir compte de l'ensemble des aspects environnementaux de l'installation industrielle au regard des émissions dans l'air, l'eau et le sol, de la production de déchets, de l'utilisation de matières premières, de l'efficacité énergétique, du bruit, de la prévention des accidents et de la restauration d'un site lors de sa fermeture ;
- le recours aux meilleures technologies disponibles : les autorisations environnementales doivent combiner à la fois l'établissement de conditions propres à protéger l'environnement et la détermination des meilleures technologies applicables pour réduire les rejets de contaminants.

Les catégories d'installations industrielles visées par la directive sont les suivantes :

- l'industrie énergétique ;
- l'industrie métallurgique ;
- l'industrie minérale ;
- l'industrie chimique ;
- la gestion des matières résiduelles ;
- les autres activités (ex. : industries des pâtes et papiers, production alimentaire, industrie du textile, etc.).

2. Selon l'article 3 de la loi : « […] il y a lieu d'entendre par l'"Administration" le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères de même que les organismes du gouvernement et les entreprises du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général* ».

Suivi des conditions

Un suivi des conditions d'autorisation déficient.

2.36 La délivrance d'un CA est souvent accompagnée de conditions à respecter afin que le projet, une fois en marche, demeure acceptable d'un point de vue environnemental. Le suivi de ces conditions, effectué par le CCEQ, peut consister en une inspection sur les lieux ou en une vérification des renseignements que le requérant s'est engagé à fournir lors de l'obtention du CA. Pour certains des 70 dossiers vérifiés, des déficiences ont été observées à cet égard :

- 45 dossiers nécessitaient une inspection, selon le rapport d'analyse. Parmi ceux-ci, 19 n'ont pas été inspectés par le CCEQ ;
- 27 dossiers requéraient la transmission de renseignements au ministère, selon les conditions du CA : 10 d'entre eux n'ont pas fait l'objet du suivi exigé.

2.37 Par exemple, en ce qui a trait au rejet de contaminants au réseau municipal – cas duquel nous avons fait mention dans la section précédente –, le CA exigeait une inspection de même que la transmission au MDDEP de rapports périodiques, dans le cadre du programme d'autosurveillance. Or, aucune inspection n'a eu lieu et ces rapports n'ont jamais été transmis au ministère.

2.38 Nous avons tenté de déterminer les causes de ces manquements. Nous avons constaté les faits suivants :

- écart entre le nombre de suivis demandés par les analystes et la disponibilité des inspecteurs pour leur réalisation ;
- absence de procédure afin d'établir les priorités de suivi des conditions des CA délivrés ;
- absence de mécanisme permettant au CCEQ d'être systématiquement avisé du fait qu'un tel suivi est requis.

2.39 En outre, dans 30 des 70 dossiers vérifiés, l'information disponible fournit peu d'indications sur le travail de suivi des conditions devant être accompli par les inspecteurs et se limitait à des généralités. Cette carence engendre de l'inefficience puisque les inspecteurs doivent consulter le rapport d'analyse s'ils veulent connaître toutes les conditions d'autorisation pour lesquelles un suivi est requis. Le guide est pourtant précis quant au programme de suivi et de contrôle qui doit être complété par l'analyste. Il indique que ce programme est un élément important, car il détermine les conditions d'acceptabilité environnementale (normes, exigences, renseignements à recevoir) et précise le contrôle que le CCEQ doit effectuer.

Connaissance des entreprises réglementées

2.40 Le MDDEP doit s'assurer que toutes les entreprises réglementées du secteur industriel détiennent les autorisations requises pour réaliser leurs opérations. À cette fin, il doit mettre en œuvre les moyens suffisants pour être informé de l'implantation de nouvelles entreprises ou de modifications aux procédés de fabrication d'entreprises existantes.

2.41 Les façons de faire actuelles du ministère ne sont pas suffisantes pour lui permettre d'obtenir ces renseignements essentiels. Il se base principalement sur les informations obtenues dans les médias ou sur les plaintes reçues des citoyens. Nous avions déjà soulevé cette lacune importante, il y a 20 ans, dans le rapport du Vérificateur général (1989-1990). Des 70 dossiers d'avis d'infraction issus de la présente vérification, 29 concernaient des entreprises qui avait érigé ou modifié une construction, entrepris l'exercice d'une activité ou augmenté leur production sans avoir obtenu un CA. Ainsi, le risque est accru que des entreprises rejettent des contaminants dans l'environnement au-delà des normes permises, à l'insu du MDDEP.

Implantation de nouvelles entreprises : le ministère manque d'information.

2.42 En ce qui concerne la délivrance des certificats d'autorisation, nous avons recommandé au ministère :

- de documenter adéquatement l'analyse des demandes de certificat d'autorisation par rapport à l'évaluation du respect des normes ;
- de se doter des moyens permettant une meilleure prise en compte des effets cumulatifs des activités projetées et de la capacité de support du milieu récepteur ;
- de s'assurer du respect des conditions de délivrance des certificats d'autorisation, notamment en communiquant clairement aux responsables des inspections le degré de priorité, la nature et la périodicité des suivis nécessaires ;
- de se doter des moyens de détecter de manière plus efficace l'implantation de nouvelles entreprises ou les modifications aux procédés de fabrication d'entreprises existantes.

Contrôle de la conformité

2.43 Le contrôle de la conformité environnementale englobe les travaux requis pour veiller à ce qu'une entreprise respecte la législation environnementale et, dans le cas contraire, pour s'assurer d'un retour à une situation conforme à la réglementation de façon rapide et efficace. Parmi les mécanismes de contrôle, il y a l'inspection, la mise en conformité et le traitement des plaintes environnementales.

2.44 Nous constatons que la planification des inspections n'est pas structurée pour tenir suffisamment compte du risque. De plus, le ministère a de la difficulté à faire en sorte que les contrevenants se conforment de manière diligente à la réglementation en vigueur et aux exigences établies. Par ailleurs, le traitement des plaintes environnementales occupe des ressources importantes sans égard aux risques environnementaux qu'elles évoquent.

Activités d'inspection

Réalisation des inspections

2.45 Les inspecteurs sont formés et disposent de moyens pour répondre aux attentes qui leur sont signifiées. Nous avons constaté des améliorations quant au contenu des rapports d'inspection, lesquelles améliorations répondent à l'une de nos recommandations formulées dans le rapport du Vérificateur général de 2005-2006 portant sur les matières résiduelles. En effet, la mise en œuvre en 2006-2007 du *Guide*

Amélioration du contenu des rapports d'inspection.

sur les processus d'analyse et de contrôle a permis une harmonisation des pratiques en la matière. Les dossiers vérifiés indiquent clairement les motifs de l'inspection et exposent de façon précise les constats au regard des aspects contrôlés. Les conclusions sont justifiées adéquatement à partir des éléments relevés et sont appuyées par une documentation appropriée. Les recommandations et, s'il y a lieu, les recours relativement au suivi à donner sont formulés.

Planification des inspections

2.46 Dans le contexte de restriction budgétaire au sein de l'appareil gouvernemental, il importe d'allouer les ressources de la manière le plus optimale possible, afin d'exercer une surveillance efficiente et efficace de l'application de la LQE. Il est donc essentiel que les priorités d'intervention au regard des activités industrielles soient déterminées en fonction des risques qu'elles comportent pour la santé humaine et pour l'environnement. En même temps, un processus d'inspection efficace doit faire en sorte que tous les détenteurs de CA soient susceptibles d'être visités à tout moment.

Priorités d'intervention déterminées en fonction des risques : un volet essentiel.

2.47 Actuellement, au MDDEP, la planification des activités d'inspection se fonde sur :

- un traitement des plaintes jugées d'emblée prioritaires, sans égard aux risques environnementaux qu'elles évoquent ;
- un pourcentage arbitraire des CA délivrés dont les conditions nécessitent un suivi, cible établie davantage en fonction des ressources humaines disponibles qu'en fonction de l'évaluation réelle des risques que le non-respect des conditions entraîne ;
- une sélection annuelle de programmes d'inspection qui visent les entreprises d'un secteur industriel particulier.

2.48 Pour établir les priorités des programmes d'inspection spécifiques, le CCEQ effectue un exercice de planification opérationnelle. Ces priorités sont déterminées en fonction de différents critères, tels que la connaissance de l'état de l'environnement et des entreprises ainsi que l'importance relative du secteur dans la région. L'évaluation de ces critères est réalisée sur la base de l'expérience des responsables des directions régionales et de la connaissance cumulée au MDDEP. Une approche permettant de mettre l'accent sur les lieux présentant les plus grands risques environnementaux est en développement pour les matières dangereuses résiduelles.

2.49 De telles initiatives représentent des gestes concrets vers une gestion de risque, mais comportent des limites. Actuellement, si l'entreprise n'est pas sujette à une inspection à la suite de la délivrance d'un nouveau CA, n'est pas à l'origine de plaintes ou ne fait pas partie d'un secteur visé par un programme d'inspection spécifique, elle ne risque pas de faire l'objet d'une inspection.

2.50 Une bonne planification des ressources affectées aux activités d'inspection nécessiterait que le processus de gestion des risques soit mieux structuré. Celui-ci devrait viser l'ensemble des activités d'inspection et se baser sur des données objectives permettant de mettre la priorité sur les grands enjeux environnementaux dans le secteur industriel. En outre, il est important de tenir compte du risque global, qui recouvre à la fois les risques inhérents au secteur industriel, les risques environnementaux et les risques liés à la santé humaine.

Efficacité des inspections

2.51 L'évaluation de l'efficacité des activités de contrôle est nécessaire afin de déterminer dans quelle mesure les stratégies d'intervention utilisées contribuent à améliorer le taux de conformité des entreprises et, ultimement, la qualité de l'environnement. Une telle évaluation permet de déceler les éléments qui posent problème et d'y apporter les modifications nécessaires.

2.52 Le ministère fait état de son volume d'activités en compilant des informations, telles que le nombre d'inspections réalisées, le nombre d'avis d'infraction et de sanctions pénales, le délai de traitement des CA et des plaintes environnementales. Par exemple, pour l'exercice 2009-2010, il a réalisé 21 418 inspections et émis 7 864 avis d'infraction pour tous les secteurs d'activité. La valeur des sanctions pénales s'est élevée à environ 800 000 dollars pour 111 sanctions.

Méconnaissance du degré d'efficacité des interventions.

2.53 Cependant, utilisées seules, ces données sont peu utiles pour connaître l'efficacité des diverses stratégies d'intervention. De même, elles ne permettent pas au ministère de déceler les stratégies qui donnent les meilleurs résultats en matière d'amélioration du comportement des entreprises. Par exemple, il est impossible d'apprécier dans quelle mesure les programmes d'inspection spécifiques ont contribué à l'amélioration de la situation dans le secteur concerné.

2.54 Pour parvenir à une meilleure évaluation de l'efficacité des inspections, le MDDEP devrait joindre aux données sur le volume d'activités à tout le moins des informations significatives sur l'évolution du taux de non-conformité des entreprises du secteur industriel. En l'absence d'une telle évaluation, il n'est pas en mesure de démontrer qu'il maximise la valeur ajoutée des ressources investies dans les activités de contrôle.

Mise en conformité

2.55 La détection d'un cas de non-conformité découle d'une inspection sur le terrain ou d'un contrôle administratif. Ce dernier consiste en la vérification de la réception des renseignements transmis par l'entreprise. Une situation de non-conformité peut mener à la délivrance d'un avis d'infraction sommant le contrevenant de mettre en œuvre des actions correctrices à court terme, afin de se conformer aux exigences et, s'il y a lieu, de réparer les dommages causés (voir l'annexe 4).

Des cas de non-conformité qui perdurent et des avis d'infraction qui se multiplient.

2.56 Nous avons fait plusieurs observations concernant les 70 dossiers d'avis d'infraction vérifiés, dont voici les principales :

- dans 21 dossiers, des plans correcteurs avaient été exigés par le MDDEP ; ils n'ont pas été produits par les contrevenants dans 9 cas et pour 5 de ces derniers, il n'y a pas eu de retour à la conformité ;
- les avis d'infraction se multiplient sans pour autant qu'il y ait un retour à la conformité. Par exemple, une entreprise a reçu 6 avis, entre 2003 et 2007, et son dossier a été transmis deux fois aux enquêtes du ministère pendant cette période. Malgré tout, le problème perdure 7 ans plus tard ;

- ainsi qu'il est démontré dans le tableau 2, de longs délais sont souvent nécessaires avant le retour à la conformité, et une grande proportion de dossiers demeurent non conformes. Dans un cas, le retour à la conformité s'est fait après 17 ans et dans un autre, la situation demeure non conforme 12 ans plus tard.

Tableau 2
Statistiques sur les 70 dossiers d'avis d'infraction vérifiés en date du 30 septembre 2010

- Avis d'infraction pour lesquels il n'y a pas eu de retour à la conformité : 41 % (29/70)
- Avis d'infraction suivis d'un retour à la conformité : 59 % (41/70)
  - Remise en conformité dans un délai de moins de 6 mois : 56 % (23/41)
  - Remise en conformité dans un délai variant de 6 mois à 3 ans : 34 % (14/41)
  - Remise en conformité dans un délai de plus de 3 ans : 10 % (4/41)

2.57 En plus de pouvoir entraîner des conséquences sur la qualité de l'environnement, de telles situations annihilent en grande partie les efforts investis par le MDDEP au cours des dernières années pour améliorer le processus d'inspection. Les meilleures pratiques n'ont que peu de valeur si elles ne mènent pas à la correction des situations fautives. En outre, chaque fois qu'une situation de non-conformité perdure, c'est la capacité d'intervention du ministère et, ultimement, sa crédibilité même qui sont remises en cause.

2.58 Il ne faut pas non plus ignorer l'effet que de telles situations peuvent avoir sur l'application de la réglementation environnementale dans le secteur industriel, tout en créant de l'iniquité entre les entreprises. Ainsi, il arrive que des contrevenants démarrent leur entreprise et l'exploitent à l'encontre de la LQE durant plusieurs années, en toute impunité, alors que les citoyens soucieux de respecter les règlements en vigueur attendent d'obtenir un CA avant d'entreprendre leurs activités d'exploitation, si elles sont susceptibles d'entraîner le rejet ou l'émission de contaminants dans l'environnement.

2.59 À titre d'exemple, dans un dossier examiné, l'entreprise en cause avait amorcé ses opérations sans obtenir le CA prescrit par la LQE et rejetait ses contaminants dans l'environnement. Malgré deux avis d'infraction et l'envoi du dossier aux enquêtes, elle était toujours en exploitation sans CA au moment de notre vérification, et ce, depuis plus de cinq ans.

Traitement des plaintes environnementales

2.60 En signalant au ministère des situations ou des activités qui leur semblent non conformes, les citoyens participent de façon volontaire à la surveillance du respect de la législation environnementale et à la protection de l'environnement.

2.61 Dans sa déclaration de services aux citoyens et sa politique ministérielle, le MDDEP s'est engagé à répondre aux plaintes à caractère environnemental et à transmettre un accusé de réception dans les 5 jours ouvrables suivant la réception d'une plainte écrite. Il a également pris l'engagement d'informer le plaignant des suites qui seront données à la plainte dans les 10 jours ouvrables et à lui donner une rétro-information touchant les résultats de sa vérification dans les 40 jours ouvrables. En vérifiant les 70 dossiers sélectionnés, nous avons constaté que ces engagements sont respectés de manière satisfaisante (voir le tableau 3).

Tableau 3
Respect des exigences de la déclaration de services aux citoyens pour les plaintes à caractère environnemental

- Envoi d'un accusé de réception dans les 5 jours ouvrables pour les plaintes écrites : 100 % (18/18)
- Information quant aux suites à donner à la plainte dans les 10 jours ouvrables : 97 % (58/60)*
- Rétro-information touchant les résultats découlant des actions prises dans les 40 jours ouvrables : 70 % (42/60)*

* Les 10 plaintes anonymes ou ne relevant pas de la compétence du MDDEP ont été exclues aux fins du calcul.

Traitement des plaintes sans égard aux risques environnementaux qu'elles évoquent.

2.62 Toutefois, l'absence d'évaluation du risque associé à chacune des situations faisant l'objet d'une plainte entraîne des effets indésirables sur l'ensemble des activités de contrôle. Ainsi, bien que le MDDEP ait prévu deux ordres d'importance pouvant être attribués aux plaintes, nous constatons que la plupart de ces dernières sont traitées de façon prioritaire, sans égard aux risques environnementaux qu'elles évoquent. En conséquence, le traitement des plaintes occupe une part importante du temps des inspecteurs, particulièrement en période estivale, ce qui laisse peu de place pour la réalisation d'autres inspections, telles que celles qui portent sur la conformité des conditions des CA délivrés ou qui concernent des situations environnementales plus préoccupantes.

2.63 Il faut garder à l'esprit que les citoyens sont incapables de détecter certaines situations dangereuses pour l'environnement et la santé. Par exemple, des émissions de substances nocives, comme les organochlorés ou les métaux lourds, seraient difficilement perceptibles et ne feraient donc pas nécessairement l'objet de plainte. À l'inverse, un nuage de poussière provenant d'une sablière peut susciter un nombre important de plaintes en période estivale, bien qu'il soit relativement moins dommageable. C'est pourquoi les inspections régulières peuvent être tout aussi importantes que le traitement des plaintes.

2.64 En ce qui concerne les activités de contrôle de la conformité, nous avons recommandé au ministère :

- de structurer la planification de l'ensemble des activités d'inspection sur la base du risque global, qui considère à la fois les risques inhérents au secteur industriel, les risques environnementaux et les risques liés à la santé humaine ;
- de mesurer l'efficacité des inspections, notamment en fonction du taux de conformité ;
- de mettre en œuvre des moyens efficaces pour obliger le retour à la conformité des contrevenants de manière diligente ;
- d'établir la priorité de traitement des plaintes selon le niveau de risque que représentent les activités en cause pour la santé humaine et l'environnement.

Gestion de l'information

Accès du public à l'information

2.65 Dans le contexte d'une saine gouvernance environnementale et conformément à certains principes de la *Loi sur le développement durable*, notamment ceux qui concernent la participation et l'engagement ainsi que l'accès au savoir, les citoyens sont des acteurs de premier plan dans la définition d'une vision concertée de leur milieu de vie, par leur participation effective à la mise en œuvre du développement durable. Ils doivent donc obtenir une information pertinente et le plus complète possible, en temps opportun, relativement à l'environnement où ils vivent.

2.66 Dans le même ordre d'idées, la LQE stipule que toute personne a le droit d'obtenir du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination ou concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement. Déjà, en adoptant cette loi, le législateur cherchait notamment à intensifier la participation du public dans la gestion de son environnement. Le MDDEP a une responsabilité, à cet égard, soit de fournir aux citoyens l'information leur permettant de connaître la qualité de leur environnement ainsi que les risques associés aux activités qui s'y déroulent. Son site Internet décrit la marche à suivre et les informations à produire pour obtenir un CA, de même qu'il rend accessible un registre faisant état des demandes de CA en traitement et des CA délivrés. En ce qui a trait au contrôle, le ministère publie une liste des sanctions de contrevenants, issues de recours judiciaires de 2000 dollars et plus.

2.67 Toutefois, contrairement à ses homologues ontarien et américain (voir les paragraphes 2.70 et 2.71), le MDDEP n'utilise pas son site Internet dans le but de rendre systématiquement accessibles les renseignements de première importance dont il dispose pour la protection de l'environnement, tels que :

- la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés ou rejetés dans l'environnement par une entreprise détenant un CA ;
- les résultats des inspections effectuées par les représentants du MDDEP ;
- les cas de non-conformité actuels et ceux qui perdurent.

2.68 Afin que le citoyen puisse plus facilement participer à l'effort collectif de protection de l'environnement et faire valoir ses droits, il est important de lui fournir d'emblée les informations qui lui sont nécessaires.

2.69 À notre avis, le MDDEP devrait faire une analyse plus globale et approfondie de la question, afin de faciliter l'accès des citoyens à l'information leur permettant d'évaluer les risques environnementaux auxquels ils sont exposés et ainsi mieux prendre en compte dans ses activités les principes de « participation et engagement » ainsi que « d'accès au savoir », énoncés dans la *Loi sur le développement durable*. Il importe de mentionner que cette loi invite les ministères à repenser leurs interventions pour mieux assurer le respect des principes de la loi.

Les façons de faire pour faciliter l'accès à l'information doivent être repensées.

Accès à l'information aux États-Unis

2.70 L'agence de protection de l'environnement des États-Unis permet au public d'accéder facilement à bon nombre d'informations sur la conformité et les mesures de surveillance, notamment sur les actions engagées envers des contrevenants nommément cités, ce qui contribue de manière significative à promouvoir la conformité. La base de données ECHO (*Enforcement and Compliance History Online*) contient des informations publiques sur les permis et les mesures d'exécution mises en œuvre (autorisations délivrées, inspections, infractions, actions de mise en conformité, amendes payées, mesures prises pour améliorer la conformité, avantages environnementaux) touchant 800 000 installations réglementées.

Ainsi, les citoyens peuvent faire le suivi de la conformité environnementale dans leur communauté, les entreprises peuvent faire le suivi des installations leur appartenant et les investisseurs peuvent mieux prendre en compte la performance environnementale dans leurs décisions.

Accès à l'information en Ontario

2.71 Le site Internet du ministère de l'Environnement de l'Ontario rend accessibles les résultats d'inspections, organisés par sous-secteurs du secteur industriel, en précisant les avis d'infraction et les contraventions émises. On y fait également un portrait de l'industrie avec la mention des taux de conformité. Des rapports de rendement sont aussi présentés par secteur, ce qui donne une information complète et transparente aux citoyens. Un registre public permet de plus la recherche de certificats d'autorisation délivrés et la consultation en ligne de ces documents, y compris les conditions d'autorisation.

Système d'information de gestion

2.72 Le MDDEP a mis en place un système d'information de gestion : le *Système d'aide à la gestion des opérations* (SAGO). Il s'agit d'un outil informatique ayant pour objectif de planifier et d'assurer le suivi des interventions en matière d'analyse et de contrôle.

2.73 Nos travaux de vérification ont révélé que les informations qui y sont colligées présentent de nombreuses incohérences par rapport au contenu des dossiers sur support papier. Ce constat a été fait autant pour les dossiers de certificat d'autorisation que pour ceux d'inspection. L'utilité du système s'en trouve par conséquent diminuée.

2.74 Ainsi, dans de nombreux dossiers, les données enregistrées dans le SAGO étaient inexactes quant aux dates des activités (ex. : date de réception de la demande ou de délivrance du CA) ou incomplètes en ce qui concerne, notamment, les demandes d'informations supplémentaires acheminées aux requérants. Cela a pour effet de fausser le calcul des cibles organisationnelles, tel le nombre de jours consacrés au traitement des demandes. Une information de gestion complète et exacte relativement aux demandes de CA améliorerait l'efficience des opérations de délivrance des certificats d'autorisation et la qualité de la reddition de comptes qui s'ensuit.

Inexactitude de données du système d'information.

2.75 En ce qui concerne la gestion de l'information, nous avons recommandé au ministère :

- de réévaluer et modifier les mécanismes actuels afin de rendre disponible de façon plus facile et rapide l'information nécessaire aux citoyens afin qu'ils puissent évaluer les risques environnementaux auxquels ils sont exposés, dans l'esprit de la *Loi sur le développement durable* ;
- de s'assurer de la précision, de la fiabilité et de l'exhaustivité des données du système d'information de gestion SAGO.

2.76 Commentaires du ministère

« **Délivrance des certificats d'autorisation.** Tel que l'indique le Vérificateur général, ses travaux de vérification lui ont permis de constater que les CA sont délivrés en conformité avec les normes applicables. Toutefois, le ministère investira des efforts afin de parfaire la documentation d'appui au projet afin de démontrer clairement les fondements de son évaluation et la conformité règlementaire.

« Le ministère poursuivra ses efforts en vue de moderniser la réglementation existante. Lorsqu'aucune norme règlementaire n'est applicable, l'analyse de certains projets prend tout de même en compte l'effet cumulatif et la capacité de support par l'emploi des objectifs environnementaux d'émission pour certains rejets de contaminants dans l'atmosphère et des objectifs environnementaux de rejet pour la protection du milieu aquatique. Le ministère verra comment il pourrait se doter d'outils d'encadrement supplémentaires. Pour l'instant, le ministère ne peut refuser légalement la délivrance d'un certificat d'autorisation si toutes les normes sont respectées.

« Le ministère a aussi mis en place, il y a plusieurs années, le *Programme de réduction des rejets industriels*, qui constitue une stratégie d'intervention intégrant tous les milieux récepteurs et visant à réduire graduellement les rejets industriels qui y sont déversés. Cette stratégie cible les secteurs industriels dont les rejets de contaminants, notamment les rejets de substances toxiques, ont le plus d'impact sur les milieux environnants. À ce jour, le programme s'applique aux secteurs des pâtes et papiers et celui de l'industrie minérale et de la première transformation des métaux.

« Le ministère évaluera comment il peut mieux définir le contenu de la section du rapport d'analyse portant sur le programme de suivi et de contrôle découlant de l'autorisation. Par ailleurs, il balisera de façon plus étoffée la façon d'établir le degré de priorité, la nature et la périodicité des suivis nécessaires à l'issue de la délivrance des CA.

« Le ministère évaluera l'opportunité de se doter de mécanismes qui lui permettraient d'être plus efficace dans la détection d'implantation de nouvelles entreprises ou de modifications aux procédés de fabrication d'entreprises existantes dans un contexte coûts/avantages et sur la base du risque environnemental.

« **Contrôle de la conformité.** Comme l'indique le rapport du Vérificateur général, la planification des activités d'inspection du ministère s'effectue déjà en prenant en compte des éléments associés à une gestion de risque. Le ministère poursuivra ses travaux en vue de bonifier cette planification sur la base du risque.

« Depuis avril 2010, le ministère a mis en place une nouvelle fonctionnalité dans son système de gestion SAGO, qui va faciliter le suivi des infractions et permettre le calcul du taux et du délai de mise en conformité.

« Le projet de loi 89, déposé à l'Assemblée nationale en avril 2010, vise à modifier la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin d'en renforcer le respect. Différentes mesures y sont proposées pour que les pollueurs soient sanctionnés rapidement et de manière proportionnelle à la gravité de leur infraction. Ce projet introduirait de nouvelles sanctions administratives et le rehaussement des sanctions pénales actuelles. Les nouvelles mesures que propose le projet de loi visent à faire face rapidement et efficacement aux situations qui ont un impact sur l'environnement, et de protéger la santé.

« Le ministère s'est engagé en vertu de sa déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens à donner suite à chacune des plaintes environnementales qu'il reçoit. Il évaluera comment il pourrait mieux hiérarchiser l'ordre de réalisation de celles-ci.

« **Gestion de l'information.** Le ministère publie annuellement plusieurs études, recherches et rapports sur l'état de l'environnement. Il s'est d'ailleurs donné comme enjeu stratégique d'améliorer la prestation électronique de services afin de favoriser la promotion, la sensibilisation, l'éducation et l'information. Au cours des dernières années, des efforts importants ont été investis en vue d'ajouter et de bonifier l'information apparaissant sur son site Internet. Il poursuivra ses efforts à cet égard. De façon particulière, le ministère publie depuis plusieurs années des bilans de conformité environnementale pour les secteurs industriels des pâtes et papiers, des mines et des raffineries de pétrole. Enfin, le ministère est à développer un système de gestion des données environnementales, lequel permettra d'exercer un meilleur contrôle ainsi qu'une meilleure reddition de comptes des données environnementales des secteurs industriels. En ce sens, le ministère évaluera les actions à mettre en place pour donner suite à cette recommandation. »

2.77 Nous tenons à signaler que l'entité vérifiée a adhéré à toutes les recommandations.

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 émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur la qualité de l'environnement* et les règlements touchant les autorisations environnementales et le contrôle, ainsi que sur la *Loi sur le développement durable*. Ils s'inspirent aussi des rapports d'autres vérificateurs législatifs, d'autres administrations et de l'OCDE, des guides et des directives du MDDEP sur le processus d'analyse et de contrôle. 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

S'assurer que le MDDEP applique de manière rigoureuse le cadre normatif relatif à la délivrance des certificats d'autorisation dans le secteur industriel, et ce, en conformité avec la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Critères d'évaluation

- Le ministère a mis en place les éléments lui permettant d'optimiser le processus de délivrance des certificats d'autorisation. Ces éléments portent notamment sur les modalités d'application du cadre normatif, la gestion de l'information et l'accès aux connaissances, la gestion des ressources humaines, de même que sur la coordination entre les unités et entre les niveaux organisationnels.
- Les certificats d'autorisation sont délivrés conformément aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'au processus établi et sont appuyés par la documentation et les analyses qui servent à justifier les décisions rendues.
- L'état et la capacité de support du milieu ainsi que la pression susceptible d'être exercée sur celui-ci par les activités projetées font partie intégrante de l'analyse des demandes, le cas échéant.
- Un contrôle de la qualité est effectué pour s'assurer tant du respect des règles édictées que du bien-fondé de l'analyse des demandes et des décisions rendues.
- Le processus de délivrance des certificats d'autorisation s'inscrit dans un cycle d'amélioration continue qui tient notamment compte du contexte, des nouvelles connaissances, des meilleures pratiques et des ressources disponibles.
- Le ministère a rendu de l'information accessible afin que les citoyens et les parties intéressées puissent connaître :
  - les procédés d'obtention des certificats d'autorisation ;
  - les demandes de certificats d'autorisation en cours de délivrance ;
  - les conditions d'opération stipulées dans les certificats d'autorisation.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation (suite)

Objectif de vérification

S'assurer que le MDDEP exerce un contrôle efficient et efficace sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements, en ce qui a trait aux activités de nature industrielle, et qu'il prend les moyens nécessaires pour amener les contrevenants à s'y conformer.

Critères d'évaluation

- Les activités de contrôle sont mises en œuvre sur la base d'une planification opérationnelle rigoureuse. Cette dernière :
  - tient compte de l'état de la situation à l'égard du secteur industriel et de l'environnement ;
  - détermine les résultats escomptés ;
  - établit des priorités d'intervention, notamment en fonction des risques et des orientations de gestion ;
  - optimise l'affectation des ressources disponibles.
- Les inspecteurs sont formés et ils disposent de moyens afin qu'ils puissent répondre aux attentes qui leur sont signifiées.
- Les inspections sont réalisées conformément au processus établi, et les constats, les conclusions et les recommandations qui en découlent sont documentés de façon claire et précise.
- Les plaintes environnementales sont évaluées avec diligence et prises en charge dans les délais prescrits, et les plaignants sont informés à cet égard.
- Le suivi des situations de non-conformité à la *Loi sur la qualité de l'environnement* permet d'assurer que les contrevenants mettent en œuvre les actions correctives de manière diligente.
- Une supervision des activités de contrôle est exercée pour s'assurer de leur application rigoureuse.
- Les activités de contrôle s'inscrivent dans un cycle d'amélioration continue, qui vise notamment une plus grande performance en termes d'efficacité et de coûts.
- Le ministère a rendu de l'information accessible afin que les citoyens et les parties intéressées puissent connaître les situations de non-conformité aux exigences légales.

