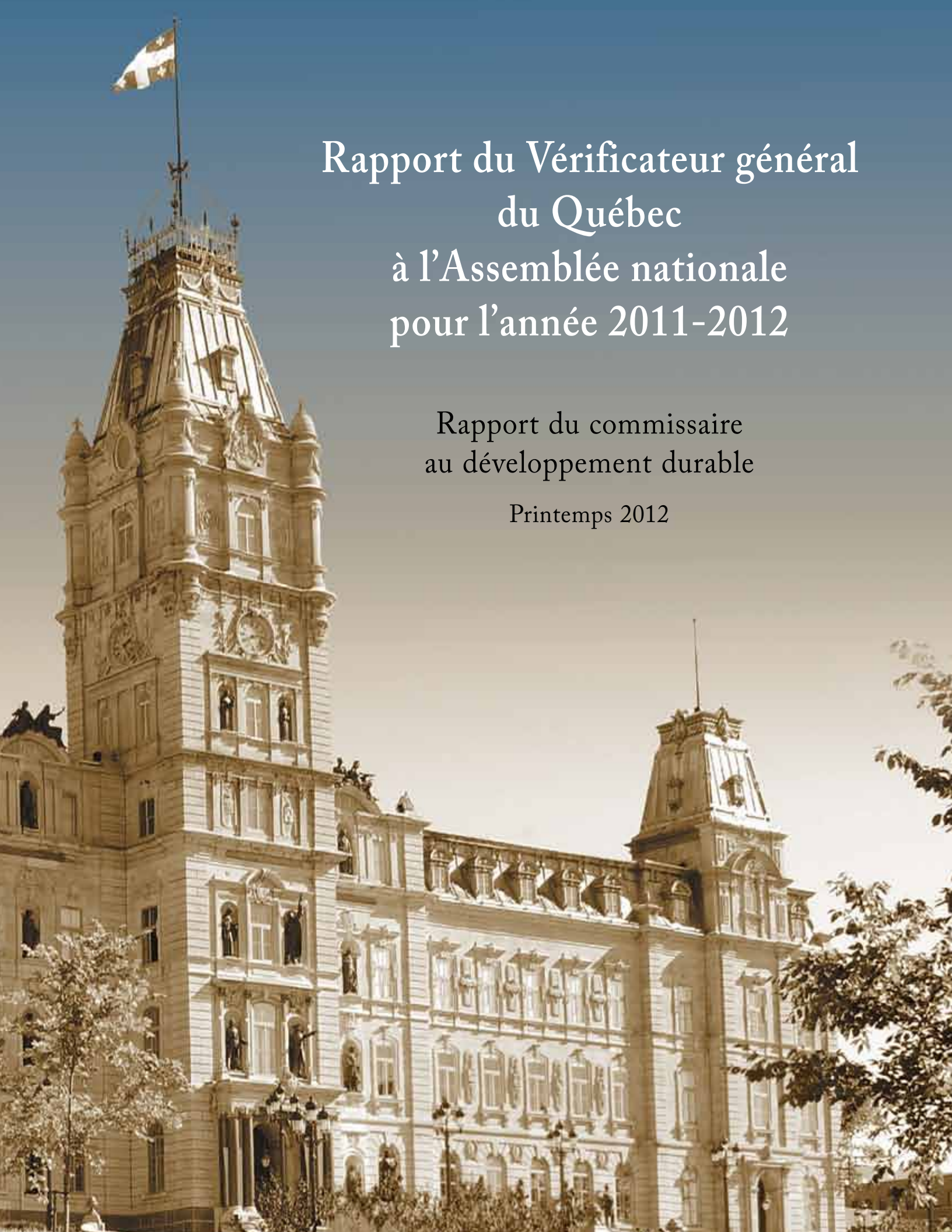


Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012

Rapport du commissaire au développement durable

Printemps 2012

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 2011-2012

Rapport du commissaire
au développement durable

Printemps 2012

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, avril 2012

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

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 43.1 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre 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 2011-2012*. Il est accompagné du document présentant le rapport sous la forme d'un diaporama.

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

Le vérificateur général par intérim,

Michel Samson, CA

Table des matières

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

Chapitre 2 Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques

Chapitre 3 Application de la *Loi sur le développement durable* : 2011

Chapitre 4 Production agricole

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2012

CHAPITRE

1

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

Table des matières

1 **Introduction** 4

2 **Application de la *Loi sur le développement durable*** 5

2.1 Rencontre avec les membres de la Commission de l'administration publique 5

2.2 Meilleures pratiques de reddition de comptes 7

2.3 Coordination interministérielle 8

3 **Changements climatiques** 9

3.1 Évaluation de la performance des mesures énoncées dans le plan d'action 10

3.2 Développement d'un nouveau plan d'action 11

Annexe et sigles 15

1 Introduction

1 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, loi instituant la fonction de commissaire au développement durable, j'ai la responsabilité de soumettre 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.

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

3 En 2006, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité la *Loi sur le développement durable*. Cette loi a pour objectif d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin de favoriser le développement durable de la société. Ce cadre de gestion doit s'appuyer sur une vision à long terme et prendre en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

4 Adoptée dans la foulée de la *Loi sur l'administration publique*, la *Loi sur le développement durable* promeut des pratiques modernes de gestion. Celles-ci ont non seulement trait à la mesure des résultats et à la reddition de comptes pour favoriser une plus grande transparence, mais aussi à une gestion interministérielle des programmes afin de tendre vers une plus grande cohérence gouvernementale.

5 En effet, la prise en compte du caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique, notamment pour des enjeux comme les changements climatiques, le maintien de la biodiversité ou encore le développement régional, ne saurait se réaliser à l'intérieur d'un seul ministère. La participation active de plusieurs ministères et organismes est requise afin qu'ils puissent coordonner efficacement leurs actions.

6 Au cours du dernier exercice, j'ai effectué une vérification portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable* et une autre sur la mise en œuvre du plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques. J'ai également fait le suivi d'une précédente mission sur la production agricole afin d'évaluer dans quelle mesure les entités concernées avaient appliqué les recommandations formulées lors de la vérification initiale.

2 Application de la *Loi sur le développement durable*

2.1 Rencontre avec les membres de la Commission de l'administration publique

7 En février 2012, j'ai eu l'occasion de rencontrer les membres de la Commission de l'administration publique pour faire le point sur la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable* depuis son adoption en 2006.

8 Ce fut l'occasion de rappeler ma profonde conviction quant à la pertinence et à la valeur de cette loi pour la société québécoise. L'un des aspects les plus importants de celle-ci est l'inclusion de 16 principes devant guider la prise de décision dans les ministères et organismes et se refléter dans la révision des règlements, des programmes et des politiques. Cependant, j'ai fait part de mes craintes selon lesquelles les processus et les outils de gestion actuels ne pourraient mener à des résultats probants.

9 J'ai rappelé aux membres de la Commission les lacunes décelées dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, rendue publique en décembre 2007. Pierre angulaire de la démarche entreprise, cette stratégie vise à établir un plan global permettant d'atteindre les objectifs qu'elle contient à partir de la situation qui prévalait au moment de son adoption. Or, elle a été élaborée avant que les principaux enjeux du Québec en matière de développement durable soient clairement déterminés, qu'un diagnostic formel soit posé et que l'on ait une vision claire des changements requis.

10 La stratégie actuelle contient 29 objectifs concernant presque tous les secteurs de l'activité gouvernementale. Toutefois, ces objectifs sont vagues et ne sont ni quantifiés, ni accompagnés d'un calendrier de réalisation. La stratégie garde donc une portée générale, qui ne permet pas de cibler les résultats attendus ni de vérifier la performance du gouvernement au fil des ans.

11 J'ai mentionné aux membres de cette commission que je souhaitais que les indicateurs de développement durable puissent fournir aux entités des précisions sur la stratégie et mieux orienter le contenu de leurs plans d'action. Cependant, l'ensemble des indicateurs retenus est complexe et ne guide pas suffisamment les ministères et organismes dans la détermination des priorités.

12 Avant l'approbation des indicateurs de développement durable, quelque 130 entités avaient produit un plan d'action afin de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale. C'est ainsi que près de 900 objectifs organisationnels et plus de 1100 actions ont été définis.

13 Lors de la commission parlementaire, j'ai soulevé des questionnements sur la valeur ajoutée de tous ces plans, notamment parce que les liens entre ceux-ci et les objectifs énoncés dans la stratégie sont souvent difficiles à saisir. Sur le terrain, devant le caractère vague et général de la stratégie, les entités ont tendance à conserver leurs façons de faire et à ne retenir que les objectifs qui s'accordent bien avec leurs activités traditionnelles.

14 Les lacunes constatées au fil du temps dans la planification et la mise en œuvre de la stratégie influent sur les exercices de reddition de comptes des ministères et organismes à l'égard de leurs plans d'action de développement durable. En effet, comme je le démontre dans le chapitre 3, l'information produite par les entités ne permet pas d'apprécier la contribution réelle de leurs plans d'action à la mise en œuvre de la stratégie, ni les progrès enregistrés par l'Administration en matière de développement durable.

15 Ce qui me préoccupe particulièrement, c'est que les dirigeants ont toujours autant de difficulté à intégrer les principes de la *Loi sur le développement durable* lors de la révision de la réglementation et des programmes, et ce, cinq ans après son entrée en vigueur.

16 Pour toutes ces raisons, j'ai indiqué aux parlementaires qu'il était primordial de dresser un bilan global de la stratégie gouvernementale de développement durable et de repenser les outils de travail le plus rapidement possible.

17 Une récente décision gouvernementale reporte de deux ans la révision de la stratégie, soit au 31 décembre 2014. Depuis l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, plus de 8 ans se seront écoulés avant que l'on puisse espérer une amélioration des principaux outils favorisant la mise en œuvre de la stratégie. À défaut d'un sérieux coup de barre, je crains d'arriver aux mêmes conclusions que mon homologue du Canada : après 10 ans d'efforts, il a déploré l'essoufflement de la démarche fédérale.

18 En terminant ma rencontre avec les parlementaires, j'ai insisté sur la nécessité de modifier les modes de gestion pour tendre vers un développement plus durable de la société. Les éléments que je mentionne dans ce chapitre font partie des voies qui devront être explorées afin de relever les défis du développement durable.

2.2 Meilleures pratiques de reddition de comptes

19 Je présente en annexe les résultats d'une étude sur les meilleures pratiques de reddition de comptes en matière de développement durable adoptées par différentes organisations à travers le monde. Dans le respect des principes énoncés dans la *Loi sur l'administration publique*, ces meilleures pratiques pourraient influencer les ministères et organismes concernés. Elles sont regroupées dans les six actions suivantes :

- communiquer efficacement ;
- déterminer les questions clés en matière de développement durable ;
- présenter la planification relative au développement durable ;
- quantifier la performance ;
- démontrer l'engagement envers le développement durable ;
- accroître la crédibilité de la reddition de comptes.

20 Ces actions ne sont pourtant pas nouvelles. Elles sont mentionnées pour la plupart dans le *Guide d'élaboration d'un plan d'action de développement durable* que le gouvernement du Québec a publié en décembre 2007 afin d'optimiser la production de ces plans. Ce guide visait aussi à ce que les ministères et organismes détiennent l'information requise pour effectuer une reddition de comptes adéquate.

21 À titre comparatif, des exigences plus élevées sont en vigueur dans différents pays, dont la Suède. En 2007, le gouvernement de ce pays a décidé d'exiger de ses sociétés d'État la présentation de rapports de développement durable selon les lignes directrices de la Global Reporting Initiative. Cette organisation internationale a élaboré un standard sur la préparation de ces rapports afin d'en accroître la qualité et l'uniformité.

22 En 2010, des chercheurs de l'université d'Uppsala en Suède ont analysé l'impact de ces lignes directrices sur les sociétés d'État. Ils ont notamment constaté les améliorations suivantes :

- accroissement de l'engagement et de la sensibilité relativement aux enjeux de développement durable ;
- renforcement de l'encadrement des processus de mise en œuvre du développement durable et de reddition de comptes ;
- rehaussement par les conseils d'administration de la notoriété et de la priorité des enjeux de développement durable ;
- meilleur choix d'indicateurs par les gestionnaires pour mesurer les progrès.

23 En plus d'accroître l'imputabilité et l'accès à l'information, l'amélioration des pratiques de reddition de comptes en matière de développement durable par les ministères et organismes contribuerait à une meilleure prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de leurs programmes.

2.3 Coordination interministérielle

24 Dans mon rapport publié en avril 2010, je soulignais la nécessité de coordonner activement les efforts et les initiatives des ministères participant à la mise en œuvre d'un même programme. Cette coordination doit être basée sur une gestion interministérielle efficace, sinon les résultats des actions et des investissements risquent d'être négatifs. Les missions de vérification que j'avais menées sur les changements démographiques et le maintien de la biodiversité illustraient mes propos.

25 La lutte aux changements climatiques est un autre exemple d'un enjeu qui requiert la participation de plusieurs ministères et organismes. En raison de sa grande complexité, cet enjeu nécessite un cadre de gestion structuré et coordonné. Ma vérification sur le sujet m'a permis de constater que la structure de gouvernance interministérielle n'était pas adaptée à la gestion d'un enjeu de cette importance.

26 Compte tenu des enjeux complexes de notre société et du fait que plus de 10 années ont passé depuis l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, il m'apparaît essentiel de revoir les processus de gestion des programmes interministériels afin d'assurer une gestion saine et efficace des deniers publics. Le temps où de tels enjeux pouvaient être réglés à l'intérieur d'un seul ministère est révolu.

3 Changements climatiques

27 Au milieu des années 1990, le gouvernement a élaboré un premier plan d'action pour combattre les changements climatiques. Depuis, il a mis en œuvre deux autres plans. Le Québec a ainsi voulu exercer un leadership fort en ce qui a trait à la lutte aux changements climatiques.

28 Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) s'est vu confier la responsabilité de coordonner ces plans d'action. Ceux-ci incluent des actions spécifiques pour développer des connaissances sur les changements climatiques, informer la population et réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) provenant de diverses sources. Le dernier plan d'action (2006-2012) a bénéficié d'un budget de 1,5 milliard de dollars.

29 Un tel plan d'action est un véritable enjeu de gestion interministérielle pour l'Administration. Il exige une coordination efficace de plusieurs ministères et organismes ayant des mandats différents et souvent d'autres priorités que les changements climatiques. Il nécessite aussi la participation de nombreux organismes de la société civile et du monde des affaires.

30 Le gouvernement du Québec s'est fixé comme objectif de diminuer ses émissions de GES de 6 % spécifiquement pour 2012 par rapport à 1990. Il m'apparaît important de préciser que cet objectif n'est pas équivalent à celui du Protocole de Kyoto, qui vise une réduction moyenne calculée sur une période de cinq ans, c'est-à-dire de 2008 à 2012. Cette réduction moyenne vise à s'assurer que les politiques et les moyens mis en œuvre fonctionnent efficacement et qu'ils ont une pérennité. L'atteinte de l'objectif de 6 % pour une année déterminée peut résulter d'un événement fortuit ou d'une conjoncture exceptionnelle.

31 J'illustre ce fait dans le chapitre sur les changements climatiques. Ainsi, sur une période de cinq ans, les valeurs rapportées dans le plus récent inventaire québécois des émissions de GES ont fluctué en dents de scie. Dans ce chapitre, je mentionne que le niveau d'émissions de GES a varié de la façon suivante : 86 mégatonnes en 2005, 85 en 2006, 87 en 2007, 83 en 2008 et enfin 82 en 2009.

32 Actuellement, il est difficile de prétendre que l'objectif de réduire de 6 % les émissions pour 2012 sera atteint, même si l'on considère les données présentées dans l'inventaire pour 2009. Le MDDEP a rapporté pour cette dernière année une diminution de 2,5 % par rapport à 1990. Notons que celle-ci a été enregistrée durant la crise économique de 2008-2009 alors que l'économie mondiale subissait un ralentissement des plus sérieux. Présentement, rien n'indique qu'une reprise de l'économie ne provoquerait pas une augmentation des émissions à l'échelle de la province qui serait comparable aux variations observées au cours des années 2005 à 2009.

33 Dans ma vérification portant sur le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques, j'ai relevé des lacunes de gestion importantes. Celles-ci concernent particulièrement l'évaluation de la performance des mesures qui y sont énoncées et la reddition de comptes qui en découle.

3.1 Évaluation de la performance des mesures énoncées dans le plan d'action

34 L'atteinte de l'objectif de réduction de 6 % des émissions de GES requiert un système précis d'évaluation. La communauté scientifique reconnaît que l'évaluation nationale des émissions de GES est un défi en soi. Il est donc nécessaire de connaître le niveau de précision des données rapportées à l'aide de méthodes statistiques si l'on veut apprécier les progrès réels. Ainsi, des taux de variation des émissions de GES, calculés en fonction de niveaux de précision différents pour des années consécutives, pourraient donner l'impression d'une augmentation ou d'une diminution des émissions, alors que la situation serait plutôt l'inverse.

35 En plus d'évaluer l'atteinte des objectifs globaux de réduction des émissions de GES, le gouvernement du Québec doit aussi effectuer une analyse rigoureuse de la performance des différentes mesures énoncées dans le plan d'action. Il s'agit d'une exigence indispensable pour suivre les progrès réalisés, connaître l'importance relative de chacune des mesures et choisir les plus appropriées pour réduire les émissions de GES dans un secteur particulier. Dans un contexte de recherche de l'efficience et de l'équilibre budgétaire, cette analyse est impérative ; malheureusement, ma vérification m'a démontré qu'elle n'a pas été réalisée.

36 En plus des mesures spécifiques prises par le gouvernement et les grands émetteurs pour réduire les émissions de GES, il faut aussi considérer les nombreux facteurs environnementaux, sociaux et économiques pouvant influencer la quantité de GES émis au Québec. Parmi les éléments qui ont entraîné la diminution des émissions de GES pour 2004 à 2009, notons les suivants :

- Conditions climatiques. Selon l'Organisation météorologique mondiale, la dernière décennie a été la plus chaude jamais enregistrée à l'échelle planétaire. Au Québec, les besoins en chauffage observés durant cette décennie pour les régions de Montréal, de Québec et de Sherbrooke ont été en deçà des normales régionales de 1971 à 2000, ce qui a contribué à réduire la demande énergétique.
- Balance commerciale du Québec. La hausse du dollar canadien par rapport au dollar américain exerce une pression sur la balance commerciale du Québec, qui accuse un déficit croissant durant cette période. La baisse importante des activités, notamment dans les secteurs des pâtes et papiers, de la métallurgie et de l'industrie manufacturière en général, a contribué à réduire les émissions.

37 Le budget de 1,5 milliard de dollars alloué au plan d'action est considérable. À titre illustratif, il équivaut au coût de construction d'un grand hôpital et se compare aux budgets cumulés du MDDEP pour la même période.

38 Considérant l'ampleur du budget, je m'attendais à ce que le gouvernement présente à la population et aux différents partenaires un bilan précis et périodique portant non seulement sur l'ensemble du plan d'action, mais aussi sur chacune des mesures, afin de démontrer la saine gestion du budget.

39 J'ai constaté une insuffisance d'information sur l'efficience et l'efficacité de chacune des mesures choisies pour lutter contre les changements climatiques. Cette absence d'information peut rendre les décisions des ministères et organismes visés par l'effort de réduction des émissions de GES plus difficiles à prendre.

40 Les citoyens sont aussi des partenaires essentiels à l'atteinte des objectifs de diminution des émissions de GES. Ils sont invités à modifier leur comportement ou à effectuer d'importants investissements personnels pour leur consommation d'énergie ou leur transport. Un accès plus facile aux résultats des actions et des investissements réalisés par le gouvernement devient donc indispensable pour maintenir l'engagement et la motivation des citoyens.

3.2 Développement d'un nouveau plan d'action

41 Un quatrième plan d'action, qui couvrirait la période de 2013 à 2020, est en développement. Il vise la réduction des émissions de GES de 20% sous le niveau d'émissions de 1990, soit 14% de plus que l'engagement du gouvernement de 1995 à 2012.

42 Lors de la présentation du budget 2012-2013, le gouvernement annonçait que le prochain plan serait doté d'une somme de 2,7 milliards de dollars, qui s'ajoute au budget de 1,5 milliard du plan actuel.

43 Pour bien gérer le nouveau plan d'action, qui est appuyé par cet important budget, et s'assurer que des résultats concrets et économiquement rentables découleront de ces investissements, le gouvernement devra se donner un encadrement rigoureux qui répond à ce niveau d'ambition.

44 Comme je l'ai mentionné précédemment, la structure de gouvernance pour gérer le plan d'action actuel, lequel exige la participation de plusieurs ministères, n'était pas adaptée à un enjeu d'une telle importance. C'est pourquoi le gouvernement devrait instaurer une nouvelle gouvernance, dont l'architecture serait basée sur une planification pluriannuelle associée à une coordination réelle des ministères concernés, et effectuer un suivi et une reddition de comptes axés sur la mesure de la performance. En fait, pourquoi se contenterait-on d'un cadre de gestion moins structuré lorsque plusieurs ministères sont concernés que dans le cas où il n'y en aurait qu'un seul ?

45 La reddition de comptes pour ce prochain plan devra s'inspirer des meilleures pratiques afin que les parlementaires ainsi que l'ensemble des ministères, des organismes, des entreprises et de la population aient l'heure juste quant aux résultats atteints et à l'utilisation des deniers publics. Cette exigence sera même renforcée étant donné la mise en place prochaine d'un marché d'échange des droits d'émission, ce qui nécessitera des mesures très précises sur les émissions de GES et sur leur réduction.

46 Le gouvernement devra aussi tenir compte des décisions prises à l'échelle internationale, lesquelles pourraient avoir un impact sur l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES en 2020. Selon les directives du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), des secteurs ne sont pas inclus dans le calcul des émissions de GES. C'est notamment le cas pour le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie. Dans les inventaires québécois, ce secteur est aussi exclu. Advenant des modifications aux normes internationales, la quantité additionnelle de gaz émis pourrait ajouter d'autres difficultés au défi que le Québec doit relever.

47 Contrairement aux plans précédents qui se préoccupaient surtout de la réduction des émissions de GES, il serait essentiel qu'une partie significative du plan 2013-2020 se concentre sur l'adaptation à un climat différent et plutôt imprévisible et sur la gestion des risques qui y sont associés. Bien que le prochain plan ne soit pas encore publié, le budget déposé en mars 2012, qui contient un chapitre détaillé sur les changements climatiques, donne peu d'information à ce sujet.

48 Selon les *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon de 2050 : les conséquences de l'inaction* publiées en 2012, les perturbations liées aux changements climatiques pourraient s'aggraver et devenir irréversibles si aucune nouvelle action n'est entreprise. Dans une telle situation, une augmentation de 50 % des émissions de GES pourrait survenir d'ici 2050, ce qui entraînerait une hausse de la température moyenne mondiale de 3 à 6 °C à la fin du siècle. Une hausse de cette ampleur excéderait la limite qui a été établie à 2 °C dans une récente entente internationale. Un accroissement de la température tel que projeté par l'OCDE pourrait d'ailleurs provoquer des altérations au régime pluviométrique, une fonte accrue des glaciers et du pergélisol, une montée du niveau de la mer ainsi qu'une croissance de l'intensité et de la fréquence d'événements météorologiques extrêmes. L'étude souligne également que la capacité des populations et des écosystèmes à s'adapter pourrait être compromise.

49 Un rapport récent de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie indique que l'impact économique des changements climatiques pourrait s'élever au Canada à 5 milliards de dollars par année en 2020 et à 43 milliards par année en 2050, à moins que les émissions mondiales soient réduites et que des investissements soient réalisés pour s'adapter aux changements climatiques.

