

Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2009-2010

Rapport du commissaire
au développement durable



Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2009-2010

Rapport du commissaire
au développement durable

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



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



Québec, avril 2010

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

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 43.1 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Rapport du commissaire au développement durable*. Ce rapport fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*. Il est accompagné du document de présentation aux parlementaires.

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

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

Table des matières

- Chapitre 1** Observations du commissaire au développement durable,
M. Jean Cinq-Mars
- Chapitre 2** Changements démographiques,
volet « cadre de gestion et cohérence gouvernementale »
- Chapitre 3** Maintien de la biodiversité
- Chapitre 4** Application de la *Loi sur le développement durable*: 2009
- Chapitre 5** Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 1

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

Table des matières

Paragraphe

Introduction	1.1
Contexte économique difficile	1.4
Nouvelles règles de développement	1.8
Applications concrètes liées au développement durable	1.12
Observations découlant de nos analyses et de nos vérifications	1.18
Accompagnement des entités	1.20
Mise en œuvre du développement durable : des défis à relever	1.23
Coordination interministérielle	1.26
Conclusion	1.30

Sigle

PIB Produit intérieur brut

Introduction

- 1.1 La *Loi sur le développement durable* est entrée en vigueur en avril 2006. Au même moment, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin de prévoir la nomination d'un commissaire au développement durable faisant partie de l'effectif du Vérificateur général du Québec.
- 1.2 Le législateur a souhaité que je prépare, au moins une fois par année et sous l'autorité du vérificateur général, un rapport dans lequel je fais état de mes commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration. Je dois aussi faire part de mes constatations et de mes recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* et de tout sujet ou de tout cas qui découle de mes travaux de vérification.
- 1.3 Ce tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010* est consacré aux travaux que j'ai réalisés au cours de ma première année en fonction. Il débute par un chapitre qui me permet de présenter ma vision de la situation et de partager mes observations avec le lecteur.

Contexte économique difficile

- 1.4 La crise économique que nous avons vécue en 2008 et en 2009 a provoqué l'effondrement des marchés, a bouleversé le monde et a occasionné des pertes d'emploi d'une gravité presque sans précédent. En effet, on a souvent comparé cette crise avec celle des années 30. N'eût été l'injection massive de capitaux par les gouvernements, les conséquences du ralentissement économique auraient pu être beaucoup plus importantes.
- 1.5 Plusieurs théories ou facteurs ont été avancés pour expliquer les motifs de la crise économique que nous venons de vivre¹. Par exemple, mentionnons la défaillance des théories économiques de marché, le déséquilibre entre la dette américaine et les réserves des pays qui la financent, la consommation des ménages, y compris l'investissement domiciliaire, qui a dépassé leur capacité réelle de payer. Pourtant, cette consommation était alimentée par de bas taux de crédit, lesquels ont été maintenus afin de la soutenir et, ainsi, d'amoindrir l'impact de la crise.
- 1.6 Cette crise économique n'est pas la seule que nous ayons vécue récemment. En 2000, une crise associée aux valeurs technologiques a occasionné des pertes énormes dans les entreprises du secteur et une suppression considérable d'emplois, et ce, même au Canada. Pourtant, ce secteur de haute technologie était caractérisé par son innovation. Peu de temps après, soit en 2006, une crise d'une autre nature provoquée par la rareté des matières premières, qu'elles soient associées à l'alimentation ou à l'énergie, a eu un impact dans l'ensemble des pays et, plus particulièrement, dans les pays en voie de développement. Pour ces derniers, toute augmentation du prix des denrées alimentaires peut entraîner une déstabilisation de l'offre et de la demande de nourriture.

1. Les informations qui suivent proviennent du document de travail du Centre d'analyse stratégique, intitulé *Sortie de crise : vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance* ?