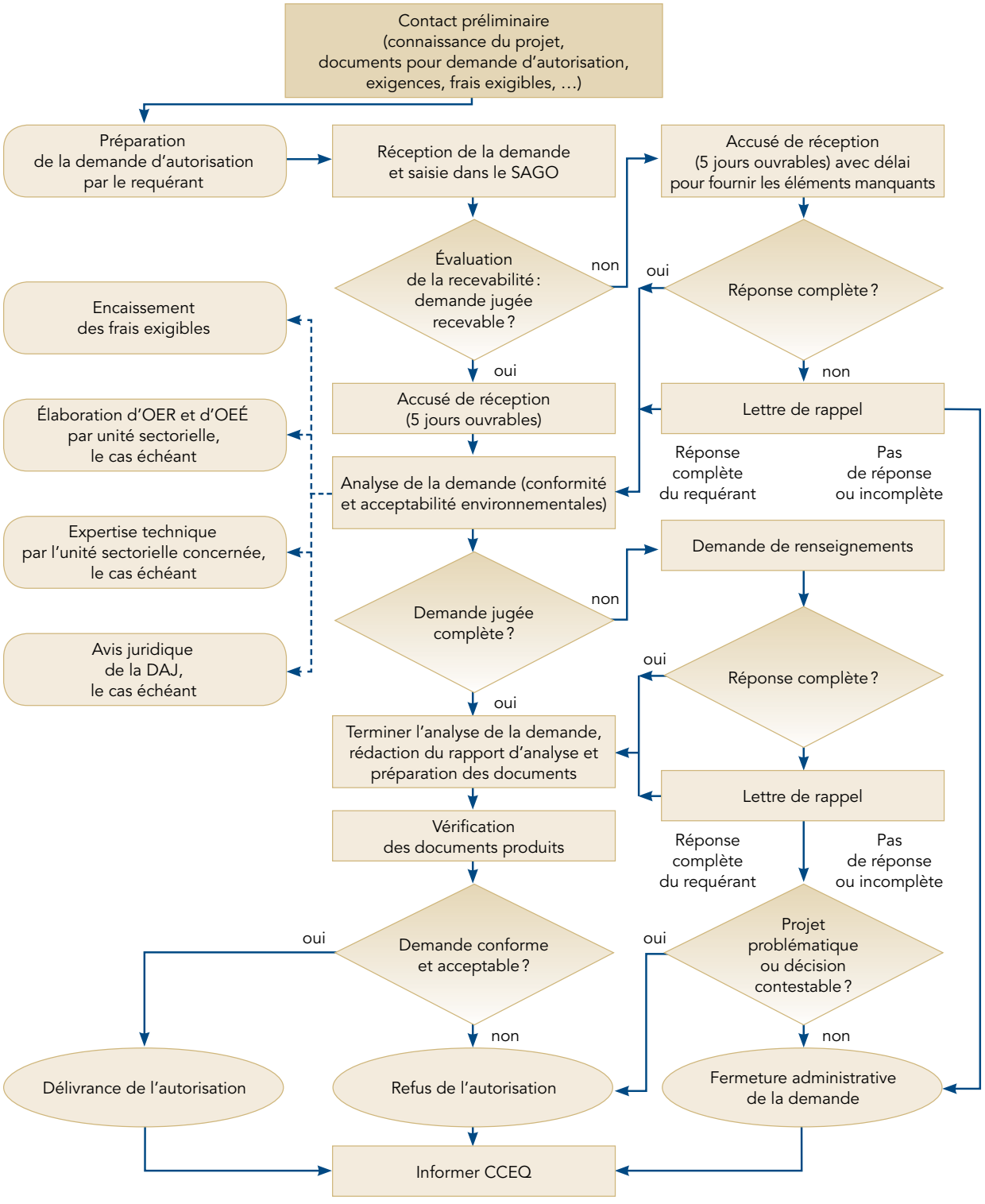
Annexe 2 – Articles d'intérêt de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Article	Libellé
19.1	Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi (…).
19.2	Un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article 19.1.
19.3	La demande d'injonction visée dans l'article 19.2 peut être faite par toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu (…).
20	Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement. La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.
22	Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation. Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation (…).
24	Le ministre doit, avant de donner son approbation à une demande faite en vertu de l'article 22, s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements. Il peut, à cette fin, exiger toute modification du plan ou du projet soumis (…).
25	Lorsqu'il constate la présence dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20, le ministre peut ordonner au responsable de la source de contamination de cesser définitivement ou temporairement ou de limiter, selon les conditions qu'il impose, l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de ce contaminant (…).
118.4	Toute personne a droit d'obtenir du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination ou concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement. Le présent article s'applique sous réserve des restrictions aux droits d'accès prévus à l'article 28 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).
118.5	Le ministre tient un registre de : *a)* toutes les demandes de certificat d'autorisation, de certificat, d'autorisation ou de permis soumises en vertu des articles 22 (…) ; *b)* tous les certificats d'autorisation, les certificats, les autorisations et les permis délivrés en vertu desdits articles ; (…). Les renseignements contenus dans ce registre ont un caractère public.

Annexe 2 – Articles d'intérêt de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (suite)

Article	Libellé
119	Tout fonctionnaire autorisé à cette fin par le ministre peut, à tout moment raisonnable, pénétrer sur un terrain, dans un édifice autre qu'une maison d'habitation, dans un véhicule ou sur un bateau, afin de prélever des échantillons, installer des appareils de mesure, procéder à des analyses, consulter des registres ou examiner les lieux pour les fins de l'application de la présente loi et des règlements adoptés en vertu de celle-ci (…).
123	Le ministre ou toute personne qu'il désigne comme enquêteur peut faire enquête sur tout fait visé par la présente loi ou par ses règlements d'application. Pour la conduite d'une enquête, le ministre et l'enquêteur sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf le droit d'ordonner l'emprisonnement. Dans le cas de l'enquêteur, l'article 2 de cette loi s'applique.

Annexe 3 – Processus d'analyse



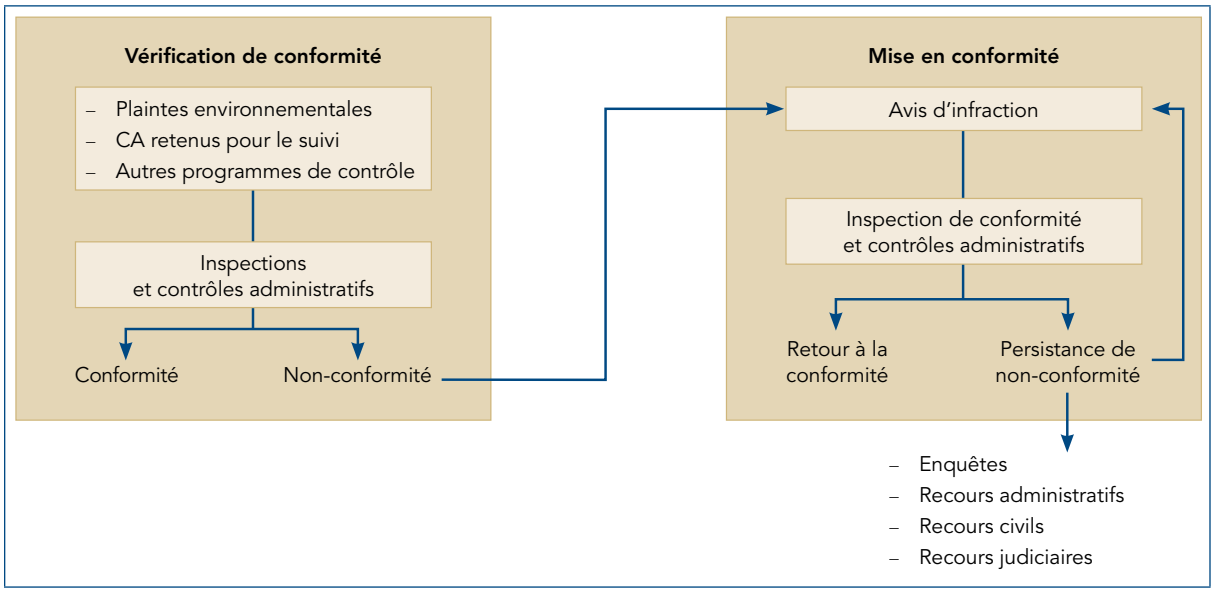
Source : MDDEP, *Guide sur les processus d'analyse et de contrôle.*

OER Objectifs environnementaux de rejet

OEÉ Objectifs environnementaux d'émission

DAJ Direction des affaires juridiques

Annexe 4 – Processus de contrôle



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 3

Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste

Entités vérifiées :

- ministère des Ressources naturelles et de la Faune
- ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Mise en contexte **3.1**

Objectifs et portée de notre vérification **3.25**

Résultats de notre vérification **3.29**

Planification du développement des gaz de schiste

Orientations gouvernementales **3.33**

Participation et engagement **3.39**

Coordination interministérielle **3.48**

Impact socioéconomique **3.54**

Évolution du cadre légal **3.73**

Interventions de l'État en regard des activités de l'industrie des gaz de schiste **3.84**

Délivrance des autorisations et des permis **3.85**

Activités d'inspection et de contrôle **3.94**

Détermination du statut des puits en période hors forage ou complétion **3.107**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Liste des principales lois et des principaux règlements applicables

Les commentaires des ministères apparaissent aux paragraphes 3.113 et 3.114.

Abréviations et sigles

BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune

Objectifs des travaux

La présente vérification a porté sur la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste. Cette vérification visait les objectifs suivants :

- apprécier si le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) prennent les moyens nécessaires pour que le développement concernant les gaz de schiste s'effectue dans le respect de la *Loi sur le développement durable* et des principes qui y sont inclus et qu'il soit cohérent par rapport aux orientations gouvernementales et aux priorités liées au développement régional ;
- évaluer dans quelle mesure les mécanismes d'encadrement en place au MRNF et au MDDEP contribuent au fait que les activités associées aux gaz de schiste sont effectuées dans le respect de l'environnement et prennent en compte l'intérêt public.

Recommandations

Le commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du MRNF et du MDDEP. Ces recommandations sont présentées intégralement au verso de cette page. Les ministères ont eu l'occasion de formuler leurs commentaires, qui sont reproduits aux paragraphes 3.113 et 3.114. Nous tenons à souligner qu'ils ont adhéré à toutes les recommandations.

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

Faits saillants

Les interventions du MRNF et du MDDEP prennent très peu en compte les principes de la *Loi sur le développement durable* de même que les recommandations faites en 2009 sur le secteur minier. Ces interventions n'assurent pas que le développement du gaz de schiste s'effectue de façon durable, notamment parce qu'elles ne permettent pas l'atteinte d'un juste équilibre entre les intérêts de la société québécoise, des communautés locales et de l'industrie.

Arrimage non démontré avec les priorités d'action et les planifications territoriales. Au moment où la stratégie énergétique a été établie et lorsque les planifications régionales ont été élaborées, l'exploitation des gaz de schiste dans les basses-terres du Saint-Laurent n'était pas une priorité d'action. L'intérêt plus marqué pour le développement de cette filière par la suite nécessitait une réflexion approfondie étant donné les répercussions à long terme qui y sont liées.

Mise en place tardive de mécanismes gouvernementaux de participation des citoyens. La délivrance des permis de recherche et le début des forages n'ont pas été précédés de consultations des citoyens et des représentants des municipalités afin de prendre en compte leurs attentes quant au développement des gaz de schiste.

Démonstration insuffisante des bénéfices pour la société québécoise. Les travaux relatifs aux retombées économiques et aux redevances attendues ne permettent pas de démontrer de façon satisfaisante que les bénéfices sont supérieurs aux coûts pour la société québécoise. La gestion de la rente économique est très importante puisque les risques environnementaux sont présents dès la phase de l'exploration, ce qui diffère du secteur minier.

Mesures réglementaires qui minimisent les débours des entreprises. Les titulaires de permis de recherche ont la possibilité de répartir les dépenses faites sur un permis à leurs autres permis. Les dépenses engagées sur un permis couvrant 15 000 hectares ont été suffisantes pour remplir les exigences de travaux statutaires de 16 permis totalisant 300 000 hectares. Des transferts de participation sont aussi possibles afin de répartir les dépenses excédentaires à d'autres permis.

Contrôles du MRNF pratiquement inexistants sur les travaux statutaires. Le ministère ne s'assure pas de l'admissibilité des dépenses liées aux travaux statutaires déclarées par les entreprises. Il ne vérifie pas les liens entre les dépenses et les permis de recherche ni n'obtient la déclaration annuelle des entreprises relative aux sommes dépensées pour ces permis. Des situations tolérées par le ministère vont à l'encontre de la réglementation. C'est le cas pour le regroupement de permis au-delà du rayon de 40 kilomètres autorisés et l'imputation des dépenses aux années antérieures pour des travaux statutaires minimums non réalisés.

Contrôles insuffisants par les ministères. Des éléments prérequis à la délivrance des permis, tels qu'un programme de complétion certifié par un ingénieur concernant la sécurité des travaux, n'étaient pas inclus aux dossiers du MRNF. À la fin de nos travaux, très peu d'inspections avaient été faites par le MRNF et le MDDEP aux étapes critiques des activités, soit lors des travaux de forage ou de complétion, afin d'assurer la protection de l'environnement de même que la santé et la sécurité des personnes.

Recommandations

Nous avons recommandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune :

- de démontrer clairement la façon dont s'inscrit le développement des gaz de schiste à l'intérieur des orientations gouvernementales et, au besoin, de proposer les mises à jour nécessaires à ces orientations pour tenir compte de la nouvelle réalité (3.38) ;
- de renforcer les mécanismes de coordination nécessaires afin d'assurer l'arrimage entre le développement d'une activité, telle celle qui est liée aux gaz de schiste, et les planifications réalisées à l'échelle supralocale et régionale (3.38) ;
- de mettre en place des mécanismes qui permettent de susciter une participation réelle et un engagement significatif des citoyens et des autres acteurs du milieu (3.47) ;
- d'analyser les bénéfices et les coûts économiques, sociaux et environnementaux liés au développement des gaz de schiste pour la société selon différents scénarios basés sur des hypothèses réalistes afin d'aider les décideurs dans leur planification (3.72) ;
- d'appliquer rigoureusement la réglementation en matière de travaux statutaires associés aux permis de recherche (3.72) ;
- d'intégrer les principes de la *Loi sur le développement durable* au projet de loi sur les hydrocarbures afin d'encadrer adéquatement l'industrie quant aux dimensions sociales, économiques et environnementales (3.83) ;
- de réévaluer la suffisance des exigences réglementaires, notamment celles liées aux montants de garantie et d'assurance (3.83) ;
- d'améliorer le processus de délivrance des permis afin d'assurer le respect du cadre légal (3.93) ;
- de se doter des outils nécessaires pour juger si les travaux seront réalisés conformément aux règles de l'art de manière à assurer la sécurité des personnes, des biens, de l'environnement et la pérennité de la ressource (3.93) ;
- d'encadrer la réalisation des activités liées à l'inspection, notamment à l'égard de la portée, de la documentation et des suites à y donner (3.105) ;
- de préciser clairement les exigences requises pour les puits qui ne sont pas en période de forage ou de complétion et pour lesquels la procédure de fermeture temporaire ou définitive n'a pas été entreprise (3.112).

Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs d'obtenir les informations relatives à la caractérisation et à la disposition des eaux et des boues de forage et de fracturation afin d'assurer la santé de la population et la protection de l'environnement (3.106).

Nous avons recommandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune et au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs :

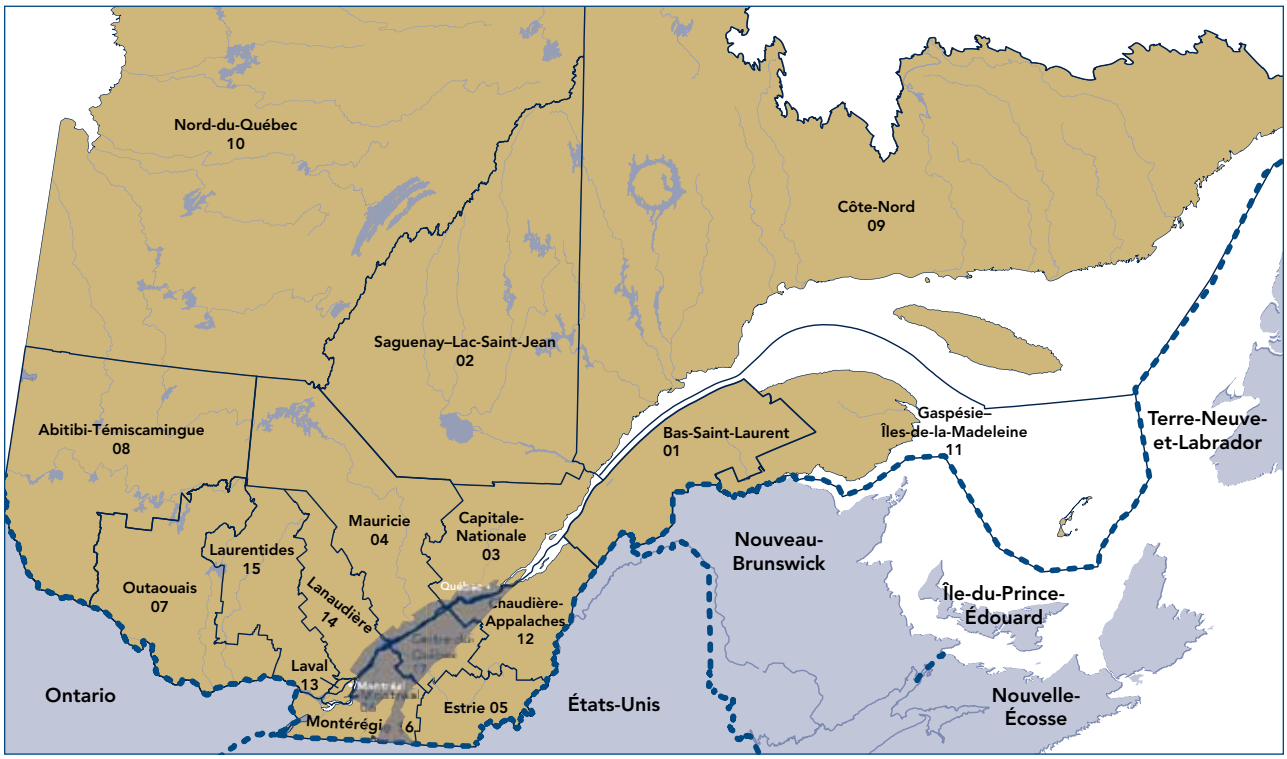
- de poursuivre les travaux interministériels entrepris afin de mettre en place un cadre d'intervention gouvernemental efficace (3.53) ;
- de travailler en collaboration pour déterminer les informations pertinentes et les outils nécessaires à la réalisation de leur mandat (3.53) ;
- de réaliser des inspections au moment opportun de façon à minimiser les risques pour l'environnement ainsi que pour la santé et la sécurité des personnes (3.104).

Mise en contexte

Équipe :
Maryse Fournier
Directrice de vérification
Maude Beaulieu
Dick McCollough
Daniel Rancourt
Nadia Zenadocchio

3.1 Des dépôts de gaz de schiste[1] existent un peu partout dans le monde, en plus ou moins grande quantité. En Amérique du Nord, la présence de dépôts de gaz de schiste est connue depuis des décennies. Ces dépôts n'étaient pas exploités, jusqu'à récemment, en raison des difficultés d'extraction et des coûts élevés pour y parvenir. La figure 1 présente la zone du Shale d'Utica au Québec.

Figure 1
Zone du Shale d'Utica au Québec



Shale d'Utica

Source : MRNF.

3.2 Les avancées technologiques récentes, particulièrement celles qui touchent au forage horizontal et au procédé de fracturation hydraulique, ont fait en sorte que les gaz de schiste sont maintenant exploités commercialement, principalement aux États-Unis et dans l'Ouest canadien. Le tableau 1 présente les grandes étapes menant à la production du gaz de schiste, de l'exploration jusqu'à la fermeture d'un puits. La figure 2 illustre le forage d'un puits.

Les avancées technologiques permettent l'exploitation des gaz de schiste.

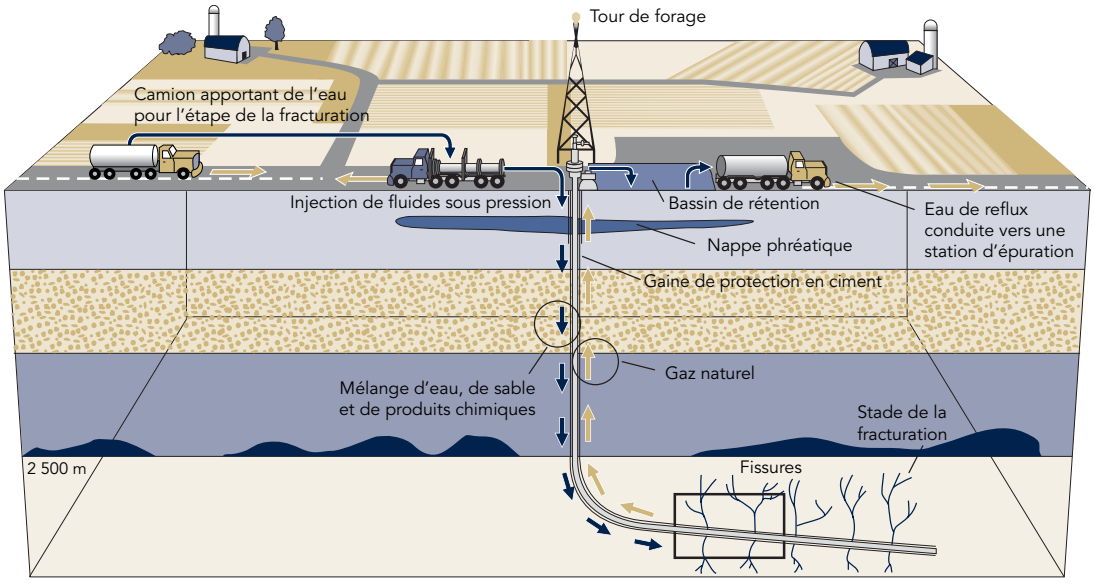
1. Nous utilisons « schiste » étant donné qu'il s'agit du terme normalisé par l'Office québécois de la langue française.

Tableau 1
Étapes d'un puits de gaz de schiste

Exploration	Description
Recherche de gaz naturel	Les travaux exploratoires consistent à déterminer les formations géologiques réunissant les conditions nécessaires à la formation et au piégeage des hydrocarbures. Des levés géophysiques aéroportés et des levés au sol par vibrations sont réalisés pour mieux circonscrire les zones où se poursuivront les recherches sur le terrain.
Forage vertical et horizontal	Le schiste étant une roche imperméable et peu poreuse au sein de laquelle le gaz est emprisonné dans de petites cavités, celles-ci doivent être décloisonnées afin que le gaz puisse y circuler. Pour extraire le gaz naturel de cette roche, le forage doit débuter de façon traditionnelle, soit à la verticale, jusqu'à une profondeur pouvant atteindre 2 500 mètres. Lorsque la couche visée est atteinte, le forage se poursuit à l'horizontale sur une distance susceptible de dépasser 1 000 mètres.
Complétion du puits	Un coffrage de caissons d'acier cimentés est ensuite mis en place dans le puits. Après cette étape, le coffrage de la partie horizontale est troué à différents intervalles pour procéder à la fracturation du schiste. La fracturation hydraulique consiste à injecter dans le puits un fluide, généralement un mélange d'eau, de sable et de produits chimiques, sous haute pression afin de créer des fissures dans la roche, ce qui favorise la récupération du gaz. La fracturation d'un puits peut nécessiter de 12 000 à 16 000 m³ d'eau. Une fois la fracturation terminée, une partie de l'eau injectée est retirée hors du puits pour que le gaz puisse s'écouler librement.
Essais de production	La mise à l'essai du puits consiste à extraire les hydrocarbures jusqu'à la surface pour déterminer, entre autres, le type de fluide que le puits peut produire ainsi que son taux de pression et d'écoulement. Lors des essais, l'utilisation d'une torchère ou d'un incinérateur permet de prévenir, de diminuer ou de faire cesser le dégagement de contaminants dans l'atmosphère.
Exploitation	**Description**
Production	Les puits présentant le meilleur potentiel et répondant positivement aux nombreuses conditions techniques et économiques sont ensuite convertis en puits de production. Pour assurer la production continue de gaz, il arrive que les puits dont la production diminue soient fracturés à nouveau ou que de nouveaux puits soient forés.
Distribution	Après son extraction du puits, le gaz naturel est transporté vers les marchés et les utilisateurs finaux. Le procédé de distribution comprend plusieurs étapes principales : traitement (purification, assèchement et compression du gaz) et collecte, transport, entreposage, distribution et branchement chez l'utilisateur.
Fermeture	**Description**
Obturation, abandon et remise en état	Lorsque le puits a atteint une courbe de production qui n'assure plus sa rentabilité économique, il est obturé et abandonné suivant les exigences réglementaires. Un puits gazier peut également être fermé à n'importe quelle étape d'un projet d'exploration ou d'exploitation gazière.

Sources : Association pétrolière et gazière du Québec, MRNF, MDDEP.

Figure 2
Forage d'un puits



Source : Québec Science, novembre 2010. Illustrateur : Michel Rouleau.

3.3 En décembre 2010, selon les données du MRNF, 121 permis de recherche étaient en vigueur sur le territoire du Shale d'Utica au Québec. Les permis étaient détenus par 12 entreprises et couvraient environ 2 millions d'hectares. Le tableau 2 présente la répartition des permis.

Cent vingt et un permis de recherche en vigueur.

Tableau 2
Permis de recherche en vigueur en décembre 2010 (Shale d'Utica)

Titulaire du permis	Nombre de permis	Superficie (en hectares)
333817 Alberta Ltd.	2	37 247
9220-5558 Québec inc.	3	36 118
Altai Resources Inc.	7	114 344
Canadian Quantum Energy Corporation	1	23 892
Gastem Inc.	5	96 049
Greencastle Resources Ltd.	1	6 622
Intragaz Exploration SEC	9	77 303
Junex inc.	32	533 428
Molopo Canada Inc.	30	557 389
Questerre Energy Corporation	1	21 834
Ressource et Énergie Squatex inc.	10	187 906
Talisman Energy Inc.	20	367 557
Total	**121**	**2 059 689**

Source : MRNF.

3.4 Pour la période allant de 2006 à 2010, 29 puits ont été forés[2] dans le Shale d'Utica québécois. Parmi ceux-ci, 18 ont franchi l'étape de la fracturation. Le tableau 3 présente le nombre de forages et de fracturations réalisés par année au Québec.

Tableau 3
Puits forés et fracturés de 2006 à 2010 dans le Shale d'Utica québécois

	Nombre de puits forés[2]	Nombre de puits fracturés
2006	2	0
2007	2	2
2008	7	6
2009	10	6
2010	8	4
Total	**29**	**18**

Source : MRNF.

Enjeux sociaux

3.5 Au moment de terminer nos travaux, le développement des gaz de schiste sur le territoire québécois faisait l'objet d'un débat public important.

3.6 D'abord, le Shale d'Utica est situé dans le sud du Québec, soit la zone la plus peuplée. Certains anticipent des conflits potentiels liés à l'usage du territoire et des ressources qu'on y trouve, étant donné que cette zone regroupe les meilleures terres agricoles. Ensuite, les résidents expriment des appréhensions à propos de la qualité de leur milieu de vie compte tenu du fait que l'industrie utilise des infrastructures, notamment les routes, et qu'elle installe temporairement d'autres équipements pour ses activités d'exploration et d'exploitation. Enfin, le caractère nouveau de ce secteur d'activité soulève des questions liées à la santé et à la sécurité de la population. L'absence de réponses claires à celles-ci alimente les inquiétudes des personnes directement concernées.

3.7 La prise en considération des préoccupations exprimées par la population devient alors fort importante. En effet, sans une acceptabilité sociale, le développement des gaz de schiste ne pourra pas se faire de façon durable et harmonieuse, et ce, peu importe la valeur économique du projet.

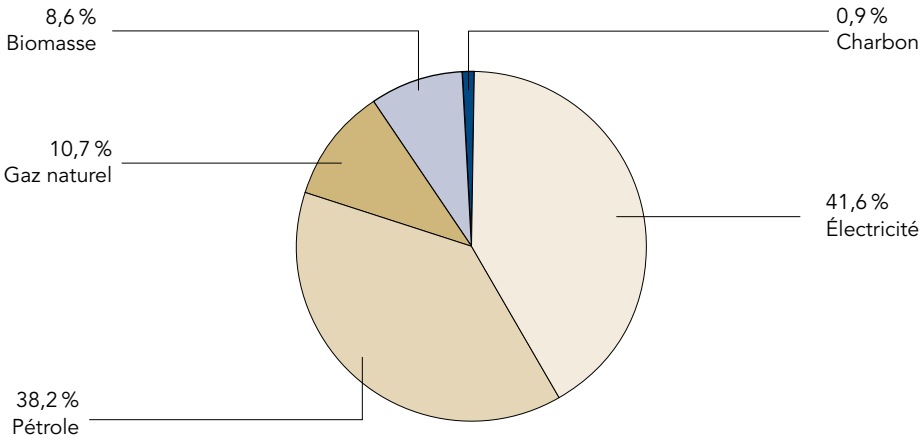
L'acceptabilité sociale : un prérequis au développement des gaz de schiste.

Enjeux économiques

3.8 Selon le MRNF, la consommation d'énergie au Québec en 2008 a atteint 40,5 millions de tonnes équivalent pétrole (tep). Les 4,3 millions de tep de gaz naturel consommés au Québec représentent 11 p. cent de ce total (graphique 1). Il est entièrement importé de l'Ouest canadien.

2. Le forage d'un des 29 puits n'était pas terminé à la fin 2010.

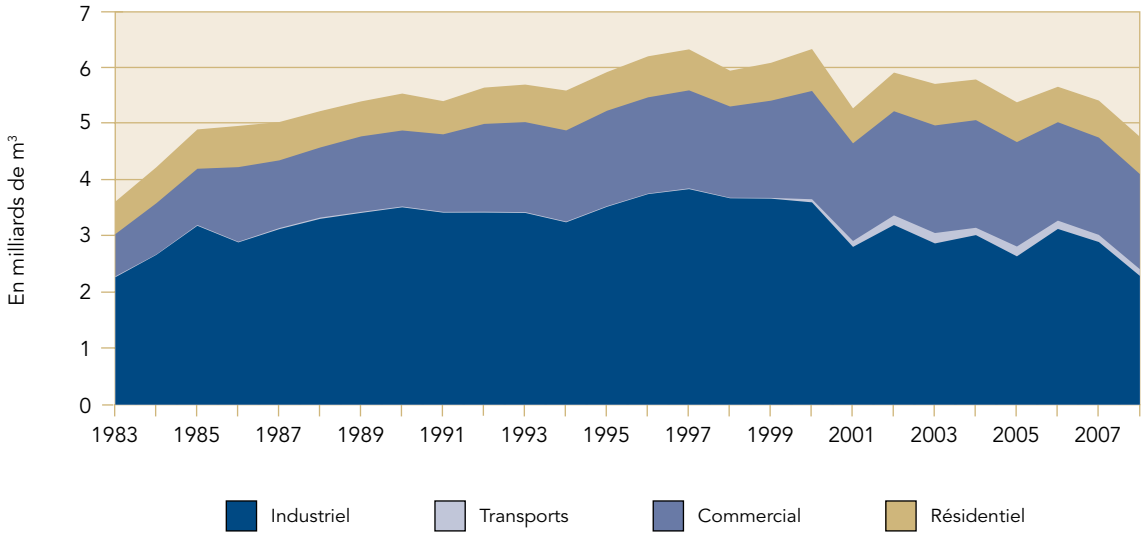
Graphique 1
Consommation d'énergie au Québec en 2008



Source : MRNF.

3.9 Le secteur industriel, utilisant près de la moitié du total, est le principal consommateur de gaz naturel. Le secteur commercial vient au deuxième rang, suivi du secteur résidentiel. Au dernier rang, le secteur des transports ne compte que pour 2,5 p. cent de la consommation. Comme il est démontré dans le graphique 2, la consommation de gaz naturel en 2008 a diminué de façon globale, compte tenu de la conjoncture économique moins favorable.

Graphique 2
Consommation de gaz naturel par secteur de 1983 à 2008



Source : MRNF.

Difficile de prévoir les retombées économiques.

3.10 Il est actuellement difficile de prévoir quelles seront les retombées économiques associées au développement des gaz de schiste au Québec. Celui-ci n'en est qu'à ses débuts et plusieurs inconnues demeurent tels le potentiel gazier réel du sous-sol, la capacité de développer une industrie locale de services adaptée au secteur gazier, de même que le prix du gaz qui a varié de façon importante au cours des dernières années. Il faut aussi garder à l'esprit que, peu importe l'évolution de la situation, le Québec restera un joueur relativement petit soumis aux forces du marché et qu'il pourra difficilement influencer le prix et la destination du gaz produit localement.