50 Au Québec, les inondations des dernières années ont causé des dommages considérables et coûteux aux propriétés des citoyens de même qu'aux infrastructures. Il suffit de se rappeler les inondations de la rivière Richelieu au printemps 2011 et celles de décembre 2010 en Gaspésie et sur la Côte-Nord.

51 La révision des plans d'aménagement du territoire et de lotissement, dont plusieurs datent des années 1970, doit être effectuée rapidement puisque les coûts occasionnés par les dommages sont d'abord déboursés par les citoyens affectés. Quant à l'ensemble des Québécois, ils supportent les coûts des programmes de restauration des zones sinistrées et des frais plus élevés pour l'assurance de leurs propriétés.

52 Une grande partie de nos infrastructures, comme les ports, les barrages, les canaux, les aqueducs et les égouts, ont été construites à une époque où le climat et le régime hydrique étaient plus stables. À la suite de la tempête de verglas de 1998, une évaluation des risques avait été réalisée et des modifications importantes avaient été apportées aux structures de transport d'hydroélectricité. De telles évaluations et adaptations sont requises pour la gestion des risques touchant les infrastructures et les normes de construction.

53 Selon le récent rapport du GIEC, une approche d'adaptation et de gestion des risques doit comprendre les éléments suivants :

- réduction de la vulnérabilité ;
- diminution de l'exposition aux effets des changements climatiques ;
- augmentation de la résilience ;
- transformation des institutions ;
- préparation, réaction et restauration ;
- transfert et partage des risques.

54 Il est reconnu que les actions hâtives et préventives servant à lutter contre les changements climatiques sont moins coûteuses que les actions tardives et réactives. Le développement et la mise en œuvre d'un plan d'adaptation sont nécessaires afin de protéger la population contre les cataclysmes naturels et de diminuer les risques financiers pour la société québécoise.

Annexe et sigles

Annexe Meilleures pratiques de reddition de comptes en matière de développement durable

Sigles

GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Annexe Meilleures pratiques de reddition de comptes en matière de développement durable

Mise en contexte

À l'instar des entreprises privées, les organisations publiques sont de plus en plus nombreuses à diffuser de l'information sur leur performance quant à leurs activités financières, environnementales, sociales et de gouvernance, notamment par l'entremise de rapports de développement durable. La publication d'information sur le développement durable est devenue incontournable pour nombre d'entre elles, grandes et petites.

J'ai fait réaliser une analyse comparative (étalonnage) de rapports de développement durable afin de dégager des bonnes pratiques de reddition de comptes dans les secteurs public et parapublic.

Démarche

Dix rapports de développement durable ont été sélectionnés sur la base des critères suivants :

- diversité des organisations, soit des sociétés d'État, des agences publiques, des ministères et des municipalités;
- diversité des secteurs d'activité, notamment le secteur financier, l'éducation, la défense nationale, les transports, l'énergie, l'agriculture et le commerce international ;
- diversité de l'origine géographique, soit l'Amérique du Nord, l'Europe, l'Asie et l'Océanie, avec prise en compte d'une bonne proportion de rapports publiés au Québec et au Canada ;
- préférence accordée aux rapports récipiendaires de prix ;
- rapports accessibles en français ou en anglais et portant sur les années 2010 ou 2011.

Voici les rapports retenus pour cette analyse.

Nom de l'organisation	Année	Type d'organisation	Secteur d'activité	Pays
Hydro-Québec	2010	Société d'État	Énergie	Canada
Investissement Québec	2010-2011	Société d'État	Investissement	Canada
Exportation et développement Canada	2010	Société d'État	Commerce international	Canada
Financement agricole Canada	2010-2011	Société d'État	Agriculture	Canada
Baltimore City	2010	Municipalité	Municipalité	États-Unis
Groupe La Poste	2010	Société d'État	Services postaux et bancaires	France
Ministère de la Défense et des Anciens combattants	2010	Ministère	Défense nationale	France
Munich Airport	2010	Organisation parapublique	Transports	Allemagne
Korea Teachers Pension	2011	Agence publique	Investissement	Corée
La Trobe University	2010	Organisation parapublique	Éducation	Australie

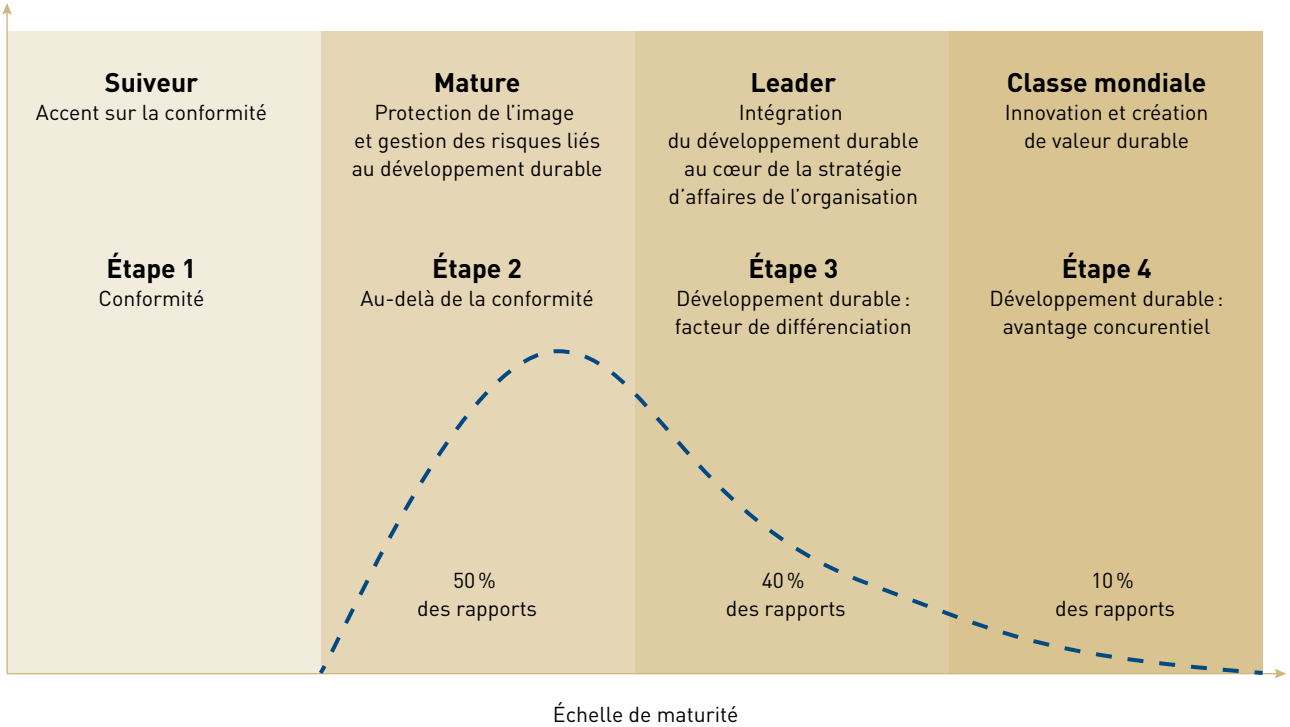
Les rapports ont été analysés à l'aide d'un cadre d'évaluation basé sur plusieurs référentiels reconnus, tels que celui de la Global Reporting Initiative. Ce cadre contenait des critères d'évaluation portant sur une divulgation crédible et de haute qualité. L'analyse était structurée selon les six axes suivants :

- communiquer efficacement ;
- déterminer les questions clés en matière de développement durable ;
- présenter la planification relative au développement durable ;
- quantifier la performance ;
- démontrer l'engagement envers le développement durable ;
- accroître la crédibilité de la reddition de comptes.

Résultats

Les 10 rapports de développement durable utilisés dans l'analyse comparative n'avaient pas tous atteint le même degré de maturité. La figure 1 illustre la répartition des rapports examinés selon une échelle de maturité divisée en quatre étapes.

Figure 1 Répartition des rapports retenus selon une échelle de maturité[1]



1. Cette figure est inspirée d'un modèle de Samson Bélair/Deloitte & Touche.

Les rapports examinés se sont démarqués grâce à l'application des meilleures pratiques. Celles-ci sont présentées dans les sections qui suivent.

Communiquer efficacement

- Définir un profil détaillé de l'organisation et de son contexte.
  - La présentation de certaines informations clés sur la mission, la vision, les principales orientations, la clientèle visée, les partenaires et le nombre d'employés ainsi qu'une sélection de données financières pertinentes permettent au lecteur d'établir le portrait de l'organisation.
- Présenter de façon précise la portée du rapport.
  - L'organisation peut ainsi démontrer qu'elle considère l'ensemble de ses activités principales et qu'elle ne se limite pas à fournir une vision parcellaire d'activités peu représentatives.
- Établir une structure logique et cohérente pour présenter l'information.
  - Les rapports qui se démarquent sont ceux pour lesquels le lecteur peut trouver un fil conducteur.
- Utiliser un langage clair et adapté à l'auditoire.
- Atteindre un bon équilibre entre les données quantitatives et qualitatives.
- Utiliser des études de cas et des graphiques pertinents pour soutenir les thèmes choisis.
  - L'organisation illustre ainsi ses propos par des exemples concrets qui portent sur ses activités principales. Cela facilite la compréhension du lecteur quant aux effets d'une meilleure prise en compte du développement durable.

Déterminer les questions clés en matière de développement durable

- Cerner les enjeux de développement durable propres au secteur d'activité.
  - Les organisations qui se démarquent ne mettent pas uniquement l'accent sur leurs propres activités, mais abordent également les tendances sectorielles et géographiques.
- Présenter le processus mis en place pour consulter les parties prenantes internes et externes.
  - L'organisation précise la fréquence et les moyens utilisés pour les consulter et obtenir leur engagement.
- Soulever les préoccupations propres aux différentes parties prenantes.
  - Cela permet de refléter l'hétérogénéité de ces parties et le degré de complexité de l'environnement dans lequel évolue l'organisation.
- Définir les enjeux de développement durable propres à l'organisation.
  - La méthodologie utilisée pour déterminer leur pertinence doit être explicitée. Le contenu du rapport de développement durable ainsi que les thèmes abordés doivent être représentatifs des discussions tenues.
- Établir des indicateurs de performance pertinents.
  - L'utilisation d'indicateurs propres à un secteur d'activité (services financiers, télécommunications, organisations publiques, etc.) favorise une plus grande transparence et accroît les possibilités de comparaison.

Présenter la planification relative au développement durable

- Exposer la vision ainsi que les engagements en matière de développement durable.
  - L'organisation établit ses priorités et explique où se situe le développement durable parmi ces dernières.
- Définir des objectifs et des cibles spécifiques en matière de développement durable.
  - Ceux-ci devraient être mesurables, atteignables, réalistes et accompagnés d'un calendrier de réalisation.
- Démontrer les liens entre les thèmes relatifs au développement durable et les stratégies d'affaires de l'organisation.
- Présenter l'historique et l'évolution des efforts investis et des actions entreprises par l'organisation en matière de développement durable.
  - Celle-ci démontre ainsi l'effet structurant et continu de ses actions en ce domaine et confirme qu'elle va au-delà des intentions.

Quantifier la performance

- Décrire la méthodologie employée pour présenter et colliger les données qui alimentent les indicateurs de performance et contrôler la qualité de ces données.
- Préciser la portée des indicateurs utilisés pour évaluer la performance de l'organisation.
  - Il est important que le lecteur puisse connaître les secteurs d'activité inclus ou exclus de l'évaluation afin qu'il ait une meilleure compréhension des résultats présentés.
- Fournir des informations sur la qualité des données, soit leur source, les hypothèses utilisées, les estimations et les limites.
- Présenter les données historiques pour les indicateurs de performance.
  - Il est ainsi possible de visualiser l'amélioration ou la régression de l'organisation au fil des ans.
- Présenter les résultats attendus dans l'avenir pour les indicateurs de performance.

Démontrer l'engagement envers le développement durable

- Présenter une déclaration de la haute direction.
  - Cela permet de confirmer l'importance du développement durable pour l'organisation.
- Expliquer de quelle manière le développement durable fait partie intégrante de la stratégie d'affaires, des lignes directrices, des politiques et des processus.
  - L'organisation démontre ainsi l'application transversale des principes de développement durable et l'intégration du développement durable jusque dans le cœur de ses activités.
- Démontrer qu'il existe une structure de gouvernance officielle en matière de développement durable.
- Utiliser un système de gestion basé sur des normes reconnues.
  - La gestion et le suivi du rendement relatifs à la performance sociale et environnementale nécessitent la mise en œuvre de processus et de systèmes de gestion de l'information similaires à ceux existant pour la gestion de l'information financière et opérationnelle.

Accroître la crédibilité de la reddition de comptes

Toutes les pratiques soulevées dans les sections précédentes contribuent à la crédibilité de la reddition de comptes des organisations. D'autres pratiques visant directement à hausser cette crédibilité ont été observées.

- Présenter de l'information de qualité.
  - Celle-ci doit être équilibrée, exacte, périodique, claire et fiable. Elle permet à l'organisation de comparer sa performance au fil du temps ou avec celle d'autres organisations.
- Utiliser des référentiels reconnus.
  - C'est une façon efficace de structurer des informations normalisées sur le développement durable pour leur diffusion.
- Procéder à l'examen des données du rapport par un tiers indépendant.
  - Tout comme la vérification financière permet de fournir une assurance à l'égard des états financiers, un examen (ou un audit) en bonne et due forme effectué par une tierce partie rehausse la crédibilité du rapport de développement durable. Les parties prenantes voudront connaître la personne qui a examiné le rapport, les informations qui ont été incluses ou exclues ainsi que la méthodologie utilisée (AA1000, ISAE 3000).
- Présenter un rapport équilibré en exposant les événements positifs, sans oublier de partager les sujets sensibles, les objectifs non atteints et les échecs enregistrés.
  - Bien qu'elle ne soit pas observée dans les rapports examinés, une pratique complémentaire consiste à mentionner les pistes d'amélioration envisagées pour corriger le tir, s'il y a lieu.
- Présenter un rapport intégré en réunissant l'ensemble des informations requises par les parties prenantes dans un seul document.
  - Les données sociales et environnementales côtoient les données financières. Cela démontre que le développement durable n'est pas un sujet parallèle aux activités quotidiennes, mais une partie intégrante de l'organisation.
- Donner la possibilité d'une rétroaction par les diverses parties prenantes, tant pendant le processus d'élaboration de la reddition de comptes qu'après.

Conclusion

L'analyse présentée n'est pas une liste exhaustive des bonnes pratiques de reddition de comptes, mais plutôt l'illustration d'un certain nombre de pratiques positives recensées dans les rapports examinés. Celles-ci pourraient inspirer les ministères et organismes dans leurs prochaines redditions de comptes.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2012

CHAPITRE
2

Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques

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

Faits saillants

Objectifs des travaux

En raison des répercussions des changements climatiques et des coûts afférents, il est important pour le gouvernement d'intervenir de façon adéquate.

Notre vérification avait pour objectifs de nous assurer auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) :

- que le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques découle d'un processus d'élaboration rigoureux et oriente clairement les actions des entités gouvernementales vers l'atteinte des objectifs fixés;
- qu'il coordonne la mise en œuvre du plan, en fait le suivi de manière à assurer l'atteinte des objectifs et, le cas échéant, veille à ce que les correctifs qui s'imposent soient apportés;
- qu'il réalise une reddition de comptes de qualité du plan.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques.

L'information disponible ne permet pas d'évaluer la contribution du plan d'action à la diminution des émissions de gaz à effet de serre (GES). Le MDDEP n'évalue pas l'efficacité du plan et des mesures qu'il inclut. Il concentre son appréciation sur l'inventaire des émissions de GES, ce qui s'avère inapproprié. De plus, le ministère utilise le résultat d'une année donnée pour affirmer que le plan d'action a des effets positifs ; cela ne tient pas compte du fait que la variation des émissions peut être liée à des évènements ponctuels et ne fournit aucune assurance que les tendances observées sont durables.

La structure de gouvernance est inappropriée, compte tenu de l'envergure et de la complexité du plan d'action. Le MDDEP remplit de manière restrictive le rôle de coordonnateur que lui assigne la réglementation. Il n'a pas précisé clairement ses responsabilités de même que celles des autres ministères quant à l'atteinte des objectifs du plan, ni prévu les moyens d'intervention nécessaires lorsque l'avancement de la mise en œuvre d'une mesure ou encore que son degré d'efficacité est jugé insatisfaisant.

Le processus d'élaboration du plan ne fournit pas l'assurance que les mesures choisies sont les plus efficientes pour atteindre les objectifs. Le MDDEP n'a pas utilisé de méthode systématique, documentée et basée sur des critères clairs pour sélectionner les mesures retenues dans le plan d'action. Il n'a pas non plus documenté les analyses qui soutiennent les coûts élevés rattachés à certaines mesures. En outre, il n'a pu démontrer que l'élaboration du plan 2006-2012 a reposé sur une évaluation méthodique de la performance des mesures contenues dans le plan d'action précédent.

Le suivi de la mise en œuvre est insuffisant et l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs et des cibles est absente. Les documents utilisés par le MDDEP pour procéder au suivi de la mise en œuvre ne contiennent pas toutes les données nécessaires; en outre, celles qui y figurent sont parfois incomplètes, imprécises ou erronées. De même, il n'y a pas toujours d'indicateurs pour le suivi des progrès.

La reddition de comptes demeure trop souvent anecdotique; en outre, elle n'est pas significative des résultats obtenus. D'abord, des données importantes ne figurent pas dans les bilans et celles qui sont présentées ne sont pas toujours liées aux objectifs du plan d'action. Ensuite, les bilans ne permettent pas d'estimer l'efficience de chacune des mesures prévues dans le plan. Enfin, ils ne comportent pas d'information sur le degré de précision et la fiabilité des données qui y sont présentées.

Recommandations

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

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

Recommandations au ministère

1. **Adopter une structure de gouvernance axée sur l'imputabilité, la reddition de comptes et la prise en charge complète des responsabilités dévolues à un coordonnateur, afin d'assurer la cohérence et la mise en œuvre efficace du prochain plan d'action sur les changements climatiques.**
2. **Évaluer sur la base de critères pertinents les mesures possibles pour le prochain plan d'action et documenter l'exercice.**
3. **Procéder à une analyse rigoureuse de la performance des mesures contenues dans le plan actuel afin d'alimenter la réflexion quant aux choix à faire dans le futur.**
4. **Démontrer lors de l'élaboration du prochain plan que les principes de développement durable sont pris en compte.**
5. **Bonifier le contenu du prochain plan d'action, notamment en incluant les éléments expliquant le choix des mesures (coûts estimés, bénéfices anticipés) et en présentant les indicateurs de suivi et les cibles intermédiaires.**
6. **S'assurer que des indicateurs sont établis pour suivre les progrès réalisés lors de la mise en œuvre du prochain plan.**
7. **Fonder son suivi sur une information de gestion complète et fiable.**
8. **Apporter avec diligence les ajustements nécessaires aux interventions, aux mesures et aux cibles.**
9. **Préparer une reddition de comptes qui permet d'apprécier l'atteinte des objectifs du plan d'action et qui présente notamment :**
   - **les résultats atteints par rapport aux cibles établies;**
   - **de l'information permettant d'apprécier le degré de précision et la fiabilité des données;**
   - **la période sur laquelle porte le bilan;**
   - **une information comparative.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 10

2.1 **Contribution du plan d'action** 10

2.2 **Structure de gouvernance** 12

Recommandation

2.3 **Plan d'action** 14

Élaboration du plan d'action

Prise en compte des principes de développement durable

Contenu du plan d'action

Recommandations

2.4 **Suivi du plan** 17

Mise en œuvre et évaluation des résultats

Ajustement des interventions

Recommandations

2.5 **Reddition de comptes** 20

Recommandation

Commentaires de l'entité vérifiée 24

Annexes et sigles 27

Équipe

Caroline Rivard
Directrice de vérification

Mélanie Blackburn
Isabelle Bouchard
Ousmane Fall
Anne Turcotte
Christian Villeneuve

L'expression désigne une variation statistiquement significative de l'état moyen du climat, variation qui persiste pendant plusieurs décennies.

Ce groupe est composé de scientifiques venant des pays membres de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation météorologique mondiale. Sa mission est notamment d'évaluer de façon méthodique, claire et objective l'information scientifique, technique et socioéconomique sur le réchauffement climatique d'origine humaine et ses conséquences.

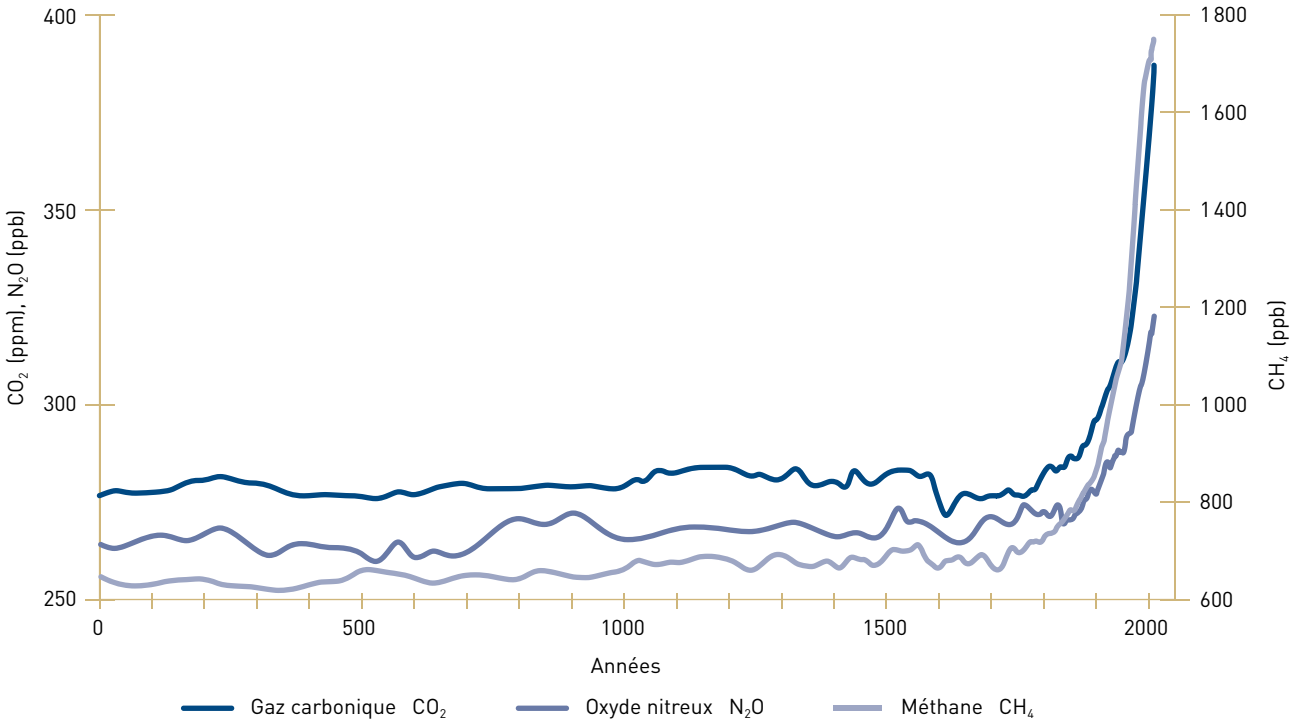
1 Mise en contexte

1 De tout temps, l'activité humaine a eu, de façon plus ou moins importante, des incidences sur l'environnement. La déforestation, les modifications touchant les rives et les littoraux et l'extinction d'espèces animales en sont des exemples. Plus récemment, l'impact de l'activité humaine sur les changements climatiques a été mis en évidence.