- 1.7** En plus de la crise économique subie en 2008, nous affrontons une crise écologique majeure. L'ampleur de cette dernière a été décrite dans les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et dans ceux de 2006 de Lord Stern, un économiste britannique qui est l'une des plus influentes autorités sur le réchauffement climatique. Ces travaux démontrent que, pour qu'il y ait une croissance à long terme, il faut prendre en compte les exigences liées au développement durable. L'appauvrissement des écosystèmes et l'augmentation des espèces menacées, deux phénomènes décrits dans le rapport des Nations Unies produit en 2005, *Millennium Ecosystem Assessment*, indiquent aussi que les bases de notre développement sont à revoir. Nous pouvons nous attendre à ce que ce message soit répété à l'occasion de la rencontre internationale sur la biodiversité qui se tiendra au Japon en octobre prochain et qu'il soit même plus percutant. Les gouvernements y présenteront les résultats des actions accomplies pour enrayer le déclin de la biodiversité. Voilà le constat accablant qui est anticipé, d'où la nécessité de la mise en œuvre rapide d'un développement plus durable.

Nouvelles règles de développement

- 1.8** Dans la foulée des initiatives lancées par plusieurs gouvernements de pays développés, le gouvernement du Québec a adopté en avril 2006 la *Loi sur le développement durable* et, en décembre 2007, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. L'adoption de tels documents montre une volonté d'apporter des changements significatifs aux modes de développement de la société.
- 1.9** Par contre, si nous ne voulons pas que le développement durable au sein du gouvernement se limite à la protection de l'environnement, il faut qu'il soit intégré dans une démarche progressive d'amélioration de la gouvernance. Cette démarche doit prendre en compte conjointement les dimensions sociales, économiques et environnementales du développement durable dans différents projets et s'appuyer sur une structure de gestion axée sur les résultats et la mesure de la performance à long terme.
- 1.10** Il faut donc laisser l'approche de gestion unidimensionnelle, dite aussi « en silo », pour adopter une démarche transversale qui tient compte des enjeux multiples liés au développement durable. De toute évidence, pareille démarche exige que les programmes soient basés sur les grandes orientations du gouvernement et que ces dernières transcendent les activités des ministères. Pour ce faire, les mécanismes de gestion doivent associer les activités de plusieurs ministères et organismes. L'intégration sera alors à la fois horizontale et verticale.

- 1.11** La nouvelle gouvernance requise par le concept de développement durable nécessite l'analyse de l'impact des décisions pour ce qui concerne toutes ses dimensions. Les programmes de développement ne doivent pas être évalués uniquement quant à leurs avantages à court terme; ils doivent l'être aussi en fonction de leurs incidences à long terme. Voici quelques exemples à cet égard :
- Les activités associées à l'exploitation de nos ressources naturelles renouvelables, comme la foresterie ou les pêcheries, doivent permettre de conserver la capacité de renouvellement de ces ressources.
 - Les développements urbains ne doivent pas se faire au détriment de la conservation des terres arables.
 - La gestion des finances publiques ne doit pas restreindre les possibilités de développement des générations futures.