3.11 Il importe donc de bien cerner les différents enjeux économiques afin de maximiser les retombées pour la société québécoise.

Enjeux environnementaux

3.12 Sur le plan environnemental, l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste peuvent avoir des répercussions sur l'eau, l'air et le sol. Il suffit de penser à la grande quantité d'eau nécessaire pour effectuer la fracturation hydraulique et à l'impact potentiel de la disposition des eaux et des boues résiduelles. C'est aussi important en ce qui concerne les émanations de gaz qui pourraient avoir des incidences en matière de réchauffement climatique en raison du méthane qui s'en échappe et qui a un impact plus de 20 fois supérieur au CO_2.

3.13 Afin d'évaluer certaines des répercussions environnementales, des études ont été menées au cours des derniers mois et d'autres sont en préparation. Mentionnons notamment celle réalisée par l'Institut national de santé publique déposée en novembre 2010. Une autre est en cours de réalisation par le Centre interuniversitaire de recherche sur le cycle de vie des produits, procédés et services (CIRAIG), dont les résultats sont attendus au printemps 2011. Enfin, il ne faut pas oublier les travaux du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) qui se sont terminés en février 2011 et dont le rapport a été rendu public le 8 mars dernier.

Des connaissances à développer pour évaluer les répercussions environnementales.

3.14 À ce jour, les connaissances demeurent encore à développer afin d'être en mesure d'évaluer précisément les répercussions environnementales au Québec. Du côté des États-Unis, l'Environmental Protection Agency a entrepris une vaste étude dans le but d'améliorer les connaissances, notamment en ce qui concerne les liens entre la fracturation hydraulique et les ressources en eau potable. Des premiers résultats sont attendus en 2012 et c'est en 2014 que seront livrés les résultats finaux.

3.15 La prise en considération de ces enjeux est primordiale pour ne pas créer de nouveaux passifs environnementaux qui se retrouveraient à la charge de la société québécoise notamment dans l'éventualité où les entreprises n'assumeraient pas leurs responsabilités.

3.16 Il est à noter qu'au 31 mars 2010, les passifs environnementaux constitués essentiellement de terrains contaminés et comptabilisés aux états financiers du gouvernement s'élevaient à 1,8 milliard de dollars pour l'ensemble des secteurs d'activité.

Principes en matière de développement durable

Gaz de schiste : une occasion de démontrer l'enracinement de la loi.

3.17 Les 16 principes de la *Loi sur le développement durable* adoptée en 2006 fournissent des outils de grande valeur pour gérer adéquatement les enjeux soulevés précédemment. Le développement de ce nouveau secteur d'activité est une occasion de démontrer que cette loi s'enracine véritablement dans la gestion publique.

3.18 Bien que tous les principes en matière de développement durable doivent être considérés, nous en avons retenu certains que nous jugeons incontournables dans le cas du développement des gaz de schiste et ceux-ci ont particulièrement influencé nos travaux de vérification. Le tableau 4 fait état des principaux.

Tableau 4
Quelques principes de développement durable associés aux gaz de schiste

Principe	Importance pour le développement des gaz de schiste
Santé et qualité de vie	Plusieurs questions relatives à la protection de la santé des personnes, à leur sécurité de même qu'à leur qualité de vie sont posées. Ces éléments sont au centre des préoccupations liées au développement durable. Dans son étude déposée récemment, l'Institut national de santé publique du Québec a conclu que, pour l'instant, les écrits recensés ne permettent pas d'évaluer ces risques.
Équité et solidarité sociale	L'exploitation d'une ressource non renouvelable comporte des enjeux importants pour les générations suivantes qui ne pourront peut-être pas compter sur cette ressource comme outil de développement.
Protection de l'environnement	Les nombreux usages associés aux territoires concernés (agriculture, ressource en eau, etc.) augmentent la pertinence de considérer ce principe qui fait partie intégrante du processus de développement durable.
Efficacité économique	La façon dont l'exploitation de ressources naturelles se réalise peut avoir des incidences importantes sur la prospérité du Québec et de ses régions, le progrès social ainsi que le respect de l'environnement, les trois éléments qui composent ce principe.
Participation et engagement	Le développement se fait dans une zone habitée, ce qui accentue l'importance de favoriser la participation et l'engagement des citoyens pour définir une vision concertée et obtenir une acceptabilité sociale.
Accès au savoir	Compte tenu des opinions nombreuses et variées formulées sur le sujet, il devient essentiel de compter sur des mesures favorisant l'accès à l'information de manière à améliorer la sensibilisation, la connaissance et la participation effective du public.
Subsidiarité	Le développement du territoire à l'échelle supralocale et régionale est directement concerné par l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste. C'est pourquoi il est important de rapprocher le plus possible les instances décisionnelles des communautés concernées.
Prévention	Des risques peuvent se matérialiser tôt dans le processus de développement. Dès l'étape de l'exploration, les incidences sur le milieu de vie et l'environnement sont perceptibles, ce qui milite pour une mise en place diligente des actions associées à la prévention, à l'atténuation et à la correction.
Précaution	Les expériences vécues ailleurs n'ont pas encore permis de préciser scientifiquement le degré de risque environnemental. L'absence de certitude ne peut servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement.
Internalisation des coûts	Les coûts se répartissent tout au long du cycle de vie d'un puits. Ils peuvent être générés longtemps après la fin des activités compte tenu des mesures nécessaires pour assurer la sécurité des lieux. En plus de la valeur de la ressource, il est essentiel de bien refléter l'ensemble des coûts pour la société.

Rôles et responsabilités

3.19 Les rôles et les responsabilités en matière de mise en valeur des gaz de schiste sont répartis entre plusieurs acteurs gouvernementaux. Le MRNF et le MDDEP sont reconnus comme les deux principaux acteurs, car leurs interventions sont déterminantes pour le développement de ce secteur.

3.20 Parmi les responsabilités que le MRNF doit assumer, mentionnons les suivantes :

- accorder et gérer des droits de propriété et d'usage des ressources minérales et énergétiques du domaine de l'État ;
- gérer les ressources énergétiques, y compris les hydrocarbures ;
- favoriser la connaissance des ressources énergétiques ainsi que leur mise en valeur ;
- assurer la sécurité de l'approvisionnement en énergie dans une perspective de développement durable ;
- élaborer et coordonner la politique gouvernementale en matière d'énergie ;
- favoriser l'exploration minière, pétrolière et gazière.

3.21 En ce qui concerne le MDDEP, il doit exercer les responsabilités suivantes :

- développer et mettre en œuvre des politiques, des lois, des règlements et des programmes visant notamment :
  - la prévention ou la réduction de la contamination de l'eau, de l'atmosphère et du sol ;
  - la lutte contre les changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci ;
- contrôler l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement, notamment par l'analyse des demandes d'autorisation et des permis, des inspections et des enquêtes ainsi que par l'utilisation des recours judiciaires et administratifs.

3.22 En outre, lorsque les projets sont situés en zone agricole, la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) doit également délivrer une autorisation d'utilisation du territoire à une fin autre que celle de l'agriculture. Enfin, d'autres acteurs sont également interpellés, tels le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de la Sécurité publique.

Cadre législatif

3.23 Au Québec, outre la *Loi sur le développement durable*, plusieurs lois et règlements encadrent les activités d'exploration et d'exploitation gazières. En ce qui a trait au MRNF, au MDDEP et à la CPTAQ, le secteur est plus particulièrement régi par :

- la *Loi sur les mines* ;
- la *Loi sur la qualité de l'environnement* ;
- la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

3.24 L'annexe 2 présente la liste des principales lois et des principaux règlements applicables qui sont sous la responsabilité de ces entités.

Objectifs et portée de notre vérification

3.25 La vérification a porté sur la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste. Elle visait particulièrement :

- à apprécier si le MRNF et le MDDEP prennent les moyens nécessaires pour que le développement concernant les gaz de schiste s'effectue dans le respect de la *Loi sur le développement durable* et des principes qui y sont inclus et qu'il soit cohérent par rapport aux orientations gouvernementales et aux priorités liées au développement régional ;
- à évaluer dans quelle mesure les mécanismes d'encadrement en place au MRNF et au MDDEP contribuent au fait que les activités associées aux gaz de schiste sont effectuées dans le respect de l'environnement et prennent en compte l'intérêt public.

3.26 Contrairement à ce qui avait été prévu au début du mandat, nous avons choisi d'exclure les mécanismes d'encadrement de la CPTAQ afin de concentrer nos efforts sur ceux du MRNF et du MDDEP.

3.27 Cette vérification nous a aussi permis de voir si certaines des recommandations formulées dans notre rapport de 2009[3], qui portait sur les interventions gouvernementales dans le secteur minier, ont été prises en considération. En effet, les activités liées aux gaz de schiste sont régies par la même loi et sont sous la responsabilité du même ministère.

3.28 Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs au présent mandat. Nos travaux se sont échelonnés d'octobre 2010 à janvier 2011. Ils visaient principalement les activités réalisées durant la période allant de 2006 à 2010.

Résultats de notre vérification

3.29 Nos travaux nous ont permis de constater que le MRNF et le MDDEP ne sont pas encore parvenus à s'organiser adéquatement pour encadrer l'industrie. Leurs interventions s'effectuent de façon réactive et prennent très peu en compte :

- l'entrée en vigueur de la *Loi sur le développement durable* en 2006, qui introduit un nouveau cadre de gestion et des principes pour améliorer les pratiques de gestion de l'Administration afin qu'elles soient plus durables ;
- les constats et les recommandations relevés dans le rapport du Vérificateur général portant sur le secteur minier en 2009, lesquels auraient pu servir à mieux orienter les actions.

3.30 Les interventions actuelles des ministères n'assurent pas que le développement de la filière du gaz de schiste s'effectue de façon durable, notamment en raison du fait qu'elles ne permettent pas l'atteinte d'un juste équilibre dans la prise en considération des intérêts :

- des communautés locales (acceptabilité sociale, bien-être des citoyens, qualité de l'environnement, développement régional, etc.) ;
- de la société québécoise, qui est propriétaire de cette ressource non renouvelable ;
- de l'industrie, qui s'attend à un retour approprié sur l'investissement à l'intérieur d'un cadre réglementaire clair et précis.

3. Il s'agit du chapitre 2 intitulé « Interventions gouvernementales dans le secteur minier », publié dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, tome II.* »

3.31 Ces préoccupations sont amplifiées par le fait que des gestes posés et des décisions prises tôt dans le développement de ce secteur entraînent des conséquences difficiles à rectifier par la suite.

3.32 Dans les sections suivantes, nous présentons différentes situations qui doivent être corrigées afin que les ministères puissent remplir adéquatement leur rôle de régulateur et de gardien de l'intérêt public, dans l'esprit des principes de la *Loi sur le développement durable*. Nous croyons que les pistes de réflexion qui en découlent peuvent être utiles non seulement pour le développement de la filière des gaz de schiste, mais aussi pour le développement d'autres secteurs.

Planification du développement des gaz de schiste

Orientations gouvernementales

3.33 Au moment où la stratégie énergétique du Québec a été établie et lorsque les planifications relatives au développement du territoire ont été élaborées à l'échelle régionale et supralocale, l'exploitation des gaz de schiste situés dans les basses-terres du Saint-Laurent n'était pas une priorité d'action. L'ajout de ce nouvel élément par la suite nécessitait une réflexion approfondie étant donné les répercussions à long terme associées au développement de cette filière.

Stratégie énergétique du Québec

3.34 En 2006, le gouvernement a rendu publique *La stratégie énergétique du Québec 2006-2015* à la suite d'un vaste processus de consultation. Celle-ci comprend six orientations. Plus particulièrement, l'une d'elles est de « consolider et diversifier les approvisionnements en pétrole et en gaz naturel ». Les priorités d'action suivantes y sont rattachées :

- mettre en valeur les ressources pétrolières et gazières du Québec en réunissant toutes les conditions nécessaires, au moyen de l'exploration et de la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières marines ainsi que par l'évaluation du potentiel pétrolier et gazier de l'est du Québec ;
- diversifier les sources d'approvisionnement de gaz naturel, notamment par les projets de terminaux méthaniers ;
- favoriser des approvisionnements sûrs et à prix compétitifs pour les produits pétroliers raffinés.

3.35 Cette stratégie privilégiait alors le potentiel en hydrocarbures du golfe et de l'estuaire du Saint-Laurent. C'est depuis la fin de 2007, à la suite de travaux de forage, qu'un intérêt plus marqué pour l'exploration du gaz de schiste dans les basses-terres du Saint-Laurent s'est manifesté. Dès lors, un premier signal aurait dû être enregistré. En effet, ce nouvel évènement amenait un changement important quant aux enjeux qui ont soutenu les actions présentées dans la stratégie énergétique. Nous nous serions attendus à ce qu'une analyse soit réalisée, selon différents scénarios, afin de démontrer la pertinence et l'à-propos du développement des gaz de schiste à court terme compte tenu des priorités d'action établies dans la stratégie énergétique, ce qui n'a pas été fait.

Un premier signal aurait dû être enregistré dès 2007.

Planification du développement du territoire

3.36 La *Loi sur le développement durable* réserve une place importante à la subsidiarité, soit la délégation des pouvoirs et des responsabilités aux instances appropriées. C'est à ce chapitre que les mécanismes de planification du développement du territoire à l'échelle supralocale et régionale prennent tout leur sens. Parmi ces mécanismes, on trouve les suivants :

- les schémas d'aménagement et de développement élaborés par les municipalités régionales de comté qui déterminent les grandes orientations quant à l'aménagement du territoire ;
- les plans quinquennaux de développement régional préparés par les conférences régionales des élus qui définissent les objectifs généraux et particuliers auxquels les intervenants régionaux adhèrent ;
- les plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire produits par les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire qui visent à partager avec le plus grand nombre possible d'acteurs régionaux une même vision du développement.

3.37 Dans les faits, cette nouvelle filière énergétique a démarré sans que le MRNF favorise un arrimage entre celle-ci et les différents exercices de planification auxquels ont participé les communautés locales. En effet, puisque le développement des gaz de schiste n'était pas un élément clé pris en compte dans la planification territoriale jusqu'à présent, il y a lieu d'y porter une attention particulière à la lumière de l'évolution de la situation.

Pas d'arrimage entre la nouvelle filière et la planification territoriale.

3.38 Nous avons recommandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune :

- de démontrer clairement la façon dont s'inscrit le développement des gaz de schiste à l'intérieur des orientations gouvernementales et, au besoin, de proposer les mises à jour nécessaires à ces orientations pour tenir compte de la nouvelle réalité ;
- de renforcer les mécanismes de coordination nécessaires afin d'assurer l'arrimage entre le développement d'une activité, telle celle qui est liée aux gaz de schiste, et les planifications réalisées à l'échelle supralocale et régionale.

Participation et engagement

3.39 Le MRNF a l'obligation, en vertu de la *Loi sur les mines*, de délivrer les permis lorsque les exigences légales sont remplies par les entreprises. De plus, cette loi a préséance sur d'autres lois qui encadrent le développement du territoire, notamment la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Dans ce contexte, l'analyse des priorités régionales pourrait sembler peu utile pour permettre le développement de cette filière. Toutefois, même dans le cas où les entreprises estimeraient qu'il est rentable d'exploiter ce marché, il demeure de la responsabilité du MRNF d'en analyser la pertinence et de veiller à la prise en compte des besoins et des attentes de la population.

Il est de la responsabilité du ministère de prendre en compte les besoins et les attentes de la population.

3.40 Cela est d'autant plus important que la *Loi sur le développement durable* préconise la participation du public aux décisions concernant la société. Ce mécanisme favorise la concertation, la mobilisation, la consultation et la transparence auprès des citoyens et des autres acteurs du milieu, et ce, le plus tôt possible dans la démarche. De plus, le processus de participation permet d'informer les citoyens, de profiter de leurs connaissances et expérience, d'entendre leurs préoccupations et de procéder aux ajustements requis, le cas échéant. Le tableau 5 présente des exemples de bonnes pratiques dans ce domaine, desquelles il est possible de s'inspirer.

Tableau 5
Exemples de mécanismes pouvant favoriser la participation des citoyens

Colombie-Britannique

- Le processus de consultation visant à modifier le cadre législatif a débuté en 2002 par la mise en place de l'Oil and Gas Regulatory Improvement Initiative (OGRII). Il a suscité la participation des différents acteurs touchés par le développement de l'industrie pétrolière et gazière (communautés locales, gouvernements municipaux, Premières Nations, propriétaires terriens, etc.).
- Le Northeast Energy and Mines Advisory Committee (NEEMAC) a servi de forum de discussions afin d'obtenir l'avis de plusieurs intervenants dans une perspective d'élaboration et d'amélioration des politiques existantes. Il a également participé à la réalisation du guide d'information pour les propriétaires terriens concernés par les activités de mise en valeur des ressources pétrolières et gazières.
- L'annonce de la vente des droits d'exploration qui est faite plusieurs mois à l'avance dans les journaux locaux et certaines revues d'affaires favorise la participation des citoyens. Des renseignements sur les lots disponibles sont également publiés dans la gazette officielle de la province.

Alberta

- Les promoteurs sont tenus de consulter ou d'informer les parties prenantes touchées par leurs activités gazières. Les exigences dépendent de la nature, de la taille et de la portée de l'activité et des autorisations nécessaires. Le processus de consultation peut être amorcé en publiant un avis dans un journal afin de joindre les parties intéressées qui souhaitent discuter du projet lors de réunions prévues à cet effet.

New York

- En vertu de la *State Environmental Quality Review Act* (SEQRA), plusieurs circonstances commandent une consultation des citoyens. Par exemple, mentionnons la délivrance de permis de forage à l'intérieur des State Parklands ou à moins de 2 000 pieds d'un réservoir municipal d'eau.

Pennsylvanie

Plusieurs outils d'information en ligne ont été développés. Parmi ceux-ci, on trouve :

- eFacts : recherche sur les permis délivrés, les sites de forage, les inspections effectuées, etc.
- eLibrary : accès aux lois, aux formulaires, aux documents techniques, etc.
- eNotice : suivi des demandes de permis déposées, les modifications à la réglementation, etc.

Québec

À la suite de la consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec réalisée en 2002-2003, des mesures ont été mises en place pour permettre la participation et l'engagement du milieu local en ce qui a trait au développement du secteur porcin :

- l'instauration d'un mécanisme de consultation publique obligatoire, à l'échelle locale, préalable notamment à l'implantation d'un nouveau projet porcin ou à un agrandissement significatif d'un élevage existant ;
- la possibilité, pour une municipalité, de rattacher certaines conditions à la délivrance du permis de construction d'un établissement d'élevage porcin, celles-ci visant à limiter les inconvénients associés aux odeurs provenant des installations et à en favoriser l'insertion dans le milieu ;
- la possibilité, pour le milieu municipal, de contingenter les élevages porcins en zone agricole.

3.41 Au moment où les permis de recherche ont été délivrés et où les forages ont débuté, il n'y avait aucun mécanisme gouvernemental établi de consultation des citoyens et des représentants des municipalités afin de prendre en compte leurs attentes quant au développement des gaz de schiste. Certains mécanismes de cette nature ont été mis en place à partir de 2010.

Permis de recherche délivrés sans mécanismes de consultation préalable.

3.42 Parmi ces mécanismes, le BAPE a reçu le mandat de créer une Commission sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec et de tenir des consultations dans les régions administratives du Centre-du-Québec, de Chaudière-Appalaches et de la Montérégie. Ses travaux se sont déroulés de septembre 2010 à février 2011. La Commission devait :

- proposer un cadre de développement de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste, de manière à favoriser une cohabitation harmonieuse de ces activités avec les populations concernées, l'environnement et les autres secteurs d'activité présents sur le territoire ;
- proposer des orientations pour un encadrement légal et réglementaire qui assure, pour les volets d'exploration, d'exploitation et d'infrastructures de collecte de gaz naturel, le développement sécuritaire de cette industrie dans le respect du développement durable ;
- s'adjoindre des experts scientifiques qui pourront évaluer tout enjeu relié à ce mandat.

3.43 C'est au début des audiences que des documents présentant une synthèse de l'information alors disponible ont été rendus publics. Il s'agit du « Document technique » daté du 15 septembre 2010, produit par le MRNF, et d'un autre document portant sur les enjeux environnementaux liés à l'exploration et à l'exploitation gazières dans les basses-terres du Saint-Laurent, produit en octobre 2010 par le MDDEP.

3.44 Cependant, l'arrivée tardive de ces documents dans le cadre du débat public ne favorise pas une participation effective du public, comme le préconise le principe d'accès au savoir. Il est aussi surprenant de constater que ces documents ne font pas clairement un lien entre les enjeux en cause et les principes de la *Loi sur le développement durable*, compte tenu de la volonté exprimée de développer cette filière de manière durable.

L'arrivée tardive des documents ne favorise pas une participation effective du public.

3.45 Par ailleurs, dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi sur les hydrocarbures, trois groupes de travail ont été formés en 2010 afin de formuler des avis et des recommandations. Il s'agit :

- du comité de liaison avec les élus et l'Union des producteurs agricoles, y compris un sous-comité relatif aux compensations, un sous-comité ayant trait au projet de loi sur les hydrocarbures et un sous-comité concernant la sécurité publique ;
- du groupe de travail sur l'environnement ;
- du groupe de travail composé de représentants de l'industrie.

3.46 Au moment de terminer nos travaux, peu de résultats concrets en avaient découlé. Dans ce contexte, on peut se demander si leurs observations ou recommandations influenceront réellement le projet de loi sur les hydrocarbures, dont le dépôt est prévu pour 2011. Rappelons que l'élaboration de ce projet de loi est un moment privilégié pour s'assurer d'un équilibre entre les intérêts privés et la volonté des citoyens concernant le développement de leur milieu de vie.

3.47 **Nous avons recommandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune de mettre en place des mécanismes qui permettent de susciter une participation réelle et un engagement significatif des citoyens et des autres acteurs du milieu.**

Coordination interministérielle

3.48 Une des lacunes le plus souvent observées dans nos récentes vérifications[4] est la difficulté qu'ont les différents ministères et organismes à agir de manière coordonnée et cohérente.

3.49 Sur le plan stratégique, des comités ont récemment été mis en place. Il est à noter qu'en plus du comité de liaison avec les élus et l'Union des producteurs agricoles que nous avons mentionné précédemment, il y a un comité des sous-ministres dont le but est de favoriser la coordination des interventions gouvernementales. Au moment de terminer notre vérification, des travaux étaient en cours à l'échelle gouvernementale, mais nous n'étions pas encore en mesure d'en apprécier les retombées concrètes.

3.50 Sur le plan opérationnel, deux intervenants se partagent les principales responsabilités en ce qui a trait au contrôle des activités associées au développement des gaz de schiste, soit le MRNF et le MDDEP. Ceux-ci ont tout intérêt à travailler en étroite collaboration.

3.51 Cependant, au moment de nos travaux, les mécanismes de coordination entre les deux entités à cet égard étaient plutôt limités. Ainsi, nous avons constaté les faits suivants :

Des mécanismes de coordination interministérielle limités.

- Il y a un manque de mécanismes structurés de transmission de l'information entre les deux entités afin de s'assurer, de part et d'autre, que toutes les autorisations nécessaires ont été demandées avant que des travaux de forage ou de complétion soient réalisés.
- Il n'existe pas d'outils ou de guides qui ont été développés conjointement afin de faciliter l'encadrement de ce nouveau secteur d'activité.
- Aucun programme interministériel d'acquisition de connaissances, de surveillance et de contrôle n'a été mis en place.

4. Ce sujet a notamment été abordé dans le mandat portant sur les changements démographiques de même que dans celui sur le maintien de la biodiversité dans le rapport 2009-2010 du commissaire au développement durable.

3.52 À l'instar de ce que nous avions indiqué dans le rapport portant sur les interventions gouvernementales dans le secteur minier, une telle collaboration est requise si le gouvernement veut favoriser la cohérence de ses travaux et optimiser leur efficacité. Cette collaboration devrait s'étendre à l'ensemble des ministères et des organismes concernés par le développement de cette filière.

3.53 Nous avons recommandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune ainsi qu'au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs :

- de poursuivre les travaux interministériels entrepris afin de mettre en place un cadre d'intervention gouvernemental efficace ;
- de travailler en collaboration pour déterminer les informations pertinentes et les outils nécessaires à la réalisation de leur mandat.

Impact socioéconomique

Analyse des bénéfices et des coûts

3.54 Dans le cadre du mandat de vérification portant sur le secteur minier, dont le rapport a été publié en avril 2009, nous avions constaté que le MRNF effectuait des analyses incomplètes des bénéfices et des coûts relativement à ses décisions. La situation observée est similaire pour le développement des gaz de schiste. En vertu des principes d'équité et d'internalisation des coûts, il est essentiel de prendre en compte les bénéfices et les coûts à long terme dans la préservation et la mise en valeur des ressources naturelles.

3.55 Les travaux relatifs aux retombées économiques et aux redevances attendues à la suite d'une éventuelle phase d'exploitation des gaz de schiste que nous avons consultés ne permettent pas de démontrer de façon satisfaisante que les bénéfices sont supérieurs aux coûts pour la société québécoise.

3.56 À ce jour, le MRNF n'a procédé à aucune analyse d'impact socioéconomique à long terme, que ce soit à l'aide d'une analyse des bénéfices et des coûts ou d'autres outils comme l'approche du cycle de vie d'un puits, l'évaluation environnementale stratégique ou le Sustainability Impact Assessment. Le tableau 6 donne une brève description de chacun de ces outils. Notons que, à la fin 2010, le MDDEP a donné un mandat au CIRAIG afin de procéder à « une analyse du cycle de vie préliminaire du gaz de shale au Québec ». Ce mandat doit également porter une attention particulière à l'analyse du bilan carbone. En outre, dans son rapport rendu public le 8 mars dernier, le BAPE suggère d'utiliser l'évaluation environnementale stratégique afin de répondre aux principales questions relativement à l'impact potentiel de l'exploitation de la ressource gazière au Québec.

Tableau 6
Outils d'analyse d'impact socioéconomique

Approche du cycle de vie (ACV)
Il s'agit d'une approche axée sur l'ensemble des étapes de la vie des produits, des procédés et des services. Selon cette approche, toutes les étapes du cycle de vie (extraction et traitement des matières premières, fabrication, transport et distribution, utilisation et réemploi, recyclage et gestion des déchets) ont une incidence sur l'environnement et l'économie.
Évaluation environnementale stratégique (EES)
Cette méthode consiste à évaluer systématiquement et de façon globale les effets d'une politique, d'un plan, d'un programme ou de toute autre initiative d'ordre stratégique au moment de leur élaboration ainsi que les solutions de rechange. Son objectif est d'intégrer les dimensions environnementales, sociales et économiques au cœur même du processus d'élaboration et de révision des initiatives gouvernementales.
Sustainability Impact Assessment (SIA)
Le SIA ou « étude d'impact sur le développement durable » est une approche qui permet d'explorer l'impact social, économique et environnemental des interventions publiques telles qu'une politique, un programme, une stratégie ou un plan d'action. Cet exercice peut également servir à la prise de décisions et à la planification stratégique tout au long de la mise en œuvre d'une intervention publique.

3.57 En tant que fiduciaire de la ressource naturelle publique, il est important que le gouvernement puisse évaluer dans quelle mesure les bénéfices attendus compensent les coûts économiques, sociaux et environnementaux qui y sont associés à court et à long termes. Le tableau 7 présente les principaux éléments à considérer dans une analyse des bénéfices et des coûts.

Tableau 7
Principaux éléments à considérer dans une analyse des bénéfices et des coûts liés à l'exploration et à l'exploitation des gaz de schiste

Bénéfices		Coûts	
Revenus	Droits et redevances liés aux phases d'exploration et d'exploitation	**Dépenses**	Mesures fiscales (crédits, actions accréditives, etc.)
	Impôt sur le revenu des sociétés		Fournitures et services gouvernementaux (autorisations, surveillance, contrôle, etc.)
	Impôt sur le revenu des particuliers		Subventions (recherche et développement, soutien à l'emploi, etc.)
Externalités positives	Augmentation des revenus des travailleurs québécois	**Externalités négatives**	Atteinte à la santé humaine
	Acquisition de connaissances		Dommages environnementaux (eau, air, sol), y compris ceux qui peuvent survenir après la fermeture d'un puits
	Recherche et développement		Dommages à la propriété publique et privée
			Gaz à effet de serre

3.58 Parmi les bénéfices possibles, certains nécessitent que des balises soient établies tôt dans la démarche puisqu'ils représentent des éléments essentiels dont il faut tenir compte pour s'assurer que le développement de la filière est durable. C'est le cas de la rente économique.

Rente économique

3.59 La rente économique se compose de plusieurs des bénéfices mentionnés dans le tableau précédent et elle peut se répartir de façon différente entre les phases d'exploration et celles d'exploitation.

La rente économique

De façon générale, la rente associée à une ressource naturelle correspond à la valeur nette de cette ressource sur le marché (profits nets), une fois tous les coûts déduits. Quand l'État est propriétaire de cette ressource, comme c'est le cas au Québec pour les gaz de schiste, il peut choisir la façon dont la rente sera partagée entre les différents agents économiques :

- droits et redevances versés au gouvernement par l'industrie ;
- augmentation des revenus des travailleurs par des emplois additionnels ou des salaires plus élevés ;
- profits ou avantages concurrentiels pour les entreprises.

Les mécanismes de calcul et de perception de la rente diffèrent selon la phase de développement. Le tableau suivant résume les principaux mécanismes en usage concernant les gaz de schiste au Québec.

	Phase exploration	Phase exploitation
Gouvernement	Perception de droits annuels par hectare	Perception de redevances sur la base des volumes de gaz extraits
Travailleurs	Exigence de travaux minimums annuels par permis	—
Entreprises	Droits exclusifs d'exploration allant jusqu'à 10 ans	Droits exclusifs d'exploitation allant jusqu'à 20 ans

3.60 En vertu du principe d'internalisation des coûts, il importe d'établir un arrimage entre les compensations versées à la société et les risques auxquels celle-ci fait face. Dans le cas des gaz de schiste, les risques environnementaux sont présents dès la phase d'exploration, ce qui est différent du secteur minier où les incidences sont plus importantes lors de l'exploitation. Or, si un puits n'atteint pas la phase d'exploitation, l'État ne recevra aucune redevance, mais il sera quand même exposé à ces risques ainsi qu'aux possibles passifs environnementaux qui peuvent découler des sites abandonnés. C'est pourquoi nous nous sommes particulièrement intéressés à la façon dont la rente relative à l'exploration est gérée et pourra bénéficier à l'État.

3.61 On comprend que la rente établie pour la phase d'exploration est principalement orientée vers la création d'emplois en raison des exigences de travaux statutaires. Ainsi, les droits annuels durant les cinq premières années de validité d'un permis de recherche sur un territoire donné, fixés à 10 cents par hectare, sont minimes comparativement à ceux qui sont exigés par d'autres administrations publiques. Sur la base de cette exigence, le Québec peut percevoir quelque 200 000 dollars annuellement pour les 2 millions d'hectares faisant l'objet des permis qui ont été délivrés relativement au Shale d'Utica. Lors du renouvellement du permis, ces droits augmentent à 50 cents par hectare à partir de la sixième année jusqu'à la dixième, le cas échéant.

Droits annuels : 10 cents l'hectare pour les cinq premières années d'un permis.

Rentes d'exploration

Dans d'autres provinces ou pays, les droits exigés lors de la phase d'exploration sont alloués par appel d'offres et par enchères, ce qui favorise la libre concurrence. C'est notamment le cas en Colombie-Britannique, en Alberta et dans l'État de New York. Cette façon de faire permet aux administrations publiques de récupérer une plus grande part de la rente en obtenant un meilleur prix pour les sites jugés plus prometteurs.