2 Les changements climatiques constituent un phénomène naturel. La Terre a connu de grandes périodes glaciaires suivies de périodes de réchauffement tout au long de son histoire. Toutefois, le réchauffement climatique accéléré actuel de l'atmosphère provoque un bouleversement du cycle naturel du climat, dont les répercussions, existantes ou prévues, suscitent des préoccupations grandissantes à l'échelle internationale. Par exemple, la dernière décennie a été la plus chaude enregistrée à ce jour.

3 Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a publié plusieurs rapports pour documenter le phénomène du réchauffement climatique. Le rapport d'évaluation du GIEC publié en 2007 a renforcé le consensus scientifique international selon lequel, depuis plus de 150 ans, l'atmosphère terrestre se réchauffe à un rythme accéléré. Selon le GIEC, les émissions de GES provenant des actions de l'homme constituent la cause principale de ce réchauffement. La figure 1 illustre l'évolution des concentrations des trois principaux GES. On peut y voir que celles-ci ont augmenté de façon très rapide depuis le début du XX^{e} siècle.

Figure 1 Principaux gaz à effet de serre émis par l'activité humaine



Source : Travaux du GIEC.

Ppb Partie par milliard

Ppm Partie par million

4 Le réchauffement climatique accéléré a déjà des conséquences non seulement sur l'environnement, mais également sur les infrastructures, la sécurité civile et la santé humaine. Évidemment, on ne peut affirmer que tous les sinistres sont imputables aux changements climatiques. Cependant, le réchauffement climatique accéléré accroît les probabilités d'évènements météorologiques extrêmes (vents violents, vagues de chaleur, précipitations torrentielles, inondations, etc.). De plus, le rehaussement graduel du niveau des mers augmente l'amplitude des marées, ce qui accentue l'érosion côtière et les risques d'inondation des terres riveraines, et contribue à la dégradation des infrastructures, notamment les routes.

5 Le Québec a déjà subi certains sinistres de cette nature. À titre d'exemple de leur impact, les dépenses et les pertes occasionnées par le déluge du Saguenay en 1996 se seraient élevées à plus de 1 milliard de dollars ; pour la crise du verglas qu'a connue le Québec en 1998, il est question de plus de 2 milliards de dollars. Plus récemment, les inondations du printemps 2011 dans la plaine de la rivière Richelieu ont causé des dommages importants aux infrastructures et aux propriétés privées ; l'évaluation de l'impact économique n'est pas encore disponible, mais on peut prévoir que le montant sera substantiel.

Interventions gouvernementales

6 En raison des répercussions des changements climatiques et des coûts afférents, il est important que les instances gouvernementales prennent des mesures structurantes à cet égard et que celles-ci soient bien gérées.

7 Sur la scène internationale, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été adoptée en 1992. Cette convention est à l'origine du protocole de Kyoto, dont l'objectif principal est la réduction des émissions de GES dans les pays industrialisés.

Selon le protocole de Kyoto, conclu en 1997 et entré en vigueur en 2005, les pays industrialisés doivent procéder à une réduction moyenne d'au moins 5 % des émissions de GES durant la période de 2008 à 2012. Cette réduction s'établit par rapport aux émissions totales de 1990.

8 Pour sa part, le gouvernement du Québec a entrepris de s'impliquer dans la lutte contre les changements climatiques depuis près de deux décennies. Ainsi, il a adhéré par décret en 1992 aux principes et aux objectifs compris dans la Convention et l'Assemblée nationale a adopté une motion unanime appuyant le protocole de Kyoto après son entrée en vigueur. Le gouvernement a réitéré son engagement par un autre décret en 2007.

9 D'autres actions ont aussi été accomplies par le gouvernement du Québec, dont l'adoption de plans d'action en 1995, en 2000 et en 2006. Nous décrivons ces plans ci-dessous.

Années	Plans	Objectifs
1995	Plan d'action sur la mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	Stabiliser avant l'an 2000, par des initiatives volontaires, les émissions de GES par rapport à leur niveau de 1990
2000	Plan d'action 2000-2002 sur les changements climatiques	Améliorer la performance du Québec en termes de réduction des émissions de GES et mettre en place des changements structuraux au sein de la société pour contrer l'augmentation prévisible de GES
2006	Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques[1]	Réduire les émissions de GES et améliorer la capacité d'adaptation aux changements climatiques

1. Le contenu de ce plan a fait l'objet de deux révisions, soit une en 2008 et l'autre en 2011.

10 Le plan d'action 2006-2012 est actuellement la pierre angulaire de l'engagement du Québec dans la lutte contre les changements climatiques. Ce plan est composé de 26 mesures et l'enveloppe budgétaire allouée à sa réalisation est de plus de 1,5 milliard de dollars. Selon les données du MDDEP, en juillet 2011, une somme d'environ 1 milliard de dollars avait été engagée, dont un peu plus de la moitié avait été versée. Ces fonds proviennent de deux sources indépendantes du budget de fonctionnement du MDDEP. D'une part, une somme de 350 millions de dollars a été attribuée en 2007 par le Fonds en fiducie du Canada pour la qualité de l'air et les changements climatiques. D'autre part, une redevance annuelle de l'ordre de 200 millions de dollars, payée par les distributeurs de carburants et de combustibles fossiles, est versée dans un fonds affecté entre autres à la mise en œuvre de mesures favorisant un développement qui est durable (le Fonds vert). Il s'agit d'une somme importante ; en effet, le montant disponible pour la mise en œuvre du plan d'action sur les changements climatiques est, sur une base annuelle, équivalent au budget dont dispose le MDDEP pour toutes ses activités régulières.

11 L'annexe 2 présente en détail les mesures contenues dans le plan ainsi que les cibles et le budget qui y sont associés. Elle liste également les ministères responsables des mesures.

12 Le gouvernement du Québec a amorcé la préparation d'un nouveau plan d'action pour la période 2013-2020 ; il veut ainsi atteindre la cible qu'il s'est fixée pour 2020 quant à la réduction des émissions de GES, soit 20 % sous le niveau de 1990.

13 Certes, les interventions gouvernementales peuvent avoir une influence sur l'évolution des émissions de GES. Cependant, cette évolution peut également être le fruit de changements dans la dynamique des marchés économiques – locaux ou mondiaux –, qui peuvent se traduire par une modification de l'activité (croissance ou diminution de la consommation, ouverture ou fermeture d'usines) et donc une variation de la production de GES.

Réglementation

14 Certaines lois ont une incidence directe sur les interventions gouvernementales portant sur la lutte contre les changements climatiques et l'adaptation à ces derniers.

15 Ainsi, la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* précise entre autres la mission, les fonctions ainsi que les pouvoirs du ministre. Elle mentionne notamment qu'il est chargé d'assurer la protection de l'environnement. En vertu de cette loi, le ministre élabore et propose au gouvernement des politiques, il en assume la mise en œuvre et en coordonne l'exécution.

16 D'autre part, la *Loi sur la qualité de l'environnement* vise à préserver la qualité de l'environnement, à promouvoir son assainissement et à prévenir sa détérioration. Elle précise ce qui suit : « Le ministre élabore et propose au gouvernement un plan d'action pluriannuel sur les changements climatiques comportant notamment des mesures visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le ministre assume la mise en œuvre du plan d'action et en coordonne l'exécution. » Des règlements concernant la qualité de l'air, les émissions d'halocarbures ainsi que l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles ont été adoptés afin de permettre l'application de cette loi.

Les halocarbures regroupent des substances appauvrissant la couche d'ozone qui ne sont pas produites par la nature, telles que des gaz utilisés dans les appareils de réfrigération et de climatisation ainsi que dans la fabrication de certains aérosols.

17 Enfin, la *Loi sur le développement durable* a instauré depuis 2006 un cadre de gestion afin que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de l'Administration s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. La mise en œuvre de cette loi s'appuie en grande partie sur la prise en compte des principes qui y sont inscrits. Les changements climatiques représentent l'un des enjeux les plus importants du développement durable ; d'ailleurs, plusieurs principes de la loi ont un lien étroit avec ces changements. Nous décrivons dans l'annexe 3 les principes associés aux changements climatiques. De plus, la stratégie gouvernementale de développement durable, l'une des pièces maîtresses pour la mise en œuvre de la loi, contient des objectifs étroitement liés à cet enjeu :

- Promouvoir la réduction de la quantité d'énergie et de ressources naturelles et matérielles utilisées pour la production et la mise en marché de biens et de services.
- Mieux préparer les communautés à faire face aux événements pouvant nuire à la santé et à la sécurité et en atténuer les conséquences.

Rôles et responsabilités

18 La présente vérification a été effectuée auprès du MDDEP, qui est responsable de l'élaboration du plan d'action sur les changements climatiques et qui doit en coordonner la mise en œuvre. En plus du MDDEP, six autres ministères sont chargés de l'application des mesures contenues dans le plan, en fonction de leur champ de compétence respectif. Nous présentons dans l'annexe 4 leurs rôles et leurs responsabilités.

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

2 Résultats de la vérification

20 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit la structure de gouvernance du projet, le plan d'action proprement dit (élaboration, contenu), le suivi effectué et, enfin, la reddition de comptes portant sur ce plan.

21 Les observations faites lors des travaux ont mis en évidence un problème qui teinte l'ensemble de la démarche adoptée par le MDDEP, à savoir l'évaluation qu'il fait de la contribution du plan d'action à la réduction des émissions de GES. C'est pourquoi nous croyons nécessaire de présenter d'abord nos préoccupations à cet égard.

2.1 Contribution du plan d'action

22 Le gouvernement du Québec a exprimé sa volonté d'être un leader en matière de lutte contre les changements climatiques. Au cours des 15 dernières années, il a investi de plus en plus de ressources dans la mise en œuvre de différents plans d'action et il a chargé le MDDEP d'en assurer la coordination.

23 Le plan d'action 2006-2012 représente un important chantier gouvernemental. En effet, il tient compte à la fois de préoccupations environnementales, technologiques et économiques, et il nécessite par le fait même la collaboration de plusieurs entités gouvernementales, lesquelles mènent par ailleurs leurs activités régulières de façon autonome. L'ampleur des sommes qui sont allouées à la mise en œuvre de ce plan, le nombre important de mesures qu'il contient et sa durée sont d'autres facteurs qui en complexifient la réalisation et augmentent les risques qui y sont associés.

24 C'est pourquoi il est essentiel d'obtenir une information de qualité pour apprécier le degré d'atteinte des objectifs du plan et évaluer si les actions menées à ce jour permettent une saine utilisation des ressources investies ainsi qu'une maximisation des effets.

25 L'information disponible ne permet pas d'évaluer la contribution du plan d'action 2006-2012 à la diminution des émissions de GES, bien qu'un budget de 1,5 milliard de dollars soit prévu pour sa mise en œuvre.

26 Le bilan de la mise en œuvre constitue le principal outil que le MDDEP prépare pour faire état de l'avancement du plan d'action sur les changements climatiques. Cinq bilans ont été publiés depuis le lancement du plan d'action en 2006. La section portant sur la reddition de comptes décrit en détail les différentes faiblesses de ces bilans. Toutefois, au-delà de celles-ci, un problème fondamental se pose concernant l'évaluation de la véritable contribution du plan à la réduction des émissions de GES. Nous décrivons ci-dessous des éléments expliquant le problème.

27 D'abord, les mesures prévues dans le plan étaient présentées comme suffisantes pour atteindre l'objectif gouvernemental, soit une réduction en 2012 des émissions de GES de 6 % sous le niveau de 1990. Cependant, la capacité de réaliser cet objectif par la mise en œuvre du plan s'est effritée au fil du temps : maintenant, le plan est présenté comme un élément contributif parmi d'autres pour atteindre l'objectif gouvernemental. D'ailleurs, les derniers bilans ne mentionnent plus uniquement les actions se rapportant aux mesures incluses dans le plan, mais aussi différentes interventions gouvernementales pouvant être associées aux changements climatiques, ce qui complexifie l'appréciation de la mise en œuvre.

28 Ensuite, le ministère ne fait pas d'évaluation de l'efficacité du plan et des mesures qu'il inclut. Il concentre plutôt son appréciation sur l'inventaire des émissions de GES. Cette information, qui permet d'estimer les émissions globales de GES du Québec, est cependant inappropriée pour apprécier la contribution du plan à la réduction de ces émissions et pour justifier l'investissement pouvant atteindre 1,5 milliard de dollars dans ce plan. En effet, aucun lien direct ne peut actuellement être fait entre le résultat global obtenu par l'inventaire des émissions de GES et la mise en œuvre du plan d'action.

L'inventaire des émissions de GES permet d'estimer les émissions produites par l'activité humaine. Il est élaboré à partir de données recueillies auprès d'entreprises et d'institutions ainsi que de données statistiques.

29 Ainsi, indépendamment de la mise en œuvre du plan d'action, la combinaison de facteurs socioéconomiques contribue à modifier l'intensité des émissions et influe sur les données présentées dans les inventaires nationaux. Mentionnons par exemple l'impact potentiel de la diminution du niveau d'activité des entreprises manufacturières au Québec, illustrée notamment par la baisse de près de 20 % du nombre total de leurs établissements de 2004 à 2009. Le MDDEP ne fait cependant pas mention de ces facteurs dans les bilans et n'explique donc pas leur influence sur les émissions de GES, ce qui lui permettrait pourtant de distinguer cette influence de celle liée au plan.

30 Pour que le MDDEP puisse faire un lien entre la variation des données de l'inventaire et la contribution du plan, il aurait dû à tout le moins faire une analyse plus détaillée, notamment par secteur d'activité. Par exemple, le MDDEP aurait dû expliquer pourquoi les émissions associées au transport n'ont pas diminué, alors que plus de la moitié du budget alloué au plan est consacrée à des mesures de réduction des émissions dans ce secteur.

31 Enfin, le ministère compare l'inventaire d'une année donnée à celui de 1990 pour affirmer que le plan d'action a des effets positifs. Cependant, le suivi des émissions de GES sur la seule base du résultat global obtenu par l'inventaire annuel ne suffit pas pour s'assurer que les tendances sont durables. Afin d'illustrer ce fait, il n'y a qu'à regarder l'évolution de la situation à l'égard des émissions globales de GES dans la période de 2005 à 2009. Ainsi, au cours de cette période, le niveau des émissions de GES déclaré dans l'inventaire a fluctué : 86 mégatonnes en 2005, 85 en 2006, 87 en 2007, 83 en 2008 et enfin 82 en 2009. En outre, si l'on tient compte des marges d'erreur associées aux calculs, les émissions pourraient en fait être demeurées relativement stables au fil des années.

Environ deux ans sont nécessaires pour actualiser l'inventaire des GES. C'est pourquoi, dans le bilan de 2011, le MDDEP utilise les dernières données disponibles, soit celles concernant l'inventaire des émissions de GES de l'année 2009. Selon ce même inventaire, le niveau de GES de 1990 s'établit à 84 mégatonnes.

32 L'évaluation de la performance du plan d'action, basé sur un portrait à un moment précis, ne tient pas compte du fait que les variations des émissions de GES peuvent être liées à des évènements ponctuels et indépendants de la mise en œuvre du plan. Par exemple, les variations de température affectent les émissions de GES liées au chauffage, ce qui influence l'inventaire, mais qui n'a aucun lien avec les interventions gouvernementales.

33 Pour ces mêmes raisons, on ne peut se baser sur les dernières données disponibles, qui montrent une diminution de 2,5 % en 2009 par rapport à 1990, pour conclure que nous sommes en voie d'atteindre l'objectif gouvernemental de 6 % en 2012 et qu'il s'agit d'une réduction durable. En comparaison, l'évaluation du degré d'atteinte d'une cible basée sur les résultats moyens de plusieurs années permet de mieux apprécier les effets structurants des mesures établies depuis le début des interventions pour lutter contre les changements climatiques, puisqu'on peut déterminer si la tendance à la baisse est durable. Par exemple, la cible établie dans le protocole de Kyoto prévoit que c'est le niveau moyen des émissions des années 2008 à 2012 qui doit diminuer par rapport à 1990.

34 Les différents éléments énumérés ci-dessus font en sorte que le lien entre les sommes allouées pour la mise en œuvre du plan et la variation de la quantité de GES observée n'est pas démontré. Il est important que le MDDEP modifie son mode de gestion du plan d'action afin d'éviter qu'un problème semblable se répète pour le prochain plan. Nous abordons les différents volets de la gestion dans les sections qui suivent.

2.2 Structure de gouvernance

35 L'examen de projets d'envergure dans différents secteurs au cours des années a confirmé l'importance d'une structure de gouvernance forte. Ainsi, le succès de la démarche repose sur l'établissement, dès le début du projet, d'une structure efficace qui est axée sur l'imputabilité et les résultats. Il ne peut en être autrement pour un chantier aussi majeur et important que celui portant sur la lutte contre les changements climatiques et l'adaptation à ces derniers.

36 Compte tenu de l'envergure et de la complexité du plan d'action sur les changements climatiques, la structure de gouvernance mise en place est inappropriée.

37 Dans le dossier des changements climatiques, le MDDEP remplit d'une manière restrictive le rôle de coordonnateur que lui assigne la réglementation. La manière de faire du ministère, tant pour l'élaboration du plan que pour sa

mise en œuvre et le suivi qu'il en fait, présente les mêmes lacunes que celles observées par le passé, notamment lors des vérifications portant sur le maintien de la biodiversité ou l'application de la *Loi sur le développement durable.*

Dans le chapitre sur le maintien de la biodiversité (rapport 2009-2010 du commissaire au développement durable), nous précisions ce qui suit : « Nous considérons comme essentiel que le ministère agisse de manière proactive et qu'il fasse preuve de leadership à l'égard de l'ensemble des enjeux [...], compte tenu de sa loi constitutive et de l'adoption, en 2006, de la *Loi sur le développement durable*. [...] Si le ministère ne joue pas un tel rôle d'influence, nous nous demandons quelle autre entité gouvernementale pourrait chapeauter la démarche globale. »

38 Un coordonnateur doit recueillir, cumuler et transmettre l'information, ainsi qu'ordonner et combiner les composantes d'un projet pour constituer un ensemble cohérent et efficace. Cela renvoie notamment :

- à l'élaboration d'outils collectifs (guides, méthodologies) visant à assurer la convergence des actions ;
- à l'obtention et à l'analyse de données fiables aux fins du suivi ;
- au repérage des écarts par rapport aux objectifs initiaux en vue de les communiquer aux partenaires et aux autorités et d'entreprendre les actions qui s'imposent, le cas échéant.

39 Les efforts du MDDEP se concentrent sur la collecte, le cumul et la transmission de l'information, sur l'organisation de rencontres entre les ministères et organismes concernés par le sujet ainsi que sur la diffusion du plan et la promotion des programmes qui en découlent.

40 Le ministère ne montre pas qu'il a pris en charge les volets liés à l'atteinte des objectifs et à la fiabilité de l'information utilisée pour le suivi de la mise en œuvre du plan. Cette façon de faire ne convient pas à un projet ayant un budget d'environ 1,5 milliard de dollars pour six ans, soit un montant qui se compare à celui de grands projets d'infrastructures.

41 Certains éléments en place pourraient s'avérer utiles pour soutenir la gouvernance du projet ; toutefois, ils n'ont pas été utilisés adéquatement en ce sens.

42 Par exemple, le Comité interministériel sur les changements climatiques est peu actif quant à la gouvernance du plan. Ses réunions, qui se tiennent habituellement deux à trois fois par an, sont un lieu d'échange d'information. Il ne s'y prend pas de décisions stratégiques, basées sur une analyse objective et approfondie de la situation et des progrès par rapport aux objectifs. En outre, les quelques demandes et propositions des participants à l'égard de l'efficacité ou de l'efficience des mesures semblent demeurées lettre morte : les comptes rendus ne font pas état des suites données à celles-ci.

Le Comité interministériel sur les changements climatiques a notamment pour fonction d'assurer le suivi des diverses mesures prévues dans le plan d'action. Coprésidé par le MDDEP, il regroupe actuellement 14 ministères et organismes concernés par le réchauffement climatique.

43 Par ailleurs, le MDDEP n'a pas précisé clairement ses responsabilités de même que celles des autres ministères pour l'atteinte des objectifs du plan ; il n'a pas prévu non plus les moyens d'intervention nécessaires lorsque l'avancement de la mise en œuvre d'une mesure ou encore son degré d'efficacité est jugé insatisfaisant.

44 Le type de gouvernance utilisé pour le plan d'action 2006-2012, qui est basé sur la participation volontaire et la recherche de consensus, n'a pas permis au ministère de respecter le principe d'imputabilité vers lequel s'est orienté le gouvernement ces dernières années dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*. Ce principe exige notamment l'exercice de

contrôles pour la gestion axée sur les résultats, une reddition de comptes qui porte sur la performance et l'accès, par l'Assemblée nationale, à de l'information pertinente sur les activités de l'Administration gouvernementale.

45 L'absence d'une structure de gouvernance appropriée n'est pas étrangère aux lacunes observées, du point de vue tant de l'élaboration du plan d'action que de son suivi et, ultimement, de la reddition de comptes sur le sujet. D'ailleurs, les sections suivantes présentent certaines des principales conséquences associées à une structure de gouvernance non appropriée.

Recommandation

46 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

1 **Adopter une structure de gouvernance axée sur l'imputabilité, la reddition de comptes et la prise en charge complète des responsabilités dévolues à un coordonnateur, afin d'assurer la cohérence et la mise en œuvre efficace du prochain plan d'action sur les changements climatiques.**

2.3 Plan d'action

Élaboration du plan d'action

47 Les choix faits au moment de l'élaboration d'un plan sont cruciaux : ils influenceront tout le reste de la démarche et détermineront les probabilités d'atteindre les objectifs que l'on s'est fixés. Étant donné le nombre important d'intervenants impliqués dans le plan d'action sur les changements climatiques, l'ampleur du budget qui y est lié et l'importance des enjeux, nous nous attendions à ce qu'un processus formel et documenté ait été mis en place.

48 De fait, une analyse approfondie des mesures possibles est nécessaire afin de retenir les plus pertinentes et les plus économiques pour l'atteinte des objectifs. Une telle analyse assure également la cohérence de l'ensemble des mesures incluses dans le plan et favorise une plus grande efficacité.

49 Le plan d'action ne résulte pas d'un processus rigoureux qui aurait fourni l'assurance que les mesures choisies sont les plus efficientes pour atteindre les objectifs.

50 Le MDDEP ne peut démontrer la pertinence des choix effectués pour atteindre les objectifs du plan : il n'a pas utilisé de méthode systématique, documentée et basée sur des critères clairs pour sélectionner les mesures retenues dans le plan d'action. Ces critères auraient servi à évaluer de manière structurée chacune des mesures et à connaître son potentiel de réduction des émissions de GES et les autres bénéfices de nature environnementale, économique ou sociale qui pourraient en découler, ainsi que son délai de réalisation.

51 Dans le même ordre d'idées, le ministère n'a pas documenté les analyses qui soutiennent les coûts élevés rattachés à certaines mesures ; il aurait pu par exemple le faire en fonction des effets positifs pouvant découler de leur mise en œuvre. Nous avons établi à partir de l'information présentée dans le plan que, pour certaines mesures, la réduction des émissions de GES ne nécessite pas de budget tandis que, pour les autres, le budget pour réduire d'une tonne les émissions varie de 1 à 7200 dollars ; toutefois, la disparité n'est pas expliquée. La répartition du budget est présentée à l'annexe 2.

52 De même, le MDDEP n'a pas procédé à la validation des estimations quant à la diminution des émissions de GES que les ministères ont soumises pour les mesures qu'ils ont proposé d'inclure dans le plan d'action. Il ne s'est pas non plus assuré qu'une telle validation était faite par une autre instance. Le MDDEP n'a donc pas pu apprécier la plausibilité ni la comparabilité des hypothèses utilisées par chaque ministère.