Applications concrètes liées au développement durable

- 1.12** Au cours de la dernière décennie, plusieurs pays à travers le monde ont mis en place des démarches associées au développement durable. Parmi ceux-ci, on trouve la Suède qui présente plusieurs similitudes socioéconomiques avec le Québec, tels l'espérance de vie, le taux de chômage et la structure économique (tableau 1). Sa superficie est certes moindre mais, si l'on considère que la population québécoise est concentrée sur environ 20 p. cent du territoire, les différences pour ce qui est de l'occupation de l'espace s'amenuisent. La démarche entreprise par ce pays pour mettre en œuvre le développement durable a donné des résultats très positifs à plusieurs égards et est fort inspirante.
- 1.13** Dans les années 90, alors qu'elle sortait d'une crise économique et d'une grave période de récession, la Suède a joint l'Union européenne et a restructuré en profondeur son économie en favorisant la déréglementation, l'ouverture à la globalisation et le développement des technologies. En 1999, elle a adopté 16 objectifs importants de qualité de l'environnement; en 2002, elle a adopté une stratégie nationale de développement durable et a introduit une réforme fiscale verte. Le gouvernement s'est engagé à faire de la Suède « l'un des pays qui montrent la voie de la transition vers un développement durable dans toutes ses dimensions, qu'elles soient économiques, sociales ou écologiques ». Ce projet « devrait rester valable pendant une génération » et prévoit des évaluations périodiques. Une autre caractéristique du projet est la forte intégration du développement durable dans tous les secteurs de l'administration publique, y compris dans les collectivités locales.
- 1.14** Depuis le milieu des années 90, la situation économique de la Suède s'est grandement améliorée. Ainsi, la dette nette accumulée est passée de 76 p. cent du produit intérieur brut (PIB) en 1996 à 38 p. cent en 2007. Pendant la même période, celle du Québec (excluant la dette fédérale) est passée de 35 p. cent du PIB en 1996 à 44 p. cent en 2007.
- 1.15** La transformation économique de la Suède s'est accompagnée, entre autres, d'une augmentation de l'efficacité énergétique. En outre, on y a enregistré une diminution de 8,6 p. cent des émissions de gaz à effet de serre pendant la période de 1990 à 2007. Le Québec, lui, a connu une augmentation de 5,5 p. cent et le Canada, de 26,2 p. cent.

Tableau 1**Données socioéconomiques de la Suède, du Québec et du Canada**

Données	Suède	Québec	Canada	Période de référence
Population	9 256 000	7 753 000	33 327 000	2008
Espérance de vie à la naissance (nombre d'années)	80,9	80,7	80,7	2007
Superficie (en km ²)	449 964	1 667 441	9 970 610	
Taux de chômage (en pourcentage)	6,3	7,2	6,1	2008
PIB par habitant (en \$US PPA*)	36 790	31 675	39 014	2008
Variation de la dette nette sur le PIB (en pourcentage)	-50	+27	-52	1996 à 2007
Exportation de biens et services (en pourcentage du PIB)	54,3	51,3	35,1	2008
PIB par industrie (en pourcentage)				
Agriculture, forêt, etc.	1,6	1,7	1,6	
Secteur manufacturier	19,0	18,2	13,6	2006
Services	70,5	69,5	67,3	Suède: 2008
Aires protégées (en pourcentage de la superficie totale)	9,6	8,1	9,9	2009 Suède: 2008
Gaz à effet de serre (GES)**	72,4	83,7	592,0	1990
	66,2	88,3	747,0	2007
Variation (en pourcentage)	-8,6	+5,5	+26,2	1990 à 2007

* PPA est le sigle utilisé pour parité de pouvoir d'achat.

** Il s'agit de mégatonnes métriques équivalentes de CO₂, excluant l'aménagement des terres et des forêts.

1.16 En 2010, la Suède s'est classée au 4^e rang selon un indice de mesure de performance environnementale développé par les universités Yale et Columbia. Signalons aussi que Stockholm, la capitale du pays, a été choisie capitale verte de l'Europe pour 2010. Ces initiatives ont nécessité une démarche cohérente et soutenue entreprise par le gouvernement il y a plus de 15 ans. Cet exemple illustre également qu'il est possible de mettre des structures en place pour concrétiser une démarche de développement durable tout en développant une économie vigoureuse.

1.17 De toute évidence, la Suède a relevé plusieurs des défis liés à l'implantation du développement durable. La considération des préoccupations environnementales, économiques et sociales dans ses politiques le démontre, tout comme l'attention portée à l'impact à long terme de ses décisions et la persévérance dans la démarche depuis le milieu des années 90. À bien des égards, ce pays peut servir d'exemple pour le Québec.