Colombie-Britannique

Alors que le prix du gaz était à son niveau le plus élevé et que le potentiel gazier était connu, les droits de prospection des schistes gaziers ont rapporté au gouvernement de cette province 2,41 milliards de dollars en 2008 pour une superficie d'environ 1,5 million d'hectares.

3.62 Les droits annuels s'accompagnent d'une exigence de travaux statutaires minimums que doivent réaliser les entreprises titulaires de permis de recherche à raison de 50 cents par hectare la première année ; ceux-ci sont majorés de 50 cents par année pour les cinq premières années de validité des permis. Par la suite, le taux maximal de 2,50 dollars se maintient pour les cinq années suivantes, le cas échéant. L'entreprise qui ne déclare pas de travaux statutaires équivalents aux montants minimums exigés par règlement doit verser la différence au trésor québécois en termes de compensation.

3.63 En appliquant la réglementation à un permis de recherche ayant la superficie maximale de 25 000 hectares, on obtient le résultat suivant. Sur une période de 10 ans, une entreprise n'a qu'à verser 75 000 dollars de droits et réaliser 500 000 dollars de travaux statutaires afin de conserver un tel permis.

3.64 Par ailleurs, les entreprises titulaires de permis de recherche bénéficient, en vertu de la *Loi sur les mines*, de droits exclusifs d'exploitation en cas de découverte de gaz si elles répondent à toutes les exigences. Ces entreprises ont également la possibilité de transférer leurs droits à d'autres entreprises au prix et selon les modalités convenues entre elles.

3.65 Nos travaux ont démontré que l'application de la réglementation, combinée aux pratiques de l'industrie et du MRNF, permet aux entreprises de réduire leurs investissements financiers tout en conservant leur permis de recherche.

Des possibilités de réduire les investissements financiers tout en conservant les permis.

3.66 En premier lieu, la réglementation contient des mesures qui minimisent les débours des entreprises quant aux travaux statutaires. Les paragraphes suivants illustrent des situations observées dans les dossiers vérifiés.

- **Les titulaires de plusieurs permis de recherche ont la possibilité de répartir les dépenses relatives à un permis à leurs autres permis.** Ceci peut se faire dans la mesure où les territoires concernés sont compris, au moins en partie, à l'intérieur d'un cercle d'un rayon de 40 km d'un permis. Dans les faits, cela permet de répartir les excédents des dépenses sur d'autres permis jusqu'à une distance de 80 km des limites du permis où les travaux ont eu lieu. Cette répartition peut s'effectuer pour l'année en cours et les années subséquentes. À titre d'exemple, les dépenses engagées pour un permis couvrant 15 000 hectares ont été suffisantes pour remplir les exigences de travaux statutaires de 16 permis couvrant 300 000 hectares.

- **Des excédents de dépenses liées aux travaux statutaires peuvent être partagés entre titulaires de permis au moyen de transferts de participation.** Une entreprise qui n'a pas réalisé tous les travaux statutaires requis peut transférer une participation dans son permis de recherche à une autre entreprise ayant effectué des travaux excédentaires. Par conséquent, les entreprises peuvent bénéficier de l'excédent des dépenses faites par un tiers et ainsi ne pas verser les compensations à l'État.
- **Jusqu'en janvier 2010, il était possible d'acquérir deux types de permis pour un même terrain : l'un pour la recherche de pétrole et de gaz et le second pour la recherche de réservoir souterrain de stockage.** La portée des deux permis était différente, cependant les travaux réalisés par les titulaires de l'un ou de l'autre se sont avérés, dans les faits, similaires. À partir de la cinquième année d'un permis, les exigences associées à la réalisation de travaux statutaires atteignent leur coût maximal. Pour diminuer leurs coûts annuels, les titulaires pouvaient alors abandonner ce permis ayant atteint sa cinquième année et le remplacer par un nouveau avec des exigences minimales de travaux équivalentes à celles de la première année. Lors de la modification apportée à la *Loi sur les mines*, la possibilité d'avoir deux permis pour le même territoire a été éliminée. Ceci a entraîné l'abrogation de 88 permis.

3.67 En second lieu, nous avons constaté des situations qui vont à l'encontre des exigences légales :

- **La limite du rayon de 40 km établie pour répartir les dépenses excédentaires liées aux travaux statutaires n'est pas toujours appliquée.** Des dépenses encourues pour des travaux excédentaires ont été transférées à certains permis éloignés de plusieurs centaines de kilomètres. Des entreprises ont ainsi pu limiter leurs investissements tout en conservant leur permis de recherche.
- **Le MRNF a imputé des dépenses aux années antérieures pour des travaux statutaires minimums qui n'avaient pas été réalisés.** Dans certains cas, des dépenses pour des travaux réalisés ont été imputées rétroactivement au lieu de demander le paiement compensatoire pour les travaux qui n'avaient pas été effectués en temps requis.

Contrôles du ministère pratiquement inexistants sur les travaux statutaires.

3.68 Enfin, les contrôles du MRNF sur les travaux statutaires présentés par les entreprises sont pratiquement inexistants. Le ministère se fie aux informations transmises par l'entreprise. Plus précisément, nous avons constaté les faits suivants :

- **Le MRNF ne s'assure pas de l'admissibilité des travaux statutaires déclarés par les entreprises.** Le règlement prévoit que ces travaux doivent être « des études géologiques, des études géophysiques ou des forages ». Il n'y a pas d'analyse des frais soumis même lorsque le libellé de ceux-ci demeure vague. Par exemple, le MRNF a accepté sans explications supplémentaires des dépenses formulées ainsi : frais de déplacement, frais de contingence, frais administratifs. Des frais pour des travaux à venir ont même été acceptés.

- **Le MRNF ne vérifie pas les liens entre les dépenses déclarées par les entreprises et les permis.** En fait, c'est l'entreprise elle-même qui présente au MRNF le montant total des travaux et qui lui indique sur quels permis appliquer les dépenses associées aux travaux excédentaires.
- **La déclaration annuelle relative aux sommes dépensées sur le permis de recherche, signée par un comptable agréé, n'est pas toujours obtenue par le ministère.** Ceci est pourtant un document exigé par la réglementation et essentiel au ministère pour effectuer ses contrôles.

3.69 L'ensemble de ces pratiques fait en sorte que l'État n'est pas assuré d'obtenir, sous forme de travaux statutaires ou de montants compensatoires, la rente attendue des activités liées à l'exploration. En outre, lorsque la réglementation n'est pas respectée, le MRNF a la possibilité de révoquer les permis et de rendre de nouveau les territoires disponibles. En ne le faisant pas, les possibilités pour d'autres joueurs d'obtenir des permis de recherche s'en trouvent diminuées.

Les pratiques du ministère n'assurent pas que l'État obtienne la rente attendue.

3.70 Nous sommes d'avis que le développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec est révélateur des limites des outils réglementaires actuels et de la façon dont ils sont appliqués. C'est pourquoi il est important pour le MRNF de revoir l'ensemble de sa réglementation et de ses méthodes d'application, et ce, dans le meilleur intérêt de la société québécoise.

3.71 À cet égard, dans le cas où l'exploitation des gaz de schiste au Québec prendrait de l'expansion, des défis importants devront être relevés à court terme de façon à ce que la rente économique anticipée ne soit pas perdue en grande partie. Parmi ces défis, mentionnons les suivants :

- la capacité de percevoir une rente appropriée pour la société, en considérant :
  - les lacunes observées dans la gestion des droits exigibles à l'exploration ;
  - les questions soulevées dans un mandat précédent de vérification portant sur le secteur minier par rapport à la juste compensation obtenue en contrepartie de l'exploitation de la ressource ;
- la capacité de développer une industrie locale de services et une main-d'œuvre qualifiée, étant donné la spécialisation des emplois requis, afin que les Québécois retirent concrètement les bénéfices liés à l'augmentation des revenus des travailleurs par des emplois additionnels ou des salaires plus élevés.

3.72 Nous avons recommandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune :

- d'analyser les bénéfices et les coûts économiques, sociaux et environnementaux liés au développement des gaz de schiste pour la société selon différents scénarios basés sur des hypothèses réalistes afin d'aider les décideurs dans leur planification ;
- d'appliquer rigoureusement la réglementation en matière de travaux statutaires associés aux permis de recherche.

Évolution du cadre légal

3.73 C'est en 1880 que le Québec a adopté la première loi sur les mines, nommée alors l'*Acte général des mines de Québec*. Cette loi attribue la propriété du sous-sol au gouvernement. L'État québécois est depuis le seul gestionnaire du sous-sol et des ressources minérales qu'il recèle. Cette loi a institué le principe de libre accès aux ressources minérales (*free mining*) sur lequel s'appuie, encore de nos jours, le régime minier, pétrolier et gazier. Ce principe répond aux trois critères suivants :

- un droit de recherche ouvert à tous, sans égard aux moyens du demandeur ;
- un droit d'accès à un territoire donné ;
- l'assurance de pouvoir obtenir, sous certaines conditions, le droit exclusif d'exploiter les substances minérales, pétrolières et gazières découvertes.

3.74 Bien qu'un projet de loi propre aux hydrocarbures soit prévu en 2011 pour actualiser l'encadrement des activités liées aux ressources gazières du Québec, c'est toujours la *Loi sur les mines* qui s'applique à ce secteur.

3.75 En vertu de celle-ci, le gouvernement a édicté en 1988 le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*. Ce règlement prévoit notamment les droits annuels et les redevances que les entreprises doivent verser pour rechercher ou exploiter le gaz naturel, ainsi que les montants des garanties ou des assurances exigés des entreprises. Il a été modifié une première fois en août 1990 et une seconde, en décembre 2009. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux modifications apportées en 2009, lesquelles sont entrées en vigueur le 21 janvier 2010.

3.76 Ces modifications au règlement avaient été préparées par le MRNF en 1998. Il aura donc fallu 12 ans avant que les modifications envisagées entrent en vigueur. Malgré cela, le MRNF n'a procédé à aucune réévaluation de fond du projet de modifications du règlement afin de l'actualiser avant sa mise en force.

Douze ans avant que les modifications réglementaires entrent en vigueur.

3.77 Il en résulte des situations sur lesquelles il y a lieu de s'interroger. Par exemple, avant la modification du règlement, celui-ci prévoyait que le montant de la garantie d'exécution[5] correspondait au plus élevé, soit 25 000 dollars ou 10 p. cent du coût estimé des travaux. Depuis la modification, ce montant correspond toujours à 10 p. cent du coût estimé des travaux, mais une limite maximale de 150 000 dollars a été fixée. Cette limite, établie sur la base des coûts de 1998, n'a pas été révisée. Pourtant, les récentes expériences démontrent que le coût de forage d'un puits atteint facilement 5 millions de dollars ce qui, sous l'ancienne réglementation, aurait exigé une garantie de 500 000 dollars.

3.78 Entre 2006 et 2010, des entreprises ont profité de cette limite de 150 000 dollars alors que la réglementation en vigueur à ce moment ne prévoyait pas un tel plafonnement. À titre d'exemple, le montant de la garantie dans un dossier en particulier aurait dû être fixé à près de 400 000 plutôt que 150 000 dollars étant donné que le coût estimé des travaux approchait les 4 millions de dollars.

5. Une garantie d'exécution est un instrument financier qui vise à s'assurer qu'en cas de défaut du titulaire de permis, des sommes d'argent suffisantes seront disponibles pour terminer les travaux ou remplir les autres obligations qui peuvent en découler.

3.79 Le montant de l'assurance pour la responsabilité civile est limité à un million de dollars par incident. Le ministère n'a pas réévalué ce montant établi lors de l'entrée en vigueur du règlement en 1988. Considérant que la couverture d'assurance relative à la responsabilité civile pour une résidence est généralement fixée à un ou deux millions de dollars, on peut se demander si le montant exigé est suffisant dans le cadre d'une activité nécessitant du forage et de la fracturation hydraulique près de zones habitées. De surcroit, la majorité des couvertures d'assurances retracées dans les dossiers n'étaient plus en vigueur et le MRNF ne s'était pas assuré d'obtenir la preuve du renouvellement.

Le ministère n'a pas réévalué le montant de l'assurance fixé à un million de dollars.

3.80 Lors de notre vérification portant sur le secteur minier en 2009, nous avions recommandé au MRNF de réévaluer la suffisance de la garantie afin de protéger adéquatement l'État contre le risque de devoir supporter des coûts additionnels. Cette recommandation n'a pas encore mené à un changement de la situation dans le secteur pétrolier et gazier.

3.81 Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est prévu qu'un projet de loi distinct destiné à encadrer le secteur d'activité des hydrocarbures soit élaboré au cours de 2011. Au moment de terminer notre vérification, le MRNF n'avait pas mené de travaux visant à tenir compte des principes de la *Loi sur le développement durable* pour l'élaboration de la loi.

3.82 À l'automne 2010, il était prévu qu'une entente entre le gouvernement et l'Association pétrolière et gazière du Québec soit conclue pour assurer la transition en attendant la loi propre au secteur des hydrocarbures. À la fin de nos travaux en janvier 2011, aucune entente n'avait encore été signée.

Entente prévue avec l'industrie : rien de signé pour assurer la transition.

3.83 Nous avons recommandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune :

- d'intégrer les principes de la *Loi sur le développement durable* au projet de loi sur les hydrocarbures afin d'encadrer adéquatement l'industrie quant aux dimensions sociales, économiques et environnementales ;
- de réévaluer la suffisance des exigences réglementaires, notamment celles liées aux montants de garantie et d'assurance.

Interventions de l'État en regard des activités de l'industrie des gaz de schiste

3.84 Même si les travaux d'exploration, incluant les puits forés, sont en nombre limité, plusieurs lacunes ont été constatées relativement aux activités gouvernementales de contrôle. Ces lacunes démontrent à quel point les ministères concernés ont de la difficulté à assumer le rôle de régulateur de ce secteur d'activité.

Délivrance des autorisations et des permis

3.85 Pour pouvoir effectuer des activités d'exploration, les entreprises doivent obtenir les autorisations et les permis nécessaires. Ceux-ci sont délivrés principalement par le MRNF, le MDDEP ou la CPTAQ. Le tableau 8 fait état des autorisations, des permis et des autres documents requis et identifie l'entité responsable.

Tableau 8
Autorisations, permis et autres documents requis

Entités	
MRNF	**Autorisations** • Coupe de bois et débroussaillage • Exercice d'une activité dans un habitat faunique • Aménagement d'un chemin forestier • Fermeture de puits **Permis** • Recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoirs souterrains • Levé géophysique • Forage ou réentrée de puits • Complétion de puits • Modification de puits **Avis** • Forage sur une rive ou en plaine inondable • Installation d'une prise d'eau
MDDEP	**Certificats d'autorisation** • Forage dans un milieu humide, sur une rive, un littoral ou une plaine inondable • Complétion de puits • Valorisation des boues de forage **Autorisations** • Aménagement d'une prise d'eau de surface • Captage de l'eau souterraine • Traitement des eaux usées • Installation d'une torchère ou d'un incinérateur **Étude de caractérisation de terrain** • Changement d'utilisation d'un terrain où s'est exercée une activité industrielle ou commerciale désignée par règlement **Déclaration** • Une déclaration des activités de prélèvement et des volumes d'eau prélevés ainsi que la tenue d'un registre
CPTAQ	**Autorisations** • Utilisation du terrain à une fin autre que l'agriculture • Avis auprès du propriétaire, de la municipalité, de la municipalité régionale de comté ou de l'Union des producteurs agricoles

Sources : MRNF, MDDEP, CPTAQ.

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune

3.86 Dans le but d'évaluer le travail du MRNF en ce qui a trait à la délivrance des permis, nous avons analysé 13 des 18 dossiers pour lesquels il y a eu une fracturation hydraulique durant la période s'échelonnant de 2006 à 2010.

3.87 Lorsque le MRNF délivre un permis de forage, de complétion ou de modification de puits, la demande de permis doit être accompagnée d'un programme de forage ou de complétion certifié par un ingénieur reconnu au Québec. Ce programme indique par exemple le genre d'appareil de forage qui sera utilisé ou encore, dans le cas d'un permis de complétion, la description chronologique des opérations qui seront effectuées.

3.88 Nous avons relevé des situations qui auraient dû être régularisées avant la délivrance des permis par le MRNF :

- pour 4 des 13 dossiers, le programme de complétion était absent, ce qui empêchait le MRNF de juger dans quelle mesure le travail serait effectué conformément aux exigences réglementaires ;
- la plupart des programmes de forage et de complétion n'étaient pas certifiés par un ingénieur, alors que ce sont eux qui garantissent que les travaux seront effectués de façon sécuritaire ;
- dans les rares cas où les ingénieurs avaient certifié les programmes de forage et de complétion, le MRNF ne s'est pas assuré qu'ils avaient le droit d'exercer au Québec ; c'est-à-dire qu'ils détenaient un permis en règle de l'Ordre des ingénieurs du Québec.

3.89 Depuis le 21 janvier 2010, les programmes de forage et de complétion doivent démontrer que les travaux seront réalisés de façon à assurer la sécurité des personnes, des biens, de l'environnement et la pérennité de la ressource. Un an après l'entrée en vigueur des modifications au règlement, le MRNF ne disposait toujours pas d'outils pour interpréter cette nouvelle exigence et guider les entreprises quant à la façon d'y répondre. Une telle situation est susceptible de se multiplier si une nouvelle loi sur les hydrocarbures prévoit d'autres exigences qui devront être bien comprises par tous les acteurs.

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

3.90 Le MDDEP délivre différents types d'autorisation. En 2007, il s'était penché une première fois sur la question des forages pour le gaz de schiste dans le cadre d'une demande d'expertise technique. Il avait alors conclu que les travaux de complétion faisaient partie des travaux de forage et donc, qu'en vertu du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, ceux-ci n'étaient pas assujettis à l'obtention d'un certificat d'autorisation.

3.91 L'évaluation de la situation par le MDDEP se basait alors essentiellement sur le respect du cadre réglementaire des forages verticaux traditionnels non assujettis. Elle prenait très peu en compte les risques environnementaux associés à cette nouvelle situation impliquant le forage horizontal et la fracturation hydraulique, y compris l'injection d'un mélange d'eau, de sable et de produits chimiques ainsi que le traitement des eaux rejetées et des boues résiduelles.

3.92 C'est en octobre 2010 que le MDDEP a publié une note d'instruction afin d'assujettir les travaux de complétion à l'obtention d'un certificat d'autorisation. Une analyse plus complète en 2007, basée sur les principes de la *Loi sur le développement durable*, aurait pu permettre que des mesures adéquates soient mises en place plus rapidement, sur la base de principes tels que la protection de l'environnement, la prévention et la précaution. Il est à noter que, depuis octobre 2010, aucune demande d'autorisation relative à des travaux de complétion n'a été soumise au MDDEP.

Des mesures adéquates auraient pu être mises en place plus rapidement.

3.93 Nous avons recommandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune :

- d'améliorer le processus de délivrance des permis afin d'assurer le respect du cadre légal ;
- de se doter des outils nécessaires pour juger si les travaux seront réalisés conformément aux règles de l'art de manière à assurer la sécurité des personnes, des biens, de l'environnement et la pérennité de la ressource.

Activités d'inspection et de contrôle

3.94 Dans le but de faire respecter les lois et les règlements, le MRNF et le MDDEP ont des pouvoirs d'inspection. Ils peuvent notamment effectuer des visites sur les lieux ou examiner des documents relatifs aux activités des entreprises.

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune

3.95 Nous avons analysé 13 des 18 dossiers pour lesquels il y a eu une fracturation hydraulique dans la période comprise entre 2006 et 2010.

3.96 Lors des travaux, le MRNF a la responsabilité de faire des inspections pour s'assurer que les exigences réglementaires sont respectées. Par exemple, le MRNF doit vérifier que le tubage et la cimentation sont correctement effectués. Nous avons constaté qu'il y a eu très peu d'inspections durant les étapes critiques. En effet, seulement deux dossiers font état d'une inspection durant un forage et trois dans le cas d'une complétion. De même, plusieurs inspections ont eu lieu durant une période restreinte au cours de l'automne 2010, mais ce, toujours sans égard aux étapes critiques de forage et de complétion.

Très peu d'inspections durant les étapes critiques.

3.97 Dans la majorité des dossiers traités avant l'automne 2010, aucune information ne reflétait l'état de situation et ne précisait, le cas échéant, les suites qui devaient y être données. Aucun programme d'inspection ou grille d'analyse n'avait été utilisé. En fait, il n'y avait pas de rapport d'inspection et la documentation se limitait à quelques photos. Cette problématique avait aussi été soulevée au MRNF lors de notre intervention relative au secteur minier. Les faiblesses observées par rapport aux inspections rendent la situation d'autant plus risquée que l'expérience liée à ces activités au Québec est limitée et qu'elles se déroulent en zone agricole et habitée.

3.98 Par conséquent, le MRNF n'a pas l'assurance que les lieux inspectés sont conformes aux exigences légales. Des situations de non-conformité risquent d'être passées inaperçues et d'entraîner des conséquences sérieuses pour l'environnement et la sécurité des personnes. Il est à noter que, lors de nos travaux, le MRNF travaillait à l'élaboration d'une grille d'analyse pour guider les inspections.

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

3.99 Dans le but d'évaluer le travail du MDDEP, nous avons analysé la situation de 27 des 29 puits forés au moment de notre vérification.

3.100 À l'instar du MRNF, nous avons constaté que très peu d'inspections ont été réalisées lors des travaux de forage ou de complétion. En effet, seulement 4 puits ont été inspectés durant un forage et 3 dans le cas d'une complétion. Pourtant, c'est particulièrement lors de ces étapes qu'il peut arriver des incidents dus à une erreur humaine ou à un mauvais fonctionnement de l'équipement, ce qui peut être la cause de pollution. Dans les faits, 56 p. cent des inspections ont eu lieu au cours de l'automne 2010, dans le cadre d'un programme systématique destiné à faire le point sur la situation de l'ensemble des puits, et ce, sans lien avec les étapes critiques liées à l'exploration.

Seulement 4 puits inspectés durant un forage et 3 dans le cas d'une complétion.

3.101 Par ailleurs, un des enjeux importants liés à l'exploration des gaz de schiste est la disposition des eaux et des boues résiduelles générées par le forage et la fracturation. Il peut exister une différence importante entre les eaux et les boues de forage et de fracturation utilisées et celles qui ressortent après les travaux. Ces dernières, en plus de contenir divers produits chimiques ajoutés à l'eau pour la fracturation, contiennent des matières provenant du sous-sol. À l'heure actuelle, au Québec, cette connaissance des eaux et des boues est à développer afin d'en évaluer précisément les risques qui y sont associés. Il est d'autant plus important de le faire qu'aux États-Unis, des données ont révélé la présence de substances qualifiées de toxiques selon la *Loi canadienne de protection de l'environnement* ou reconnues comme étant cancérigènes.

3.102 Le manque de connaissance fait en sorte qu'il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les usines municipales de traitement des eaux sont capables de recevoir et de traiter de tels effluents. En fait, les usines municipales sont conçues avant tout pour traiter des substances organiques et biodégradables. Il faut noter que la composition des liquides de fracturation n'est actuellement pas soumise à une divulgation publique obligatoire.

3.103 En outre, le MDDEP n'a pas l'assurance d'une disposition adéquate des eaux et des boues résiduelles. En effet, nous avons constaté les faits suivants :

- des 27 dossiers relatifs aux puits forés que nous avons analysés, le MDDEP ne connaissait pas la caractérisation ni la destination des eaux et des boues de forage en ce qui concerne la grande majorité d'entre eux ;
- sur 17 puits fracturés, le MDDEP ne connaissait pas la caractérisation des eaux ou des boues pour ce qui est de l'ensemble de ceux-ci, ni la destination de l'un ou de l'autre pour 13 cas.

3.104 Nous avons recommandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune et au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de réaliser des inspections au moment opportun de façon à minimiser les risques pour l'environnement ainsi que pour la santé et la sécurité des personnes.

3.105 Nous avons recommandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune d'encadrer la réalisation des activités liées à l'inspection, notamment à l'égard de la portée, de la documentation et des suites à y donner.

3.106 Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs d'obtenir les informations relatives à la caractérisation et à la disposition des eaux et des boues de forage et de fracturation afin d'assurer la santé de la population et la protection de l'environnement.

Détermination du statut des puits en période hors forage ou complétion

3.107 Le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* prévoit des conditions à respecter lors de la fermeture temporaire ou définitive d'un puits, notamment à la suite d'un forage ou d'une complétion. Parmi les exigences, on retrouve les suivantes :

- laisser le puits dans un état qui empêche l'écoulement des liquides ou des gaz hors du puits (fermeture temporaire ou définitive) ;
- assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement (fermeture temporaire) ;
- procéder à une inspection annuelle (fermeture temporaire).

3.108 Nous avons recensé, au 31 décembre 2010, le statut des 29 puits localisés dans le Shale d'Utica sur lesquels des opérations ont été menées durant la période s'échelonnant de 2006 à 2010. Parmi ceux-ci, 3 puits ont été fermés, selon les informations obtenues du MRNF.

Vingt-six puits dans une zone grise quant à leur statut.

3.109 Nous avons cependant constaté que les 26 autres puits étaient situés dans une zone grise quant à leur statut étant donné l'ambiguïté dans l'interprétation du règlement par le MRNF. En effet, les articles du règlement qui concernent le permis de forage ou de complétion prévoient qu'au moment de la fermeture temporaire ou définitive, le titulaire du permis doit respecter les conditions qui y sont liées. Cependant, le règlement n'oblige pas la fermeture d'un puits à la suite de l'arrêt des travaux de forage ou de complétion. Qui plus est, la notion d'arrêt des travaux n'a pas fait l'objet d'une interprétation claire par le ministère. Donc, ce dernier n'est pas en mesure d'exiger que les conditions portant sur la fermeture soient appliquées pour les puits. Nous avons observé les situations suivantes pour les 26 puits concernés :

- Une entreprise qui n'a pas fait une demande de fermeture n'a pas à répondre aux exigences qui y sont associées même si elle interrompt ses activités de forage ou de complétion.
- Une entreprise cesse de produire des rapports journaliers après avoir retiré l'équipement de forage ou de complétion du site. Ce faisant, le ministère n'obtient aucune information jusqu'à ce que l'entreprise procède à une autre étape, que ce soit la mise en production ou la fermeture temporaire ou définitive du puits. Cette période peut s'étendre sur plusieurs mois.
- Lorsque le ministère a été informé du fait qu'une entreprise prévoyait démarrer une période d'essai, il n'a pas obtenu d'information quant à la tenue effective de ces essais, ni sur les résultats qui en ont découlé.

3.110 Il faut noter que, jusqu'en janvier 2010, le ministère était censé recevoir une étude économique basée sur les caractéristiques du gisement, de l'aquifère et décrivant les critères de rentabilité de la poursuite des travaux à la suite d'essais. En abrogeant cette exigence légale, le ministère se prive d'information économique nécessaire à la prise de décisions concernant le développement de l'industrie des gaz de schiste.

3.111 Le ministère ne peut se désintéresser totalement d'un puits qui n'a pas suivi la procédure de fermeture, compte tenu des risques qui demeurent. À cet égard, les exemples faisant état de fuites décelées sur plusieurs puits à la fin de 2010 exigent la plus grande prudence.

Le ministère ne peut se désintéresser d'un puits qui n'est pas fermé.

3.112 Nous avons recommandé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune de préciser clairement les exigences requises pour les puits qui ne sont pas en période de forage ou de complétion et pour lesquels la procédure de fermeture temporaire ou définitive n'a pas été entreprise.

3.113 Commentaires du ministère des Ressources naturelles et de la Faune

« **Commentaires généraux.** Le MRNF a pris connaissance du rapport portant sur la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste. Il prend bonne note des commentaires exprimés ainsi que des constats présentés dans ce rapport. Le ministère confirme son adhésion à l'ensemble des recommandations formulées. Un plan d'action faisant état des mesures correctives que le ministère mettra en œuvre sera produit dans les meilleurs délais. »

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

« **Coordination interministérielle.** Le MDDEP poursuivra, de concert avec le MRNF, les travaux interministériels initiés afin d'élaborer un cadre d'intervention gouvernemental visant notamment à resserrer le cadre législatif et réglementaire et assurer un contrôle accru de l'exploration et de l'exploitation de cette ressource, et ce, dans le respect des juridictions respectives afin de s'assurer que son déploiement s'effectue dans le respect de la santé et de la sécurité des populations et que l'eau et l'environnement sont adéquatement protégés.

« Le ministère conviendra avec le MRNF, dans le cadre des travaux interministériels déjà initiés, des moyens à mettre en place en vue d'identifier et de partager l'information utile à l'activité, et du développement des outils et des guides pertinents afin d'orienter l'industrie vers les meilleures pratiques et d'assurer une plus grande cohérence gouvernementale, et ce, dans le respect des mandats respectifs des ministères concernés. »

« **Activités d'inspection et de contrôle.** Afin d'assurer le respect de la réglementation applicable et les autorisations qu'il délivre, le MDDEP inspecte de façon systématique, depuis octobre 2010, tous les projets d'exploration gazière pour lesquels une stimulation de puits est effectuée. Ces inspections sont réalisées à différents intervalles au cours du processus de complétion des puits de manière à couvrir les étapes clés du projet. Le ministère procède également à la vérification de conformité au regard de chaque autorisation ou certificat d'autorisation qu'il délivre. Le ministère s'assurera de la complémentarité de son programme de contrôle avec celui du MRNF.

« Depuis octobre 2010, la note d'instruction assujettissant les travaux de complétion à un certificat d'autorisation permet au ministère de demander aux entreprises concernées toute l'information permettant de mieux connaître la caractérisation des eaux et des boues et d'en encadrer l'utilisation et la gestion. De même, dans le cadre des activités de contrôle et d'inspection, le ministère demande aux entreprises de lui fournir les preuves d'élimination des eaux usées et des matières résiduelles afin de s'assurer que les lieux d'élimination sont dûment autorisés. »

3.115 Nous tenons à signaler que les entités ont adhéré à toutes les 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 des pratiques de saine gestion mentionnées dans la publication de l'Organisation de coopération et de développement économiques, *Guidance on Sustainability Impact Assessment*. Nous avons aussi tenu compte de différentes lois du Québec, principalement de la *Loi sur le développement durable* et de ses 16 principes, de la *Loi sur les mines*, de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, ainsi que de certains règlements afférents à ces lois. 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

Apprécier si le MRNF et le MDDEP prennent les moyens nécessaires pour que le développement concernant les gaz de schiste s'effectue dans le respect de la *Loi sur le développement durable* et des principes qui y sont inclus et qu'il soit cohérent par rapport aux orientations gouvernementales et aux priorités liées au développement régional.

Critères d'évaluation

- Les parties prenantes sont associées dès le début au développement du secteur et elles ont accès à une information complète et pertinente en temps opportun.
- Des mécanismes sont mis en place en vue d'assurer la cohérence des interventions gouvernementales.
- Une analyse de la pertinence du développement des gaz de schiste et de la cohérence par rapport aux orientations gouvernementales et aux priorités de développement régional est réalisée.
- Les répercussions environnementales, sociales et économiques à court et à long termes sont évaluées aux points de vue tant local et régional que national et international.
- Des scénarios et des solutions sont évalués et proposés afin d'optimiser les retombées positives et de minimiser les conséquences négatives.
- Les résultats sont présentés aux parties prenantes et aux décideurs de façon transparente et compréhensible en temps opportun, ce qui permet de définir une vision concertée quant au développement des gaz de schiste.

Objectif de vérification

Évaluer dans quelle mesure les mécanismes d'encadrement en place au MRNF et au MDDEP contribuent au fait que les activités associées aux gaz de schiste sont effectuées dans le respect de l'environnement et prennent en compte l'intérêt public.

Critères d'évaluation

- La délivrance des permis et des autorisations de même que les décisions rendues sont justifiées et cohérentes ; de plus, elles respectent le cadre légal.
- Les activités d'inspection et d'enquête du MRNF et du MDDEP sont menées en fonction des risques et elles permettent d'assurer le respect du cadre légal ainsi que des conditions associées aux permis, aux autorisations et aux décisions rendues.
- Le MRNF et le MDDEP font promptement un suivi des mesures pour corriger les irrégularités décelées.
- Le MRNF et le MDDEP coordonnent leurs activités pour assurer un encadrement efficace et efficient.
- Le processus d'encadrement du MRNF et du MDDEP, y compris le cadre légal, est réévalué et modifié au besoin.