53 Selon l'information recueillie, des échanges ont eu lieu de façon régulière afin de discuter de l'évolution des travaux, d'assurer une certaine complémentarité des mesures et d'harmoniser celles à inclure dans le plan d'action. Cependant, les enjeux et les sommes en cause sont beaucoup trop importants pour que l'évaluation de la pertinence et de la qualité des mesures se fasse de façon informelle. Il est essentiel qu'une telle évaluation se fonde sur des critères définis et soit clairement documentée, ce qui n'a pas été le cas.

54 En outre, le MDDEP n'a pu démontrer que l'élaboration du plan 2006-2012 a reposé sur une évaluation méthodique de la performance liée à chacune des mesures contenues dans le plan d'action précédent. Le MDDEP s'est privé d'une information importante qui aurait pu servir d'assise aux décisions entourant la préparation du plan 2006-2012.

55 Tout indique que l'élaboration du plan d'action 2013-2020 empruntera la même voie. L'information présentement disponible ne permet pas d'apprécier la performance associée aux mesures comprises dans le plan actuel ; par conséquent, il n'est pas possible de départager les mesures ayant un véritable potentiel de celles dont l'apport est discutable. Pourtant, le travail d'élaboration est déjà amorcé : un groupe de travail composé d'experts du domaine est à l'œuvre et une consultation publique s'est tenue au début de 2012.

56 Depuis l'élaboration du plan en 2006, le MDDEP a révisé à deux reprises son contenu, la première fois en 2008 et la seconde en 2011. Ces exercices ont mené à des modifications de certaines des mesures adoptées ainsi qu'à des réallocations budgétaires. Cependant, tout comme lors de l'élaboration initiale, les changements n'ont pas été appuyés par une démarche analytique documentée, basée sur des critères clairs et précis soutenant les choix qui ont été faits.

57 Un tel processus d'élaboration et de révision laisse trop de place à l'improvisation et ne garantit pas que les fonds publics sont attribués de façon efficiente. Or, l'ampleur du budget en cause et l'importance des enjeux pour la société exigent la mise en place d'un processus beaucoup plus rigoureux.

Prise en compte des principes de développement durable

58 Au moment de l'élaboration du plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques, le MDDEP travaillait aussi à l'adoption de la *Loi sur le développement durable*. En effet, le projet de loi déposé en juin 2005 a été adopté en avril 2006. Le ministère a manqué une belle occasion de faire preuve d'exemplarité puisqu'il n'a pas établi de lien clair et direct entre les principes de développement durable et le contenu du plan d'action sur les changements climatiques.

59 Le MDDEP n'a pas non plus profité des révisions de 2008 et de 2011 pour rectifier la situation. Pourtant, il donne le plan d'action sur les changements climatiques en exemple dans la stratégie gouvernementale de développement durable, publiée en décembre 2007 : il présente le plan comme une action en cours pour la réalisation d'un objectif de cette stratégie.

Contenu du plan d'action

60 Le plan d'action ne fournit pas les renseignements suffisants pour apprécier la pertinence des mesures qui sont utilisées afin d'atteindre les objectifs et pour faciliter le suivi de la mise en œuvre des mesures.

61 Le plan d'action présente le contexte et les mesures retenues, désigne les ministères responsables de leur mise en œuvre et précise le budget qui est alloué. Notons que la plupart des mesures sont accompagnées d'une cible de réduction des émissions de GES.

62 Cependant, le plan d'action ne renseigne pas suffisamment les lecteurs. De nombreux éléments requis dans un tel document ne s'y trouvent pas :

- les motifs pertinents pour le choix des mesures, dont le budget nécessaire pour réduire d'une tonne les émissions de GES et les autres bénéfices anticipés ;
- l'échéancier de réalisation et les cibles intermédiaires qui y sont associées, lesquels permettent d'évaluer le degré de mise en œuvre des actions ;
- les indicateurs de suivi qui seront utilisés ;
- les ressources autres que financières nécessaires à la mise en œuvre, le cas échéant.

63 Ces renseignements sont essentiels pour assurer la rigueur du processus et en démontrer le sérieux. Il suffit d'en expliquer clairement les limites et, au besoin, de les rectifier ou de les compléter lors des exercices de mise à jour du plan, de réallocation des ressources ou de reddition de comptes.

Recommandations

64 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

2 **Évaluer sur la base de critères pertinents les mesures possibles pour le prochain plan d'action et documenter l'exercice.**

3 **Procéder à une analyse rigoureuse de la performance des mesures contenues dans le plan actuel afin d'alimenter la réflexion quant aux choix à faire dans le futur.**

4 **Démontrer lors de l'élaboration du prochain plan que les principes de développement durable sont pris en compte.**

5 **Bonifier le contenu du prochain plan d'action, notamment en incluant les éléments expliquant le choix des mesures (coûts estimés, bénéfices anticipés) et en présentant les indicateurs de suivi et les cibles intermédiaires.**

2.4 Suivi du plan

65 Le suivi régulier de la mise en œuvre d'un plan ainsi que l'évaluation périodique des résultats obtenus sont des actions essentielles à accomplir. Elles permettent de réagir promptement, le cas échéant, pour modifier les façons de faire ou encore réajuster le budget alloué ou les cibles à atteindre, dans le but de réaliser les objectifs établis. Elles constituent également un outil pour la préparation d'une reddition de comptes de qualité en temps opportun.

66 Le suivi et l'évaluation doivent aussi être systématiques, clairs et documentés ; cela assure qu'une information juste et suffisante est disponible et, par conséquent, utile pour orienter la prise de décision ultérieure.

67 Le MDDEP effectue un suivi de la mise en œuvre du plan d'action sur les changements climatiques ; cependant, le suivi est insuffisant et le ministère n'évalue pas le degré d'atteinte des objectifs et des cibles.

Mise en œuvre et évaluation des résultats

68 Le MDDEP et les autres ministères concernés remplissent trois fois par année une fiche de suivi de la mise en œuvre de chacun des programmes dont ils sont responsables, et ce, depuis l'automne 2008. Ces fiches prévoient l'inscription de différents renseignements, tels que les indicateurs de suivi, les réductions des émissions de GES, l'état d'avancement des actions, les données financières, le nombre et la nature des projets acceptés.

La mise en œuvre de chacune des mesures comprises dans le plan s'articule autour de programmes établis par les ministères concernés.

69 Cependant, plusieurs des fiches de suivi collectées par le MDDEP ne contiennent pas toutes les données demandées ; en outre, celles qui y figurent sont parfois incomplètes, imprécises ou erronées.

70 À titre illustratif, l'objectif de diminuer les émissions de GES concerne 19 des 26 mesures comprises dans le plan et une cible sur la réduction des émissions de GES est associée à chacune. Or, il n'y a pas de résultats à l'égard de cette cible dans les deux tiers des fiches correspondant aux 19 mesures et ces fiches ne comportent pas d'explications à ce sujet.

71 Le MDDEP ne s'assure pas d'obtenir cette information indispensable, bien que certaines données soient disponibles dans les ministères concernés. Par exemple, le rapport annuel de gestion d'un de ces ministères présente des réductions d'émissions de GES liées à certaines des mesures dont il est responsable ; ces données ne se trouvent malheureusement pas dans les fiches utilisées par le MDDEP pour faire le suivi du plan d'action et produire la reddition de comptes à cet égard.

72 Un autre cas illustre la faible qualité de l'information contenue dans les fiches de suivi : l'une des fiches présente deux données différentes concernant le nombre de tonnes d'émissions de GES que le programme vise à réduire. De même, la cible inscrite dans le plan d'action ne correspond ni à l'une ni à l'autre de ces données. Aucune explication n'est fournie pour justifier ces différences.

73 D'autre part, selon le plan d'action initial et les ententes administratives conclues par la suite entre le MDDEP et les ministères concernés, ces derniers devaient soumettre des indicateurs pour le suivi des progrès réalisés à la suite de la mise en œuvre du plan autres que les indicateurs relatifs à la réduction des émissions de GES. Or, l'exercice n'a pas été achevé ; le MDDEP n'a donc pas déposé de document à ce sujet au Conseil des ministres, même s'il s'était engagé à le faire. Il a procédé à quelques rappels auprès des ministères pour obtenir ces indicateurs, mais il n'a pas eu de véritable succès.

74 En 2011, un peu plus de la moitié des 59 fiches correspondant à l'ensemble des mesures contiennent au moins un tel indicateur. Même pour ces fiches, l'information n'est pas toujours suffisante : le quart ne présente qu'un libellé ou un descriptif et il n'y a pas de résultats qui y sont liés.

75 Au total, plus du tiers des 59 fiches ne présentent pas de résultats sur les réductions des émissions de GES ni sur les autres indicateurs pour le suivi de la mise en œuvre des mesures. Ces fiches, qui contiennent de l'information très limitée, touchent 14 des 26 mesures.

76 Les lacunes relevées dans les fiches peuvent notamment s'expliquer par l'absence d'un système de contrôle et de validation au sein du ministère. Selon les propos recueillis, des échanges d'information par voie téléphonique ou électronique ont lieu entre les représentants du MDDEP et ceux des autres ministères concernés. Toutefois, le MDDEP ne documente pas les contrôles exercés ni les corrections aux fiches qui devraient en découler. En pratique, ces échanges n'ont pas permis au ministère d'obtenir des fiches présentant une information de meilleure qualité.

77 Par ailleurs, comme le MDDEP est le coordonnateur du plan d'action, on s'attend à ce qu'il soit exemplaire quant à la qualité des fiches qu'il produit pour les mesures dont il est responsable. La qualité de ses fiches est d'autant plus importante que ces mesures représentent plus de 60 % du potentiel de réduction établi dans le plan d'action. Pourtant, ses fiches ne sont pas mieux remplies que celles qu'il reçoit des autres ministères. Par exemple, comme pour les autres ministères, près du tiers de ses fiches ne présentent ni de résultats sur les réductions des émissions de GES ni d'indicateurs pour le suivi de la mise en œuvre du plan.

78 Le MDDEP réalise un suivi qui porte sur le volet financier – budget, engagements, dépenses – et le nombre de projets ; pour ce faire, il effectue une compilation de données financières. Or, ces données sont souvent différentes de celles contenues dans les fiches, mais il n'y a pas d'explications justifiant les différences. Il n'est pas non plus toujours possible de faire l'adéquation entre l'information comprise dans la compilation et ce qui est finalement publié dans les bilans.

79 En somme, le suivi aborde peu un important volet, soit celui de la performance liée aux mesures, laquelle s'établit par rapport aux cibles de réduction des émissions de GES fixées dans le plan ou par rapport à d'autres indicateurs. Le suivi ne démontre donc pas si l'investissement a produit les résultats escomptés.

Ajustement des interventions

80 Le MDDEP détient de l'information indiquant que les cibles fixées pour certaines mesures ne pourront être atteintes. Pourtant, nous n'avons pu obtenir l'assurance que l'information est communiquée à tous les intervenants et que des actions correctives ont été entreprises ou demandées.

81 Par exemple, le MDDEP est responsable de la plus importante mesure incluse dans le plan d'action, c'est-à-dire celle relative aux matières résiduelles, dont la cible compte pour le quart dans l'atteinte de l'objectif du plan de réduire les émissions de GES. Le suivi montre que cette cible ne pourra être atteinte en 2012 et que, par conséquent, elle doit être réduite de façon importante.

82 Pareille baisse peut compromettre significativement l'atteinte de l'objectif du plan. Pourtant, le ministère n'a pas clairement pris position quant à la façon dont il prévoit maintenir la contribution globale du plan à la diminution des GES. Une information d'une telle importance devrait faire l'objet d'une reddition de comptes claire et publique.

83 D'autre part, à l'automne 2010, le MDDEP a entrepris un exercice de réallocation budgétaire par lequel il visait à s'assurer que les sommes disponibles pour atteindre les objectifs du plan étaient utilisées de façon optimale. Les cibles de réduction des émissions de GES n'ont toutefois pas fait l'objet d'une révision, malgré la modification parfois substantielle du budget alloué à certaines mesures. Cet exercice ponctuel de réallocation s'est donc limité à l'aspect financier du plan.

Recommandations

84 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

6 **S'assurer que des indicateurs sont établis pour suivre les progrès réalisés lors de la mise en œuvre du prochain plan.**

7 **Fonder son suivi sur une information de gestion complète et fiable.**

8 **Apporter avec diligence les ajustements nécessaires aux interventions, aux mesures et aux cibles.**

2.5 Reddition de comptes

85 La reddition de comptes consiste à faire état de la performance enregistrée en fonction des objectifs fixés. Le principe de transparence exige que toute stratégie ou que tout plan d'action fasse l'objet d'une reddition de comptes. Cette dernière favorise une meilleure compréhension des enjeux et contribue à mobiliser l'ensemble des acteurs pour atteindre les objectifs. Elle est également un outil favorisant l'imputabilité devant les autorités et, ultimement, la population afin que chacun puisse apprécier la saine utilisation des fonds publics.

86 Afin d'aider les gestionnaires à relever le défi que présente la reddition de comptes, des organisations telles que la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec ont publié, dès le début des années 2000, des principes guidant l'élaboration d'une reddition de comptes de qualité. Celle-ci consiste principalement à communiquer, dans un langage compréhensible et dans des délais raisonnables, une information significative, complète, comparable et fiable sur les résultats obtenus par rapport aux engagements pris. L'information accorde la priorité aux aspects essentiels de la performance et établit le lien entre les résultats, les objectifs et les ressources investies.

87 La reddition de comptes demeure trop souvent anecdotique puisqu'elle ne se concentre pas sur les aspects importants des activités réalisées ; en outre, elle n'est pas significative des résultats obtenus.

88 Le dernier bilan publié, soit celui de juillet 2011, mentionne que le « bilan constitue un outil de reddition de comptes démontrant la contribution indéniable des différentes actions [du plan] sur les résultats observés ». Comme nous le démontrons ci-après, une telle affirmation n'est pas appuyée sur une information suffisante.

89 Les lacunes relevées dans le contenu des bilans sont entre autres le reflet du processus de suivi des résultats mis en place. Notons le faible arrimage des bilans et du plan d'action, le peu d'information sur l'efficience des mesures, le manque d'évaluation de la fiabilité des données de même que l'ambiguïté liée à la période sur laquelle porte la reddition de comptes.

Arrimage du bilan et du plan d'action

90 Des données importantes ne figurent pas dans les bilans et celles qui sont présentées ne sont pas toujours liées aux objectifs du plan d'action.

91 D'abord, les bilans ne font pas le lien entre les sommes investies dans chaque mesure et le budget initialement alloué à chacune. Prenons par exemple deux mesures : le dernier bilan, soit celui de 2011, présente pour chacune des mesures des sommes engagées totalisant 20 millions de dollars. Selon l'information fournie dans le plan, ces sommes représentent la totalité du budget d'une mesure, alors qu'elles correspondent au tiers du budget de l'autre. Cependant, à la seule lecture du bilan, le lecteur ne peut savoir où en est la mise en œuvre de chacune des mesures.

92 Ensuite, le bilan publié en 2011 ne rappelle pas la cible de réduction des émissions de GES qui a été fixée dans le plan pour 19 mesures.

93 L'information portant sur la réduction des émissions de GES pour chacune de ces mesures n'est pas toujours présentée dans les bilans. Ainsi, on ne trouve aucune information à cet égard pour plus de 50 % des mesures dans le bilan de 2011, et ce dernier n'en présente pas les raisons. Lorsque des données sont fournies, elles sont difficilement comparables. Notamment, ce bilan mentionne parfois la réduction déjà observée des émissions de GES depuis le début du plan alors que, dans d'autres cas, il donne seulement l'estimation de la réduction attendue des projets financés.

94 Comme les bilans ne mettent pas en relation l'effet des mesures avec les cibles incluses dans le plan, ils n'expliquent pas les écarts qui pourraient exister. Par conséquent, ils ne précisent pas non plus les moyens qui pourraient être mis en œuvre pour redresser la situation, le cas échéant. En outre, les bilans ne commentent pas les effets inattendus qui se sont produits ou encore les facteurs autres que les mesures comprises dans le plan qui ont contribué à l'atteinte des cibles ou qui l'ont retardée.

95 Un lecteur peut alors difficilement faire le suivi de ce qui a été accompli au fil des ans par rapport au plan initial et apprécier le chemin qu'il reste à parcourir.

Efficience des mesures

96 Les bilans ne permettent pas d'estimer l'efficience de chacune des mesures comprises dans le plan. Pourtant, cette estimation s'avère d'autant plus importante que les programmes retenus pour la mise en œuvre des mesures n'avaient pas été définis dès le départ par les ministères concernés. Les résultats obtenus par la mise en œuvre des mesures peuvent donc être fort différents de ceux prévus dans le plan selon les programmes finalement retenus et l'efficacité de ceux-ci, ce qui a un impact sur les coûts pour réduire d'une tonne les émissions de GES.

97 Pour toutes les mesures visant la réduction des émissions de GES, on ne trouve nulle part dans les bilans l'information permettant de déterminer ce qu'il en a coûté pour réduire d'une tonne les émissions de GES. Cette situation empêche toute comparaison entre les coûts estimés et les coûts réels par mesure et entre les coûts de chacune des mesures.

98 Bien entendu, le coût moyen n'est pas le seul volet à considérer pour évaluer l'efficience des mesures. Par exemple, il peut y avoir des incidences positives, telles que la création d'emplois ou la revitalisation de certaines régions, ce qui pourrait justifier des coûts supérieurs. Une reddition de comptes de qualité démontrerait les bénéfices engendrés par l'investissement de fonds publics dans des mesures qui paraissent, de prime abord, très coûteuses. Cependant, ces renseignements ne figurent pas dans les bilans.

Degré de précision et fiabilité des données

99 La quantification de la réduction des émissions de GES repose sur des hypothèses et des estimations, et les méthodes utilisées pour le calcul se raffinent continuellement. Fournir des renseignements sur le sujet afin que le lecteur puisse apprécier dans son juste contexte l'information qui lui est présentée s'avère donc nécessaire.

100 Dans les bilans, les méthodes sur lesquelles se basent les calculs ne sont pas présentées et les marges d'erreur ainsi que la fourchette à l'intérieur de laquelle se situent les résultats ne sont pas mentionnées. Les bilans ne comportent pas non plus de description des mécanismes de contrôle mis en place pour assurer la fiabilité des données qui y sont présentées.

101 En outre, les renseignements compris dans les bilans ne correspondent pas toujours fidèlement aux données tirées du suivi financier ni à l'information contenue dans les fiches de suivi fournies par les ministères concernés par la mise en œuvre des mesures comprises dans le plan d'action. Par exemple, même si un ministère a informé le MDDEP de la surévaluation d'une cible de réduction des émissions de GES, le bilan n'en fait pas état. Cela empêche d'apprécier de manière fiable l'avancement de la mise en œuvre du plan d'action et sa rentabilité.

Période de reddition de comptes

102 Déterminer clairement la période sur laquelle porte le bilan de mise en œuvre constitue un élément fondamental pour son élaboration. Pourtant, une confusion existe quant à la période couverte par les bilans. Bien qu'ils soient préparés sur une base annuelle, les bilans n'isolent pas les résultats obtenus durant une période précise, par exemple l'année civile ou financière. L'information concernant les activités réalisées est presque exclusivement cumulative : elle comprend les données colligées depuis le début de la mise en œuvre des mesures. Cette information est utile mais insuffisante, car elle ne permet pas de déterminer les résultats réels de la dernière année, de les comparer avec ceux des années antérieures et d'en démontrer l'évolution au fil du temps.

103 Dans certains cas, la période sur laquelle porte le bilan varie en fonction des activités et des évènements présentés. À titre d'illustration, un important exercice de réallocation des budgets, qui s'est conclu par l'adoption d'un décret en juin 2011, a été entrepris l'automne précédent. Toutefois, le bilan publié en juillet 2011 ne mentionne nullement cet exercice de réallocation, pas plus qu'il n'indique les raisons ayant conduit à celui-ci. Pourtant, ce même bilan fait état pour certaines mesures d'évènements survenus en juin et en juillet 2011, tel le dépôt de projets de règlement à des fins de consultation.

104 Pareille situation rend impossible toute comparaison des résultats obtenus d'une année à l'autre et empêche de dégager des tendances valables.

Recommandation

105 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

9 Préparer une reddition de comptes qui permet d'apprécier l'atteinte des objectifs du plan d'action et qui présente notamment :

- **les résultats atteints par rapport aux cibles établies ;**
- **de l'information permettant d'apprécier le degré de précision et la fiabilité des données ;**
- **la période sur laquelle porte le bilan ;**
- **une information comparative.**

Commentaires de l'entité vérifiée

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

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

« **Commentaires généraux.** Le ministère adhère à l'ensemble des recommandations énoncées et entend y donner suite, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du PACC [plan d'action sur les changements climatiques] 2013-2020 annoncé le 20 mars dernier lors du Discours sur le budget.

« En s'inspirant de l'expérience gouvernementale et de celle acquise au cours des cinq dernières années dans la mise en œuvre du PACC 2006-2012, le MDDEP modifiera son mode de gestion dans le but de formaliser les processus de suivi de mise en œuvre du nouveau plan et de s'assurer d'une reddition de comptes complète permettant d'évaluer plus efficacement l'atteinte des objectifs visés.

« **Structure de gouvernance.** Le ministère mettra en place un "Bureau de projets" qui agira comme unité ministérielle responsable du suivi des mesures de l'ensemble du prochain plan d'action et de la reddition de comptes afférente. Un cadre de gestion basé sur les meilleures pratiques en gestion de projets sera élaboré afin de faciliter la réalisation du prochain plan d'action et sa reddition de comptes. Les mécanismes de coordination actuels, notamment le Comité interministériel sur les changements climatiques et les ententes administratives avec les ministères concernés, seront revus et une nouvelle définition des rôles et responsabilités des parties prenantes sera proposée afin de favoriser l'atteinte des objectifs gouvernementaux à l'égard des changements climatiques. Le cas échéant, des mécanismes de coordination additionnels seront également mis en place.

« Cette nouvelle structure de gouvernance sera soutenue par le Bureau de projets qui verra au bon déroulement des actions du PACC 2013-2020. Cette équipe verra notamment à l'établissement d'une planification détaillée de la mise en œuvre du plan dans le but d'en suivre les résultats. Cette nouvelle structure verra également au suivi du cadre financier afin de favoriser une utilisation optimale et efficiente des ressources financières.

« Le Bureau de projets pourra mener des analyses à partir des informations colligées. Il pourra ainsi porter un regard critique sur le rendement des actions et au besoin communiquer l'information de gestion utile aux partenaires et aux autorités concernées en vue d'une prise de décision diligente et éclairée. L'ensemble de ces actions permettra de réduire les risques reliés à l'atteinte des objectifs du plan et de permettre les correctifs en temps opportun.

« Enfin, le mode de gestion retenu permettra de s'assurer, pour la mise en œuvre du PACC 2013- 2020, d'une reddition de comptes complète et documentée.

« **Élaboration du plan d'action.** Le ministère reconnaît le bien-fondé des recommandations portant sur l'élaboration du plan d'action. Mentionnons toutefois que le plan 2013-2020 est actuellement en phase de rédaction et que son cadre financier a déjà été annoncé dans le cadre du Budget 2012-2013 du gouvernement du Québec. Dix-huit mois de travail ont permis à une douzaine de sous-comités d'identifier des mesures potentielles. Celles-ci ont, par la suite, été analysées en fonction d'une liste de critères définis et cet exercice est documenté. Certaines recommandations du commissaire au développement durable à cet égard ont déjà été prises en compte dans le processus d'élaboration du plan 2013-2020, tandis que d'autres le seront dans les exercices subséquents de révision ou de réallocation. En effet, le plan d'action 2013-2020, tributaire des revenus du marché du carbone, sera évolutif et souple et des efforts importants seront consacrés afin de mieux rendre compte des actions posées et de permettre de manière régulière les ajustements requis.

« **Suivi du plan.** En ce qui a trait au suivi du PACC 2006-2012, le ministère tient à préciser que les programmes et actions en découlant se sont déployés de façon progressive depuis 2008, atteignant pour la plupart leur rythme de croisière en 2010 et en 2011. Les données n'étaient donc pas disponibles pour permettre une évaluation d'ensemble de la performance des mesures. Selon l'état d'avancement des programmes et lorsque les résultats seront ainsi mieux connus et documentés, une évaluation plus approfondie sera réalisée.

« Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du PACC 2013-2020, les nouveaux mécanismes de coordination formels qui seront établis avec les ministères et organismes assureront au MDDEP l'obtention d'une information complète et fiable lui permettant éventuellement d'identifier les écarts et de favoriser la mise en place de correctifs dans les délais appropriés. En outre, les ententes administratives conclues avec les ministères seront revues de manière à mieux définir les rôles et responsabilités, de même que les exigences de suivi et de reddition auprès du MDDEP. Un cadre de gestion sera élaboré pour mieux préciser les rôles et responsabilités de chaque ministère et organisme concerné eu égard aux mesures comprises dans le plan et aux programmes qui en découlent. Ce cadre comprendra également les balises requises en ce qui a trait aux buts et objectifs recherchés ainsi qu'à la qualité des données associées à la quantification.

« Enfin, le ministère a déjà entrepris la rédaction d'un guide afin de soutenir les ministères et organismes responsables de mesures afin de les supporter dans l'élaboration des indicateurs les plus appropriés à mettre en place de manière à assurer un suivi rigoureux. Il a aussi prévu revoir, tant dans leur forme que dans leur contenu, les fiches de suivi et autres outils de gestion permettant de suivre l'atteinte des objectifs.

« **Reddition de comptes.** L'ensemble des mesures identifiées précédemment permettra au MDDEP d'améliorer la reddition de comptes dans le cadre du PACC 2013-2020.

« De plus, le MDDEP procèdera à des ajustements dans le cadre de ses prochains bilans de manière à permettre au lecteur de mieux apprécier l'atteinte des objectifs fixés. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Mesures contenues dans le plan 2006-2012 : financement et responsabilités

Annexe 3 Principes de la *Loi sur le développement durable* touchant les interventions gouvernementales sur les changements climatiques

Annexe 4 Rôles et responsabilités

Sigles

GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

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

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur le développement durable*, la *Loi sur la qualité de l'environnement* ainsi que la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
Évaluer si le plan visant la réduction des émissions de GES et l'adaptation aux changements climatiques, élaboré par le MDDEP, découle d'un processus rigoureux et oriente clairement les actions des entités gouvernementales vers l'atteinte des objectifs fixés.	■ L'analyse à la base du plan est documentée et s'appuie notamment sur : – l'évaluation des niveaux des émissions de GES à partir de méthodologies reconnues et de données pertinentes et fiables ; – le recensement des besoins d'adaptation aux changements climatiques. ■ Le choix des mesures de réduction des émissions de GES et d'adaptation résulte d'un processus qui inclut : – un recensement des mesures possibles pour la réduction des émissions de GES et l'adaptation aux changements climatiques, recensement qui comprend une quantification des effets potentiels des mesures de même qu'une évaluation des coûts et des risques qui y sont associés ; – une estimation de la situation future en l'absence d'interventions visant la réduction des émissions de GES ; – l'utilisation de critères économiques, sociaux et environnementaux qui permet la détermination des mesures optimales par rapport aux fins déterminées ; – la prise en compte des résultats des évaluations effectuées pour les plans précédents ; – une analyse de la cohérence des mesures retenues par rapport aux orientations gouvernementales ayant une influence significative sur les émissions de GES. ■ Le plan gouvernemental précise : – les mesures adoptées ; – les objectifs et les cibles qui doivent être atteints, et les indicateurs qui seront utilisés ; – les responsabilités ; – les ressources requises pour la mise en œuvre de chacune des mesures ; – les échéances à respecter.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
Évaluer si le MDDEP coordonne la mise en œuvre du plan visant la réduction des GES et l'adaptation aux changements climatiques, en fait le suivi de manière à assurer l'atteinte des objectifs et, le cas échéant, veille à ce que les correctifs qui s'imposent soient apportés.	■ Des mécanismes de coordination assurent la cohérence quant à la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan, et ce, autant pour les mesures dont le MDDEP a la responsabilité que pour celles confiées à d'autres ministères et organismes. ■ Le ministère obtient en temps opportun les données pertinentes et fiables pour suivre la mise en œuvre du plan (avancement, coûts, incidences ainsi qu'efficience et efficacité des mesures). ■ Lorsque le suivi indique que l'atteinte des objectifs est improbable, le MDDEP s'assure que les correctifs nécessaires sont apportés avec diligence, notamment par l'intermédiaire de : – modifications au plan et aux mesures qui y sont comprises ; – interventions de sensibilisation, de rappel et d'accompagnement auprès des entités concernées.
S'assurer que le MDDEP réalise en temps opportun une reddition de comptes de qualité du plan visant la réduction des GES et l'adaptation aux changements climatiques.	■ La reddition de comptes doit notamment : – faire état des résultats quantifiés obtenus par rapport aux objectifs contenus dans le plan, expliquer la performance obtenue et démontrer l'utilisation efficiente des sommes investies par rapport aux résultats ; – préciser, s'il y a lieu, les limites quant à la qualité des données présentées et faire état du contexte et des facteurs importants influant sur la performance ; – présenter une information comparative par rapport à celle des années précédentes et à celle d'autres administrations ; – être effectuée sur une base annuelle ; – présenter les effets obtenus par rapport aux objectifs fixés.

Portée des travaux

Lors de nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MDDEP et nous avons aussi analysé les documents pertinents que nous avons obtenus. Nous avons également rencontré des représentants de deux autres ministères responsables de mesures énoncées dans le plan d'action sur les changements climatiques afin de prendre connaissance de leur point de vue respectif. D'autre part, pour nous assister dans nos travaux, nous avons constitué un comité consultatif qui est intervenu à des étapes charnières de la mission.

Les travaux de vérification se sont déroulés principalement d'octobre à février 2012 et ont porté principalement sur les activités du MDDEP de 2005 à 2012, bien que certains commentaires puissent avoir trait à des activités antérieures.

Annexe 2 Mesures contenues dans le plan 2006-2012 : financement et responsabilités

Mesure	Responsables	Cible de réduction des émissions de GES (kilotonnes)	Budget 2008 (M$)	Budget 2011 (M$)	Budget pour réduire d'une tonne les émissions de GES ($)[1]
Réduction ou évitement d'émissions de GES					
Énergie					
1. Mettre en place des programmes de financement visant l'efficacité énergétique pour les particuliers, les industries, les institutions, les commerces et les municipalités québécoises	MRNF[2]	990	185,0	207,0	187
2. Amender le *Code de construction* du Québec de façon à améliorer le rendement énergétique des nouveaux bâtiments et habitations construits au Québec	MRNF[2, 3]	50	–	4,5	31[4]
Transport et monde municipal					
3. Utiliser les leviers d'intervention nécessaires afin que les manufacturiers de véhicules légers vendus au Québec respectent une norme d'émissions de GES à compter de 2010	MDDEP	1 700	–	–	–
4. Viser que les distributeurs d'essence fournissent 5% d'éthanol dans l'ensemble de leurs ventes de carburants d'ici 2012	MRNF	780	30,0	30,0	38
5. Soutenir les municipalités pour la réalisation d'inventaires municipaux d'émissions de GES et de plans de lutte contre les changements climatiques ainsi que pour l'adoption de règlements pour contrer la marche au ralenti inutile des véhicules	MDDEP	460	14,2	16,2	31
6. Favoriser le développement et l'utilisation du transport collectif	MTQ	100	720,0	731,8	7 200
7. Favoriser le développement et l'utilisation de modes de transport alternatifs	MTQ	30	60,0	46,8	2 000
8. Favoriser l'implantation de projets intermodaux pour le transport des marchandises	MTQ	80	60,0	60,0	750
9. Mettre sur pied un programme d'aide gouvernementale à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le transport des marchandises	MTQ, MRNF[2]	1 050	45,0	46,4	43
10. Adopter une réglementation qui rendra obligatoire l'activation des limiteurs de vitesse sur tous les camions ainsi que le réglage de la vitesse maximale de ces véhicules à 105 km/h	MTQ	330	–	–	–

1. Les calculs ont été effectués à partir du budget établi lors de la révision de 2008.
2. L'Agence de l'efficacité énergétique était responsable des mesures 1, 2, 9 et 16. Elle partageait également la responsabilité des mesures 15 et 20 avec d'autres ministères. Toutefois, en 2011, ses activités ont été intégrées dans celles du MRNF.
3. Lors de la révision du plan en 2011, la Régie du bâtiment du Québec a été ajoutée dans la liste des organismes responsables de cette mesure.
4. Pour ces mesures, le budget a été attribué par décret en 2009 (1,5 million de dollars pour la mesure 2 et 0,4 million de dollars pour la mesure 16).

Mesure	Responsables	Cible de réduction des émissions de GES (kilotonnes)	Budget 2008 (M$)	Budget 2011 (M$)	Budget pour réduire d'une tonne les émissions de GES ($)[1]
Secteur industriel					
11. Réduire les émissions de GES du secteur industriel québécois	MDDEP	940	1,2	7,0	1
12. Mettre en œuvre le *Règlement sur les halocarbures*	MDDEP	700	–	–	–
Matières résiduelles					
13. Mettre en œuvre le *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles*	MDDEP	500	–	–	–
14. Soutenir financièrement le captage et le brûlage ou la valorisation des biogaz générés par les lieux d'enfouissement qui ne font pas l'objet d'une obligation à cet effet dans le cadre du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles*	MDDEP	3 700	38,0	20,0	10
Agriculture et valorisation de la biomasse					
15. Mettre en place des programmes d'aide pour le traitement du fumier ainsi que pour la valorisation énergétique des biomasses agricole, forestière et municipale	MAPAQ, MDDEP, MDEIE, MRNF[2]	1 800	124,0	112,0	69
Leadership gouvernemental					
16. Améliorer, d'ici 2010, l'efficacité énergétique dans les bâtiments publics de 10 à 14 % sous le niveau de 2003 et réduire de 20 % la consommation de carburant dans les ministères et les organismes publics	MRNF[2]	150	–	0,3	2[4]
17. Exiger que chaque ministère développe un programme visant à réduire les émissions de GES occasionnées par les déplacements des employés pour se rendre au travail	MTQ, MDDEP	20	9,0	9,0	450
Sensibilisation du public					
18. Soutenir diverses initiatives de sensibilisation du public et de partenariats	MDDEP	100	31,5	46,5	315
19. Implanter un programme de formation pour les entreprises et les organismes québécois sur les différents systèmes de crédits de CO_2	MDEIE	s.o.	3,0	3,0	s.o.
Recherche, développement et déploiement des technologies					
20. Instaurer un programme pour soutenir la recherche et l'innovation technologique visant la réduction et la séquestration des GES	MDDEP, MDEIE, MRNF[2]	1 100	135,0	137,0	123
Total – réduction ou évitement d'émissions de GES		**14 580**	**1 455,9**	**1 477,5**	**s.o.**

1. Les calculs ont été effectués à partir du budget établi lors de la révision de 2008.
2. L'Agence de l'efficacité énergétique était responsable des mesures 1, 2, 9 et 16. Elle partageait également la responsabilité des mesures 15 et 20 avec d'autres ministères. Toutefois, en 2011, ses activités ont été intégrées dans celles du MRNF.
4. Pour ces mesures, le budget a été attribué par décret en 2009 (1,5 million de dollars pour la mesure 2 et 0,4 million de dollars pour la mesure 16).

Mesure	Responsables	Cible de réduction des émissions de GES (kilotonnes)	Budget 2008 (M$)	Budget 2011 (M$)	Budget pour réduire d'une tonne les émissions de GES ($)[1]
Adaptation aux changements climatiques					
Santé et sécurité publiques					
21. Instaurer des mécanismes qui permettront de prévenir et d'atténuer les impacts des changements climatiques sur la santé et la sécurité publiques	MSSS, MSP	s.o.	34,0	35,2	s.o.
Environnement, ressources naturelles et territoire					
22. Consolider les réseaux de surveillance du climat, des ressources hydriques, des eaux souterraines et de la qualité de l'air	MDDEP	s.o.	24,0	25,2	s.o.
23. Réaliser diverses évaluations et recherches liées à la fonte du pergélisol, aux problèmes d'érosion côtière et à l'adaptation à ces impacts des changements climatiques	MTQ	s.o.	6,6	6,6	s.o.
24. Déterminer la vulnérabilité des forêts québécoises et du secteur forestier aux changements climatiques et intégrer les effets anticipés de ces changements dans la gestion forestière	MRNF	s.o.	6,0	6,0	s.o.
25. Renforcer les modes de gestion de l'eau et de la qualité de l'air	MDDEP	s.o.	12,4	16,0	s.o.
26. Soutenir la programmation du consortium Ouranos	MDDEP	s.o.	10,0	10,0	s.o.
Total – adaptation aux changements climatiques		**s.o.**	**93,0**	**99,0**	**s.o.**
Frais relatifs à la coordination (mise en œuvre des mesures, développement et suivi des mécanismes de financement et de reddition de comptes)	MDDEP	s.o.	1,0	4,1	s.o.
Total global		**14 580**	**1 549,9**	**1 580,6**	**s.o.**

1. Les calculs ont été effectués à partir du budget établi lors de la révision de 2008.

MAPAQ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MDEIE Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
MRNF Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
MSP Ministère de la Sécurité publique
MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ Ministère des Transports du Québec

Annexe 3 Principes de la *Loi sur le développement durable* touchant les interventions gouvernementales sur les changements climatiques

Santé et qualité de vie	La population québécoise a droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature. Or, les changements climatiques ont des effets sur la santé et la qualité de vie des personnes. Les interventions gouvernementales visent notamment à atténuer les effets sur la population. L'analyse des risques pour la santé et la qualité de vie de la population ainsi que des besoins relatifs à l'adaptation aux changements climatiques est essentielle pour déterminer les mesures adéquates permettant d'y arriver.
Protection de l'environnement, prévention, précaution, préservation de la biodiversité	La protection de l'environnement, la mise en place d'actions visant la prévention des risques ainsi que le maintien de la diversité biologique sont des éléments essentiels pour parvenir à un développement durable. À cet égard, la réduction des émissions de GES constitue l'une des actions nécessaires pour minimiser les effets des changements climatiques, entre autres sur le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels. Les interventions gouvernementales doivent donc être choisies judicieusement à partir d'un inventaire de mesures possibles et être accompagnées d'objectifs afin d'orienter clairement les actions.
Efficacité économique	Vu la rareté des ressources, l'efficacité économique constitue un des leviers importants pour assurer une prospérité économique favorable à l'innovation et au progrès social, tout en favorisant le respect de l'environnement. Les mesures gouvernementales liées aux changements climatiques et la combinaison de ces mesures doivent donc être efficientes. Leur mise en œuvre doit faire l'objet d'un suivi rigoureux pour évaluer le degré d'atteinte des objectifs et, le cas échéant, apporter des correctifs en temps opportun.
Accès au savoir, participation et engagement	L'accès à l'information environnementale par les différents intervenants, leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des interventions gouvernementales ainsi que leur engagement sont des facteurs essentiels pour établir des mesures réalistes et cohérentes ainsi que pour assurer l'efficacité de ces mesures. L'accès à une information complète, transparente et compréhensible favorise notamment : ■ l'apprentissage continu et le développement des capacités ; ■ l'engagement de l'ensemble de la population et des décideurs locaux dans les efforts de lutte contre les changements climatiques.
Subsidiarité, partenariat et coopération intergouvernementale	Afin d'assurer le succès de la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques, les rôles et les responsabilités doivent être délégués aux autorités compétentes. De même, des mécanismes de coordination doivent être définis afin de : ■ maintenir la cohérence quant aux interventions ; ■ collecter des données pertinentes en temps opportun auprès des différents intervenants pour alimenter les indicateurs qui permettent d'évaluer le niveau d'atteinte des objectifs et des cibles ; ■ sensibiliser et accompagner les différents intervenants, et effectuer des rappels. En outre, les interventions du Québec portant sur la réduction des émissions de GES doivent s'inscrire dans une action concertée des différents gouvernements canadiens et internationaux, et les actions entreprises sur un territoire doivent tenir compte de leur impact à l'extérieur de celui-ci.

Annexe 4 Rôles et responsabilités

MDDEP	De façon générale, le ministère est tenu de : ■ assurer la protection de l'environnement ; ■ élaborer et proposer au gouvernement des politiques, des plans et des programmes visant notamment la prévention, la réduction ou la suppression de la contamination de l'eau, de l'air et du sol ; ■ obtenir les renseignements nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces politiques, plans et programmes ; ■ effectuer la mise en œuvre de ces politiques, plans et programmes et en coordonner l'exécution. Plus particulièrement, il doit : ■ élaborer et proposer au gouvernement un plan d'action pluriannuel sur les changements climatiques comportant notamment des mesures visant la réduction des émissions de GES ; ■ assumer la mise en œuvre du plan d'action sur les changements climatiques et en coordonner l'exécution ; ■ financer, par l'intermédiaire des sommes disponibles à cet effet dans le Fonds vert, les mesures mises en œuvre dans le cadre de ce plan.
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune[1] **Ministère des Transports du Québec** **Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation** **Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation** **Ministère de la Sécurité publique** **Ministère de la Santé et des Services sociaux**	Ces ministères doivent : ■ mettre en œuvre les mesures contenues dans le plan d'action sur les changements climatiques qui sont sous leur responsabilité respective ; ■ viser l'atteinte de l'objectif de réduction ou d'évitement d'émissions de GES indiqué dans le plan lors de l'élaboration et de la réalisation des mesures sous leur responsabilité ; ■ respecter le budget accordé pour chacune des mesures sous leur responsabilité ; ■ transmettre annuellement au MDDEP une prévision des dépenses pour chacune des mesures sous leur responsabilité ; ■ soumettre des indicateurs pour suivre et évaluer annuellement les progrès réalisés pour les mesures sous leur responsabilité ; ■ conserver et produire en temps opportun toute information de gestion relative aux dépenses engagées dans le cadre du plan ; ■ transmettre annuellement au MDDEP un rapport de mise en œuvre pour chacune des actions qui sont sous leur responsabilité.

1. Depuis le 1er juillet 2011, ce ministère intègre les activités de l'Agence de l'efficacité énergétique, laquelle était auparavant responsable de certaines mesures incluses dans le plan d'action sur les changements climatiques.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2012

CHAPITRE

3

Application de la *Loi sur le développement durable* : 2011

Commission des Transports du Québec
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Ministère des Transports du Québec
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Faits saillants

Objectifs des travaux

Chaque année, nous consacrons un chapitre à l'application de la *Loi sur le développement durable*. Cette année, notre vérification avait pour objectif de nous assurer que la Commission des transports du Québec (CTQ), le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et le ministère des Transports du Québec (MTQ) réalisent une reddition de comptes qui permet d'apprécier objectivement les résultats quant à la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable.

Nous voulions également voir si l'information transmise par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) en ce qui a trait à la sensibilisation du personnel de l'Administration au développement durable permet de faire une bonne reddition de comptes sur ce sujet.

Ces travaux nous ont aussi amenés à faire des commentaires généraux sur l'évolution de la situation relativement à la mise en œuvre du développement durable.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant l'application de la *Loi sur le développement durable* en 2011.

L'utilité de la reddition de comptes demeure limitée pour apprécier objectivement les résultats relatifs à la mise en œuvre du plan d'action de développement durable des entités vérifiées et leur contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale. Des améliorations relatives à nos observations précédentes ont été notées concernant certains volets de la reddition de comptes. C'est le cas en ce qui a trait au traitement intégral du plan d'action, à la présentation des changements apportés à celui-ci, à l'information fournie sur le degré d'atteinte des cibles fixées et à l'information comparative présentée.

En contrepartie, des volets importants ne se sont guère améliorés. Ainsi, on trouve peu d'explications des écarts entre les objectifs visés et les résultats obtenus. De même, les entités ont toujours autant de difficulté à démontrer les effets de la mise en œuvre de leurs actions. Cela rend plus ardue l'appréciation de la progression réelle de l'Administration en matière de développement durable.

L'information sur la sensibilisation du personnel de l'Administration au développement durable est peu représentative de la situation réelle. Les moyens utilisés pour mesurer le degré d'atteinte de la cible gouvernementale et l'analyse faite à l'égard des résultats obtenus donnent une image inexacte du taux de sensibilisation du personnel. D'abord, la mesure était basée sur la réponse fournie à trois questions très élémentaires. Ensuite, les répondants n'ont eu qu'à répondre positivement à deux de ces trois questions pour être considérés comme étant sensibilisés. Enfin, le faible nombre de répondants soulève des préoccupations. C'est pourtant sur cette base que le MDDEP a conclu que l'objectif de sensibilisation était atteint.

Il y a toujours peu d'informations utiles et pertinentes sur la mise en œuvre du développement durable et le degré d'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale. Après plus de quatre ans de mise en œuvre de la stratégie, le bilan ne permet pas de faire le lien entre les résultats obtenus par les organisations et les objectifs de la stratégie. La mise à jour des indicateurs de suivi de ces objectifs n'éclaire pas non plus très bien le lecteur sur l'efficacité de la stratégie. Les limites de la reddition de comptes étaient prévisibles en raison de l'accumulation des lacunes dans la démarche de développement durable. Il sera nécessaire d'améliorer la qualité de l'information disponible afin d'avoir un portrait exact de la situation et d'ajuster le tir au besoin.

Recommandations

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

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

Recommandation à la CTQ, au MAPAQ, au MELS et au MTQ.

1 Améliorer la qualité de la reddition de comptes sur leur plan d'action de développement durable relativement aux éléments suivants :

	CTQ	MAPAQ	MELS	MTQ
Rendre compte de l'intégralité du plan d'action de développement durable			✓	
Présenter et expliquer les changements apportés			✓	
Démontrer clairement le degré d'atteinte des résultats	✓			
Expliquer les résultats obtenus par rapport à la cible fixée	✓	✓	✓	✓
Présenter les effets des actions	✓	✓	✓	✓
Comparer les résultats dans le temps	✓		✓	

Recommandation au MDDEP

2 Réévaluer le taux de sensibilisation des employés de l'administration publique en matière de développement durable sur des critères qui permettent d'apprécier dans quelle mesure ils ont une connaissance suffisante et une bonne compréhension :

- **des enjeux liés au développement durable ;**
- **de la démarche gouvernementale et de son degré d'avancement ;**
- **de la contribution attendue d'eux à la mise en œuvre d'un développement durable.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** **6**

2 **Résultats de la vérification** **8**

2.1 **Reddition de comptes sur les plans d'action de développement durable** **8**

Recommandation

2.2 **Mesure de la sensibilisation du personnel de l'Administration** **12**

Recommandation

2.3 **Mise en œuvre du développement durable** **15**

Commentaires des entités vérifiées **18**

Annexe et sigles **21**

Équipe

Caroline Rivard
Directrice de vérification

Mélanie Blackburn
Isabelle Bouchard

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* ».