Annexe 2 – Liste des principales lois et des principaux règlements applicables

- *Loi sur les mines*
  - *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*
- *Loi sur les forêts*
  - *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État*
- *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*
  - *Règlement sur les habitats fauniques*
- *Loi sur la qualité de l'environnement*
  - *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*
  - *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*
  - *Règlement sur le captage des eaux souterraines*
  - *Règlement sur les matières dangereuses*
  - *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles*
  - *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*
  - *Règlement sur les normes environnementales applicables aux véhicules lourds*
  - *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*
  - *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*
  - *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau*
- *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*
- *Loi sur le développement durable*
- *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*
- *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*
  - *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*
  - *Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats*
- *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*
  - *Règlement d'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 4

Interventions en matière de développement régional

Entités vérifiées :

- ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
- conférences régionales des élus

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants
Recommandations
Mise en contexte **4.1**
Objectifs et portée de notre vérification **4.22**
Résultats de notre vérification **4.27**
Coordination gouvernementale des interventions régionales **4.29**
Orientations gouvernementales pour le développement régional **4.32**
Connaissance des milieux régionaux **4.39**
Mécanismes de coordination **4.42**
Gestion du Fonds de développement régional **4.51**
Planification du développement régional **4.55**
Éthique et transparence **4.65**
Évaluation des organismes de planification et de développement **4.68**
Attribution de l'aide financière **4.72**
Frais de fonctionnement **4.90**
Programmes d'aide financière gérés par le ministère **4.96**
Évaluation et reddition de comptes **4.104**
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Rôles et responsabilités
Annexe 3 – Lois et règlements
Annexe 4 – Carte des régions administratives du Québec

Les commentaires des entités vérifiées apparaissent aux paragraphes 4.111 et 4.112.

Abréviations et sigles

CAR	Conférence administrative régionale
CRÉ	Conférence régionale des élus
FCCQ	Fonds Chantiers Canada-Québec
FCD	Fonds conjoncturel de développement
FDR	Fonds de développement régional
ISQ	Institut de la statistique du Québec
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MRC	Municipalité régionale de comté
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
TGAT	Table gouvernementale aux affaires territoriales

Objectifs des travaux

Compte tenu de l'importance de la contribution des régions au développement durable du Québec, nous avons jugé prioritaire de mener une vérification ayant les objectifs suivants :

- évaluer si le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) oriente et coordonne les interventions gouvernementales pour le développement régional de manière à s'adapter aux besoins et aux priorités des communautés, et s'il s'assure d'une mise en œuvre efficace de ces interventions ;
- déterminer si les conférences régionales des élus (CRÉ) gèrent de façon efficiente et efficace les fonds qui leur sont confiés et qui sont destinés au développement régional, en vue de renforcer la viabilité et la résilience des collectivités.

Recommandations

Le commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du MAMROT ainsi que des CRÉ vérifiées. Ces recommandations sont présentées intégralement au verso de cette page. Les entités vérifiées ont eu l'occasion de formuler leurs commentaires, qui sont reproduits aux paragraphes 4.111 et 4.112. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

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

Faits saillants

Les moyens utilisés par le MAMROT afin de favoriser la concertation des acteurs de même que la coordination de leurs actions nécessitent des ajustements importants s'il veut adapter les interventions gouvernementales aux besoins et aux priorités des communautés et en maximiser les retombées. En ce qui concerne les CRÉ, un resserrement de la gestion du Fonds de développement régional (FDR) est essentiel afin d'accroître leur influence sur le développement des régions.

Imprécision des orientations et des attentes gouvernementales. La mise en place des CRÉ n'a pas été accompagnée d'orientations claires qui reflèteraient les priorités gouvernementales en matière de développement des régions, et ce, dans un souci de cohérence des actions sur le territoire.

Connaissance insuffisante des milieux régionaux. Le ministère a accès à plusieurs données, mais l'information disponible n'est pas suffisamment analysée ni organisée pour être utilisée adéquatement dans le processus de décision. Elle est incomplète à certains égards, par exemple par rapport à la connaissance de l'efficacité des organismes sur le territoire.

Des mécanismes de coordination à revoir. Les mécanismes de coordination dont dispose le MAMROT ne lui permettent pas de bien jouer son rôle de coordonnateur des interventions gouvernementales en région et d'en assurer la cohérence.

Des plans quinquennaux larges et imprécis. Le contenu des plans quinquennaux de développement des CRÉ vérifiées est tellement large qu'ils ne constituent pas un véritable outil de planification pour la région. Il est difficile de s'y référer pour guider précisément le choix des projets. Il n'y a pas non plus de processus formel qui précise la contribution que les ministères et les autres acteurs gouvernementaux doivent apporter à la réalisation du plan quinquennal quant à leurs interventions dans les régions.

Adaptation des programmes aux réalités régionales : des cas peu nombreux. Très peu d'ententes spécifiques ont donné lieu à une modulation des programmes. La durée moyenne pour conclure une entente est d'environ un an, ce qui met à rude épreuve la motivation des participants.

Un processus d'attribution de l'aide financière à renforcer. La faiblesse des critères utilisés pour orienter l'attribution des sommes, l'insuffisance de la documentation justifiant les projets de même que l'absence d'évaluation de l'efficacité de ceux-ci font partie des lacunes relevées dans les projets financés par le FDR. Une situation similaire a été observée pour deux programmes d'aide financière gérés par le MAMROT et qui ont aussi pour objectif de soutenir le développement régional.

Une reddition de comptes peu révélatrice. Les rapports annuels d'activité des CRÉ vérifiées présentent leurs réalisations sans mesurer les résultats obtenus par rapport à leurs plans quinquennaux. Le ministère n'est pas en mesure d'apprécier l'efficacité des investissements réalisés avec le FDR ni la contribution des CRÉ au développement de leur région.

Recommandations

Nous avons recommandé au ministère :

- d'établir les orientations qui reflètent les priorités gouvernementales en matière de développement des régions et de communiquer clairement les attentes quant au rôle des partenaires (4.50) ;
- de préciser les objectifs et les effets recherchés par rapport à l'investissement des sommes du Fonds de développement régional (4.50) ;
- de déterminer l'information pertinente lui permettant de coordonner les interventions gouvernementales sur une base régionale, de la recueillir, de l'intégrer dans son processus décisionnel et de la rendre disponible aux différents acteurs (4.50) ;
- de revoir les mécanismes de coordination nécessaires à la cohérence des interventions gouvernementales en matière de développement des régions (4.50) ;
- de clarifier ses attentes quant à la portée et au contenu des plans quinquennaux ainsi qu'aux objectifs poursuivis par cet exercice de planification (4.94) ;
- de veiller à ce que l'évaluation des organismes de planification et de développement dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement soit faite (4.94) ;
- d'analyser les disparités dans les frais de fonctionnement des conférences régionales des élus afin d'en comprendre la teneur et d'évaluer l'à-propos d'apporter des précisions sur ce qui doit être imputé à ce poste (4.94) ;
- de mettre en place des mécanismes pour coordonner les interventions entre ses différents secteurs quant à la gestion des programmes en matière de développement régional (4.103) ;
- de déterminer des critères permettant de sélectionner les projets à financer en fonction des besoins prioritaires déterminés par les régions concernées et de documenter le choix des projets sur la base de ces critères (4.103) ;
- d'obtenir de l'information pertinente lui permettant d'évaluer l'efficience et l'efficacité de l'utilisation des sommes du Fonds de développement régional et de faire une reddition de comptes des résultats obtenus (4.109).

Nous avons recommandé aux conférences régionales des élus vérifiées :

- de revoir leur plan quinquennal de façon à prioriser les interventions les plus structurantes pour la région, et ce, sur la base d'objectifs clairs et partagés et d'indicateurs pertinents qui sont en lien avec les résultats recherchés (4.95) ;
- d'adopter ou de préciser, selon le cas, les règles d'éthique et de s'assurer de leur application en vue d'encadrer tout conflit direct, indirect ou apparent associé à la fonction occupée (4.95) ;
- de définir ou de préciser, selon le cas, les conditions d'admissibilité et les critères d'analyse des projets déposés en vue d'un financement (4.95) ;
- de documenter, d'une part, les décisions quant à l'admissibilité et à la sélection des projets de façon à ce qu'elles soient bien appuyées et, d'autre part, le suivi qui est fait de ces projets (4.95) ;
- d'évaluer les résultats obtenus par rapport au plan quinquennal, ce qui inclut notamment l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité de ses outils d'intervention, d'effectuer un suivi régulier et de produire une reddition de comptes complète (4.110).

Mise en contexte

Équipe :
Maryse Fournier
Directrice de vérification
Serge Gagnon
Chantal Rainville
Christian Villeneuve

4.1 Le Québec se caractérise par un territoire immense de 1,3 million de km^2, divisé en régions administratives et sous la responsabilité de diverses instances. On compte ainsi :

- 17 régions administratives, lesquelles constituent généralement les territoires de référence de l'organisation des services offerts par les ministères et organismes ;
- 21 CRÉ, qui sont les interlocutrices privilégiées du gouvernement en matière de développement régional ;
- 87 municipalités régionales de comté (MRC), 14 villes ou agglomérations ayant des compétences de MRC, 2 communautés métropolitaines et l'Administration régionale Kativik, afin de faciliter la mise en commun de certains services à la population et la gestion de décisions qui influent sur plusieurs municipalités ;
- 1 126 municipalités, qui constituent les instances les plus près des citoyens.

4.2 La viabilité des régions est tributaire de plusieurs facteurs socioéconomiques. Au cours des prochaines années, chacune aura à relever des défis qui lui sont propres afin de favoriser son développement. Les sections suivantes présentent certains de ces facteurs et fournissent des données concernant les cinq régions qui ont fait l'objet de nos travaux.

La viabilité des régions est tributaire de plusieurs facteurs socioéconomiques.

Démographie

4.3 Plusieurs communautés font face à des défis importants de nature démographique, tels que le vieillissement de la population, l'exode des jeunes, la pénurie de relève et de main-d'œuvre qualifiée. Ces défis risquent de compromettre l'avenir de ces communautés et leur capacité d'occuper le territoire. D'autres communautés doivent aussi composer avec une hausse de la demande pour des infrastructures et des services, notamment du fait de l'étalement urbain ou de l'arrivée massive de nouveaux résidents dans des municipalités à fort potentiel de villégiature. Le tableau 1 présente quelques données associées aux enjeux démographiques.

Tableau 1
Données sur la démographie

	Densité de la population en 2010 (personnes par km²)	Population totale en 2010	Variation projetée de la population de 2006 à 2031 (%)	Augmentation projetée des personnes âgées de 65 ans et plus de 2006 à 2031 (%)	Variation projetée des personnes âgées de 20 à 64 ans de 2006 à 2031 (%)	Décrochage scolaire en 2006-2007 (%)
Bas-Saint-Laurent	9,1	201 268	–1,3	109,8	–24,8	18,7
Saguenay–Lac-Saint-Jean	2,8	272 911	–7,0	109,4	–27,9	18,0
Mauricie	7,4	262 401	5,5	99,6	–16,7	30,4
Abitibi-Témiscamingue	2,5	145 835	–2,7	118,9	–20,7	28,8
Centre-du-Québec	33,6	232 385	12,3	120,7	–7,7	29,7
Ensemble du Québec	**6,0**	**7 907 375**	**15,8**	**112,4**	**–1,2**	**25,3**

Source : Institut de la statistique du Québec (ISQ).

4.4 Ce tableau montre des différences marquées entre les régions à plusieurs égards. Toutefois, il faut noter que ces mêmes régions affichent des écarts importants au sein même de leur territoire. Par exemple, le tableau 1 indique une diminution projetée de la population de 1,3 p. cent de 2006 à 2031 pour la région du Bas-Saint-Laurent. Une analyse plus détaillée fait ressortir qu'une hausse de la population de 8,5 p. cent est anticipée dans la MRC de Rivière-du-Loup, alors qu'on prévoit une diminution de celle-ci de 11,6 p. cent dans la MRC voisine, soit celle des Basques.

Infrastructures et accès aux services

4.5 La qualité des infrastructures et l'importance des services offerts à la population constituent un levier important pour le développement économique et social des communautés. Elles offrent la possibilité d'attirer des personnes et des entreprises et de faire en sorte qu'elles demeurent dans la région. D'ailleurs, les débats publics engendrés par la décision d'implanter dans une municipalité une infrastructure sportive, culturelle ou touristique permettent de comprendre le caractère déterminant des infrastructures présentes sur le territoire pour son développement.

4.6 De même, selon un sondage[1] réalisé en 2009, le fait qu'il y a plus de services dans une ville figure parmi les principales raisons invoquées pour y demeurer. De fait, la disponibilité des services serait le facteur le plus déterminant dans le choix d'une municipalité.

Disponibilité des services : critère déterminant dans le choix d'une municipalité.

Territoires et ressources

4.7 Les ressources naturelles d'une région constituent des facteurs significatifs de développement. Elles peuvent générer des retombées qui vont bien au-delà des bénéfices économiques. En outre, le patrimoine naturel représente une référence sociale sur laquelle peut se bâtir l'identité locale et régionale ainsi qu'un créneau touristique potentiel pour les régions. Le tableau 2 présente quelques données qui illustrent les différences entre les régions par rapport à l'utilisation des ressources naturelles.

Tableau 2
Données sur les ressources naturelles des régions

	Territoire zoné agricole en 2009 (%)	Terrains forestiers productifs en 2004 (%)	Puissance totale installée en 2003 (%)*	Investissements miniers en 2009 (%)	Proportion du territoire en aires protégées en 2009 (%)
Bas-Saint-Laurent	10,2	4,3	0,18	–	5,98
Saguenay–Lac-Saint-Jean	6,3	17,7	8,47	2,9	4,93
Mauricie	3,8	7,4	4,43	–	5,46
Abitibi-Témiscamingue	10,1	11,5	2,10	48,3	6,38
Centre-du-Québec	10,2	0,8	3,13	–	2,24
Ensemble du Québec	**100,0**	**100,0**	**100,00**	**100,0**	**8,13**

* La puissance installée est la somme totale de l'énergie que peut produire une installation. La puissance peut être hydraulique, thermique, nucléaire ou éolienne.

** La région fait partie des 11 régions dont les investissements miniers représentent ensemble 0,4 p. cent du total.

Sources : ISQ ; ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) ; ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ; Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Paramètres socioéconomiques

4.8 Sur le plan socioéconomique, on peut observer des disparités entre les régions. Le tableau 3 présente quelques données à l'échelle régionale.

1. Le sondage a été réalisé par Solidarité rurale du Québec, en collaboration avec la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue et la firme SOM.

Tableau 3
Données socioéconomiques

	Taux d'emploi en janvier 2011 (%)*	Revenu disponible par habitant en 2009 ($)	PIB au prix de base en 2009 (M$)**	Rapport de dépendance économique en 2008 ($)***
Bas-Saint-Laurent	53,6	22 315	5 697	32,8
Saguenay–Lac-Saint-Jean	54,7	23 599	9 100	26,2
Mauricie	57,3	22 917	7 997	30,1
Abitibi-Témiscamingue	61,0	25 192	5 082	23,7
Centre-du-Québec	58,3	22 972	7 545	27,7
Ensemble du Québec	**60,4**	**26 031**	**283 101**	**20,7**

* Les taux sont désaisonnalisés en moyennes mobiles de trois mois.
** Le produit intérieur brut (PIB) constitue l'un des principaux indicateurs de la situation économique d'un pays ou d'une région.
*** Le rapport de dépendance économique correspond aux paiements de transfert gouvernementaux qui s'ajoutent à chaque tranche de 100 dollars du revenu d'emploi des personnes (par exemple, pour la région du Bas-Saint-Laurent, cela signifie que, pour chaque tranche de 100 dollars de revenu d'emploi, 32,80 dollars sont aussi reçus à titre de paiements de transfert dans cette région).

Source : ISQ.

4.9 Il est à noter que les régions dont les activités sont concentrées dans un seul secteur d'activité économique sont plus sensibles aux modifications liées à la conjoncture économique, ce qui peut influer sur leur capacité de développement. Par exemple, la fluctuation du prix des matières premières, la variation du dollar canadien ou du prix de l'énergie et l'évolution des technologies sont des facteurs qui peuvent avoir une influence notable sur la capacité de développement d'une région.

4.10 Par ailleurs, le MAMROT a établi un indice de développement socioéconomique[2] pour les municipalités, les réserves indiennes et les territoires non organisés[3] du Québec. Cet indice vise à identifier ceux qui traversent des situations difficiles sur les plans économique, social ou démographique et à leur offrir un soutien adapté à leur situation. L'indice moyen pour le Québec est égal à zéro. Les municipalités dont l'indice se rapproche de zéro se trouvent donc dans une situation semblable à la moyenne du Québec, alors que les municipalités dont l'indice est négatif sont dans une situation socioéconomique moins favorable.

2. L'indice de développement est composé des sept variables socioéconomiques suivantes :
   - le taux d'évolution de la population de 2001 à 2006 ;
   - le taux de chômage ;
   - le taux d'emploi de la population de 15 ans et plus ;
   - le pourcentage du revenu provenant de paiements de transfert gouvernementaux ;
   - la proportion de la population des ménages à faible revenu ;
   - le revenu moyen des ménages ;
   - le pourcentage de la population de 15 ans et plus n'ayant pas de diplôme du secondaire.

   Cet indice a été mis à jour à partir des données du recensement de 2006. Cet indice vise à identifier les municipalités les plus dévitalisées (indice inférieur à –5), lesquelles font l'objet du *Plan d'action gouvernemental à l'intention des municipalités dévitalisées*.
3. Toute partie du territoire du Québec qui n'est pas celui d'une municipalité locale est un territoire non organisé.

4.11 Dans le but d'illustrer le degré de diversité à l'intérieur même d'une région, nous avons utilisé l'indice de développement établi par le MAMROT. Pour les cinq régions qui ont fait l'objet de nos travaux, nous avons compilé le nombre de municipalités selon leur indice de développement et les catégories retenues par le ministère. À partir des résultats obtenus, nous avons établi le pourcentage de municipalités qui figurent dans chaque catégorie. Par exemple, le tableau 4 montre que 4,3 p. cent des municipalités de la région du Bas-Saint-Laurent ont un indice de développement égal ou supérieur à 5, alors que 35,9 p. cent ont un indice inférieur à moins 5.

Tableau 4
Répartition par région des municipalités selon leur indice de développement

	Indice de développement (%)			
	≥ 5	≥ 0 et < 5	< 0 et ≥ –5	< –5
Bas-Saint-Laurent	4,3	25,6	34,2	35,9
Saguenay–Lac-Saint-Jean	–	37,2	47,1	15,7
Mauricie	–	40,9	45,5	13,6
Abitibi-Témiscamingue	4,1	33,8	36,5	25,6
Centre-du-Québec	6,0	62,7	25,3	6,0
Ensemble du Québec	**16,1**	**41,5**	**28,0**	**14,4**

Source : Compilation de données du MAMROT.

4.12 Les caractères propres à chaque région agissent directement sur sa viabilité et sur la capacité de sa population à s'adapter aux situations nouvelles. En plus des facteurs énumérés plus haut, le développement des régions est aussi influencé par certains découpages territoriaux qui vont au-delà des frontières administratives régionales, comme ceux ayant trait à la gestion par bassin versant et à la forêt boréale. Il ne faut pas oublier non plus les différentes autorités qui jouent un rôle sur le territoire, qu'elles soient locales, supralocales, régionales, provinciales ou fédérales. C'est dans ce contexte complexe et diversifié que les politiques publiques prennent tout leur sens : elles doivent fournir à chaque citoyen québécois la possibilité d'avoir une qualité de vie acceptable, et ce, dans un souci d'équité.

Un contexte diversifié dans lequel les politiques publiques prennent tout leur sens.

Interventions de l'État à l'échelle régionale

C'est important d'adapter les interventions de l'État aux besoins des régions.

4.13 Compte tenu des défis forts variés auxquels fait face chaque région, il est important que les interventions de l'État soient adaptées le mieux possible aux besoins de chacune, tout en s'insérant dans les grandes orientations gouvernementales. Pour y parvenir, les acteurs régionaux et les communautés locales doivent avoir la possibilité d'exprimer leur avis sur les décisions les concernant. En effet, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) constate, depuis les années 80, l'émergence de politiques publiques qui font intervenir de plus en plus les autorités locales et régionales dans la prise de décision. Cette tendance se reflète aussi dans deux des principes établis dans la *Loi sur le développement durable*, soit « participation et engagement » et « subsidiarité ». Ils y sont définis ainsi :

- La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.
- La subsidiarité vise à ce que les pouvoirs et les responsabilités soient délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés.

4.14 La *Loi sur le développement durable* comprend aussi un principe lié à l'efficacité économique, lequel énonce que 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. La loi signale également qu'il faut prendre en compte les différences entre les milieux ruraux et urbains.

4.15 Par ailleurs, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* souligne l'importance du développement régional ; en effet, cet enjeu fait partie de l'une de ses trois orientations prioritaires.

4.16 L'intention de rapprocher l'action gouvernementale des citoyens et de responsabiliser les communautés locales et régionales du Québec n'est pas récente. Plusieurs actions ont été accomplies depuis une quarantaine d'années, dont le tableau 5 donne un aperçu.

Tableau 5
Événements caractérisant le développement local et régional

Création des organismes	
1969	Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) Sa mission consistait à coordonner les initiatives du gouvernement dans les régions. • En 1992, l'Office est devenu le Secrétariat aux affaires régionales lors de la publication de la politique *Développer les régions du Québec*. • En 1998, le ministère des Régions prend la relève dans la foulée de la *Politique de soutien au développement local et régional*. • En 2003, la responsabilité gouvernementale du développement régional est attribuée au ministère du Développement économique et régional et de la Recherche. • En 2005, cette responsabilité est confiée au ministère des Affaires municipales et des Régions. • En 2008, il prend le nom de ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
1969	Conseils régionaux de développement (CRD) • En 1992, ils deviennent des conseils régionaux de concertation et de développement. • En 1997, ils reprennent le nom de conseils régionaux de développement. • En 2004, ils sont remplacés par les conférences régionales des élus (CRÉ).
1979	Municipalités régionales de comté (MRC) Celles-ci assument notamment le mandat de l'aménagement du territoire par l'élaboration de schémas d'aménagement et de développement.
1997	Centres locaux de développement (CLD) Ils appuient les MRC en matière de développement économique et de soutien à l'entrepreneuriat.
Mise en place de mécanismes d'intervention	
1992	Fonds de développement régional (FDR) Ce fonds est géré en région depuis 1992. Il est plus particulièrement affecté depuis 2003 au financement des mesures prévues dans le cadre des ententes spécifiques conclues par les CRÉ ou de toute autre activité exercée par celles-ci. Le budget du FDR est de 300 millions de dollars pour la période de cinq ans débutant en 2007-2008*.
1992	Ententes spécifiques Ce sont des conventions qui associent les CRÉ à des ministères, à des organismes ou à d'autres partenaires pour mettre en œuvre des priorités régionales et adapter des activités gouvernementales aux particularités régionales.
2004	Signature de deux protocoles d'entente par le gouvernement Les deux protocoles d'entente visent à renforcer le pouvoir et l'autonomie des municipalités et des régions, ainsi qu'à adapter les interventions gouvernementales à leurs réalités. Le premier protocole a été conclu avec les partenaires municipaux lors de la décentralisation vers les municipalités. Le deuxième, signé avec les présidents des CRÉ, porte sur la régionalisation des services gouvernementaux, l'adaptation des normes et des programmes gouvernementaux aux réalités régionales et la mise en œuvre d'initiatives de partenariat.

* L'enveloppe globale du FDR est passée de 300 à 265 millions de dollars en 2010-2011. Il est à noter qu'il y avait, selon les états financiers du FDR au 31 mars 2010 qui ont été fournis par le MAMROT, 55 millions de revenus reportés (dont un peu moins de la moitié des sommes [non] dépensées font l'objet d'engagements).

Principaux acteurs

4.17 Le gouvernement intervient directement dans le développement à l'échelle régionale par l'entremise de plusieurs ministères, organismes et autres partenaires. Parmi ceux-ci, le MAMROT et les CRÉ sont les acteurs clés qui ont retenu notre attention lors de cette mission (tableau 6).

Tableau 6
Rôles et responsabilités des acteurs clés

MAMROT	Comme coordonnateur du développement régional, il doit : • soutenir le développement régional en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs de ce développement dans la perspective de sa prise en charge par les collectivités locales et régionales, et ce, dans le cadre d'un partenariat entre elles et l'État ; • assurer la cohérence et l'harmonisation des actions gouvernementales en matière de développement local et régional ; • remplir le mandat de l'occupation dynamique du territoire.
CRÉ	Comme interlocutrices privilégiées du gouvernement en matière de développement régional, elles ont les mandats suivants : • évaluer les organismes de planification et de développement à l'échelle locale et régionale, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement ; • favoriser la concertation des partenaires dans la région ; • donner des avis au ministre sur le développement de la région ; • établir un plan quinquennal de développement dans une perspective de développement durable ; • conclure des ententes spécifiques avec les ministères ou organismes du gouvernement pour la mise en œuvre des priorités régionales et l'adaptation des activités gouvernementales aux particularités des régions.

4.18 Une information plus détaillée sur les rôles et les responsabilités de chacun est présentée à l'annexe 2.

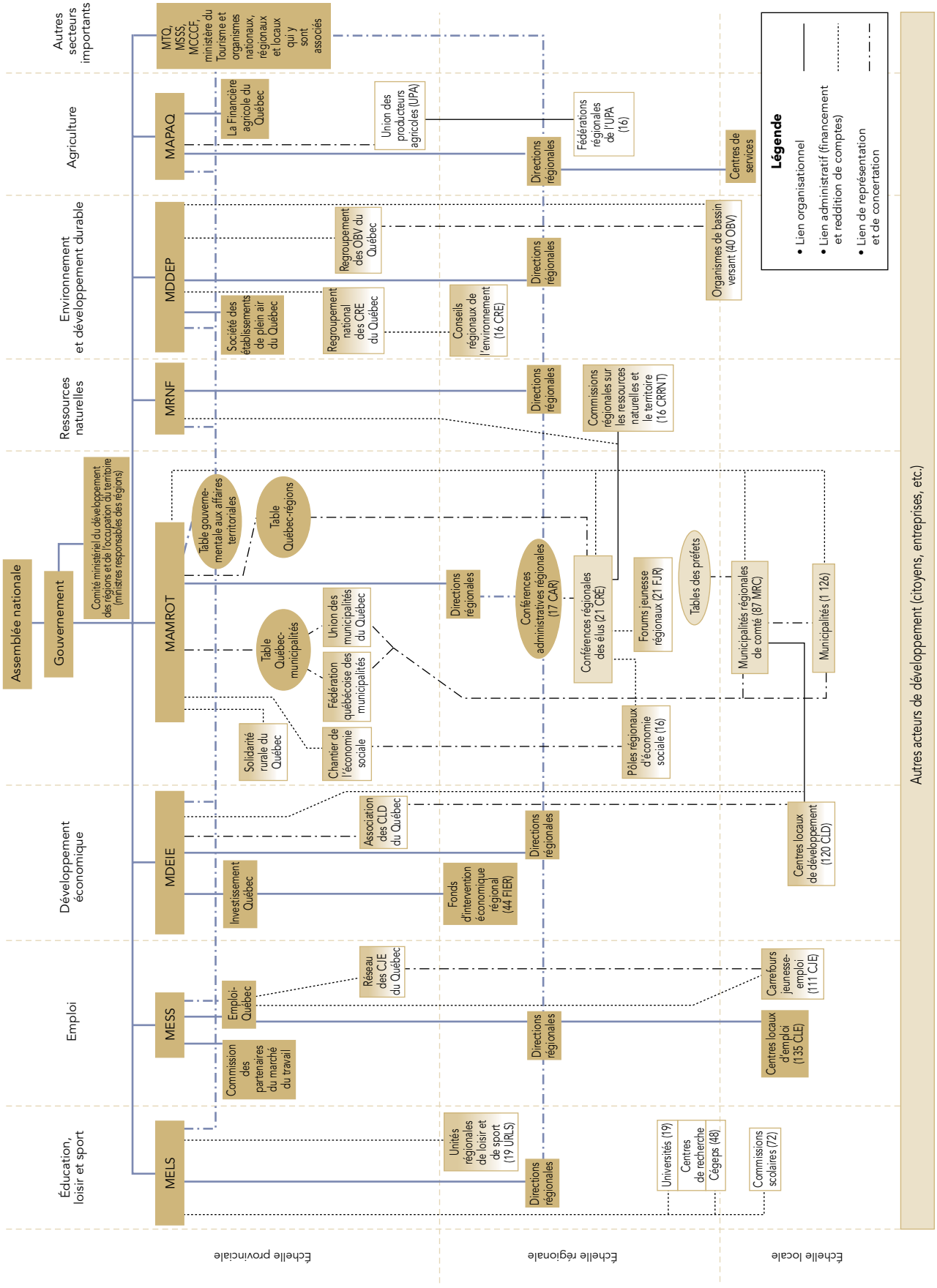
4.19 **De nombreux acteurs influencent le développement des régions.**

En plus du MAMROT et des CRÉ, plusieurs autres acteurs participent au développement des localités et des régions. Le travail d'autres intervenants à l'échelle provinciale, régionale et locale – MRC, municipalités, nombreux autres organismes, plusieurs ministères et organismes gouvernementaux sectoriels, etc. – influence aussi ce développement. De plus, les intervenants de la société civile, tels que les citoyens et les entreprises, peuvent se révéler des acteurs de premier plan pour susciter l'innovation et le dynamisme des régions. La figure 1 synthétise la structure quant aux principaux acteurs. Notons que, dans cette figure, nous avons mis en bleu les traits correspondant à des liens de nature gouvernementale et que nous avons adopté les trames suivantes pour montrer de quel type d'acteurs il s'agit :

- Ministères, organismes et autres entités exclusivement gouvernementales
- Organismes sans but lucratif
- Structures de gouvernance locale et régionale et réseaux
- Autres

Quant aux formes ovales, elles représentent des instances de concertation.

Figure 1
Principaux acteurs du développement local et régional



4.20 La *Loi sur le développement durable* et la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* fournissent un cadre qui devrait avoir une incidence directe sur la coordination du développement des régions (annexe 3). Par ailleurs, les ministères et les organismes doivent faire appliquer des lois sectorielles – agriculture, mines, forêts, conservation de la faune, transport, etc. – qui ont aussi une influence importante sur ce développement.

4.21 Si l'on tient compte des facteurs caractérisant le développement des régions, lesquels ont été présentés dans les pages précédentes, on reconnaît que le MAMROT fait face à un immense défi. En effet, il lui faut assurer la cohérence et l'harmonisation des actions gouvernementales visant le développement des régions et favoriser le dynamisme des communautés.

Assurer la cohérence des actions gouvernementales en région : un immense défi.

Objectifs et portée de notre vérification

4.22 Compte tenu de l'importance de la contribution des régions au développement durable du Québec, nous avons jugé prioritaire de mener une vérification ayant les buts suivants :

- évaluer si le MAMROT oriente et coordonne les interventions gouvernementales pour le développement régional de manière à s'adapter aux besoins et aux priorités des communautés et s'il s'assure d'une mise en œuvre efficace de ces interventions ;
- déterminer si les CRÉ gèrent de façon efficiente et efficace les fonds qui leur sont confiés et qui sont destinés au développement régional en vue de renforcer la viabilité et la résilience des collectivités.