1 Mise en contexte

1 La *Loi sur le développement durable*, adoptée à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale, est entrée en vigueur en avril 2006. Ainsi, depuis six ans, l'Administration doit instaurer un nouveau cadre de gestion afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Ce devoir est clairement énoncé dès le premier article.

2 Depuis l'entrée en vigueur de la loi, plusieurs actions ont été posées afin de répondre à ses exigences. Rappelons notamment les suivantes :

- l'élaboration de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* et son approbation par le gouvernement en décembre 2007 ;
- la publication avant avril 2009 de plus de 130 plans d'action de développement durable par les entités assujetties à la loi ;
- l'élaboration d'une liste d'indicateurs de développement durable et son approbation par le gouvernement en décembre 2009.

3 Les plans d'action de développement durable sont le mécanisme privilégié par la loi pour mettre en œuvre la stratégie gouvernementale. Les entités assujetties à la loi ont déterminé dans ces plans les objectifs de la stratégie qu'elles entendent poursuivre pour contribuer à sa réalisation, ainsi que les activités et les interventions qu'elles prévoient effectuer.

Travaux du commissaire au développement durable

4 Dans chacun des rapports du commissaire au développement durable publiés au cours des quatre dernières années, nous avons consacré un chapitre à la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable* et aux outils de gestion élaborés dans ce cadre. Tout en rappelant constamment l'importance de la loi relativement à un développement plus durable de la société, nous avons soulevé plusieurs préoccupations quant aux outils mis en place pour relever les défis posés.

5 Nous avons aussi signalé que les entités ont de la difficulté à intégrer dans leurs principales activités opérationnelles les 16 principes énoncés dans la loi, principes qui constituent le fondement du développement durable. Les résultats des missions de vérification de l'optimisation des ressources menées par le commissaire ont permis d'illustrer ce fait à maintes reprises.

6 Le commissaire au développement durable a eu l'occasion, en février 2012, de présenter aux membres de la Commission de l'administration publique un sommaire des constats faits à ce jour. Les principaux constats sont repris dans le chapitre 1 du présent rapport.

7 Par ailleurs, l'année 2013 représentera une étape charnière dans la mise en œuvre de la loi, étant donné que cette dernière exige qu'un rapport sur son application soit rédigé au cours de cette année. Ce sera alors l'occasion pour l'Administration de tracer un bilan global de la démarche. Il était aussi prévu que la stratégie gouvernementale soit révisée à la fin de 2012, soit cinq ans après son entrée en vigueur. Cependant, une récente décision gouvernementale reporte cette échéance de deux ans, comme le permet la loi.

8 Entre-temps, nous avons porté notre regard sur la façon dont certaines entités ont répondu aux obligations liées à leur reddition de comptes annuelle sur la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable.

9 Dans le chapitre du rapport du commissaire au développement durable de 2010-2011 traitant de l'application de la *Loi sur le développement durable*, nous avions dressé un portrait de la qualité de la reddition de comptes des entités assujetties à la loi. Nous avions alors consulté les documents de reddition de comptes de 35 entités membres du Comité interministériel du développement durable (CIDD).

Ce comité, formé en 1991, est un lieu d'échanges, d'information et de promotion du développement durable. Il réunit, sous l'égide du MDDEP, des représentants de tous les ministères et de certains organismes gouvernementaux. Il participe à la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* ainsi qu'à la production des états d'avancement périodiques et des rapports de mise en œuvre exigés par la *Loi sur le développement durable*.

10 Au terme de nos travaux, nous avions suggéré des pistes d'amélioration à l'ensemble des entités. Nous souhaitions qu'elles s'en inspirent pour bonifier leur reddition de comptes.

11 Nous leur avions aussi mentionné que nous effectuerions des vérifications ultérieures afin de voir dans quelle mesure elles avaient pris en considération ces pistes d'amélioration. C'est notamment dans ce cadre que s'inscrit la présente vérification.

Rôles et responsabilités des entités en matière de reddition de comptes

12 L'article 17 de la loi énonce clairement les obligations des entités comprises dans l'Administration en matière de reddition de comptes sur leur plan d'action de développement durable. Il y est prévu que le rapport annuel de gestion de chaque entité doit contenir une rubrique spéciale qui fait état :

- des objectifs qu'elle s'est fixés ou, le cas échéant, des motifs pour lesquels aucun objectif particulier n'a été déterminé pour l'année ;
- des différentes activités ou interventions qu'elle a pu ou non réaliser dans l'année en vue d'atteindre les objectifs retenus ;
- du degré d'atteinte des résultats prévus ;
- des mesures prises à la suite de commentaires ou de recommandations formulés par le commissaire au développement durable.

13 Pour sa part, le MDDEP s'est vu confier des responsabilités qui ont des incidences importantes sur la qualité de la reddition de comptes. Parmi ces responsabilités, on trouve notamment celles de promouvoir le développement durable, d'harmoniser les interventions en la matière, de coordonner l'élaboration des bilans périodiques et de conseiller le gouvernement.

14 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés en annexe.

2 Résultats de la vérification

15 Nos travaux se sont articulés autour de deux axes. Premièrement, nous présentons nos constats relatifs à la reddition de comptes sur les plans d'action de développement durable des quatre entités ayant fait l'objet de notre vérification. Deuxièmement, nous traitons plus spécifiquement de l'information transmise aux entités par le MDDEP en ce qui a trait à la mesure de la sensibilisation du personnel de l'Administration au développement durable, activité désignée comme étant incontournable dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*.

16 Ces travaux nous ont amenés à faire des commentaires généraux sur l'évolution de la situation relativement à la mise en œuvre du développement durable. Ceux-ci se trouvent dans une section distincte à la fin du chapitre.

2.1 Reddition de comptes sur les plans d'action de développement durable

17 L'an dernier, nous avons dressé un portrait de la qualité de la reddition de comptes sur les plans d'action de développement durable. Il faisait état de la nécessité d'apporter les améliorations suivantes :

- inclure l'ensemble des actions du plan d'action de développement durable dans la reddition de comptes de même que les indicateurs et les cibles y afférentes ;
- présenter les changements apportés en cours de route 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.

18 Cette année, nous avons analysé plus spécifiquement la reddition de comptes de quatre entités afin de voir si elles avaient suivi les pistes d'amélioration formulées lors de notre mission précédente. Ces quatre entités sont la CTQ, le MAPAQ, le MELS et le MTQ.

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

20 Voici les résultats sommaires de notre vérification de la reddition de comptes sur les plans d'action des quatre entités concernées.

Éléments vérifiés	CTQ	MAPAQ	MELS	MTQ
Présentation dans une section distincte	✓	✓	✓	✓
Analyse des objectifs particuliers de la stratégie	✓	✓	✓	✓
Traitement intégral du plan d'action de développement durable	✓	✓		✓
Présentation et explication des changements apportés	s.o.[1]	s.o.[1]		✓
Mesure du degré d'atteinte des résultats		✓	✓	✓
Explication des écarts				
Présentation des effets des actions				
Information comparative		✓		✓

1. Comme ces entités n'ont pas modifié leur plan d'action, elles n'avaient pas à être évaluées sur cet élément.

21 Nous avions noté l'an dernier que les entités avaient respecté certaines exigences spécifiques de la loi et elles ont poursuivi dans la même veine cette année. Il s'agit de la présentation de la reddition de comptes sur le plan d'action dans une section distincte du rapport annuel de gestion et de l'analyse des objectifs particuliers de la stratégie dans le but de démontrer de quelle façon les entités entendent y contribuer.

22 De plus, des améliorations relatives à nos observations précédentes ont été notées concernant certains volets de la reddition de comptes des entités vérifiées. Ces améliorations font parfois suite à des directives claires en ce sens venant du Secrétariat du Conseil du trésor ou du MDDEP en concertation avec le CIDD. Cela démontre que les entités ont la capacité de s'ajuster rapidement lorsque la direction est tracée.

23 En contrepartie, certains aspects de la reddition de comptes se sont peu améliorés par rapport à nos observations de l'an dernier. Ce sont des éléments pour lesquels le MDDEP, à la suite d'une consultation des membres du CIDD, a choisi de ne pas proposer de correctif immédiatement.

24 Nous traitons en détail, dans cette section, des améliorations que nous avons constatées et des éléments qui nécessitent encore des correctifs. Par la suite, nous présentons certaines initiatives des entités qui pourraient contribuer à bonifier la qualité de leur reddition de comptes.

Traitement intégral du plan et explication des changements

25 L'an dernier, nous avions soulevé l'importance d'inclure l'intégralité des actions du plan d'action de développement durable dans la reddition de comptes. Nous avions également mentionné la nécessité de souligner et d'expliquer les modifications apportées aux actions prévues entre la publication du plan d'action et la reddition de comptes sur celui-ci. Le complément du guide du Secrétariat du Conseil du trésor relatif à la reddition de comptes 2010-2011 a été bonifié afin de préciser ces exigences.

26 Sur ces points, la reddition de comptes du MTQ est digne de mention. Ainsi, il a effectué une mise à jour de son plan d'action et la reddition de comptes reprend intégralement le contenu de ce plan modifié. De plus, il a fourni des explications sur la nature des modifications et les motifs les justifiant, ce qui permet de bien orienter le lecteur et de faciliter sa compréhension de même que son appréciation de la situation.

27 Le MELS a également expliqué la modification apportée à l'une des actions de son plan d'action, conformément à la directive du complément du guide. Cependant, il a modifié plusieurs de ses indicateurs et de ses cibles sans fournir une telle information. Même si le document du Secrétariat du Conseil du trésor ne traitait pas explicitement de changements relatifs aux indicateurs et aux cibles, nous nous serions attendus à avoir également des explications de ces modifications. En effet, il est tout aussi important pour le lecteur de comprendre l'évolution des indicateurs et des cibles afin d'apprécier la pertinence des actions menées et l'ampleur des efforts investis à leur égard.

Degré d'atteinte des résultats et explication des écarts

28 Le complément du guide du Secrétariat du Conseil du trésor relatif à la reddition de comptes 2010-2011 a aussi été ajusté afin de préciser que les entités doivent indiquer dans les résultats de l'année le degré d'atteinte de leurs cibles. Cette demande a trouvé écho auprès de trois des quatre entités vérifiées, soit le MAPAQ, le MELS et le MTQ. Elles ont présenté ce type d'information pour la plupart de leurs actions, ce qui constitue un progrès comparativement à la situation observée l'an dernier.

29 Il reste cependant des améliorations à apporter pour expliquer les résultats obtenus par rapport aux objectifs établis dans les plans d'action. Nous avons retenu quelques exemples provenant des documents de reddition de comptes examinés, qui illustrent la faiblesse de l'information sur les résultats. Dans de telles situations, il est difficile, voire impossible, d'expliquer les écarts observés par rapport aux cibles établies.

30 Ainsi, une action de la CTQ vise la sensibilisation des partenaires et de la clientèle au concept de développement durable. Les résultats fournis dans la reddition de comptes 2010-2011 se limitent exactement à l'information publiée l'année précédente, soit la diffusion de son plan d'action de développement durable sur son site Internet en 2009. Pour une autre action portant sur la mise en place d'un cadre de gestion environnementale, l'accent est mis sur la diminution des frais de déplacement pour la période 2002 à 2009, soit avant l'entrée en vigueur du cadre. L'information ne permet pas au lecteur de faire le lien entre la cible visée et les résultats découlant des actions posées.

31 Dans le même ordre d'idées, le MELS présente une action qui vise à appuyer le programme de soutien à l'intégration des communautés culturelles au collégial. Comme résultat obtenu, il indique seulement le montant total qui a été attribué aux cégeps à cet égard et il souligne que le programme est en cours de révision, ce qui est insuffisant pour apprécier le chemin parcouru vers l'atteinte de la cible et, par conséquent, la pertinence de l'investissement.

Présentation des effets des actions

32 Des efforts importants doivent être investis afin de présenter de l'information sur les effets des actions, ce qui permettrait ainsi de mieux apprécier la progression réelle de l'Administration en matière de développement durable. Cependant, les entités ont toujours autant de difficulté à démontrer les effets obtenus par la mise en œuvre de leurs actions. Il est évident que, puisque les indicateurs et les cibles n'ont pas été initialement déterminés dans le but de rendre compte spécifiquement des effets de la mise en œuvre des actions, il est plus difficile de présenter une reddition de comptes significative. Comme nous l'avions mentionné l'an dernier, il est toutefois possible de rendre compte des effets obtenus malgré la limite des indicateurs. Les paragraphes suivants illustrent cette affirmation à partir de nos observations relatives aux entités vérifiées.

33 Le MAPAQ présente une action en vue d'aider les entreprises de transformation de certains secteurs à se doter des outils nécessaires pour améliorer la qualité et la salubrité des aliments. Son indicateur mentionne le nombre d'entreprises qui ont appliqué un plan de contrôle de la qualité. Pour juger des effets d'une telle action, il serait aussi important d'avoir des informations telles que le résultat des inspections, le montant des amendes délivrées ou les rappels de produits des secteurs concernés.

34 Pour sa part, le MELS a entrepris une action qui vise à soutenir les programmes et le développement d'outils pour améliorer la santé, la sécurité et l'environnement. L'indicateur associé à cette action permet de connaître le nombre d'opérations de promotion de l'activité physique et de la santé. Il est intéressant de constater que le ministère ne s'est pas limité à cet indicateur et qu'il a aussi présenté le nombre de demandes de remboursement de frais liés à l'activité physique qui ont été traitées. Cet indicateur illustre mieux les effets réels de l'action. Il aurait été possible de mesurer encore plus précisément les effets de ces programmes en fournissant des informations sur l'absentéisme, les accidents du travail, les maladies professionnelles, la sensibilisation du personnel à ce sujet, etc.

Information comparative

35 L'an dernier, nous avions également rappelé l'importance de donner de l'information comparative d'une année à l'autre afin de permettre au lecteur d'apprécier l'évolution de la situation. Le MDDEP, en concertation avec le CIDD, a invité les ministères et les organismes qui le souhaitaient à présenter succinctement, dans leur rapport annuel de gestion, les résultats de leurs actions en regard de ceux des années précédentes. Deux des quatre entités vérifiées (le MAPAQ et le MTQ) ont fourni de façon systématique des résultats comparatifs dans leur reddition de comptes, ce qui apporte une information additionnelle fort utile et qui aurait avantage à devenir une pratique étendue à l'ensemble des ministères et des organismes.

Initiatives des entités

36 Certaines entités ont pris des initiatives intéressantes en matière d'information de gestion. Les données découlant de ces initiatives pourraient être davantage exploitées afin de bonifier la reddition de comptes sur leur plan d'action de développement durable.

37 Par exemple, le MTQ a développé des fiches méthodologiques sur les indicateurs et le mode de collecte de l'information pour toutes les actions de son plan. On y trouve notamment des renseignements permettant de mieux comprendre la portée des indicateurs et leurs limites, ainsi que d'expliquer des éléments de contexte. Ces informations utiles ne sont toutefois pas reprises dans sa reddition de comptes sur son plan d'action de développement durable.

38 Le MAPAQ, quant à lui, a prévu l'utilisation de cibles intermédiaires dans ses fiches de suivi, mais elles ne sont pas incluses dans sa reddition de comptes. De telles cibles aideraient le lecteur à mieux comprendre la progression du ministère vers l'atteinte des objectifs établis dans son plan d'action.

Recommandation

39 La recommandation suivante s'adresse aux entités vérifiées.

1 Améliorer la qualité de la reddition de comptes sur leur plan d'action de développement durable relativement aux éléments suivants :

	CTQ	MAPAQ	MELS	MTQ
Rendre compte de l'intégralité du plan d'action de développement durable			✓	
Présenter et expliquer les changements apportés			✓	
Démontrer clairement le degré d'atteinte des résultats	✓			
Expliquer les résultats obtenus par rapport à la cible fixée	✓	✓	✓	✓
Présenter les effets des actions	✓	✓	✓	✓
Comparer les résultats dans le temps	✓		✓	

2.2 Mesure de la sensibilisation du personnel de l'Administration

40 Nous avons analysé les travaux spécifiques que le MDDEP a menés dans le but d'évaluer le degré d'atteinte de la cible associée à la sensibilisation du personnel de l'Administration. La stratégie gouvernementale visait, pour cette activité qu'elle désigne comme étant incontournable, à ce que 80 % du personnel soit sensibilisé au développement durable dès 2011.

41 L'information sur la sensibilisation du personnel de l'Administration ne permet pas de faire une juste appréciation de la situation réelle et une bonne reddition de comptes sur le sujet.

42 Le MDDEP, assisté de l'Institut de la statistique du Québec, a réalisé un sondage auprès des employés de l'administration publique. Selon la conclusion formulée dans le rapport de l'Institut, 90 % d'entre eux sont sensibilisés au concept de développement durable.

43 Les moyens utilisés pour mesurer le degré d'atteinte de la cible gouvernementale et l'analyse faite à l'égard des résultats obtenus donnent une image inexacte du taux de sensibilisation du personnel de l'Administration. Nous expliquons les raisons qui appuient ce constat dans les paragraphes qui suivent.

44 Premièrement, la mesure de la sensibilisation du personnel était basée sur la réponse fournie à trois questions très élémentaires. Il s'agissait de :

- choisir la bonne définition du développement durable parmi quatre énoncés ;
- connaître l'existence du plan de développement durable de son entité ;
- se déclarer prêt à modifier certaines façons de faire afin de contribuer à la démarche de développement durable dans le cadre de son travail.

45 Deuxièmement, les répondants n'avaient qu'à répondre positivement à deux de ces trois questions pour être considérés comme étant sensibilisés au développement durable. La quasi-totalité de ces derniers (97 %) a répondu par l'affirmative à la troisième question, ce qui était, à notre avis, tout à fait prévisible compte tenu de la nature de celle-ci. Il leur suffisait donc de reconnaître la définition du développement durable ou d'avoir entendu parler de l'existence du plan d'action de leur entité pour être reconnus comme des personnes sensibilisées à la démarche.

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

47 Cette façon d'interpréter le degré de sensibilisation du personnel est très loin de la définition qui en est donnée dans le *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation à la démarche de développement durable* et qui a été diffusée aux entités par le MDDEP en janvier 2009 : « actions nécessaires pour assurer un niveau de connaissance suffisant au personnel de l'administration publique, afin qu'il ait une bonne compréhension des enjeux liés au développement durable, de la démarche gouvernementale et de son avancement et qu'il contribue à la mise en œuvre générale d'un développement durable ».

48 Cette définition reflète très bien le degré de sensibilisation nécessaire afin que le personnel contribue à la mise en œuvre du développement durable. Un examen des résultats du sondage démontre en réalité un faible degré de sensibilisation du personnel à l'égard de la démarche gouvernementale :

- Seulement 68 % des employés ont reconnu la bonne définition de l'expression « développement durable » parmi les quatre énoncés proposés.
- Si l'on combine la reconnaissance de la définition du développement durable et la connaissance de l'existence d'un plan d'action de développement durable dans leur organisation, le taux chute à 49 %.
- Même si près de 70 % des répondants affirment avoir entendu parler de l'existence d'un plan d'action dans leur entité, seule la moitié de ceux-ci indique l'avoir consulté.

49 Troisièmement, le nombre de répondants soulève aussi des préoccupations. Ainsi, sur les quelque 125 000 employés des entités assujetties à la loi, l'échantillon visait à en joindre 560. Parmi ces 560 personnes, 57 % seulement ont répondu au sondage. En outre, selon une hypothèse émise par l'Institut de la statistique du Québec, il est possible que les répondants soient ceux qui ont davantage de connaissances sur le développement durable et qui s'y intéressent le plus.

50 En somme, seulement 300 employés parmi ceux des 130 entités assujetties à la loi se sont déclarés prêts à modifier certaines façons de faire pour contribuer à la démarche de développement durable et ont reconnu la définition du développement durable ou ont dit avoir connaissance de l'existence d'un plan d'action dans leur organisation. C'est sur cette base que le MDDEP a conclu que l'objectif de sensibilisation du personnel de l'Administration était atteint.

51 Comme cela avait été prévu initialement, cette information a été fournie aux ministères et aux organismes aux fins de leur propre reddition de comptes sur le sujet dans leur plan d'action.

52 À notre avis, le fait de véhiculer un tel taux de sensibilisation du personnel nuit à la démarche de développement durable et peut avoir pour effet de ralentir les efforts de l'Administration. Cela peut effectivement laisser croire que l'objectif de sensibilisation est atteint alors que nos observations sur le terrain démontrent que ce n'est pas encore le cas.

53 L'évaluation du degré d'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale de développement durable devra être faite de manière plus rigoureuse si l'on veut tracer un portrait fidèle de la situation qui soit utile pour les décisions ultérieures.

Recommandation

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

2 Réévaluer le taux de sensibilisation des employés de l'administration publique en matière de développement durable sur des critères qui permettent d'apprécier dans quelle mesure ils ont une connaissance suffisante et une bonne compréhension :

- **des enjeux liés au développement durable ;**
- **de la démarche gouvernementale et de son degré d'avancement ;**
- **de la contribution attendue d'eux à la mise en œuvre d'un développement durable.**

2.3 Mise en œuvre du développement durable

55 Nous assurons de façon continue une veille sur les informations disponibles concernant la démarche de développement durable.

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

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

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

59 Ce rapport fournit des statistiques générales telles que le nombre d'organisations engagées dans la démarche de développement durable et le nombre d'employés concernés par celle-ci. En outre, il inclut des données sur le nombre d'entités qui ont posé des gestes se rapportant à des activités désignées comme étant incontournables dans la stratégie gouvernementale, notamment l'adoption de mesures de gestion environnementale et de pratiques d'acquisition écoresponsables.

60 Pour chacun des objectifs de la stratégie, le rapport se limite à indiquer des informations très peu significatives. Ces informations se rapportent essentiellement aux éléments suivants :

- nombre d'organisations qui ont inscrit des actions dans leur plan d'action de développement durable ;
- état de la mise en œuvre des actions (non débutées, débutées, posées, complétées ou retirées, selon les catégories utilisées par le MDDEP) ;
- exemples d'actions, d'indicateurs et de cibles déterminés par les entités sans mention des résultats qui en ont découlé.

61 Le rapport ne donne donc aucune information permettant d'apprécier de manière objective dans quelle mesure les 29 objectifs de la stratégie gouvernementale sont en voie d'être atteints. Par exemple, où en sommes-nous pour ce qui regarde des objectifs tels que :

- mieux préparer les communautés à faire face aux évènements pouvant nuire à la santé et à la sécurité et en atténuer les conséquences ;
- accroître l'implication des citoyens dans leur communauté ;
- soutenir les initiatives du secteur de l'économie sociale visant l'intégration durable en emploi des personnes éloignées du marché du travail ?

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

63 Les limites de la reddition de comptes étaient prévisibles. En effet, comme nous l'avons mentionné dans notre rapport l'an dernier et comme cela a été dit lors de la commission parlementaire de février 2012, l'accumulation des lacunes constatées dans la planification et la mise en œuvre de la démarche de développement durable a des effets directs sur la qualité de la reddition de comptes. Il suffit de rappeler :

- le manque de précision des objectifs de la stratégie gouvernementale qui se répercute dans le contenu des plans d'action ;
- le faible lien entre les actions des plans, les objectifs de la stratégie et les indicateurs de développement durable ;
- l'insuffisance d'information dans les plans d'action pour mesurer les effets des actions.

64 C'est pourquoi nous avions mentionné qu'il était primordial de faire un bilan global de la situation et de repenser les outils de mise en œuvre le plus rapidement possible.

65 Une récente décision gouvernementale prolonge la durée de la stratégie gouvernementale actuelle de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2014, comme le permet la *Loi sur le développement durable*.

66 Les ministères et les organismes devront donc composer avec les objectifs de la stratégie gouvernementale actuelle jusqu'en 2015 pour progresser dans la démarche de développement durable. Étant donné que la grande majorité des plans d'action ont été établis en fonction d'une échéance en 2013, il y a un risque important d'essoufflement de la démarche dans l'attente de nouvelles orientations.

67 La prolongation accroît la nécessité d'améliorer la qualité de l'information sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable et sur la contribution des plans d'action des entités gouvernementales à l'atteinte des objectifs qu'elle comprend. En effet, il sera important d'avoir un portrait exact de la situation afin de maintenir la mobilisation de l'Administration relativement aux enjeux de développement durable et d'ajuster le tir au besoin.

68 Pour nous assurer que les parlementaires seront bien renseignés sur l'évolution de la situation, nous porterons une attention accrue, dans les mois à venir, aux redditions de comptes qui seront faites sur le sujet et à la qualité de l'information qui en découlera.

Commentaires des entités vérifiées

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

Commentaires de la Commission des transports du Québec

« **Commentaires généraux.** La CTQ accepte les recommandations soumises par le Vérificateur général. Elle considère toutefois que les exigences en matière de reddition de comptes portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable* devraient être modulées, afin de tenir compte des ressources limitées dont disposent les organismes de petite taille.

« **Reddition de comptes sur les plans d'action de développement durable.** La Commission appuie par ailleurs la position exprimée par le CIDD, à l'effet qu'un organisme ne devrait être tenu de déterminer les effets des actions qu'il a posées que dans la mesure où la démonstration de ces effets était prévue initialement et qu'elle était effectivement possible. »

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

« **Reddition de comptes sur les plans d'action de développement durable.** Le ministère portera une attention particulière lors de ses prochains exercices de reddition de comptes, de sorte que les résultats obtenus par rapport aux cibles fixées soient expliqués pour chacune des actions de son plan d'action ministériel de développement durable, et non seulement pour quelques-unes d'entre elles.

« D'autre part, lors de l'élaboration de son second plan d'action ministériel de développement durable, le ministère privilégiera l'utilisation d'indicateurs qui permettront d'évaluer davantage les effets des actions retenues et ainsi, de présenter ces effets lors des exercices de reddition de comptes subséquents. »

Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« **Reddition de comptes sur les plans d'action de développement durable.** À l'automne 2011, des travaux d'actualisation du *Plan d'action de développement durable 2008-2012* du MELS ont été entrepris afin de tenir compte des recommandations émises par le commissaire au développement durable depuis 2010. Une révision du plan d'action en développement durable a été effectuée de manière à faciliter la reddition de comptes pour l'année 2011-2012. Ainsi, la reddition de comptes pour l'année 2011-2012 prend en considération l'ensemble de ces recommandations. Toutefois, pour la recommandation sur les effets des actions, ceux-ci seront précisés dans la mesure où l'information est disponible. »

Commentaires du ministère des Transports du Québec

« **Reddition de comptes sur les plans d'action de développement durable.** Sur le premier point, le MTQ considère que la recommandation s'applique effectivement à certaines cibles. Les commentaires associés à certains indicateurs pourraient être bonifiés afin d'expliquer plus précisément les écarts par rapport à la cible fixée. Ainsi, le MTQ s'efforcera de bonifier la section développement durable du Rapport annuel de gestion (RAG) 2011-2012 en ce sens, dans les cas applicables.

« Sur le deuxième point, rappelons que dans son rapport 2010-2011, le commissaire citait notamment l'indicateur relatif à l'augmentation de l'achalandage du transport en commun comme exemple de reddition de comptes avec mention des effets obtenus. Cette dernière est encore présente dans le RAG 2010-2011, ainsi que des mentions similaires pour d'autres indicateurs (ceux qui touchent l'amélioration de la qualité des chaussées et des structures, par exemple). Toutefois, le ministère est conscient que des bonifications dans certains cas seraient pertinentes. Ainsi, il s'efforcera de bonifier la section développement durable du RAG 2011-2012 en ce sens, dans les cas applicables. »

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

« **Mesure de la sensibilisation du personnel de l'Administration.** Le ministère considère que suite aux recommandations de questions formulées par le Groupe de travail sur la sensibilisation et la formation en développement durable et leur acceptation par le CIDD le 4 juin 2010, il a pris les moyens nécessaires pour vérifier l'étendue de la sensibilisation des employés de l'administration publique en lien avec le *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation à la démarche de développement durable*. Il conclut d'après les résultats obtenus que le travail de sensibilisation doit se poursuivre. Le ministère fait remarquer que les efforts entrepris par l'administration publique montrent un degré de sensibilisation du personnel presque trois fois supérieur à celui de la population en général. Le ministère a requis de chaque entité qu'elles poursuivent leur travail de sensibilisation en ce sens.

« Enfin, le MDDEP effectuera une nouvelle mesure du taux de sensibilisation des employés de l'administration publique en matière de développement durable selon les balises qui ont été convenues en janvier 2010 et d'autres éléments de mesure supplémentaires. Il continuera d'inciter les entités à réaliser des activités de sensibilisation en développement durable. »

Annexe et sigles

Annexe Objectifs de vérification et portée des travaux

Sigles

CIDD	Comité interministériel du développement durable	**MDDEP**	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
CTQ	Commission des transports du Québec	**MELS**	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	**MTQ**	Ministère des Transports du Québec

Annexe Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

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

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur le développement durable*, sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* ainsi que sur les pistes d'amélioration suggérées dans le rapport du commissaire au développement durable qui portait sur l'application de la *Loi sur le développement durable* en 2010. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que les entités vérifiées réalisent une reddition de comptes annuelle de qualité, qui répond aux exigences de la *Loi sur le développement durable* et qui permet d'apprécier objectivement les résultats quant à la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable.	Le contenu du rapport annuel doit entre autres : ■ inclure l'ensemble des actions figurant dans le plan d'action de développement durable de même que les indicateurs et les cibles y afférentes ; ■ indiquer les changements apportés au plan d'action de développement durable et en expliquer les raisons ; ■ présenter les différentes activités ou interventions prévues dans le plan d'action, qui ont pu ou non être réalisées durant l'année ; ■ 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 ; ■ fournir de l'information comparative.
S'assurer que l'information transmise par le MDDEP en ce qui a trait à la sensibilisation du personnel de l'Administration au développement durable permet aux entités de faire une bonne reddition de comptes de leur plan d'action de développement durable sur ce sujet.	Cette information doit notamment permettre aux entités d'apprécier : ■ le degré d'atteinte des cibles fixées ; ■ les besoins relatifs à la sensibilisation.

Portée des travaux

Afin de nous assurer que les entités font une reddition de comptes annuelle de qualité sur la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable, nous avons choisi cette année d'examiner en détail la reddition de comptes de quatre entités : la CTQ, le MAPAQ, le MELS et le MTQ.

Nous avons aussi effectué des travaux auprès du MDDEP, notamment afin de vérifier la qualité de l'information qu'il transmet aux entités en ce qui a trait à la sensibilisation du personnel de l'Administration au développement durable.

Lors de nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des entités vérifiées. Nous avons aussi analysé les documents pertinents obtenus.

Les travaux de vérification se sont étendus principalement de novembre 2011 à février 2012 et ont porté particulièrement sur la reddition de comptes relative aux plans d'action de développement durable pour l'exercice 2010-2011, bien que certains commentaires puissent avoir trait à des activités antérieures ou postérieures.

Les constats et les recommandations issus de ces travaux s'adressent aux quatre entités vérifiées et au MDDEP. Ils peuvent aussi aider les autres entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* à améliorer leur reddition de comptes.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2012

CHAPITRE

4

Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

Production agricole

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
La Financière agricole du Québec

Faits saillants

Objectif des travaux

Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations faisant l'objet de ce suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

Le présent suivi porte sur la production agricole. La vérification initiale a été menée auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et de La Financière agricole du Québec (FADQ). Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 4 du tome II (*Rapport du commissaire au développement durable*) du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*.

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

Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur l'ensemble des 16 recommandations que nous avons formulées en 2007.

La vérification initiale avait pour objectifs d'évaluer, en premier lieu, dans quelle mesure le processus de planification et de coordination du MAPAQ contribue à la cohérence des actions gouvernementales liées à la production agricole et intègre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. En second lieu, nous voulions examiner plus en détail l'aptitude des entités vérifiées à tenir compte de la protection de l'environnement dans le développement de l'agriculture.

Conclusions. Nos travaux nous amènent à conclure qu'il y a eu des améliorations pour 11 des 16 recommandations (69 %) adressées aux entités au terme de la vérification menée en 2007. Toutefois, la mise en œuvre des recommandations pour lesquelles les progrès s'avèrent insatisfaisants est essentielle si l'on veut assurer une vision concertée quant au développement de l'agriculture et partagée par tous les acteurs afin de relever avec succès les défis de l'agroalimentaire pour les prochaines années. Le tableau détaillant les résultats pour toutes les entités auxquelles les recommandations s'appliquent est présenté au verso (tableau 1).

Progrès satisfaisants. Des pas dans la bonne direction ont été accomplis notamment en ce qui a trait à l'application des mesures d'écoconditionnalité, aux réflexions effectuées par rapport aux programmes d'aide gouvernementaux en vigueur de même qu'à la planification opérationnelle (intégration et contenu des plans).

Progrès insatisfaisants. Les gestes posés relativement à certaines recommandations ne sont pas suffisants. Malgré les efforts déployés ces dernières années en matière de planification stratégique, nous déplorons toujours l'absence d'une politique agricole globale qui définirait clairement la vision de l'agriculture à laquelle toutes les actions gouvernementales devraient s'arrimer. De plus, les indicateurs clés et significatifs d'une agriculture dite durable n'ont pas été déterminés. Le MAPAQ n'a pas encore démontré qu'il s'est réapproprié son rôle de leader et qu'il est à même d'assurer la coordination et la cohérence de l'ensemble des activités gouvernementales relativement à son secteur d'activité.

Tableau 1 Recommandations du commissaire au développement durable

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Planification et coordination		
Connaissance du secteur Renforcer la coordination des activités ministérielles de veille et la structure de l'information qui en découle dans le but de maximiser l'utilité et l'efficience de ces activités.	MAPAQ	
Établir un processus d'évaluation des activités de veille afin d'en mesurer l'efficacité.	MAPAQ	
Planification stratégique Élaborer, en collaboration avec ses partenaires gouvernementaux, une politique agricole globale qui définirait clairement la vision de l'agriculture à laquelle toutes les actions gouvernementales devraient s'arrimer.		MAPAQ
Déterminer, en collaboration avec ses partenaires gouvernementaux, les indicateurs clés et significatifs d'une agriculture dite durable.		MAPAQ
Coordination des interventions gouvernementales Élaborer, en collaboration avec les autres acteurs gouvernementaux, des mécanismes de planification et de suivi des actions permettant une meilleure coordination et une plus grande cohérence gouvernementales.		MAPAQ
Programmes d'aide gouvernementaux Entreprendre une réflexion sur les principaux programmes d'aide afin de s'assurer qu'ils répondent toujours à la vision gouvernementale actuelle ainsi qu'aux besoins de la clientèle.	MAPAQ	
Planification opérationnelle Viser à une intégration des plans d'action portant sur les préoccupations agroenvironnementales afin d'en simplifier la mise en œuvre et le suivi.	MAPAQ	
Améliorer le contenu des plans d'action en précisant les objectifs, les indicateurs de résultats, les ressources nécessaires, les responsabilités et l'échéancier.	MAPAQ	
Faire une reddition de comptes régulière et complète à propos de chacun des plans d'action élaborés dans le but d'évaluer l'efficacité des interventions gouvernementales et le degré d'atteinte des objectifs.		MAPAQ
Développement agricole et protection de l'environnement		
Écoconditionnalité Accélérer l'inclusion de nouvelles mesures associées à l'écoconditionnalité afin que le soutien financier soit tributaire du respect de la réglementation, comme c'est prévu dans les orientations gouvernementales.	FADQ	MAPAQ
Appliquer avec rigueur et conformément à la réglementation les mesures liées à l'écoconditionnalité.	FADQ	
Élaborer une stratégie permettant de disposer en temps opportun d'une information de gestion de qualité et complète afin de s'assurer que tous les producteurs suivent les mesures écoconditionnelles[1].	MAPAQ MDDEP FADQ	
Capacité de support des bassins versants Accélérer le rythme de production des plans directeurs de l'eau afin de permettre aux municipalités régionales de comté de pouvoir en tenir compte dans leur schéma d'aménagement.	MDDEP	
Évaluer l'impact de l'augmentation des cheptels à l'intérieur des bassins versants pour lesquels il est interdit d'accroître les superficies en culture.	MDDEP	
Apprécier le risque que représente la délivrance de certificats d'autorisation lorsque l'équilibre du bilan de phosphore est tributaire d'une entente d'épandage à court terme et d'en tenir compte dans sa stratégie de contrôle.	MDDEP	
Total des recommandations	**11**	**5**
Pourcentage	**69 %**	**31 %**

1. Bien que les trois entités vérifiées soient ici visées, nous avons considéré qu'il s'agissait d'une seule recommandation puisque son objet est l'élaboration d'une stratégie commune.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Recommandations du commissaire au développement durable** 7

2.1 **Planification et coordination** 7

Connaissance du secteur

Planification stratégique

Coordination des interventions gouvernementales

Programmes d'aide gouvernementaux

Planification opérationnelle

2.2 **Développement agricole et protection de l'environnement** 12

Écoconditionnalité

Capacité de support des basins versants

Commentaires des entités vérifiées 18

Annexe et sigles 21

Équipe

Janique Lambert
Directrice de vérification

Isabelle Bouchard
Serge Gagnon
Chantal Rainville

1 Mise en contexte

1 Dans le chapitre 4 du second tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008,* publié en décembre 2007, le commissaire au développement durable a pris position sur les interventions gouvernementales en agriculture. Pour ce faire, il a évalué dans quelle mesure le MAPAQ intégrait les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans son processus de planification et de coordination. De plus, il a examiné l'aptitude des entités gouvernementales à tenir compte de la protection de l'environnement dans le développement de l'agriculture.

Cette commission avait pour mandat d'« établir un diagnostic et de formuler des recommandations sur les adaptations à faire, compte tenu des défis de la compétitivité et des revenus agricoles, des attentes sociétales et de la mise en valeur des potentiels régionaux ».

2 En réponse à un mandat que lui avait confié le gouvernement, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) a publié son rapport en février 2008. Les recommandations qu'il contient suggèrent des réformes touchant plusieurs facettes des interventions gouvernementales, comme la production agricole et l'aide de l'État ainsi que la protection de l'environnement et la gouvernance, questions que nous avions également traitées dans le cadre de notre vérification initiale.

3 Dans la foulée, le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre, de façon progressive, les réformes proposées par la commission. Il annonçait en mars 2008 sa vision d'avenir pour le secteur agricole et agroalimentaire, accompagnée d'un plan de mise en œuvre et de priorités de travail.

4 Depuis, le MAPAQ, en collaboration avec d'autres ministères et organismes, a réalisé graduellement des travaux et lancé des chantiers en ce sens : des stratégies, des plans d'action et des programmes d'aide ont été remaniés ou instaurés.

5 Le gouvernement a déposé en juin 2011, pour consultation, un livre vert qui expose le projet de politique bioalimentaire québécoise ainsi que les objectifs d'un projet de loi qui établira le cadre de développement de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation. Il reste cependant des étapes importantes à franchir pour adopter cette politique, qui orientera les décisions visant le secteur agricole.

6 Entre-temps, les enjeux sociaux, économiques et environnementaux de ce secteur restent d'actualité dans les débats de société. La situation financière des entreprises agricoles et la possibilité pour les jeunes de prendre la relève font l'objet d'une attention particulière. Sur le plan environnemental, malgré une certaine amélioration, la qualité de l'eau des rivières dans les régions à forte activité agricole est toujours préoccupante.

7 Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de vérification ainsi que la portée des travaux.

2 Recommandations du commissaire au développement durable

8 L'ensemble des recommandations a retenu notre attention. Elles concernent les deux grands volets de la vérification initiale : la planification et la coordination des interventions gouvernementales, processus qui relève essentiellement du MAPAQ, ainsi que le développement agricole et la protection de l'environnement, volet qui touche le MAPAQ, la FADQ et le MDDEP.

2.1 Planification et coordination

9 Concevoir des politiques et des mesures dans une perspective de développement durable puis voir à leur mise en œuvre sont de la responsabilité du MAPAQ pour ce qui est du secteur bioalimentaire. À cet égard, il doit assurer le rôle de leader que lui attribue le gouvernement.

10 Les travaux effectués lors de la vérification initiale montraient la nécessité de se doter d'une politique agricole globale et d'élaborer des indicateurs adéquats afin de préciser comment le secteur agricole peut contribuer au développement des régions sans nuire à la qualité des écosystèmes. Le manque de cohésion découlant de l'incapacité du MAPAQ à orienter et à coordonner les actions au sein de l'appareil gouvernemental fragilisait celui-ci par rapport aux pressions exercées par les acteurs du milieu. La tenue de la CAAAQ et l'entrée en vigueur de la *Loi sur le développement durable* représentaient des moments opportuns pour procéder à une réflexion globale sur ces enjeux et particulièrement sur les principaux programmes d'aide financière auxquels est affectée une part substantielle de l'enveloppe budgétaire destinée à l'agriculture.

Connaissance du secteur

11 Le MAPAQ accordait de l'importance aux activités de veille, mais la structure de l'information et l'organisation de ces activités nécessitaient des améliorations. Les responsabilités étaient fortement décentralisées et il n'y avait pas de planification ministérielle permettant de définir les besoins, de mieux coordonner les travaux et de bonifier la structure de l'information. De plus, le MAPAQ n'avait procédé à aucune évaluation de ces activités.

12 Nous lui avions formulé deux recommandations à cet égard, soit de renforcer la coordination des activités ministérielles de veille et la structure de l'information qui en découle ainsi que d'établir un processus d'évaluation de ces activités afin d'en mesurer l'efficacité.

13 La planification, la coordination, la diffusion et l'évaluation concernant les activités de veille sont maintenant centralisées et relèvent de la Direction de la planification et des priorités stratégiques. Ayant défini des cibles, cette dernière s'assure que l'information recueillie par un réseau de veilleurs est transmise à tous les intéressés en temps utile, par l'intermédiaire d'un bulletin et de l'intranet. Le MAPAQ a également dressé un bilan des activités de veille qui se sont déroulées en 2008-2009, ce qui lui a permis d'en évaluer l'utilité, de réviser les cibles fixées par la suite et de parfaire ses processus de gestion. Pour ces deux recommandations, nous jugeons que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Planification stratégique

14 À l'époque, aucune politique ne précisait de quelle façon le secteur agricole devrait contribuer au bien-être des régions et au maintien des écosystèmes. Une autre lacune était le manque d'indicateurs clés et significatifs pour déterminer des cibles pertinentes de même que les seuils de tolérance de la société à l'égard de questions fondamentales liées à l'agriculture.

15 Nous avions ainsi recommandé au MAPAQ d'élaborer une politique agricole globale qui définirait clairement la vision de l'agriculture et d'y associer des indicateurs clés et significatifs d'une agriculture dite durable.

16 Les travaux menés par la CAAAQ ont constitué un moment privilégié pour réfléchir à une vision d'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire. À partir des propositions formulées par cette commission, il revenait au MAPAQ d'amener tous les acteurs à se concerter afin de doter le Québec d'une politique agricole et agroalimentaire moderne, articulée et performante, ce à quoi il s'était engagé en 2008.

17 Un projet de politique bioalimentaire, sous la forme d'un livre vert, a été déposé en juin 2011, soit trois ans plus tard. Ce document expose les enjeux du secteur et propose une vision ainsi que des orientations visant à guider les interventions gouvernementales au cours des prochaines années. On y retrouve également des objectifs et des pistes d'actions. Depuis l'automne 2011, il fait l'objet d'une consultation générale lancée par la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de l'Assemblée nationale.

18 Bien que la démarche d'adoption d'une politique soit en marche, il reste des étapes importantes à franchir avant de considérer que le MAPAQ peut baser ses interventions sur une véritable politique bioalimentaire. Ainsi, le processus de consultation en cours devra être mené à terme et il devra permettre de confirmer ou de bonifier le projet actuel. Ensuite, il est prévu qu'un projet de loi-cadre portant sur le développement du secteur bioalimentaire sera présenté à l'Assemblée nationale. En plus d'encadrer la future politique, cette loi est appelée à guider et à soutenir la mise en œuvre des orientations qu'elle contiendra. Pour ces raisons, nous considérons que les progrès à ce chapitre s'avèrent insatisfaisants.

19 Par ailleurs, il n'y a toujours pas d'indicateurs clés et significatifs pour mesurer la durabilité de l'agriculture à l'égard de la situation économique des exploitants ainsi que de l'impact de ce type d'activité sur l'environnement et sur le développement régional. Le livre vert contient des indicateurs, mais ceux-ci tracent pour l'essentiel un portrait économique du secteur en 2010. Nous nous serions attendus à ce que les travaux relatifs à la politique et ceux consacrés aux indicateurs souhaités soient menés de front. Encore ici, le MAPAQ n'a pas appliqué notre recommandation à notre satisfaction.

20 Plusieurs facteurs commandent une adaptation rapide et une position ferme de l'État en matière agricole. La diversification des activités, l'augmentation du commerce mondial, les changements climatiques, les préoccupations pour la santé, les besoins et les attentes du consommateur ainsi que l'état des finances publiques sont autant de facteurs incontournables. Nous enjoignons au MAPAQ de mener rapidement à terme les actions entreprises pour que le gouvernement dispose d'une politique agricole globale qui présente clairement la vision de l'agriculture à laquelle les actions gouvernementales s'arrimeront et qui comporte des indicateurs significatifs.

Coordination des interventions gouvernementales

21 Nous avions noté en 2007 qu'ayant misé sur la cogestion et le partage des responsabilités, le MAPAQ n'avait pas maintenu sa capacité d'orienter et de coordonner l'ensemble des activités gouvernementales. Il n'avait plus le leadership requis pour agir et offrir des réponses convaincantes à l'égard des principales préoccupations du milieu agricole.

22 Nous avions recommandé au MAPAQ d'élaborer, en collaboration avec les autres acteurs gouvernementaux, des mécanismes de planification et de suivi des actions permettant une meilleure coordination et une plus grande cohérence gouvernementales.

23 Nos récents travaux indiquent que des gestes ont été accomplis par le gouvernement et le MAPAQ en vue d'améliorer la coordination des acteurs du secteur. Entre autres, un comité interministériel a été créé pour effectuer le suivi des recommandations de la CAAAQ. Signalons aussi que la composition du conseil d'administration de la FADQ a été revue en 2008 et en 2009.

24 Ce sont des pas qui vont dans la direction souhaitée. Toutefois, tant qu'il n'y aura pas une politique agroalimentaire claire en ce qui concerne les orientations à privilégier et que son adoption ne sera pas confirmée, il sera difficile pour le MAPAQ de se réapproprier son rôle de leader. En effet, c'est par la mise en œuvre d'une telle politique que le ministère pourra démontrer sa capacité à coordonner les acteurs gouvernementaux vers des orientations communes et ainsi les mobiliser face aux principaux enjeux. Il reste trop à faire pour conclure que les progrès à cet égard sont satisfaisants.

Composition du conseil d'administration de la FADQ (15 membres)

- Le président, qui est indépendant
- Le président-directeur général de la FADQ
- Le sous-ministre du MAPAQ
- Sept membres indépendants nommés en tenant compte de leurs profils de compétence et d'expérience
- Cinq membres nommés parmi les personnes désignées par l'Union des producteurs agricoles

Programmes d'aide gouvernementaux

25 À l'époque, les programmes d'aide financière représentaient déjà une part très importante du budget consacré à l'agriculture. Nous nous référions à ceux administrés par la FADQ et plus particulièrement au programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), de même qu'à celui concernant le remboursement de taxes foncières, géré par le MAPAQ. Nous avions des préoccupations quant au déficit accumulé, qui diminuait les marges de manœuvre financière du MAPAQ. Nous nous interrogions également sur l'efficacité des programmes d'aide.