4.23 Nous avons mené nos travaux auprès du MAMROT, de cinq de ses directions régionales et de cinq CRÉ dans ces mêmes régions. Les régions visées sont le Bas-Saint-Laurent, le Saguenay–Lac-Saint-Jean, la Mauricie, l'Abitibi et le Centre-du-Québec. Notre intervention auprès des CRÉ a été effectuée en vertu de l'article 30 de la *Loi sur le vérificateur général*, lequel porte notamment sur la possibilité de vérifier l'utilisation de subventions reçues par un organisme. Nous avons recueilli de l'information pertinente auprès des membres du personnel, analysé celle-ci et examiné 140 dossiers relativement à des projets soutenus par trois programmes différents, soit le Fonds de développement régional (FDR), le Fonds conjoncturel de développement (FCD) et le Fonds Chantiers Canada Québec (FCCQ).

4.24 Il y a lieu de noter que la *Politique nationale de la ruralité*, mise à jour en 2006, n'a pas été examinée puisqu'elle a fait l'objet d'une étude particulière de l'OCDE, laquelle a été publiée en 2010.

4.25 Notre vérification s'est déroulée de juin à novembre 2010. Elle a couvert la période du 1er avril 2007 au 31 mars 2010. Certains commentaires peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

4.26 Par la même occasion, nous avons procédé à des travaux visant à évaluer la reddition de comptes du MAMROT quant à la mise en œuvre de son plan d'action de développement durable. Ces travaux sont liés à la volonté du Vérificateur général du Québec de s'assurer que les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* effectuent une reddition de comptes de qualité, conformément à ce qui est énoncé dans son plan stratégique 2009-2012. Nos constats sont présentés dans le chapitre lié à l'application de la *Loi sur le développement durable* du rapport du commissaire au développement durable 2010-2011.

Résultats de notre vérification

4.27 Nos travaux nous amènent à conclure que les moyens utilisés par le MAMROT afin de favoriser la concertation des acteurs de même que la coordination de leurs actions nécessitent des ajustements importants si l'on veut adapter les interventions gouvernementales aux besoins et aux priorités des communautés et ainsi en maximiser les retombées.

4.28 Par ailleurs, les CRÉ ont été désignées comme interlocutrices privilégiées du gouvernement en matière de développement régional. L'attribution de cette responsabilité aux CRÉ s'inscrit dans la volonté de faire participer les communautés locales et régionales aux décisions concernant leur développement. Nos travaux révèlent que la gestion du FDR par les CRÉ vérifiées devrait être resserrée si l'on veut optimiser l'utilisation des sommes qui sont allouées et accroître leur influence sur le développement des régions.

Coordination gouvernementale des interventions régionales

4.29 Le MAMROT a pour mission de soutenir le développement régional en favorisant la coordination et la concertation des différents acteurs, et ce, dans une perspective de prise en charge par les collectivités locales et régionales de ce développement dans le cadre d'un partenariat entre elles et l'État.

4.30 Le succès de la démarche repose sur la capacité du MAMROT à maintenir l'équilibre entre :

- la marge de manœuvre essentielle aux différents acteurs, pour susciter l'initiative et pour répondre aux besoins prioritaires de la région ;
- l'encadrement nécessaire afin que les actions s'inscrivent à l'intérieur des orientations gouvernementales.

4.31 La façon dont le MAMROT coordonne les interventions régionales doit être révisée afin d'en augmenter l'efficacité. Les principaux points à améliorer portent sur la détermination des orientations et la clarification des attentes en matière de développement des régions, sur la connaissance des milieux régionaux de même que sur les mécanismes de coordination mis en place.

Orientations gouvernementales pour le développement régional

4.32 Dans un souci de cohérence et de synergie des actions du gouvernement sur le territoire, il est important que les orientations et les responsabilités soient clairement définies, comprises et partagées à tous les niveaux. De cette façon, il devient possible d'orchestrer efficacement les interventions à l'échelle régionale dans une perspective de développement durable.

4.33 Un projet d'autonomie régionale et municipale a été annoncé par le gouvernement en 2003. Ce projet visait particulièrement la décentralisation des responsabilités vers les instances locales, la régionalisation des services gouvernementaux, l'adaptation des normes et des programmes aux réalités régionales, ainsi que la réalisation d'initiatives de partenariat.

4.34 La mise en place des CRÉ s'inscrit dans ce projet gouvernemental. La venue de ces acteurs n'a toutefois pas été accompagnée d'orientations claires qui reflèteraient les priorités gouvernementales en matière de développement des régions. Par exemple, ces orientations auraient pu contenir des précisions sur ce que l'on entend par le renforcement de la viabilité et de la résilience des collectivités ou encore par une accessibilité aux services qui soit équitable et efficiente, deux des objectifs de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Il serait ensuite plus facile de communiquer clairement les attentes aux partenaires quant à leur contribution à ces orientations.

Pas d'orientations claires qui refléteraient les priorités en matière de développement régional.

4.35 Dans ce contexte, il devient difficile de justifier la répartition de l'aide gouvernementale sur la base des besoins prioritaires auxquels le gouvernement désire répondre par ses interventions.

4.36 Par exemple, la méthode retenue par le MAMROT pour répartir le FDR n'est pas liée à des orientations gouvernementales, mais résulte plutôt d'un compromis à la suite de pourparler entre les CRÉ. Sommairement, la base de la répartition des sommes du FDR pour les trois exercices ayant fait l'objet de nos travaux est la suivante :

- 50 p. cent des sommes réparties à parts égales entre chacune des CRÉ ;
- 22,5 p. cent en fonction de la population ;
- 22,5 p. cent attribuées à partir d'un calcul de péréquation basé sur le revenu personnel disponible ;
- 5 p. cent partagées en fonction de la densité de la population et de l'éloignement des grands centres.

4.37 Le tableau 7 présente les sommes allouées à chacune des CRÉ au cours de ces trois exercices financiers.

Tableau 7
Répartition des crédits du Fonds de développement régional alloués aux conférences régionales des élus selon les régions administratives (en milliers de dollars)

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total	%
Bas-Saint-Laurent	3 134	3 134	3 192	9 460	5,56
Saguenay–Lac-Saint-Jean	2 517	2 517	2 643	7 677	4,52
Capitale-Nationale	2 464	2 464	2 959	7 887	4,64
Mauricie	2 798	2 798	2 849	8 445	4,97
Estrie	2 492	2 492	2 538	7 522	4,42
Montréal	4 995	4 995	5 899	15 889	9,35
Outaouais	2 537	2 537	2 651	7 725	4,54
Abitibi-Témiscamingue	3 325	3 325	3 385	10 035	5,90
Côte-Nord	2 747	2 747	2 797	8 291	4,88
Nord-du-Québec – Baie-James	2 050	2 050	2 322	6 422	3,78
– Administration régionale Kativik	2 024	2 024	2 316	6 364	3,74
– Administration régionale crie	2 047	2 047	2 339	6 433	3,78
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	3 953	3 953	4 025	11 931	7,02
Chaudière-Appalaches	2 304	2 304	2 551	7 159	4,21
Laval	2 004	2 004	2 282	6 290	3,70
Lanaudière	2 342	2 342	2 618	7 302	4,30
Laurentides	2 210	2 210	2 619	7 039	4,14
Montérégie – Longueuil	2 111	2 111	2 328	6 550	3,85
– Montérégie Est	2 350	2 350	2 791	7 491	4,41
– Vallée-du-Haut-Saint-Laurent	2 145	2 145	2 401	6 691	3,94
Centre-du-Québec	2 451	2 451	2 495	7 397	4,35
Total	**55 000**	**55 000**	**60 000**	**170 000**	**100**

Source : MAMROT.

4.38 En l'absence d'orientations claires et de précisions quant aux priorités d'interventions gouvernementales, il est impossible de savoir si cette répartition est appropriée pour soutenir la diversification économique des régions.

Il est impossible de savoir si la répartition du fonds est appropriée.

Connaissance des milieux régionaux

4.39 Afin de remplir adéquatement son rôle de coordonnateur pour le développement des régions, il est primordial que le MAMROT dispose d'une information pertinente et complète. À cet égard, il doit avoir une bonne connaissance des facteurs économiques, sociaux et environnementaux qui influencent le développement des régions, tels que les besoins des communautés, l'évolution des indicateurs de progrès, le portrait des sommes investies dans les régions, les résultats obtenus à la suite de ces investissements, etc. Une telle information doit être analysée, traitée et organisée de manière à alimenter le MAMROT et à l'orienter dans la nature de ses interventions. Il pourra alors, à son tour, mieux guider les autres acteurs impliqués dans le développement régional, tels que les ministères et organismes, les CRÉ, les MRC, les municipalités.

4.40 Bien que le ministère ait accès à plusieurs données sur les régions, nos travaux montrent que l'information n'est pas suffisamment analysée et organisée ; elle ne peut donc pas être utilisée facilement dans le processus de décision. De plus, elle est incomplète à certains égards. Par exemple, le ministère ne dispose pas d'une évaluation de l'efficacité des organismes de développement en région.

L'information n'est pas suffisamment analysée et organisée.

4.41 Par ailleurs, il analyse peu les plans quinquennaux des CRÉ et leurs rapports annuels. En outre, pour les programmes que nous avons vérifiés, il utilise peu de données à caractère régional dans le processus d'évaluation des demandes de subvention. De telles données peuvent par exemple fournir de l'information sur l'évolution des indicateurs socioéconomiques et environnementaux qui sont particulièrement déterminants pour la région.

Mécanismes de coordination

4.42 Comme le montre la figure 1 présentée précédemment, plusieurs acteurs sont associés au développement régional. Au Québec, le gouvernement partage ses responsabilités, entre autres avec les municipalités, les MRC et les CRÉ pour assurer la planification du développement ou l'offre de services publics en région (tableau 8).

Tableau 8
Parties prenantes de l'organisation territoriale

Municipalités	Elles ont un pouvoir de décision sur les services et le bien-être de la population. Elles disposent de certains pouvoirs leur conférant une autonomie politique, fiscale et administrative.
MRC	Elles prennent en charge des enjeux et des services qui dépassent les frontières des municipalités.
CRÉ	Elles ont des responsabilités de planification et de concertation à l'échelle régionale.

4.43 Les élus locaux assument donc des responsabilités importantes. En plus de leurs fonctions au sein des municipalités, ils participent à la gestion des MRC et des CRÉ. De même, ces élus et les organismes qui les appuient conseillent le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par l'intermédiaire de la Table Québec-municipalités et de la Table Québec-régions.

4.44 Outre le MAMROT, d'autres ministères et organismes interviennent également dans le développement des collectivités. Ces ministères et organismes élaborent et mettent en œuvre des stratégies, des politiques et des programmes auxquels sont rattachés des investissements publics importants. Ils ont donc une forte influence sur le développement local et régional.

4.45 Compte tenu de la présence d'un grand nombre d'acteurs ayant des mandats qui peuvent aussi bien être différents que complémentaires ou similaires et des nombreux plans et programmes sous leur responsabilité, il est crucial d'assurer la cohérence des actions gouvernementales à l'échelle des territoires. Il est tout aussi essentiel de s'assurer que ces actions se rapportent aux enjeux les plus importants pour le développement de chacune des régions. Pour ce faire, le MAMROT dispose de certains mécanismes administratifs de coordination à l'échelle provinciale et régionale (tableau 9).

Tableau 9
Mécanismes administratifs de coordination

	Composition	Rôle
Table gouvernementale aux affaires territoriales (TGAT)	Table composée de dirigeants de ministères et d'organismes de l'appareil administratif gouvernemental, dont les travaux ont une incidence sur le développement régional	La TGAT est un lieu de discussions et d'échanges pour permettre aux ministères et aux organismes d'assurer la cohérence de leurs actions dans l'ensemble des régions et de rechercher la convergence des efforts en matière de développement régional.
Conférence administrative régionale (CAR)	Table interministérielle dans chacune des régions, formée de représentants des directions régionales des ministères et des organismes travaillant au développement de ces territoires	La mission d'une CAR est d'assurer la concertation et l'harmonisation des actions des ministères et des organismes du gouvernement dans les régions, notamment lors de la mise en œuvre des politiques et des actions à l'égard du développement régional, afin d'en promouvoir une vision intégrée et cohérente.

Coordination régionale : le ministère ne peut pas bien jouer son rôle.

4.46 Toutefois, ces mécanismes ne permettent pas au MAMROT de bien jouer son rôle de coordonnateur des interventions gouvernementales en région. Nous avons observé notamment les faits suivants :

- Les membres de la TGAT ne se sont rencontrés qu'à neuf occasions en cinq ans (de décembre 2005 à novembre 2010). Plus précisément, il n'y a eu aucune rencontre de novembre 2006 à mai 2009, soit pendant deux ans et demi. À ce jour, les travaux découlant de ces rencontres ne se sont pas traduits par des résultats concrets en vue d'assurer la cohérence des interventions gouvernementales en région.
- Pour les régions que nous avons examinées, la CAR est dans les faits un lieu d'échanges d'information beaucoup plus qu'un mécanisme menant à des prises de décision visant à harmoniser les actions gouvernementales. Par conséquent, elle ne peut jouer le rôle qui lui est dévolu.

4.47 Cette faiblesse dans les mécanismes de coordination du MAMROT pour ce qui est des interventions gouvernementales est préoccupante puisque d'autres ministères et organismes ont des programmes qui ciblent le développement local et régional. En effet, les acteurs locaux et régionaux ont accès à plusieurs sources de financement par l'intermédiaire de programmes destinés au développement des collectivités. Le tableau 10 n'en fournit que quelques exemples.

Tableau 10
Exemples de programmes d'appui aux régions

	Dépenses de transfert (en millions de dollars)		
	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Mise à niveau des infrastructures et renouveau urbain (MAMROT)	594,8	546,5	454,8
Soutien aux centres locaux de développement (MDEIE)	56,7	47,8	53,8
Soutien à l'investissement et au développement des créneaux d'excellence (MDEIE)	s.o.	37,7	44,1
Appui au développement en région (MAPAQ)	13,0	11,4	14,4
Aide financière au réseau routier local (MTQ)	135,5	123,3	135,5

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

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

MTQ Ministère des Transports du Québec

Source : Ministère des Finances du Québec.

4.48 En plus des exemples apparaissant dans le tableau 10, il y a lieu de souligner les importantes sommes investies en région par d'autres acteurs, comme les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, ainsi qu'Emploi-Québec (mesures d'employabilité).

4.49 Les mécanismes de coordination dont dispose le MAMROT ne lui permettent donc pas de s'assurer de la cohérence et de l'harmonisation de l'ensemble des investissements gouvernementaux, de manière à optimiser ces contributions au développement des régions et à répondre aux enjeux prioritaires déterminés par le gouvernement.

4.50 Nous avons recommandé au ministère :

- d'établir les orientations qui reflètent les priorités gouvernementales en matière de développement des régions et de communiquer clairement les attentes quant au rôle des partenaires ;
- de préciser les objectifs et les effets recherchés par rapport à l'investissement des sommes du Fonds de développement régional ;
- de déterminer l'information pertinente lui permettant de coordonner les interventions gouvernementales sur une base régionale, de la recueillir, de l'intégrer dans son processus décisionnel et de la rendre disponible aux différents acteurs ;
- de revoir les mécanismes de coordination nécessaires à la cohérence des interventions gouvernementales en matière de développement des régions.

Gestion du Fonds de développement régional

4.51 Les CRÉ constituent, selon la loi, les interlocutrices privilégiées du gouvernement en matière de développement régional pour le territoire ou les communautés qu'elles représentent. Le rôle et les responsabilités de chacune des CRÉ sont précisés dans des ententes conclues avec le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Les CRÉ sont les interlocutrices privilégiées pour le développement régional.

4.52 Une conférence a été instituée pour chaque région administrative du Québec, sauf pour les régions de la Montérégie et du Nord-du-Québec. Ces dernières comptent chacune 3 CRÉ. Ainsi, le Québec comprend actuellement 21 CRÉ. Les membres du conseil d'administration des conférences sont en majorité des élus locaux, principalement les préfets[4] des MRC et les maires des municipalités de 5 000 habitants et plus. Notons que des représentants des communautés autochtones y siègent également. Pour compléter ce conseil, les membres choisissent des représentants des milieux socioéconomiques, dont le nombre ne peut excéder le tiers de l'ensemble des membres du conseil. Pour l'ensemble des 21 CRÉ, environ 700 personnes siègent aux conseils d'administration et ont le droit de vote. Les députés des circonscriptions du territoire sur lequel la CRÉ a compétence peuvent participer aux délibérations du conseil d'administration, mais ils n'ont pas le droit de vote.

4.53 Le FDR est destiné à financer les activités des CRÉ, à moduler les programmes gouvernementaux et à appuyer la diversification économique des régions du Québec. Pour les trois derniers exercices financiers, le budget du FDR a été de 170 millions de dollars, soit 55 millions pour 2007-2008, le même montant pour 2008-2009 et 60 millions pour 2009-2010.

4.54 L'usage optimal des sommes allouées au FDR est essentiel si l'on veut obtenir un effet structurant sur le développement des régions. Or, plusieurs volets de la gestion du FDR par les CRÉ vérifiées[5] nécessitent d'être modifiés ou renforcés. Il s'agit de la planification du développement régional, des règles d'éthique, de l'évaluation des organismes de planification et de développement et de la gestion de l'attribution de l'aide financière aux bénéficiaires de subventions, y compris la conclusion d'ententes spécifiques.

Planification du développement régional

4.55 Les CRÉ ont la responsabilité d'établir un plan quinquennal de développement définissant les objectifs généraux et particuliers auxquels les intervenants régionaux adhèrent et sur lesquels ils désirent travailler afin de contribuer au développement de leur région. On est en droit de s'attendre à ce que les décisions d'investissements publics dans la région tiennent compte des priorités déterminées dans ce plan et que ce dernier s'inscrive dans une perspective de développement durable.

4.56 Les travaux que nous avons réalisés auprès des cinq CRÉ révèlent que les plans quinquennaux sont très différents les uns des autres. Cette différence se manifeste à la fois dans leur structure, leur contenu et la démarche utilisée pour les produire.

4.57 De façon générale, le contenu des plans est tellement large qu'il est difficile de s'y référer pour guider précisément le choix des projets. Dans bien des cas, nous nous sommes demandé comment la CRÉ a pu s'appuyer sur son plan pour choisir les projets qui devaient être financés par le FDR et établir les priorités parmi ceux-ci. Par exemple, une CRÉ a déterminé plus de 100 priorités relatives à son développement en voulant tout inclure dans son plan quinquennal. Dans le plan d'une autre CRÉ, les axes de développement définis sont

Le contenu des plans quinquennaux est large : il est difficile de s'y référer pour choisir les projets.

4. Un préfet est un élu qui dirige le conseil de la MRC.
5. Rappelons que les CRÉ vérifiées sont celles du Bas-Saint-Laurent, du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de la Mauricie, de l'Abitibi-Témiscamingue et du Centre-du-Québec.

vagues et imprécis, ce qui laisse place à l'interprétation. Par exemple, on y mentionne les axes suivants : Reconnaître l'apport des occupants et occupantes du territoire, de notre main-d'œuvre et des organismes ; Rendre accessibles dans chaque territoire de MRC tous les services possibles.

4.58 De plus, la dimension environnementale du développement durable se reflète peu dans les plans quinquennaux, contrairement aux dimensions économique et sociale. Pourtant, on compte plusieurs régions dont le développement repose sur l'exploitation de ressources naturelles, qui doit être faite dans le respect de l'environnement, et sur le tourisme en milieu naturel, lequel requiert un environnement de qualité.

4.59 De même, les plans contiennent peu d'objectifs appuyés par des indicateurs. Par exemple, bien que le plan quinquennal d'une CRÉ inclut 3 enjeux, 10 orientations et 47 axes de développement, il ne comprend ni objectifs précis ni indicateurs de performance. L'élaboration de plans d'action annuels permettrait de pallier le caractère trop général des plans quinquennaux ; en effet, des plans d'action pourraient préciser notamment les cibles annuelles à atteindre, les responsabilités et les échéances. Ce n'est actuellement pas le cas.

4.60 Il est par conséquent ardu, voire impossible, de suivre le degré de réalisation des plans quinquennaux et de mesurer les résultats obtenus. Dans leur état actuel, les plans examinés ne peuvent être considérés comme de véritables outils de planification guidant le développement des régions.

Il est ardu de mesurer les résultats obtenus par la mise en œuvre des plans quinquennaux.

4.61 Le fait que le contenu des plans soit tellement large et que les priorités ne ressortent pas clairement amène certaines interrogations :

- Est-ce que la CRÉ a su démontrer aux autres acteurs du milieu le rôle clé qu'elle doit jouer?
- A-t-elle réussi à mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'enjeux régionaux?
- Peut-elle avoir une influence suffisante afin de faire les arbitrages nécessaires pour déterminer les enjeux prioritaires de développement?
- Dispose-t-elle d'une information suffisante sur les facteurs déterminants de développement?

4.62 Par ailleurs, il est essentiel que les CRÉ, le MAMROT ainsi que les autres ministères partenaires dans le développement des régions s'entendent sur l'importance du plan quinquennal pour le développement des régions. Actuellement, il n'y a pas de processus formel qui précise la contribution que les ministères et les autres acteurs gouvernementaux doivent apporter à la réalisation du plan quinquennal quant à leurs interventions dans les régions.

4.63 Bien que des représentants des directions régionales du MAMROT aient collaboré à l'élaboration des plans quinquennaux, le ministère n'a pas donné de lignes directrices pour ces plans. En outre, aucun soutien structuré n'a été offert aux CRÉ pour que leur plan quinquennal soit établi dans une perspective de développement durable ; pourtant, un tel plan constitue une exigence qui figure dans la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*. Le ministère n'a pas non plus effectué d'analyse visant à recenser les points forts et ceux nécessitant des améliorations afin que ces plans deviennent un véritable outil de planification régionale.

Aucun soutien structuré offert pour établir les plans dans une perspective de développement durable.

4.64 En conséquence, nous nous interrogeons sur les effets structurants des plans quinquennaux. Ces plans auraient un effet bien marginal s'ils n'engageaient que l'attribution du budget du FDR, donc s'ils n'influençaient pas les investissements que les ministères consacrent au développement des régions.

Éthique et transparence

4.65 L'entente signée entre le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et le président de chacune des CRÉ demande que ces dernières élaborent une « politique relative aux conflits d'intérêts directs, indirects et apparents, incluant un code d'éthique sur les obligations des administrateurs ». Seulement trois des cinq CRÉ étudiées ont adopté un tel document.

4.66 Par ailleurs, parmi les 75 projets analysés dans les CRÉ vérifiées, nous avons relevé 10 situations où une subvention a été attribuée à un organisme auquel siège l'un des administrateurs de la CRÉ. Ces situations entraînent des risques de conflits pour lesquels les CRÉ doivent prendre les mesures appropriées. Pour l'un des dossiers, le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration mentionne que l'administrateur en cause s'est retiré des délibérations. Cette pratique devrait toujours être suivie et consignée dans les procès-verbaux. Pourtant, pour 7 dossiers, rien n'indique dans les procès-verbaux que l'administrateur en cause s'est retiré des discussions et de la prise de décision. Il se trouvait donc être à la fois juge et partie prenante du projet. Enfin, dans deux autres dossiers, le procès-verbal ne permet pas de savoir si la personne était absente de la rencontre, ce qui fait en sorte qu'il n'est pas possible de juger adéquatement de la situation.

4.67 La gestion des fonds publics oblige une grande prudence et beaucoup de rigueur afin d'éviter tout conflit associé à la fonction, que celui-ci soit direct, indirect ou apparent.

Évaluation des organismes de planification et de développement

4.68 Les CRÉ ont le mandat légal d'« évaluer les organismes de planification et de développement au palier local et régional, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement ». Aucune des cinq CRÉ n'a rempli ce mandat.

Pas d'évaluation des organismes de planification et de développement au palier local et régional.

4.69 La proximité des CRÉ et des acteurs locaux et régionaux influents pour l'avenir des régions place les CRÉ dans une position difficile et délicate lorsqu'il est temps d'évaluer ces acteurs. Selon les CRÉ visitées, les responsabilités visant à favoriser la concertation entre les intervenants concordent mal avec celles associées au mandat d'évaluation. En outre, le MAMROT n'a pas précisé pour ce mandat les organismes qui étaient visés et les volets importants à traiter lors de l'évaluation.

4.70 Il s'agit d'une lourde tâche qui a été confiée aux CRÉ, mais elle est néanmoins essentielle pour connaître l'efficacité des organismes financés par l'État qui travaillent en région ainsi que le niveau de qualité des services. En effet, étant donné le grand nombre d'intervenants locaux et régionaux et l'importance des investissements, il est primordial de bien comprendre la contribution de chacun des organismes au développement du territoire et la capacité de la communauté qui l'habite de prendre en main ce développement.

Les risques de chevauchement ou d'inefficacité des interventions sont trop élevés pour ne pas s'en préoccuper. Il est donc essentiel que le MAMROT se penche sur la problématique, que ce soit en donnant aux CRÉ les outils pour mener l'évaluation ou en trouvant une autre façon d'y procéder.

4.71 Ainsi, en l'absence d'un portrait régional des organismes de planification et de développement et de leur contribution au développement de la région, le MAMROT ainsi que les acteurs qui sont associés à ce développement se privent d'une information utile à la prise de décision et à la cohérence des actions sur le territoire.

Attribution de l'aide financière

4.72 Le soutien financier offert par les CRÉ aux intervenants régionaux par l'entremise du FDR est encadré par la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*. On y mentionne que le FDR peut servir au financement d'ententes spécifiques et à toute autre activité exercée par les CRÉ.

4.73 Le MAMROT a établi un cadre normatif pour la gestion du FDR. Ce cadre détermine les modalités de versement aux CRÉ des sommes provenant du FDR. Il mentionne également les organismes qui peuvent recevoir du soutien des CRÉ et les dépenses qui sont admissibles de même que certaines restrictions quant au cumul de l'aide financière gouvernementale dans chacun des projets subventionnés.

4.74 Ces normes demeurent très générales en ce qui touche particulièrement les projets admissibles. Outre certaines précisions concernant les ententes spécifiques, le cadre normatif mentionne seulement que les autres activités financées par les CRÉ doivent s'inscrire dans les priorités de développement déterminées de concert avec les acteurs de la région et avoir un impact sur celui-ci. Le MAMROT laisse aux CRÉ le soin de déterminer, par exemple, le type de projets à appuyer et l'aide financière à accorder. Une telle latitude peut très bien se justifier pour un programme que l'on veut maintenir souple et adaptable aux réalités de chacun. Dans ce contexte, les CRÉ se doivent d'établir leurs propres balises, notamment en se dotant d'une politique d'investissement. Pour deux des cinq CRÉ visitées, aucune balise de cette nature n'a été définie.

Attribution de l'aide financière : des balises doivent être établies.

Entente spécifique

4.75 L'entente spécifique est l'un des outils privilégiés pour adapter les normes et les programmes gouvernementaux aux particularités régionales et pour mettre en œuvre les priorités des régions. Cette entente associe une CRÉ à un ou des ministères ou des organismes gouvernementaux et, le cas échéant, à d'autres partenaires.

4.76 Cet outil a particulièrement retenu notre attention lors des travaux réalisés auprès des CRÉ. Parmi les 41 ententes conclues par les 5 CRÉ visitées pour la période du 1er avril 2007 au 31 mars 2010, nous en avons examiné 25, qui ont été choisies sur une base aléatoire.

4.77 Notre vérification montre que l'objectif de moduler les programmes gouvernementaux en fonction des réalités régionales par l'intermédiaire des ententes spécifiques n'est pas atteint dans la plupart des cas. On l'utilise davantage pour l'application régionale de programmes ministériels réguliers. En effet, très peu d'ententes spécifiques ont donné lieu à une modulation de programmes, laquelle requiert l'autorisation du Conseil du trésor. D'ailleurs, selon le bilan du FDR que le MAMROT a réalisé pour la période 2004-2005 à 2007-2008, seulement 6 des 154 ententes spécifiques signées par les CRÉ visaient une modulation des programmes.

Très peu d'ententes spécifiques ont donné lieu à une modulation de programmes.

4.78 Par ailleurs, des 25 ententes spécifiques de notre échantillon, 12 ont été soumises par un ministère plutôt que par le milieu régional. Dans certaines ententes, on mentionne précisément que les activités doivent s'inscrire dans le cadre normatif du programme du ministère signataire de l'entente. On ne cherche donc pas à moduler les actions en fonction des réalités de la région et des priorités définies dans le plan quinquennal.

4.79 De plus, la lourdeur administrative et les longs délais caractérisent la conclusion des ententes. Dans les 25 dossiers que nous avons examinés, la durée moyenne du processus de négociation (c'est-à-dire de la date à laquelle la CRÉ a engagé les sommes à celle de la signature de l'entente par toutes les parties) est d'environ un an. Recueillir les signatures a nécessité en moyenne 70 jours.

4.80 À titre d'exemple, une CRÉ a signé une entente qui a demandé 653 jours de négociation ; l'investissement total des partenaires s'est chiffré à 325 488 dollars, dont le tiers provient de la CRÉ. Notons que les délais, pour 20 p. cent des cas examinés, sont supérieurs à 600 jours. Il s'agit là d'un processus pour le moins discutable, compte tenu des sommes en cause, surtout si l'on compare ces sommes aux millions de dollars qui sont investis annuellement dans les infrastructures locales et régionales par l'intermédiaire d'une multitude de programmes gouvernementaux.

4.81 Afin de maintenir la mobilisation des acteurs, il est fréquent que les CRÉ commencent le financement des activités liées aux ententes spécifiques avant d'avoir obtenu l'ensemble des signatures. De fait, dans 44 p. cent des cas examinés, le premier versement a été fait par la CRÉ avant la signature de l'entente par toutes les parties. L'entente spécifique est un outil jugé important pour le développement régional. Toutefois, la façon dont il fonctionne actuellement peut mettre à rude épreuve la motivation des acteurs engagés dans ce développement.

Autres activités

4.82 D'autre part, ce fonds peut être affecté au financement de toute autre activité exercée par les CRÉ. Nous avons sélectionné aléatoirement 75 projets subventionnés répartis également dans les 5 CRÉ visitées ; ces projets ont été approuvés dans la période du 1er avril 2007 au 31 mars 2010.

4.83 La nature des projets subventionnés par les CRÉ peut être fort variable. Voici quelques exemples :

- aide à des projets ponctuels qualifiés de structurants ;
- conclusion d'ententes avec des partenaires régionaux sur des problèmes nécessitant une intervention à plus long terme ;
- réalisation d'études ;
- financement des frais de fonctionnement d'organismes jugés essentiels pour la région ;
- attribution de commandites.

Pertinence questionnable de certains projets pour le développement des régions.

4.84 Nos travaux montrent qu'il y a plusieurs problèmes quant à la gestion des sommes consacrées à ces activités. Dans les faits, nous nous interrogeons sur la pertinence de certains projets pour le développement des régions. Par exemple, des sommes sont allouées par une CRÉ à divers organismes responsables d'activités (festivals, événements, clubs sportifs, etc.). Le seul critère que ces organismes doivent respecter est de s'engager à insérer un signe distinctif qui symbolise la région dans leurs outils promotionnels. Or, la CRÉ concernée n'a défini aucune balise afin d'orienter l'attribution de ces sommes et n'a pas évalué l'efficacité de telles dépenses pour contribuer au développement de la région.

4.85 Un autre exemple nous laisse perplexes. Après avoir subi une diminution de son financement public, un organisme voué au soutien à l'entrepreneuriat a déposé à la CRÉ une demande d'aide financière visant à assurer son fonctionnement. Bien que sa politique d'investissement mentionne que les subventions qu'elle alloue ne peuvent servir à couvrir les frais de fonctionnement d'un organisme, le conseil d'administration a néanmoins décidé de lui accorder une subvention pour les trois années suivantes.

4.86 Par ailleurs, nous avons observé à deux occasions que des entreprises privées ont pu bénéficier indirectement de subventions des CRÉ. Or, le cadre normatif du FDR interdit de subventionner des entreprises privées pour ce type de projet. Par exemple, pour l'un des cas, la contribution financière de la CRÉ dans un projet a d'abord été allouée à un organisme local admissible qui, par la suite, a versé ce montant à une entreprise privée pour la réalisation du projet.