26 Nous avions recommandé au MAPAQ d'entreprendre une réflexion sur les principaux programmes d'aide afin de s'assurer qu'ils répondent toujours à la vision gouvernementale actuelle et aux besoins de la clientèle.

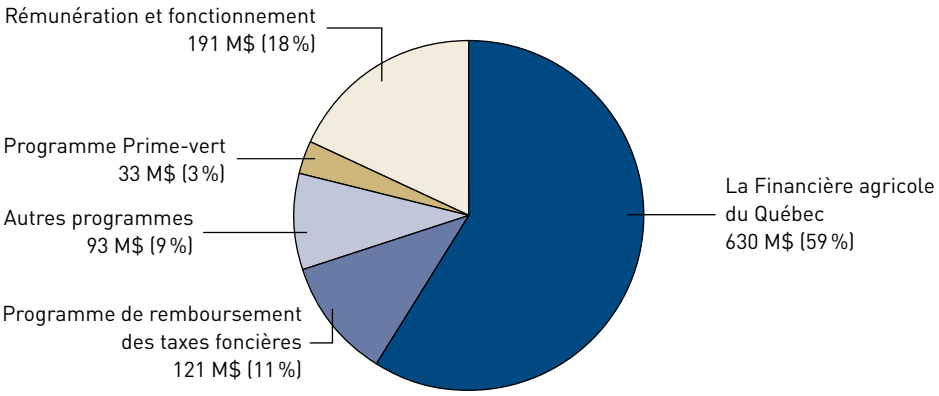
27 Le gouvernement a mené des consultations et s'est livré à des réflexions concernant les mesures en place, dont les programmes d'aide financière. À cet égard, la CAAAQ a présenté ses constats et fait des recommandations. Par la suite, un expert s'est vu confier le mandat de redéfinir les modes d'intervention du gouvernement en matière de sécurité du revenu agricole. Son rapport, intitulé *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture*, a été rendu public en février 2009.

Pour donner suite aux recommandations de la CAAAQ et dans le but de moderniser le soutien financier apporté aux entreprises agricoles québécoises, le gouvernement a mandaté un expert en mai 2008 afin de redéfinir les modes d'intervention en matière de sécurité du revenu, principalement ceux relatifs au programme ASRA, et de conclure une nouvelle convention avec la FADQ en 2009.

28 Le MAPAQ a pris en considération le contenu des divers rapports issus de ces travaux lorsqu'il a examiné les programmes d'aide, particulièrement l'ASRA. À la lumière de cet exercice, certains programmes destinés aux entreprises ou à d'autres intervenants du secteur bioalimentaire ont été bonifiés tandis que d'autres se sont ajoutés.

29 Par ailleurs, un plan de redressement des interventions en matière de gestion des risques agricoles a été instauré en 2009, lequel prévoyait notamment la révision du programme ASRA. L'enveloppe budgétaire annuelle de la FADQ est ainsi passée de 305 à 630 millions de dollars pour les cinq prochaines années et son déficit accumulé (1,03 milliard) a été pris en charge par le gouvernement. Quant au budget de dépenses en matière d'agriculture, de pêcheries et d'alimentation pour 2011-2012, il s'élève à 1,07 milliard de dollars ; la répartition de cette somme est présentée à la figure 1.

Figure 1 Agriculture, pêcheries et alimentation : budget de dépenses 2011-2012



30 Ces actions démontrent qu'il y a eu un sérieux exercice de réflexion et des décisions ont été prises pour prendre en charge des enjeux liés aux programmes d'aide. C'est pourquoi nous considérons que les progrès accomplis par le MAPAQ à l'égard de cette recommandation sont satisfaisants.

31 Il restera toutefois du travail à faire afin que les programmes d'aide du secteur agricole, particulièrement au terme du plan de redressement de la FADQ, soient bien arrimés à une future politique bioalimentaire. Ces programmes devraient également faire l'objet d'une mesure systématique de leur efficacité.

Planification opérationnelle

32 En 2006-2007, le MAPAQ disposait d'une multiplicité de plans d'action portant sur des questions d'agroenvironnement. Il arrivait que ceux-ci se penchent sur des actions similaires et, par conséquent, il était difficile de savoir quelles étaient les priorités du MAPAQ, vu la diversité des objectifs énoncés. En outre, plusieurs plans ne comportaient pas d'objectifs clairs et précis, d'indicateurs de performance, d'évaluation des ressources requises ni d'échéanciers de réalisation.

33 Nous avions formulé deux recommandations au MAPAQ à ce sujet : viser à une intégration des plans d'action portant sur les préoccupations agroenvironnementales, d'une part, et en améliorer le contenu, d'autre part.

34 Quatre des cinq documents de planification en agroenvironnement analysés lors de la vérification initiale n'ont plus cours. Pour sa part, la *Stratégie phytosanitaire québécoise en agriculture 2011-2021* et le plan d'action 2011-2014 y afférent répondent à nos attentes en ce qui a trait à la qualité du contenu. Bien que ce soit le seul document de planification en agroenvironnement dont il est responsable, le MAPAQ contribue également à d'autres initiatives gouvernementales coordonnées par le MDDEP. De plus, la Direction de l'agroenvironnement et du développement durable du MAPAQ s'est dotée d'un plan d'action opérationnel, mis à jour annuellement, pour suivre l'évolution de chaque dossier qui le concerne. Nous considérons donc que les progrès réalisés sont satisfaisants relativement à ces deux recommandations.

35 En 2007, les plans d'action liés à l'agroenvironnement ne faisaient pas systématiquement l'objet d'une reddition de comptes ni d'une évaluation régulière afin de mesurer leur efficacité.

36 Nous avions recommandé au MAPAQ de faire une reddition de comptes régulière et complète à propos de chacun des plans d'action élaborés dans le but d'évaluer l'efficacité des interventions gouvernementales et le degré d'atteinte des objectifs.

37 La reddition de comptes effectuée par le MAPAQ à cet égard ne s'est pas améliorée (elle est souvent incomplète ou irrégulière). À défaut d'information suffisante, les parties prenantes ne peuvent toujours pas évaluer de façon complète et objective les plans d'action ni mesurer l'efficacité des mesures prises par les gestionnaires. Nous considérons donc que les progrès sont insatisfaisants.

2.2 Développement agricole et protection de l'environnement

38 La protection de l'environnement et le respect de la capacité de support des écosystèmes, qui figurent parmi les principes fondamentaux du développement durable, demeurent des enjeux majeurs pour le développement de l'agriculture québécoise. À l'époque, nous avions porté notre attention sur deux moyens privilégiés par le gouvernement pour appliquer ces principes : l'introduction de mesures d'écoconditionnalité dans ses programmes d'aide et le respect de la capacité de support des bassins versants.

La capacité de support désigne la pression maximale qui peut être exercée sur un écosystème sans porter atteinte à l'intégrité de celui-ci. Dans le cas d'un bassin versant, sa capacité est dépassée lorsque les activités agricoles, municipales ou industrielles ont pour effet de hausser la concentration en éléments nutritifs au-delà d'un seuil où les usages de l'eau peuvent être compromis.

Écoconditionnalité

Introduction de mesures

39 Dans les orientations gouvernementales de 2004 traitant du développement durable de la production porcine, lesquelles ont mené à la levée du moratoire sur cette production, le gouvernement disait vouloir adopter une politique globale en matière d'écoconditionnalité avant avril 2010. Cette politique devait spécifier que les fonds publics consacrés à l'agriculture seraient subordonnés au respect de la totalité de la réglementation environnementale.

L'écoconditionnalité est un principe favorisant la cohérence et la coordination des actions gouvernementales en matière environnementale, la saine gestion des fonds publics et le respect de la réglementation environnementale.

40 Compte tenu de cette échéance, nous avions jugé en 2007 que le rythme d'introduction des mesures liées à l'écoconditionnalité était trop lent. Le MAPAQ n'avait introduit qu'une mesure. En effet, le programme de remboursement des taxes foncières, administré par celui-ci, requérait seulement le dépôt d'un bilan de phosphore auprès du MDDEP.

41 La principale mesure d'écoconditionnalité appliquée par la FADQ était celle incluse dans le programme ASRA. Les producteurs devaient détenir un bilan de phosphore à jour et à l'équilibre selon les conditions du *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA). Par contre, elle comprenait des assouplissements non conformes aux orientations gouvernementales. Deux autres mesures étaient envisagées : ne plus assurer les cultures se trouvant à l'intérieur des bandes riveraines et exclure les espaces cultivés illégalement dans certaines municipalités.

42 Nous avions recommandé au MAPAQ et à la FADQ d'accélérer l'inclusion de nouvelles mesures associées à l'écoconditionnalité afin que le soutien financier soit tributaire du respect de la réglementation.

43 Conformément à notre recommandation, la FADQ a progressivement élargi la portée de la mesure relative au dépôt d'un bilan de phosphore. Cette obligation touche maintenant les adhérents de la plupart des programmes d'assurance, de protection du revenu et de financement. De plus, les assouplissements jugés non conformes aux orientations gouvernementales (le plan d'accompagnement agroenvironnemental et la preuve de l'équilibre du bilan de phosphore associés à l'entreprise plutôt qu'au lieu concerné) ont été retirés. Depuis 2008, le respect de la protection des bandes riveraines et l'interdiction d'augmenter les superficies en culture dans certaines municipalités ciblées dans le REA sont des mesures appliquées dans le cadre du programme ASRA et de celui de l'assurance récolte. Nous sommes donc satisfaits des progrès réalisés par la FADQ à ce chapitre.

44 Par contre, jusqu'en 2010, aucune nouvelle mesure n'a été appliquée ni évaluée en ce qui a trait aux programmes gérés par le MAPAQ. Le dépôt d'un bilan de phosphore est demeuré la seule exigence pour avoir droit au remboursement de taxes foncières. Les articles du REA prescrivant que ce bilan soit à l'équilibre sur une base progressive ne s'appliquaient pas à ce programme.

45 En 2011, la mesure de ce programme a été bonifiée afin d'harmoniser le critère écoconditionnel aux récentes dispositions réglementaires, qui exigent le dépôt annuel d'un bilan de phosphore à l'équilibre. Toutefois, le MAPAQ n'avait pas encore complété la mise en œuvre de cette mesure à la fin de notre suivi. Nous nous serions attendus à ce qu'il adopte une attitude plus proactive dans la recherche et l'instauration de mesures d'écoconditionnalité favorisant davantage des pratiques responsables. C'est pourquoi nous sommes insatisfaits des progrès réalisés par le MAPAQ à l'égard de cette recommandation.

Application des mesures

46 La FADQ ne s'assurait pas à l'époque que les conditions afférentes aux mesures associées à l'écoconditionnalité étaient bel et bien remplies. Cette lacune laissait libre cours à des situations de non-conformité à la réglementation ou causait un problème d'équité : certains exploitants échappaient aux activités de contrôle, d'autres n'étaient pas sanctionnés alors qu'ils auraient dû l'être.

47 Nous avions recommandé à la FADQ d'appliquer avec rigueur et conformément à la réglementation les mesures d'écoconditionnalité.

48 Dans le cadre du suivi, nos constats portent sur l'application de la mesure incluse dans le programme ASRA jusqu'en en 2010. Ainsi, pour ce qui est de ce programme, la FADQ traite de manière adéquate les dossiers non conformes détectés par le MDDEP par rapport au bilan de phosphore. En ce qui concerne les mesures relatives aux bandes riveraines et l'augmentation des superficies en culture, des procédures administratives permettent de bien encadrer ce type de situations ainsi que d'assurer la prise en charge et le suivi des dossiers où il y a dérogation. Nous considérons donc que les progrès sont satisfaisants à l'égard de cette recommandation.

Information disponible pour l'application de l'écoconditionnalité

49 Les responsabilités du MDDEP en matière de contrôle environnemental sont étroitement liées à celles de la FADQ et du MAPAQ quant à l'application des mesures écoconditionnelles. En 2007, l'information détenue par le MDDEP ne répondait pas aux besoins de la FADQ et du MAPAQ, qui n'avaient pas tous les renseignements nécessaires pour s'assurer que les producteurs satisfaisaient aux exigences spécifiées dans les programmes d'aide.

50 Nous avions recommandé à ces trois entités d'élaborer une stratégie permettant de disposer en temps opportun d'une information de gestion de qualité et complète afin de s'assurer que tous les producteurs suivent les mesures écoconditionnelles.

51 Depuis 2011, l'exploitant d'un lieu d'élevage ou d'épandage assujetti au REA doit transmettre annuellement au MDDEP un bilan de phosphore à l'équilibre. Dans ce contexte, le MDDEP, la FADQ et le MAPAQ ont collaboré pour faciliter, sur le plan opérationnel, l'application de cette nouvelle exigence. Pour ce faire, ils ont révisé le formulaire que le producteur doit remplir pour produire son bilan, formulaire qu'il fait parvenir au MDDEP par voie électronique. L'objectif était de pouvoir acheminer à la FADQ et au MAPAQ de l'information utilisable et d'optimiser leurs interventions respectives.

52 Cette stratégie d'échange a permis à la FADQ de traiter les dossiers concernant des situations de non-conformité détectées en 2011 en matière d'assurance et de financement et d'appliquer les pénalités prévues dans ses programmes, le cas échéant. Nous considérons que les progrès enregistrés à l'égard de notre recommandation sont satisfaisants.

Capacité de support des bassins versants

Plan directeur de l'eau

53 En 2002, dans le cadre de la Politique nationale de l'eau, le gouvernement s'est engagé à gérer l'eau par bassin versant sur le territoire québécois. Comme il préconisait une mise en œuvre graduelle de cette approche, il a ciblé 33 bassins versants considérés comme prioritaires et couvrant un peu moins de 25 % du Québec méridional. Ceux-ci ont été retenus en fonction notamment de l'importance des problèmes observés sur le plan environnemental ainsi que du degré d'engagement des acteurs locaux et régionaux.

54 Le gouvernement confiait dès lors à des organismes de bassin versant la responsabilité d'élaborer un plan directeur de l'eau (PDE) afin de dresser un portrait et d'établir un diagnostic à l'égard de chacun des 33 bassins versants. Or, notre vérification initiale avait montré que l'établissement des PDE accusait en 2007 un retard, puisque le MDDEP avait reçu seulement 9 plans.

Un organisme de bassin versant est une table de concertation où siègent des représentants des acteurs de l'eau (usagers et gestionnaires de l'eau présents sur le territoire du bassin versant) et de la société civile. Il assure la concertation entre tous ces acteurs à l'échelle locale et régionale. Son mandat principal est de réaliser un PDE pour le bassin versant, de consulter la population sur le contenu de ce plan et d'en coordonner la mise en œuvre.

55 Nous avions recommandé au MDDEP d'accélérer le rythme de production des PDE afin de permettre aux municipalités régionales de comté de pouvoir en tenir compte dans leur schéma d'aménagement.

56 Notre suivi indique qu'en juillet 2011, tous les plans attendus avaient finalement été déposés auprès du MDDEP qui, lorsque nos travaux ont pris fin, avait approuvé la plupart d'entre eux. Considérant que les progrès sur cette question sont satisfaisants, nous nous attendons à ce que les autres PDE soient entérinés dans les meilleurs délais.

57 Cela étant dit, depuis 2009, le contexte a changé. En effet, le MDDEP a continué d'appliquer le principe énoncé dans la Politique nationale de l'eau et a ainsi redécoupé le territoire en 40 zones de gestion par bassin versant, de manière à couvrir l'ensemble du Québec méridional. Près de la moitié de ces zones correspond sensiblement aux bassins versants déjà priorisés. Par contre, d'autres zones combinent des bassins prioritaires avec d'autres territoires, souvent plus vastes. Enfin, on compte 9 nouvelles zones. À la suite de cette opération, un second échéancier a été établi, et les 40 organismes en cause sont tenus de produire autant de PDE d'ici mars 2013. Nous encourageons le MDDEP à prendre les moyens nécessaire afin d'éviter que les retards observés lors de la première phase ne se reproduisent.

58 La gestion intégrée de l'eau par bassin versant reste un moyen concret de tenir compte de la capacité de support des écosystèmes et d'autres principes de développement durable. Cette approche est d'autant plus pertinente que de nombreux acteurs appartenant au secteur municipal, au milieu communautaire ou à celui des affaires peuvent y jouer un rôle important.

Qualité de l'eau des bassins versants

59 Nous avions formulé des préoccupations quant aux risques que comporte l'application des seules mesures du REA pour freiner la détérioration de la qualité de l'eau dans certains bassins versants dit dégradés.

60 Nous avions recommandé au MDDEP d'évaluer l'impact de l'augmentation des cheptels à l'intérieur des bassins versants pour lesquels il est interdit d'accroître les superficies en culture.

61 Une étude complémentaire a été conduite, comme cela était d'ailleurs prévu. Elle a démontré que la concentration en phosphore dans les cours d'eau n'est pas en corrélation avec la densité des élevages. Nous sommes satisfaits de la mise en œuvre de cette recommandation.

62 Toutefois, nous sommes toujours préoccupés du fait que le REA serait suffisant pour assurer le respect de la capacité de support des bassins versants à l'égard de la production agricole. En effet, nous doutons que l'équilibre en phosphore sur des bases agronomiques, à l'échelle de la ferme, soit un moyen suffisant pour y parvenir. En plus d'exercer un suivi de la qualité de l'eau des rivières, il est essentiel que le gouvernement soit vigilant et vérifie dans quelle mesure les différentes facettes des activités agricoles peuvent influer sur l'environnement, notamment sur la ressource en eau.

63 Rappelons que le commissaire au développement durable a déjà insisté sur la nécessité de prendre en compte la capacité de support du milieu récepteur dans ses rapports antérieurs : celui ayant trait au maintien de la biodiversité et celui consacré à la mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel.

« **Maintien de la biodiversité** » est le chapitre 3 du *Rapport du commissaire au développement durable*, qui fait partie intégrante du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*.

« **Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel** » est le chapitre 2 du *Rapport du commissaire au développement durable*, qui fait partie intégrante du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*.

Délivrance d'autorisations

64 En 2007, un producteur pouvait obtenir un certificat d'autorisation pour un projet d'élevage en concluant une ou plusieurs ententes à court terme afin d'épandre les déjections produites par son cheptel. Ces ententes visaient notamment à respecter l'exigence d'un bilan de phosphore à l'équilibre.

65 Par conséquent, il y avait un risque que ce producteur ne dispose plus des superficies requises si les ententes n'étaient pas renouvelées et qu'il se retrouve avec un bilan en déséquilibre. Or, le MDDEP ne prenait pas en compte la durée des ententes lors de la délivrance des autorisations. De plus, sa stratégie de contrôle n'incluait aucune mesure particulière pour gérer ce risque.

66 Nous avions recommandé au MDDEP d'apprécier le risque que représente la délivrance de certificats d'autorisation lorsque l'équilibre du bilan de phosphore est tributaire d'une entente d'épandage à court terme et d'en tenir compte dans sa stratégie de contrôle.

67 Les modifications apportées par le MDDEP au REA en 2010 ont comblé cette lacune puisque le dépôt annuel d'un bilan de phosphore à l'équilibre est maintenant exigé. Il incombe au producteur agricole de démontrer chaque année qu'il dispose de suffisamment de superficies en culture pour épandre les déjections animales produites et importées sur son exploitation. De plus, le MDDEP a ajusté sa stratégie de contrôle. Somme toute, nous considérons que la situation est prise en main et que le progrès accompli est satisfaisant en ce qui a trait à cette recommandation.

Commentaires des entités vérifiées

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

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

« Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) prend bonne note et salue la satisfaction du Vérificateur général eu égard au suivi donné par le ministère à la majorité des 11 recommandations qui lui étaient adressées dans le rapport de 2007-2008 sur la production agricole réalisé par le commissaire au développement durable.

« Parmi les recommandations dont le suivi est jugé insatisfaisant, quatre sont liées à l'adoption de la politique bioalimentaire. Tel que mentionné par le Vérificateur général, des pas importants ont été franchis à cet égard dont le dépôt du Livre vert pour une politique bioalimentaire, en juin 2011, et les auditions générales, toujours en cours, de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles. Quelque 200 intervenants ont soumis un mémoire et manifesté le désir de se faire entendre dans le cadre de cet exercice. Cette étape, dans l'élaboration de la politique, appartient à la commission qui en établit l'agenda et l'échéancier selon ses priorités de travail.

« En parallèle, le ministère est en mouvement et mobilise ses ressources dans le sens de la vision proposée dans le Livre vert comme en fait foi le dépôt récent du plan stratégique 2011-2014, en février 2012, lequel par sa vision, ses orientations et ses objectifs est pleinement congruent avec le Livre vert. Quant à l'adoption d'indicateurs clés pour situer la performance du secteur dans une perspective de développement durable, le Livre vert propose, au chapitre de la mise en œuvre de la politique bioalimentaire, l'utilisation d'un tableau de bord à cet effet.

« Par ailleurs, concernant le suivi de la recommandation sur l'application de l'éco-conditionnalité dans le programme de crédit de taxes foncières agricoles, plusieurs étapes ont été franchies pour mettre en application la nouvelle mesure exigeant un bilan phosphore à jour et en équilibre. La réglementation a été changée, le programme modifié, les processus révisés et les formulaires d'application ont été adaptés. Reste la signature imminente d'une entente administrative entre le MAPAQ et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour accéder à l'information nécessaire, ce qui permettra l'application de la nouvelle exigence d'écoconditionnalité, tel que prévu à partir de l'année 2011. »

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

« **Écoconditionnalité (information disponible pour l'application de l'écoconditionnalité).** Le MDDEP collabore avec la FADQ et le MAPAQ afin de maintenir une communication efficace des renseignements nécessaires pour l'application des mesures d'écoconditionnalité associées à la transmission annuelle du bilan de phosphore et de son équilibre.

« Également, des périodes de transmission des renseignements ont été identifiées afin de faciliter l'application des mesures par les partenaires en fonction des échéanciers des programmes d'aide.

« **Capacité de support des bassins versants (délivrance d'autorisations).** Les modifications apportées au *Règlement sur les exploitations agricoles*, notamment en ce qui a trait à la transmission d'un bilan de phosphore à l'équilibre, constituent une mesure privilégiée par le ministère pour prévenir le dépassement de la capacité de support du milieu. À cet effet, le ministère maintiendra la stratégie de contrôle adaptée en fonction des modifications de 2010, afin d'assurer un suivi adéquat auprès des exploitations agricoles qui ne transmettent pas leur bilan de phosphore, dont le bilan n'est pas à l'équilibre ou encore celles dont l'équilibre est considéré à risque.

« De plus, la mise en place des organismes de bassin versant (OBV), à la grandeur du Québec méridional, constitue une autre mesure afin de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'eau. Par la réalisation de leur plan directeur de l'eau, les OBV identifient une série d'actions qui auront pour but d'améliorer la qualité de l'eau des bassins versants. »

Annexe et sigles

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Sigles

ASRA Assurance stabilisation des revenus agricoles

CAAAQ Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois

FADQ La Financière agricole du Québec

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

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

PDE Plan directeur de l'eau

REA *Règlement sur les exploitations agricoles*

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

Le suivi vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les faiblesses dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et nous invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires ainsi que des employés des entités concernées ; nous avons aussi examiné différentes données et des documents pertinents. Nos travaux se sont terminés en décembre 2011.



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 – 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-64579-5