Admissibilité et sélection des projets : les décisions sont peu documentées.

4.87 De même, les décisions quant à l'admissibilité et à la sélection de projets sont peu ou pas documentées. De fait, une seule des CRÉ visitées a un processus de sélection bien appuyé. Ainsi, dans chacun des 15 dossiers examinés pour cette CRÉ, une analyse présentait les principaux éléments du projet (par exemple, objectifs, coûts, financement), ses liens avec le plan quinquennal et son impact sur le développement de la région.

4.88 Par ailleurs, pour les 60 dossiers répartis dans les 4 autres CRÉ, près de la moitié des décisions ne sont pas soutenues par une telle analyse. De plus, l'information permettant de suivre l'évolution du projet – du moment où il a été commencé jusqu'à ce qu'il soit terminé – est souvent absente. Par exemple, des documents tels que l'analyse de la demande de subvention, le protocole d'entente ou encore le rapport définitif ne figuraient pas dans le dossier pour la majorité des projets ; dans quelques cas, c'est l'approbation du conseil d'administration ou du comité exécutif qui était introuvable. En plus de permettre

une plus grande imputabilité des dirigeants concernant les décisions prises, une bonne organisation de l'information de gestion à l'intérieur des CRÉ favoriserait le maintien de la mémoire institutionnelle et le transfert des connaissances.

4.89 L'absence de règles pour guider l'évaluation des demandes et en apprécier la pertinence n'est pas étrangère aux lacunes relevées dans les pratiques de gestion relatives à la sélection de projets. Cela augmente le risque que les sommes allouées par le FDR ajoutent peu de valeur aux interventions de l'État dans le développement durable de la région.

Frais de fonctionnement

4.90 La part des frais de fonctionnement diffère beaucoup d'une CRÉ à l'autre. Cette part a varié de 23 à 54 p. cent en 2009-2010 pour l'ensemble des CRÉ. Aucune analyse comparative n'a été réalisée par les CRÉ ou le MAMROT pour évaluer ces disparités.

4.91 L'information sur les frais de fonctionnement que le MAMROT obtient des CRÉ est une compilation de différentes dépenses, notamment des frais administratifs et des frais afférents aux activités de concertation. En fait, les données fournies sont variables d'une CRÉ à l'autre. Dans l'une de celles que nous avons visitées, nous avons même trouvé que des subventions versées pour des projets de développement ont été imputées indûment à cette catégorie de dépenses.

Imputation des frais de fonctionnement très variable.

4.92 Le ministère n'est donc pas en mesure d'apprécier à juste titre l'utilisation de ces fonds, car il n'en connaît pas la teneur. Il pourrait par exemple procéder à des comparaisons afin d'évaluer les résultats, de faire ressortir les endroits où des améliorations pourraient être apportées et de recenser les bonnes pratiques.

4.93 Étant donné que les sommes allouées au FDR sont relativement limitées, leur usage optimal est essentiel pour favoriser un développement structurant.

4.94 Nous avons recommandé au ministère :

- de clarifier ses attentes quant à la portée et au contenu des plans quinquennaux ainsi qu'aux objectifs poursuivis par cet exercice de planification ;
- de veiller à ce que l'évaluation des organismes de planification et de développement dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement soit faite ;
- d'analyser les disparités dans les frais de fonctionnement des conférences régionales des élus afin d'en comprendre la teneur et d'évaluer l'à-propos d'apporter des précisions sur ce qui doit être imputé à ce poste.

4.95 Nous avons recommandé aux conférences régionales des élus vérifiées :

- de revoir leur plan quinquennal de façon à prioriser les interventions les plus structurantes pour la région, et ce, sur la base d'objectifs clairs et partagés et d'indicateurs pertinents qui sont en lien avec les résultats recherchés ;
- d'adopter ou de préciser, selon le cas, les règles d'éthique et de s'assurer de leur application en vue d'encadrer tout conflit direct, indirect ou apparent associé à la fonction occupée ;

- de définir ou de préciser, selon le cas, les conditions d'admissibilité et les critères d'analyse des projets déposés en vue d'un financement ;
- de documenter, d'une part, les décisions quant à l'admissibilité et à la sélection des projets de façon à ce qu'elles soient bien appuyées et, d'autre part, le suivi qui est fait de ces projets.

Programmes d'aide financière gérés par le ministère

4.96 Le MAMROT est responsable de plusieurs programmes d'aide financière qui ont pour objectif de soutenir le développement local et régional. Or, au sein même du ministère, il y a peu d'échanges d'information et de mécanismes permettant la coordination de ses propres interventions.

4.97 Nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux programmes suivants :

- le Fonds conjoncturel de développement (FCD), qui vise à soutenir des projets répondant aux besoins liés à des situations particulières ou conjoncturelles, projets qui ne pourraient se réaliser autrement (budget pour les trois ans vérifiés : 9,92 millions de dollars) ;
- le Fonds Chantiers Canada-Québec (FCCQ), volet Collectivités, sous-volet Infrastructures de support au développement local ou régional (1.2), dont l'objectif est de doter les localités ou les régions d'infrastructures de services pouvant contribuer entre autres à leur essor culturel, économique, sportif et touristique (part du gouvernement du Québec pour ce programme : 158 millions de dollars).

4.98 Le secteur des territoires du MAMROT gère le FCD et le secteur des infrastructures, le FCCQ. Même si les sommes disponibles pour ces deux programmes sont différentes, les types de projets subventionnés sont, de façon générale, similaires (par exemple, construction, agrandissement, aménagement d'infrastructures collectives). Nous avons examiné 20 projets relatifs à chacun de ces programmes.

4.99 Nous avons observé que les programmes ne sont pas gérés de la même façon. Alors que les directions régionales du MAMROT sont impliquées dans l'analyse et le suivi des dossiers ayant trait au FCD, la gestion du FCCQ est centralisée, et ce, bien que sa finalité soit le développement local et régional.

Pas de critères clairs et précis pour le choix des projets à financer.

4.100 Pour ces deux programmes, le choix des projets à financer n'est pas effectué en fonction de critères clairs et précis et ne s'appuie pas sur des indicateurs socioéconomiques et environnementaux. Cela ne permet pas de prioriser les projets à l'échelle provinciale et régionale. De plus, ce choix ne tient pas compte de la pertinence des projets à l'égard de la planification locale et régionale.

4.101 Voici deux exemples de projets pour illustrer nos propos :

- Agrandissement d'un centre communautaire. La fiche synthèse préparée par le ministère donne le détail des travaux qui seront réalisés, recense les travaux admissibles et évalue la conformité du projet. Toutefois, aucune analyse n'est faite pour justifier le projet par rapport aux priorités gouvernementales, aux besoins prioritaires des collectivités et à la planification de ces dernières. En fait, la justification du projet repose, à peu de choses près, sur l'argumentaire de la municipalité requérante.
- Aménagement d'un stationnement pour un centre communautaire. L'analyse préparée par le ministère décrit le projet, atteste sa conformité et présente des éléments d'information qui font ressortir les avantages d'accorder l'aide financière demandée pour la communauté. Cependant, cette analyse ne repose ni sur des critères précis, ni sur les priorités établies pour ce fonds, ni sur la planification régionale.

4.102 L'absence d'orientations gouvernementales au sujet du développement régional limite la capacité de faire des choix stratégiques pour l'allocation des fonds disponibles. On peut donc s'interroger sur l'arrimage de l'utilisation de ces fonds aux priorités de développement local et régional.

4.103 Nous avons recommandé au ministère :

- de mettre en place des mécanismes pour coordonner les interventions entre ses différents secteurs quant à la gestion des programmes en matière de développement régional ;
- de déterminer des critères permettant de sélectionner les projets à financer en fonction des besoins prioritaires déterminés par les régions concernées et de documenter le choix des projets sur la base de ces critères.

Évaluation et reddition de comptes

La reddition de comptes est incomplète.

4.104 Les CRÉ visitées produisent annuellement un rapport d'activité qui présente leurs réalisations, mais dans lequel elles ne mesurent pas les résultats obtenus par rapport à leurs plans quinquennaux. Elles n'évaluent pas non plus la contribution au développement des régions des différents outils d'intervention qu'elles utilisent. En somme, la reddition de comptes des CRÉ est incomplète.

4.105 Étant donné qu'il n'y a pas d'évaluation de l'efficacité de leurs actions, elles ne peuvent pas suivre adéquatement l'impact de la mise en œuvre de leurs plans quinquennaux, procéder aux ajustements requis, le cas échéant, et obtenir l'effet structurant souhaité sur le développement régional.

4.106 Pour sa part, le MAMROT n'obtient pas suffisamment d'information lui permettant d'avoir une vue complète quant à l'utilisation que font les CRÉ des sommes provenant du FDR. Le ministère n'est donc pas en mesure en utilisant leur reddition de comptes d'apprécier l'efficacité des investissements réalisés au moyen du FDR ni la contribution des CRÉ au développement de leur région.

4.107 Comme cela est prévu dans la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, le FDR doit faire l'objet d'une évaluation, laquelle permet de rendre compte des résultats obtenus par les investissements que les CRÉ ont faits à partir de ce fonds. Le bilan du FDR contient une grande quantité de données sur les activités des CRÉ et l'usage des sommes distribuées. Cependant, ce bilan ne permet pas d'apprécier la pertinence du fonds ni le degré d'efficacité et d'efficience des actions accomplies pour atteindre les objectifs.

4.108 En conséquence, la population et le gouvernement ne sont pas bien informés des résultats obtenus par rapport aux investissements réalisés par l'intermédiaire du FDR ni de la contribution des CRÉ au développement des régions.

4.109 Nous avons recommandé au ministère d'obtenir de l'information pertinente lui permettant d'évaluer l'efficience et l'efficacité de l'utilisation des sommes du Fonds de développement régional et de faire une reddition de comptes des résultats obtenus.

4.110 Nous avons recommandé aux conférences régionales des élus vérifiées d'évaluer les résultats obtenus par rapport au plan quinquennal, ce qui inclut notamment l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité de ses outils d'intervention, d'effectuer un suivi régulier et de produire une reddition de comptes complète.

4.111 Commentaires du ministère

« **Commentaires généraux.** Le ministère adhère à l'ensemble des recommandations énoncées et a déjà entrepris l'élaboration d'un plan d'action en vue d'y donner suite.

« Certains des travaux sont déjà très avancés au ministère. Ainsi, tel qu'il a été annoncé dans le discours inaugural du 23 février 2011, le gouvernement déposera une stratégie et proposera une loi-cadre pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires en accord avec les partenaires, les élus municipaux et les leaders régionaux. Cette stratégie et cette loi-cadre ainsi qu'une politique interne de gestion des programmes d'aide financière permettront de répondre à plusieurs des recommandations du Vérificateur général.

« Voici comment le ministère prévoit donner suite aux recommandations.

« **Coordination gouvernementale des interventions régionales.** Le ministère a mis de l'avant, sur la base des orientations contenues dans le projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale, certaines orientations particulières ou sectorielles en matière de développement régional. C'est le cas notamment de la *Politique nationale de la ruralité*, du *Plan d'action gouvernemental à l'intention des municipalités dévitalisées* ainsi que du *Plan d'action gouvernemental pour l'entrepreneuriat collectif*.

« Toutefois, c'est par ses travaux actuels dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie gouvernementale pour assurer la vitalité des territoires que seront établies les orientations gouvernementales en matière de développement des régions. Ces orientations se traduiront par des objectifs dont l'atteinte sera mesurée à l'aide d'indicateurs.

« Des priorités de développement seront convenues pour l'ensemble des territoires et contribueront ainsi à un renforcement des mécanismes de coordination des interventions gouvernementales. Les rôles et les responsabilités de chacun des partenaires seront aussi précisés dans la mise en œuvre de ces priorités.

« En ce qui concerne le mécanisme de coordination que constitue la TGAT, il se compose des sous-ministres adjoints des ministères qui interviennent sur les territoires. La TGAT se réunit à une fréquence qui varie d'une année à l'autre selon les enjeux en cause. Quant aux CAR, elles réalisent déjà un travail appréciable de concertation des interventions gouvernementales en région, notamment par l'entremise de sous-comités traitant de dossiers particuliers (développement économique, développement social, aménagement du territoire, etc.).

« Par ailleurs, à l'occasion de l'attribution des nouveaux budgets du FDR pour la période 2012-2017, le ministère précisera les objectifs et les effets recherchés par ce fonds sur la base des orientations qui seront convenues dans la stratégie gouvernementale pour assurer la vitalité des territoires.

« Également, afin de pouvoir compléter l'information dont il dispose pour coordonner ses interventions, le ministère a confié à l'Institut de la statistique du Québec le mandat d'élaborer un indice de développement qui puisse refléter la réalité des différents territoires. Le MAMROT pourra ensuite intégrer cet indice dans ses processus décisionnels, notamment dans la gestion des programmes d'aide financière, et le mettre à la disposition des différents acteurs.

« **Gestion du Fonds de développement régional.** Le ministère clarifiera auprès des CRÉ ses attentes relativement à la portée, aux objectifs et au contenu des plans quinquennaux de développement.

« À l'égard des ententes spécifiques qui constituent un mécanisme important pour favoriser l'adaptation de l'activité gouvernementale aux spécificités des milieux, le MAMROT tient à souligner que des travaux ont été entrepris en vue de simplifier la procédure menant à leur conclusion.

« Par ailleurs, l'un des mandats confiés au départ aux CRÉ était d'évaluer, au palier local aussi bien que régional, les organismes de planification et de développement dont le financement provenait en tout ou en partie du gouvernement. Toutefois, ce mandat n'a pas été rempli par les CRÉ, celles-ci jugeant notamment que, en tant qu'instances vouées à la concertation, il s'avérait délicat pour elles de procéder à une telle évaluation. Le ministère s'est montré sensible à la préoccupation des CRÉ. Néanmoins, il reconnaît l'importance de procéder à cette évaluation. En conséquence, il déterminera le meilleur moyen de réaliser ce mandat ainsi que les modalités de sa réalisation.

« Le ministère prend note de l'observation relative à la variation importante des frais de fonctionnement entre les CRÉ, lesquels peuvent par ailleurs s'expliquer par les orientations privilégiées par les élus quant au rôle que doit assumer la CRÉ sur son territoire. Le ministère verra à ce qu'une analyse de ces différences soit effectuée dans l'objectif de préciser, au besoin, le type de dépenses pouvant être affectées à ce poste budgétaire.

« **Programmes d'aide financière gérés par le ministère.** Le ministère parachève présentement une politique interne de gestion des programmes d'aide financière qui aura notamment pour objectif d'harmoniser les normes et les pratiques de gestion des programmes au sein du ministère, ce qui inclut les programmes de développement régional. De plus, le ministère s'assurera que ces programmes seront dotés de critères qui permettront de mieux documenter, analyser et sélectionner les projets en fonction des besoins prioritaires déterminés par les régions. À cet effet, le MAMROT verra à mettre davantage à profit l'expertise des directions régionales et l'information dont elles disposent.

« Le ministère souligne que les objectifs recherchés dans le cadre des programmes Canada-Québec, dont le sous-volet 1.2 du FCCQ, sont clairement énoncés dans les ententes avec le gouvernement fédéral. Les critères d'admissibilité des projets y sont également prévus.

« **Évaluation et reddition de comptes.** En cette matière, le ministère verra à recueillir et à analyser l'information pertinente pour procéder à l'évaluation de l'efficacité du FDR et produire une reddition de comptes sur ses résultats. Le ministère sera ainsi davantage en mesure d'apprécier la contribution des CRÉ au développement de leur territoire. »

4.112 Résumé des commentaires des directeurs généraux des conférences régionales des élus vérifiées

Les cinq CRÉ vérifiées ont adhéré à nos recommandations. Voici un résumé des principaux commentaires reçus.

Commentaires généraux. Une CRÉ précise : « Nous sommes en accord avec l'ensemble des éléments et commentaires formulés. Pour la plupart, ceux-ci sont convergents avec l'analyse de nos processus internes que nous avons amorcée il y a quelques mois. » Une autre CRÉ indique qu'« il faut se rappeler l'importance d'un équilibre entre la souplesse et la rapidité d'exécution pour répondre aux besoins du milieu et la rigueur des processus administratifs. La pertinence des investissements n'est cependant aucunement remise en cause. »

Planification du développement régional. Pour ce qui est du plan quinquennal de développement, une CRÉ a mentionné ce qui suit : « Nous croyons que cet outil n'est plus d'actualité et qu'il ne saurait répondre aux attentes nouvelles des milieux régionaux. Celui-ci ne pourra jamais s'imposer en région ni orienter l'action des acteurs régionaux tant que le palier régional n'aura pas été reconnu par l'État en tant que palier décisionnel et investi de véritables pouvoirs légaux et financiers […]. Les planifications ministérielles et les planifications municipales (ex. schéma d'aménagement des MRC) ont force de loi, ce qui n'est pas le cas du plan quinquennal qui demeure tributaire de la bonne volonté de tous, nanti d'une seule influence morale. Aussi, il nous apparaîtrait plus judicieux de convenir annuellement d'une approche de développement qui se limiterait à deux ou trois problématiques régionales majeures qui seraient déterminées après négociation entre la région (CRÉ) et l'État (MAMROT). »

Une autre CRÉ ajoute les mots suivants : « La nouvelle génération du plan quinquennal 2010-2015 est conçue de façon à établir des objectifs clairs et des indicateurs en plus de la mise sur pied d'un comité de suivi permanent. »

Éthique et transparence. Une CRÉ a précisé qu'il y a lieu de « faire adopter formellement un code d'éthique ». Une autre a soulevé que, lors de sa mise en place, « nous avons adopté un code d'éthique et de déontologie qui dictent les lignes de conduite de nos élus. On convient cependant de la nécessité de revoir celui-ci à la lumière de l'expérience acquise et d'en préciser, voire d'en resserrer les règles notamment en matière de conflit de fonction. » Cette CRÉ pourrait être tenue de « désigner […] un responsable chargé de s'assurer d'une parfaite maîtrise […] de telles règles de conduite et de veiller à l'application du code ». Enfin, une autre CRÉ déclare qu'« il serait important de préciser si un élu est en conflit de fonction lorsqu'un projet a été déposé par un organisme présent dans sa municipalité ou sur le territoire de sa MRC ».

Évaluation des organismes de planification et de développement. En ce qui concerne le mandat d'évaluation, une CRÉ a signalé qu'« après discussion avec le MAMROT, il a été convenu, informellement, que nous n'aurions pas à réaliser ce mandat. Il y aurait lieu de clarifier de façon définitive si ce mandat nous est toujours dévolu. »

Attribution de l'aide financière. Relativement aux conditions d'admissibilité, une CRÉ mentionne ce qui suit : « Une mise à jour est nécessaire. » En ce qui concerne la documentation des décisions quant à l'admissibilité et à la sélection des projets, elle précise ceci : « Des processus d'amélioration sont en élaboration. » Une autre CRÉ souligne que les « conditions me semblent précises sauf évidemment celles qui concernent les principes de développement durable ». Une CRÉ déclare ce qui suit : « Nous sommes en processus de révision intensive à cet effet depuis plusieurs mois afin d'introduire dans nos processus décisionnels des outils d'aide à la décision, facilitant la transparence et reflétant une approche professionnelle dans le traitement des demandes. Nous allons sous peu adopter une procédure rigoureuse et des mécanismes internes qui devraient contribuer à faciliter l'analyse de projets à partir de critères objectifs et mesurables […]. Ceci devrait nous prémunir ou, à tout le moins, limiter les décisions arbitraires. »

Quant aux versements anticipés dans le cas des ententes spécifiques, une CRÉ indique que « si nous procédons à l'occasion à des versements anticipés, c'est dû au fait que les organismes responsables de la mise en œuvre du projet ou de l'entente n'ont pas les moyens d'avancer le financement relié à cette entente ou à ce projet. Dans certains cas, si nous n'avançons pas ces argents, c'est l'entente qui accusera un retard important. L'esprit est d'aider la mise en œuvre d'une entente. »

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 de différentes sources, notamment de la législation en vigueur au Québec, de publications gouvernementales et de la littérature sur le sujet. Les principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* ont également inspiré le choix des critères. Il s'agit particulièrement des principes suivants : la subsidiarité, l'équité et la solidarité sociales, la participation et l'engagement, le partenariat et la coopération intergouvernementale, la santé et la qualité de vie, l'accès au savoir ainsi que l'efficacité économique. Il en est de même pour la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* dans laquelle est incluse une orientation visant l'aménagement et le développement du territoire de façon durable et intégrée. 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 si le MAMROT oriente et coordonne les interventions gouvernementales pour le développement régional de manière à s'adapter aux besoins et aux priorités des communautés et s'il s'assure d'une mise en œuvre efficace de ces interventions.

Critères d'évaluation

- Le MAMROT veille à ce que les responsabilités soient clairement attribuées aux instances appropriées, dans un souci de se rapprocher des communautés concernées.
- Les besoins des communautés, les efforts investis pour y répondre ainsi que des états de situation concernant le développement de chacune des régions, sur les plans tant économique que social et environnemental, sont recensés et analysés par le MAMROT, et partagés afin d'influencer la prise de décision gouvernementale.
- Des orientations relatives au développement des régions sont définies par le MAMROT et communiquées aux différents acteurs dans un souci de cohérence et de synergie des actions. Ces orientations contribuent au développement durable des régions, qui s'appuie sur une vision à long terme et qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.
- Les programmes du MAMROT destinés à soutenir le développement des régions sont gérés avec efficience et efficacité, et ce, dans une perspective de développement durable. Pour ce faire :
  - les critères de sélection des projets sont clairs et précis et tiennent compte des priorités régionales et des considérations économiques, sociales et environnementales, et ce, à court, moyen et long terme ;
  - des règles d'éthique sont mises en place afin d'éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents associés à l'attribution de l'aide gouvernementale ;
  - les décisions quant à l'admissibilité des projets, à leur sélection et à la valeur du soutien accordé respectent les modalités d'attribution des fonds et sont appuyées adéquatement par des analyses ;

  - un suivi est effectué pour s'assurer que les sommes servent aux fins auxquelles elles sont destinées.
- Les programmes du MAMROT visant à soutenir le développement des régions sont évalués périodiquement et ajustés, le cas échéant, de façon à ce qu'ils soient adaptés aux besoins des communautés sur les plans économique, social et environnemental.
- Le MAMROT offre un soutien aux CRÉ pour qu'elles intègrent dans leur planification les principes de développement durable.

Objectif de vérification

Déterminer si les CRÉ gèrent de façon efficiente et efficace les fonds qui leur sont confiés et qui sont destinés au développement régional, en vue de renforcer la viabilité et la résilience des collectivités.

Critères d'évaluation

- Les CRÉ évaluent les organismes de planification et de développement à l'échelle locale et régionale, dont le soutien financier provient en tout ou en partie du gouvernement.
- Un plan quinquennal de développement pour chaque région est élaboré par les CRÉ en concertation avec les organismes du milieu. Ce plan s'appuie sur la connaissance des besoins et sur un diagnostic de la région concernant l'activité économique, les caractéristiques sociales et l'état de l'environnement. On y énonce des objectifs précis assortis d'indicateurs pertinents.
- Les CRÉ utilisent les sommes reçues du FDR conformément aux règles de gestion et aux normes applicables à ce fonds ainsi qu'aux principes de saine gestion. Ceux-ci reposent sur les éléments suivants :
  - des conditions d'admissibilité et des modalités d'attribution de l'aide financière cohérentes avec les objectifs du plan quinquennal sont définies par les CRÉ, que ce soit pour adapter l'aide gouvernementale aux particularités des régions ou pour soutenir des initiatives régionales ;
  - des règles d'éthique sont mises en place afin d'éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents associés à l'attribution de l'aide gouvernementale ;
  - les décisions quant à l'admissibilité des projets, à leur sélection et à la valeur du soutien accordé respectent les modalités d'attribution du Fonds de développement régional et sont appuyées adéquatement par des analyses ;
  - un suivi est effectué par les CRÉ pour s'assurer que les sommes servent aux fins auxquelles elles sont destinées.
- Les CRÉ avisent les autorités gouvernementales des problèmes auxquels elles font face dans le développement de leur région.
- Les diverses formes de soutien, y compris les activités de concertation des partenaires dans la région, font l'objet d'une évaluation périodique par les CRÉ pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins et qu'elles atteignent les objectifs et, le cas échéant, les corrections nécessaires y sont apportées.
- Les CRÉ effectuent un suivi régulier et une reddition de comptes annuelle de leurs activités et des résultats obtenus.

Annexe 2 – Rôles et responsabilités

Le tableau A énumère les principaux rôles et responsabilités du MAMROT en matière de développement régional et le tableau B donne ceux des CRÉ.

Tableau A
Rôles et responsabilités du ministère en matière de développement régional

Mission en matière de développement régional

Soutenir le développement régional en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs de ce développement dans la perspective de sa prise en charge par les collectivités locales et régionales, et ce, dans le cadre d'un partenariat entre elles et l'État.

Pour ce faire, le ministre élabore et propose au gouvernement des politiques en vue de favoriser le développement local et régional. Il coordonne la mise en œuvre de ces politiques et en assure le suivi, le cas échéant, en collaboration avec les ministères et les organismes concernés.

Il est à noter que le mandat relatif à l'occupation du territoire a été confié au ministère en décembre 2008. Ce mandat est lié à l'engagement qu'a pris le gouvernement de développer l'ensemble du territoire du Québec.

Fonctions et pouvoirs en matière de développement régional

Accroître l'efficacité des initiatives visant le développement local et régional en favorisant l'harmonisation, la simplification ainsi que l'accessibilité des services de soutien à ce développement ;

Assurer la cohérence et l'harmonisation des actions gouvernementales en matière de développement local et régional et, à cette fin, être associé à l'élaboration des mesures et des décisions ministérielles concernant ce développement et donner son avis lorsqu'il le juge opportun ;

Élaborer, coordonner et mettre en œuvre, en collaboration avec tout autre ministère concerné, des stratégies de développement régional et des programmes d'aide concernant notamment les municipalités ou territoires présentant des problèmes particuliers ;

Être responsable, en concertation avec les instances locales et régionales reconnues, des sommes qu'il peut leur confier et administrer en outre les autres sommes qui lui sont confiées afin d'assurer l'exécution de tout projet de développement local et régional ;

Apporter, aux conditions qu'il détermine dans le cadre des orientations et des politiques gouvernementales, un soutien financier ou technique à la réalisation d'actions visant le développement local et régional ;

Favoriser l'élaboration et la conclusion d'ententes, notamment entre les CRÉ et les ministères et organismes du gouvernement.

Tableau B
Rôles et responsabilités des conférences régionales des élus en matière de développement régional

Statut

Chacune des 21 CRÉ est une personne morale, composée majoritairement d'élus municipaux. Sont également nommés à son conseil d'administration des membres additionnels, représentatifs des divers milieux présents dans la collectivité, dont le nombre ne peut excéder le tiers de l'ensemble des membres. Lorsqu'une CRÉ comprend sur son territoire au moins une communauté autochtone représentée par un conseil de bande, le conseil d'administration de la conférence inclut alors un représentant pour la nation autochtone à laquelle appartient une telle communauté.

Les CRÉ constituent les interlocutrices privilégiées du gouvernement en matière de développement régional pour le territoire ou les communautés qu'elles représentent.

Responsabilités

Évaluer les organismes de planification et de développement à l'échelle locale et régionale, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement ;

Favoriser la concertation des partenaires dans la région ;

Donner des avis au ministre sur le développement de la région ;

Établir un plan quinquennal de développement définissant, dans une perspective de développement durable, les objectifs généraux et particuliers de développement de la région et tenant compte en priorité de la participation à la vie démocratique de la région des jeunes et, selon les principes de l'égalité et de la parité, des femmes ;

Conclure avec les ministères ou organismes du gouvernement et, le cas échéant, avec d'autres partenaires, des ententes spécifiques pour l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités, notamment pour la mise en œuvre de priorités régionales et l'adaptation des activités gouvernementales aux particularités régionales ;

Administrer les sommes qui lui sont confiées par le gouvernement dans le cadre d'une entente conclue pour l'exécution de tout projet de développement régional relevant de la compétence du ministre signataire de l'entente.

Annexe 3 – Lois et règlements

Les lois suivantes sont les plus susceptibles d'avoir une incidence directe sur le développement régional :

- *Loi sur le développement durable*

  Cette loi a instauré en 2006 un cadre de gestion afin que l'exercice des pouvoirs et responsabilités de l'Administration s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. La mise en œuvre de cette loi s'appuie en grande partie sur la prise en compte des principes qui y sont prévus ainsi que sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*.

  Notons que cette dernière présente, dans l'une de ses orientations prioritaires intitulée « Aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée », les objectifs suivants :

  – Intégrer les impératifs du développement durable dans les stratégies et les plans d'aménagement et de développement régionaux et locaux.
  – Renforcer la viabilité et la résilience des collectivités urbaines, rurales ou territoriales et des communautés autochtones.
  – Assurer l'accès aux services de base en fonction des réalités régionales et locales, dans un souci d'équité et d'efficience.

- *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*

  En plus de préciser la mission, les fonctions et les pouvoirs du ministre en ce qui a trait au développement des régions, cette loi institue les CRÉ et le FDR.

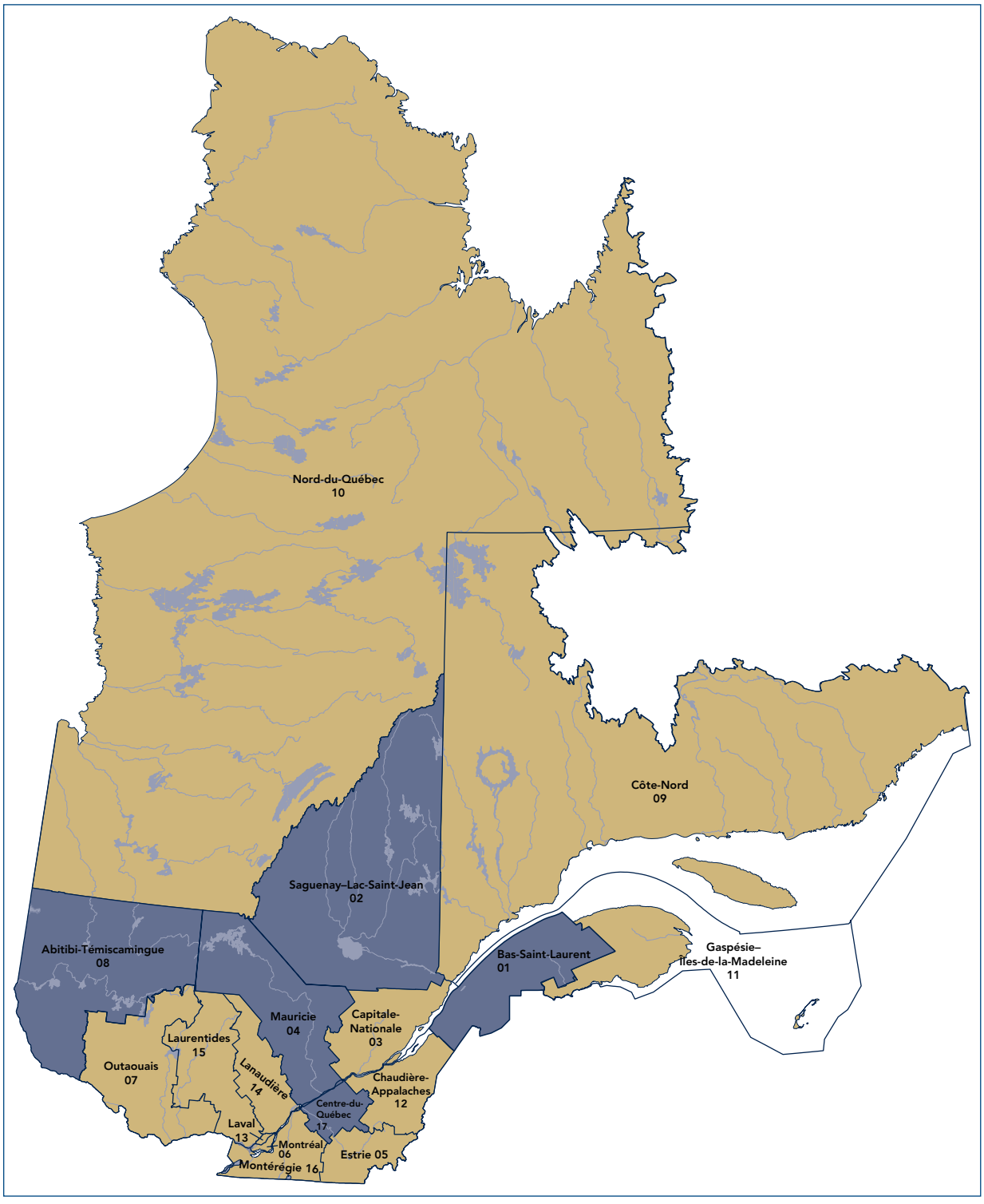
  La loi précise les territoires couverts par les CRÉ, le mandat de celles-ci, la composition de leur conseil d'administration. Une entente entre le ministre et chacune d'elles complète le cadre légal.

  Quant au FDR, la loi indique à quelles mesures et activités il est affecté ainsi que les modalités de gestion.

D'autres lois sont aussi susceptibles d'avoir une incidence sur le développement régional, dont les suivantes :

- *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*
- *Loi sur les compétences municipales*
- *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation*

Annexe 4 – Carte des régions administratives du Québec[6]



Source : MRNF.

6. Les régions en bleu sont celles qui ont fait l'objet de nos travaux.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 5

Application de la *Loi sur le développement durable* : 2010

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Mise en contexte **5.1**

Objectif et portée de nos travaux **5.8**

Résultats de nos travaux **5.13**

Reddition de comptes en matière de développement durable **5.15**

Actions prévues et liens avec la stratégie gouvernementale **5.20**

Indicateurs de mesure et cibles de résultats **5.24**

Résultats obtenus **5.29**

Mesure des effets **5.34**

Suivi des recommandations du commissaire **5.37**

Pistes d'amélioration **5.38**

Constatations du commissaire sur l'application de la *Loi sur le développement durable* **5.39**

Annexe 1 – Objectif de nos travaux et critères d'évaluation

Annexe 2 – Liste des membres du Comité interministériel du développement durable

Abréviations et sigles

CIDD	Comité interministériel du développement durable
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Objectif des travaux

Le commissaire au développement durable fait part, au moins une fois par année, de ses constatations sur l'application de la *Loi sur le développement durable*. Cette année, nous nous sommes intéressés à la reddition de comptes relative aux plans d'action de développement durable d'un échantillon de 35 entités sélectionnées parmi les membres du Comité interministériel du développement durable (CIDD).

Nos travaux avaient pour objectif de nous assurer que les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* réalisent une reddition de comptes annuelle de qualité quant à la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable.

Pour ce faire, la reddition de comptes doit :

- répondre aux exigences de la *Loi sur le développement durable* ;
- fournir aux parlementaires l'information qui leur permet d'apprécier objectivement les résultats.

Pistes d'amélioration

À la suite des constatations soulevées dans le présent chapitre, le commissaire au développement durable a formulé, à l'intention des entités visées par la *Loi sur le développement durable*, des pistes d'amélioration. Celles-ci sont présentées intégralement au verso de cette page.

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

Faits saillants

Conformément à la loi, les entités dont nous avons examiné la reddition de comptes ont toutes rendu compte de leur plan d'action de manière distincte dans leur rapport annuel d'activité. Elles ont généralement fait état des objectifs particuliers qu'elles s'étaient fixés et effectué un suivi adéquat des recommandations du commissaire. Toutefois, nos travaux font ressortir certains points qui doivent être améliorés pour obtenir une bonne reddition de comptes.

Une reddition de comptes incomplète. Les entités n'ont pas mesuré près de la moitié des indicateurs. Dans ces cas, soit qu'elles ne donnent aucune information, soit qu'elles fournissent uniquement une liste d'activités réalisées. Par ailleurs, lorsque les entités ont mesuré leurs indicateurs, seulement le quart de ceux-ci ont été présentés en comparant le résultat obtenu par rapport à la cible fixée.

Des engagements trop souvent modifiés sans justification suffisante. Plusieurs entités (22 sur 35) rendent des comptes sur un plan d'action qui a été modifié comparativement à celui qui a été déposé initialement. En fait, les indicateurs et les cibles ont parfois été changés, voire même diminués, par rapport à la planification initiale sans que pour autant les raisons de ces changements soient données (18 sur 22). Cela nuit à la clarté et à la transparence recherchées.

Une reddition de comptes non axée sur les effets. Peu d'entités ont fourni de l'information sur l'effet des actions incluses dans leur reddition de comptes en matière de développement durable. D'ailleurs, l'an dernier, nous avions soulevé le fait qu'une majorité d'actions et d'indicateurs de mesure étaient axés sur des moyens plutôt qu'orientés sur les résultats ultimement recherchés. Des efforts importants devront être investis à ce chapitre si l'on veut apprécier la progression réelle de l'Administration en matière de développement durable.

Une nécessité pour l'Administration de faire le point. Cette première reddition de comptes relative aux plans d'action de développement durable ne permet pas d'apprécier de manière claire et objective :

- la contribution des entités à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable ;
- les progrès réalisés par l'Administration en la matière.

Plusieurs des constatations faites au cours des quatre dernières années expliquent les lacunes que nous observons cette année en matière de reddition de comptes. Ces constatations portaient notamment sur les objectifs de la stratégie gouvernementale, le lien entre celle-ci et les plans d'action, de même que sur les indicateurs contenus dans ces plans.

Cinq ans se sont écoulés depuis l'adoption de la loi. À notre avis, il est temps que l'Administration rectifie le tir dès maintenant quant à la démarche en cours avant de compléter la mise en œuvre de la stratégie.

Pistes d'amélioration

Il serait important que les entités visées par la *Loi sur le développement durable* bonifient leur reddition de comptes annuelle quant à la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable afin de démontrer concrètement leur contribution à la stratégie gouvernementale. Nous suggérons les pistes d'amélioration suivantes :

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

Mise en contexte

Équipe :
Janique Lambert
Directrice de vérification
Mélanie Blackburn
Isabelle Bouchard
Serge Gagnon
Francis Michaud
Nadia Zenadocchio

5.1 Une « gouvernance fondée sur le développement durable », voilà l'objet de la *Loi sur le développement durable* qui vise à instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration[1] afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, s'inscrive dans la recherche d'un tel développement.

5.2 Concrètement, sa mise en œuvre s'appuie sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* et se réalise dans le respect et la prise en compte des 16 principes prévus dans la loi.

5.3 Le mécanisme privilégié par la loi pour mettre en œuvre la stratégie gouvernementale est l'élaboration, par les entités assujetties, d'un plan d'action de développement durable. Ce plan d'action détermine les objectifs de la stratégie que ces dernières entendent poursuivre pour contribuer à sa réalisation ainsi que les activités et les interventions qu'elles prévoient effectuer. D'ailleurs, il est indiqué dans la stratégie que « c'est avec les plans d'action de développement durable que prendra vraiment racine la démarche de développement durable ».

5.4 Parmi les mesures de suivi prévues dans la loi, on note les suivantes :

- les indicateurs de développement durable pour surveiller et mesurer les progrès réalisés au Québec en la matière ;
- la reddition de comptes annuelle sur les plans d'action de développement durable pour évaluer le degré d'atteinte des résultats par chacun des ministères, des organismes et des entreprises compris dans l'Administration ;
- le rapport du commissaire au développement durable dans lequel il fait part, au moins une fois par année, de ses constatations et de ses recommandations sur l'application de la loi.

5.5 Depuis l'adoption de la loi en avril 2006, différentes étapes ont été franchies. D'abord, en 2007, la stratégie a été adoptée. Ensuite, en 2009, les plans d'action et les indicateurs de développement durable ont été rendus publics. Enfin, l'année 2010 a été, pour la majorité des entités visées par la loi, celle qui les a menées à leur premier exercice de reddition de comptes relatif à leur plan d'action.

2010 : première reddition de comptes relative au plan d'action pour la majorité.

5.6 La loi confère un rôle important au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). En fait, ce dernier assure l'application de la *Loi sur le développement durable* selon les fonctions qui lui sont attribuées par celle-ci, à savoir la promotion du développement durable, la coordination des travaux d'élaboration, de révision et de reddition de comptes de la stratégie, l'amélioration des connaissances et l'accompagnement conseil.

1. Selon l'article 3 de la loi, « [...] il y a lieu d'entendre par l'"Administration", le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères de même que les organismes du gouvernement et les entreprises du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général* [...] ».

5.7 De plus, dans le but de favoriser l'imputabilité de l'Administration, le commissaire au développement durable assiste le vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable. Les résultats de ses travaux, qui ont été rendus publics en décembre 2007, en avril 2009 et en avril 2010, lui ont permis de faire connaître son avis sur la progression de la mise en œuvre de la loi. C'est dans un esprit de continuité que s'inscrivent les présents travaux portant sur la reddition de comptes relative aux plans d'action.

Objectif et portée de nos travaux

5.8 Dans le chapitre 4 du *Rapport du commissaire au développement durable* de 2009-2010 portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*, nous avions donné notre avis sur les deux éléments suivants :

- la rigueur du processus d'élaboration des indicateurs de développement durable afin de surveiller et de mesurer les progrès réalisés au Québec en la matière ;
- la publication des plans d'action de développement durable des entités assujetties à la loi selon une démarche structurée qui répond aux attentes et aux exigences gouvernementales.

5.9 Dans le présent chapitre, nous nous sommes assurés que la reddition de comptes des entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* était de qualité quant à la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable. Pour effectuer nos travaux, nous avons consulté les documents de reddition de comptes d'un échantillon de 35 rapports annuels sélectionnés parmi ceux des membres du CIDD (voir la liste de tous les membres de ce comité à l'annexe 2).

5.10 Rappelons que le CIDD est l'instance privilégiée de concertation en matière de développement durable au gouvernement du Québec. Il réunit, sous l'égide du MDDEP, des représentants de tous les ministères et de certains organismes. Il soutient le MDDEP dans les mandats que lui confie la loi. À ce titre, nous considérons que ses membres sont les premiers qui devraient se sentir concernés par la démarche gouvernementale de développement durable.

5.11 Nos travaux se sont échelonnés de septembre 2010 à janvier 2011. Ils se rapportent principalement aux rapports annuels de gestion de 2009-2010, mais certains commentaires peuvent avoir trait à des activités antérieures. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de nos travaux et les critères d'évaluation relatifs à cette mission.

5.12 Comme il s'est déjà écoulé cinq ans depuis l'adoption de la loi, nous avons aussi cru opportun de faire un rappel des constatations formulées par le commissaire qui ont un lien avec le présent mandat.

Résultats de nos travaux

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

- la contribution des entités à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable ;
- les progrès réalisés par l'Administration en la matière.

5.14 Afin d'améliorer la reddition de comptes en matière de développement durable, le commissaire formule dans ce chapitre, à l'intention des entités visées par la *Loi sur le développement durable*, des pistes d'amélioration. Il est à noter que les prochaines vérifications à ce sujet viseront notamment à s'assurer que les entités ont pris en considération les pistes d'amélioration pour bonifier leur reddition de comptes. Dans le cas contraire, des recommandations leur seront transmises de manière spécifique.

Reddition de comptes en matière de développement durable

5.15 L'article 17 de la *Loi sur le développement durable* encadre la reddition de comptes sur les plans d'action. Il se lit ainsi :

5.16 « 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 formulées par le commissaire au développement durable. »

5.17 Pour la plupart des ministères et des organismes, le rapport annuel de gestion 2009-2010 marque le premier exercice de reddition de comptes en matière de développement durable.

5.18 Nous nous attendions à ce que les entités se conforment à la loi en fournissant une information de qualité inspirée des meilleures pratiques dans le domaine. D'ailleurs, afin de les guider dans leur reddition de comptes, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a publié un document de soutien à la production du rapport annuel de gestion 2009-2010. En collaboration avec le MDDEP, il a ajouté une section afin d'expliciter les modalités de présentation des informations en matière de développement durable. Cette section propose une structure de présentation ainsi que des éléments de contenu, tels que les objectifs gouvernementaux, les objectifs organisationnels, les actions, les cibles, les indicateurs et les résultats de l'année.

5.19 Pour que l'exercice de reddition de comptes ait toute son utilité, cette dernière doit permettre au lecteur d'apprécier objectivement la performance de l'entité. Pour ce faire, l'information présentée doit être suffisante quant aux actions prévues, aux indicateurs de mesure, aux cibles visées, aux résultats obtenus par rapport à celles-ci et aux effets qui en découlent. Des faiblesses ont été relevées en ce qui concerne chacun de ces éléments.

Actions prévues et liens avec la stratégie gouvernementale

5.20 Dans notre échantillon, 31 entités ont fait le lien entre les objectifs de leur plan d'action et les objectifs gouvernementaux inclus dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, tel que le proposaient les directives gouvernementales. Cette bonne pratique permet de bien illustrer la contribution des actions de l'entité à la planification gouvernementale. Nous les encourageons toutes à en faire autant afin d'augmenter l'utilité de la reddition de comptes.

Faire le lien entre les objectifs des plans d'action et ceux de la stratégie : une bonne pratique.

5.21 Dans le même ordre d'idées, la loi précise que les entités doivent faire état annuellement des objectifs gouvernementaux auxquels elles ont choisi de ne pas contribuer par l'intermédiaire du plan d'action ainsi que des motifs soutenant ce choix. Selon les directives diffusées par le MDDEP et le SCT, il n'est pas requis d'inclure ces motifs dans le rapport annuel s'ils ont été préalablement joints au plan d'action. Cela nous semble acceptable dans l'optique où il n'y a pas de changements au plan d'action qui sont susceptibles de modifier les raisons de retenir ou non un objectif gouvernemental. En effet, l'utilité de cette information est de permettre au lecteur de se faire une idée sur l'évaluation effectuée par l'entité et la qualité de son argumentation. L'explication fournie dans le plan d'action permet d'atteindre ce but sans surcharger indûment la reddition de comptes.

5.22 Concernant cette dernière exigence, nos travaux révèlent les faits suivants :

- Trois entités ont présenté les motifs d'exclusion d'objectifs dans leur rapport annuel de gestion.
- Trente entités ont préféré ne pas reproduire cette information déjà contenue dans leur plan d'action. Nous avons constaté que cinq d'entre elles ont fourni une référence dans le rapport annuel afin de guider le lecteur vers le plan d'action pour connaître les motifs d'exclusion. Cette pratique constitue également un moyen efficace de réitérer au lecteur que les motifs d'exclusion du plan sont toujours valides. À ce sujet, la version 2010-2011 du complément du guide du SCT a été ajustée afin de préciser que les entités doivent indiquer dans leur reddition de comptes les changements qui influent sur la liste des objectifs gouvernementaux non retenus.

- Deux entités ont ignoré cette exigence de la loi, tant dans leur plan d'action que dans leur rapport annuel de gestion. Par conséquent, le lecteur ne peut apprécier les raisons pour lesquelles certains objectifs n'ont pas été retenus.

5.23 Tel que l'exige la loi, les entités doivent rendre compte des activités et des interventions qu'elles ont pu ou non réaliser durant l'année en vue d'atteindre les objectifs qu'elles avaient déterminés. Pour ce faire, l'ensemble des actions prévues dans le plan d'action doivent être reproduites dans la reddition de comptes. Parmi les 35 rapports annuels examinés, il n'y en a que 2 qui n'ont pas reproduit la totalité des actions présentées dans le plan sans qu'une justification suffisante soit fournie. La reddition de comptes de ces 2 entités est incomplète et il est difficile d'apprécier la situation uniquement à partir du rapport annuel de gestion.

Indicateurs de mesure et cibles de résultats

5.24 Une reddition de comptes de qualité nécessite que les actions retenues soient accompagnées des indicateurs de mesure et des cibles y afférentes. Il est tout aussi essentiel qu'il y ait concordance entre les indicateurs et les cibles présentés dans la planification initiale et ceux sur lesquels porte la reddition de comptes. La loi n'obligeait pas d'inclure les indicateurs et les cibles dans le plan d'action de développement durable. Par contre, ces informations devaient être transmises au MDDEP, selon le *Guide d'élaboration d'un plan d'action de développement durable*. Seulement 13 entités ont présenté intégralement dans leur rapport annuel les informations qu'elles avaient publiées dans leur plan d'action ou envoyées au MDDEP.

Plusieurs indicateurs et cibles modifiés par rapport à la planification initiale.

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

5.26 À titre d'illustration, une cible qui visait initialement à ce que 50 p. cent du personnel ait acquis une connaissance suffisante en matière de développement durable ne concernait plus qu'un pourcentage de certains gestionnaires dans le rapport annuel, ce qui en diminue de beaucoup la portée. Dans un autre cas, au lieu de reporter dans le rapport d'activité l'indicateur et la cible initialement prévus, l'entité a inscrit : « À déterminer », ce qui rend toute mesure impossible. Une autre cible qui consistait à effectuer une intervention relativement à 100 p. cent des programmes d'ici mars 2011 est devenue une « invitation annuelle » dans la reddition de comptes, ce qui est complètement différent.

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

5.28 Même si les entités n'ont pas l'obligation légale de publier les indicateurs et les cibles dans leur plan d'action, il est essentiel qu'elles le fassent afin que leur contribution à la mise en œuvre du développement durable soit clairement définie dès le départ et qu'elles soient imputables des résultats obtenus.

Résultats obtenus

5.29 La qualité d'une bonne reddition de comptes repose avant tout sur la capacité de présenter les résultats obtenus par rapport à ceux attendus et d'expliquer la raison des écarts observés.

Près de la moitié des indicateurs n'ont pas été mesurés.

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

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

5.32 Même dans les cas où la cible établie est pluriannuelle, le lecteur a besoin de renseignements lui permettant d'apprécier la situation, que ce soit par l'emploi de cibles intermédiaires ou par l'indication du degré d'avancement par rapport à la cible visée. À ce sujet, le complément du guide du SCT relatif à la reddition de comptes 2010-2011 a été ajusté afin de préciser que les entités doivent indiquer dans les résultats de l'année le degré d'atteinte de leurs cibles.

5.33 De plus, en comparant l'information à celle de l'année précédente, on peut mieux apprécier les résultats de l'année courante. À défaut d'avoir des cibles intermédiaires pour juger de chaque résultat obtenu, cette information permet de dégager une tendance. Une seule entité a présenté de l'information comparative parmi les 10 de notre échantillon qui faisaient une reddition de comptes pour une deuxième année consécutive.

Mesure des effets

Peu d'entités présentent de l'information sur l'effet des actions.

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

5.35 Le développement d'indicateurs de mesure portant sur les effets recherchés est un grand défi ; cependant, des efforts importants devront être investis à ce chapitre si l'on veut apprécier la progression réelle de l'Administration en matière de développement durable.

5.36 Dans cette optique, il est à noter qu'il est possible de rendre compte des effets obtenus malgré certaines limites du plan d'action. D'ailleurs, le premier exemple du tableau 1 illustre une initiative en ce sens. L'entité concernée, en plus de mesurer son indicateur, a précisé dans son court état de situation l'effet obtenu quant à son action. Les autres exemples mettent en lumière des éléments d'une bonne reddition comptes effectuée par deux autres entités lorsque l'indicateur est orienté sur les effets.

Tableau 1
Exemples de redditions de comptes avec mention des effets obtenus*

Rapport annuel de gestion			
Indicateur	**Cible**	**Résultat (2009-2010)**	**État de situation**
État d'avancement de la mise en œuvre du programme d'attribution de la biomasse forestière	D'ici à 2011, mise en œuvre du programme et lancement des appels de propositions dans 9 régions	Au total, lancement de 8 appels de propositions	Ainsi, depuis le lancement du programme en juin 2008, 8 appels de propositions ont été publiés, ce qui a permis l'attribution de 682 550 tonnes métriques vertes sur une base annuelle (tmv/an).
Pourcentage d'augmentation de l'achalandage du transport en commun (en millions de déplacements)	566,0 Hausse de 8 % de 2007 à 2012	556,5 Hausse de 6,2 %	Depuis la mise en application de la *Politique québécoise du transport collectif*, l'achalandage annuel du transport en commun a augmenté de 6,2 % par rapport à l'année 2006. C'est donc dire qu'en 2 ans le résultat atteint correspond à un peu plus des trois quarts de la cible de 8 % fixée pour une période de 5 ans.
Réduction globale de la quantité d'énergie consommée (en gigajoules) par rapport au niveau de 2003	Réduction de 14 %	Réduction de 16 %	La comparaison des économies d'énergie cumulatives générées au 31 mars 2010 (30 millions de dollars) avec le montant payé pour la consommation énergétique du réseau en 2002-2003 (181 millions de dollars) montre que, sur la base des coûts, la réduction est de 16 % et qu'elle dépasse la cible fixée.

* Ces exemples sont tirés du rapport annuel de trois entités.

Suivi des recommandations du commissaire

5.37 Conformément à la loi, les entités doivent faire état des mesures prises à la suite de la réception des recommandations du commissaire. La presque totalité des entités de notre échantillon qui avaient fait l'objet de recommandations du commissaire dans les deux années précédentes ont respecté cette exigence dans le rapport annuel. Par contre, une entité n'a pas traité de toutes les recommandations la concernant et une autre n'a pas décrit en détail les mesures prises. En fait, cette dernière a plutôt mentionné qu'un plan d'action avait été déposé à la Commission de l'administration publique et elle a effectué le suivi du nombre d'actions réalisées. Dans ces deux cas, l'information fournie dans le rapport annuel est insuffisante par rapport aux exigences de la loi.

Pistes d'amélioration

5.38 À la suite des constatations soulevées précédemment, il serait important que les entités visées par la *Loi sur le développement durable* bonifient leur reddition de comptes annuelle quant à la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable afin de démontrer concrètement leur contribution à la stratégie gouvernementale. Nous suggérons les pistes d'amélioration suivantes :

Des améliorations s'imposent quant à la reddition de comptes.

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

Constatations du commissaire sur l'application de la *Loi sur le développement durable*

5.39 L'exercice de reddition de comptes mené en 2010 permet de boucler un premier cycle qui a débuté avec l'adoption de la stratégie gouvernementale de développement durable. Il est important d'utiliser les expériences passées pour améliorer dès maintenant la démarche en cours.

5.40 Tout au long de cette démarche, nous avons fait part de nos constatations et de nos recommandations afin d'informer les parlementaires sur l'application de la loi et de fournir des pistes d'amélioration aux entités assujetties. La figure 1 résume les principales constatations du commissaire depuis 2007, qui portent sur l'application de la *Loi sur le développement durable*.

Figure 1
Constatations du commissaire sur l'application de la *Loi sur le développement durable**

Rapport 2007-2008, tome II
(chapitre 3)

La 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.

Les **objectifs** énoncés dans la stratégie manquent de précision et ne sont accompagnés ni de **cibles quantifiées** ni d'un **calendrier de réalisation**.

La stratégie ne détermine pas les **responsabilités** propres à chacune des entités.

La stratégie prévoit des **mécanismes de suivi** et de reddition de comptes conformément à la loi, mais il faudra attendre l'élaboration d'indicateurs pour en connaître l'efficacité.

La stratégie remet à plus tard 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.

Rapport 2008-2009, tome II
(chapitre 4)

Des responsabilités claires ont été confiées aux entités. Le MDDEP est un acteur clé par son rôle de coordination et de promotion. Toutes les entités assujetties ont des responsabilités en ce qui concerne la prise en compte des principes et la mise en œuvre de la stratégie. L'annexe 2 de ce chapitre énonce les principales responsabilités des entités.

Rapport 2009-2010
(chapitre 4)

Il s'avère difficile, dans bien des cas, de saisir les **liens entre les actions des plans et les objectifs de la stratégie**. Certains objectifs sont peu pris en compte par les entités.

Il y a une absence quasi généralisée d'objectifs et d'actions pour lesquels des **responsabilités partagées** entre les entités gouvernementales ont été prévues.

Des interrogations se posent sur la **valeur ajoutée de l'ensemble des plans d'action** pour la mise en œuvre de la stratégie.

Les indicateurs, que l'on trouve dans les plans d'action, sont la plupart du temps axés sur des moyens ou sur des **mesures administratives plutôt que sur les effets**. La reddition de comptes annuelle sera difficile à effectuer.

L'élaboration de la stratégie et la confection de la première liste des indicateurs sont **deux exercices qui n'ont pas été suffisamment arrimés**. Des liens entre les deux demeurent parcellaires et difficiles à saisir.

La première liste des indicateurs ne permet pas de faire la **relation** entre ceux-ci et les **principaux enjeux** de la société.

Rapport 2010-2011
(chapitre 5)

La reddition de comptes est **incomplète à certains égards**. En réalité :

- Près de la moitié des indicateurs contenus dans les plans n'ont pas été mesurés.
- Lorsque les entités ont mesuré leurs indicateurs, seulement le quart de ceux-ci ont été présentés en comparant le résultat obtenu à la cible fixée.

Certaines entités rendent des comptes sur un **plan d'action qui a été modifié** par rapport à celui qui a été déposé initialement, et ce, **sans explication**.

Peu d'entités ont donné de l'information sur l'effet des actions incluses dans leur plan d'action.

La reddition de comptes relative aux plans d'action **ne permet pas d'apprécier de manière claire et objective** la contribution des entités à la mise en œuvre de la stratégie.

Stratégie
(articles 5, 7, 8, 9, 10 et 11 de la loi)

La stratégie :

- expose la vision retenue, les enjeux, les orientations ainsi que les objectifs ;
- identifie les moyens retenus pour privilégier une **approche concertée** ;
- précise les rôles et les responsabilités de chacun dans une perspective d'efficacité et de **cohérence** ;
- prévoit les mécanismes ou les moyens pour assurer le suivi.

Plans d'action
(articles 15 et 16 de la loi)

Les entités doivent :

- centrer leurs priorités ;
- identifier les objectifs particuliers qu'elles entendent poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie ;
- identifier les activités qu'elles prévoient réaliser dans une perspective d'efficacité et de cohérence ;
- prévoir les mécanismes ou les moyens pour assurer le suivi.

Indicateurs de progrès
(article 12 de la loi)

Les indicateurs servent à surveiller et à mesurer les progrès réalisés au Québec en matière de développement durable.

Reddition de comptes annuelle sur les activités
(article 17 de la loi)

Les entités doivent :

- faire état de leurs activités ;
- présenter leurs activités ou leurs interventions réalisées en cours d'année.

Principes de développement durable (articles 5 et 6 de la loi)
La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration se réalise dans le respect des principes prévus par la loi.
L'Administration prend en compte l'ensemble des principes de développement durable dans le cadre de ses différentes actions.

Objet et mesures (article 1 de la loi)
Instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration
Réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable
Assurer la cohérence des actions gouvernementales
Favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière

* Cette figure n'inclut pas les constatations du commissaire sur les autres vérifications de l'optimisation des ressources.

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

- les objectifs de la stratégie gouvernementale manquent de précision et ne sont pas accompagnés de cibles quantifiables ;
- le lien entre les actions des plans d'action - qui est le principal outil de mise en œuvre de la stratégie - et les objectifs de la stratégie est difficile à saisir ;
- des doutes ont été soulevés quant à savoir si les plans d'action sont suffisants pour mettre en œuvre la stratégie ;
- les indicateurs contenus dans les plans d'action sont axés davantage sur des moyens ou des mesures administratives que sur les effets, ce qui ne facilite pas la reddition de comptes annuelle.

5.42 Il n'est donc pas surprenant de constater les limites de la reddition de comptes pour évaluer le progrès de l'Administration en matière de développement durable et pour apprécier la contribution respective des entités à la stratégie.

5.43 Il y a cinq ans que la loi a été adoptée et l'Administration est en voie de terminer la deuxième année de mise en œuvre des plans d'action ministériels. Une évaluation complète de la démarche et une révision en profondeur de celle-ci sont prévues à la fin de la période sur laquelle porte la stratégie gouvernementale de développement durable, soit en 2013. À notre avis, les indications démontrant les progrès insuffisants de cette démarche sont assez nombreuses pour que l'Administration rectifie le tir dès maintenant avant de compléter la mise en œuvre de la stratégie.

Des progrès insuffisants : il est nécessaire de faire le point maintenant.

Annexe 1 – Objectif de nos travaux et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif présenté dans cette mission. 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 d'évaluation prennent appui, pour la plupart, sur les exigences inscrites dans la *Loi sur le développement durable* et dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Nous nous sommes également inspirés de pratiques de saine gestion publiées par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Les travaux 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. Étant donné que notre objectif était de tracer un portrait de la qualité de la reddition de comptes à l'égard de la mise en œuvre des plans d'action de développement durable, nous n'avons pas jugé pertinent de faire valider nos constatations auprès de chacune des entités dont nous avons analysé la reddition de comptes en matière de développement durable.

Objectif de nos travaux

S'assurer que les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* réalisent une reddition de comptes annuelle de qualité quant à la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable.

Critères d'évaluation

- La reddition de comptes doit répondre aux exigences de la *Loi sur le développement durable*. Ainsi, les entités doivent :
  - présenter leur reddition de comptes de manière distincte dans leur rapport annuel d'activité ;
  - faire état des objectifs particuliers qu'elles se sont fixés en conformité avec ceux inclus dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* ou, le cas échéant, des motifs pour lesquels aucun objectif particulier n'a été déterminé pour l'année ;
  - présenter les activités ou les interventions qu'elles ont pu ou non réaliser durant l'année ;
  - traiter, le cas échéant, des mesures prises à la suite des commentaires ou des recommandations formulés par le commissaire au développement durable.
- Les informations fournies au lecteur permettent d'apprécier objectivement les résultats. Pour ce faire, le rapport annuel d'activité doit :
  - présenter les cibles et les indicateurs retenus ;
  - évaluer les résultats par rapport aux cibles fixées ;
  - expliquer, dans le bon contexte, ce qui a permis d'atteindre ou non les cibles fixées en précisant les effets obtenus ;
  - focaliser l'attention sur les aspects essentiels ;
  - fournir des informations comparatives.

Annexe 2 – Liste des membres du Comité interministériel du développement durable

Agence de l'efficacité énergétique
Agence métropolitaine de transport
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Centre de recherche industrielle du Québec
Centre de services partagés du Québec
Commissaire à la santé et au bien-être
Commission de la construction du Québec
Commission de la santé et de la sécurité du travail
Commission de protection du territoire agricole du Québec
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
Conseil Cris-Québec sur la foresterie
Conseil des relations interculturelles
Conseil permanent de la jeunesse
Fonds de recherche sur la société et la culture
Hydro-Québec
Institut de la statistique du Québec
Investissement-Québec
La Financière agricole du Québec
Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine
Ministère de la Famille et des Aînés
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Ministère de la Justice du Québec
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de la Sécurité publique
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
Ministère des Finances du Québec
Ministère des Relations internationales
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
Ministère des Services gouvernementaux
Ministère des Transports du Québec
Ministère du Conseil exécutif
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

Annexe 2 – Liste des membres du Comité interministériel du développement durable (suite)

Ministère du Revenu du Québec
Ministère du Tourisme
Ministère du Travail
Office de la protection du consommateur
Régie de l'assurance maladie du Québec
Régie de l'énergie
Régie des rentes du Québec
Régie du bâtiment du Québec
Régie du cinéma
Secrétariat du Conseil du trésor
Société de l'assurance automobile du Québec
Société des alcools du Québec
Société des loteries du Québec
Société des traversiers du Québec
Société d'habitation du Québec
Société du Centre des congrès de Québec
Société immobilière du Québec
Société québécoise de récupération et de recyclage

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



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

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

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

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

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

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

M. Cinq-Mars est membre du Air and Waste Management Association et trésorier du International Initiative for Sustainable Built Environment. Il possède des diplômes en biologie et en administration publique. D'autre part, il parle français, anglais et espagnol.

Cette publication
est rédigée par le



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

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

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

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-61441-8