Observations découlant de nos analyses et de nos vérifications

- 1.18** Dans le cadre de nos vérifications de développement durable, nous avons étudié trois enjeux :
- la démographie au Québec ;
 - le maintien de la biodiversité ;
 - l'application de la *Loi sur le développement durable*.
- 1.19** Pour chacun de ces enjeux, une analyse détaillée de notre démarche, de nos constatations et de nos recommandations est présentée dans les prochains chapitres. J'ai cherché à recenser les éléments communs sous-jacents ou structurels qui peuvent fournir des explications quant aux difficultés rencontrées dans la gestion de ces enjeux. J'ai notamment relevé les faits suivants :
- Il n'y a pas toujours de stratégie ou, lorsqu'il y en a, elles ne permettent pas de définir clairement la vision gouvernementale et les priorités d'intervention ou elles manquent de continuité.
 - Il manque une structure de coordination forte pour orienter l'ensemble des actions vers les objectifs communs ; on se fie trop à la bonne volonté de chacun pour décider des résultats à obtenir ou pour décoder la direction à prendre et les efforts à investir.
 - On établit des objectifs généraux, mais on ne précise pas ce que l'on veut atteindre par des indicateurs de résultats, des cibles mesurables et des échéanciers clairs.
 - Les activités habituelles des ministères guident le contenu des stratégies et des plans d'action alors qu'un changement de direction et de mode de gestion nécessite plutôt l'inverse.
 - On néglige de faire des bilans en vue de mesurer l'état d'avancement, d'apprendre des expériences passées et d'apporter les correctifs nécessaires.
 - Beaucoup d'efforts sont fournis afin de démontrer le caractère ambitieux des intentions, mais ces efforts s'avèrent plus modestes au moment de l'action, de la mise en œuvre.

Accompagnement des entités

- 1.20** Au cours de la dernière année, nous avons assisté certaines entités dans la mise en œuvre des exigences de la *Loi sur le développement durable*, notamment pour ce qui concerne l'élaboration de leurs plans d'action. Cela nous a permis de mieux comprendre les défis auxquels elles doivent faire face et de préciser nos attentes. Nous nous sommes particulièrement intéressés aux trois aspects suivants :
- le degré d'engagement des entités à l'égard de la démarche de développement durable ;
 - les éléments du processus d'élaboration de leur plan d'action susceptibles de contribuer au succès de leur mise en œuvre ;
 - le respect des exigences de la *Loi sur le développement durable*, des attentes de la stratégie gouvernementale ainsi que des règles de la gestion axée sur les résultats.

1.21 Ces travaux, combinés aux constatations faites dans le cadre des vérifications de l'optimisation des ressources, m'ont permis de recenser des pistes d'amélioration potentielles, mais également des bonnes pratiques.

1.22 J'ai observé que les entités étaient disposées à s'engager sérieusement dans une démarche de développement durable lorsque les attentes à leur égard étaient clairement établies. Plusieurs d'entre elles avaient pris des initiatives en ce domaine bien avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur le développement durable*. J'ai dressé la liste suivante des bonnes pratiques observées :

- un engagement clair par la haute direction, accompagné d'une prise en charge concrète de la démarche de mise en œuvre de la loi;
- la détermination des priorités organisationnelles en matière de développement durable;
- une évaluation objective des capacités de l'organisation;
- la responsabilisation du personnel clé au sein de l'organisation afin de créer un effet d'entraînement;
- le recours à une expertise externe pour soutenir l'entité au besoin sans la déresponsabiliser ni la désengager;
- l'identification de responsables de veille en matière de développement durable afin de demeurer au fait des bonnes pratiques;
- le développement d'une culture organisationnelle proactive par la reconnaissance concrète des initiatives du personnel;
- l'établissement d'un lien étroit entre les personnes chargées de répondre aux exigences de la loi et les responsables de la planification stratégique, dans le but de favoriser la cohérence entre ces deux exercices;
- l'instauration de moyens de communication interne pour faciliter la circulation de l'information à l'égard de la mise en œuvre du plan d'action de développement durable;
- la mise en place de mécanismes de suivi et de reddition de comptes spécifiques.

Mise en œuvre du développement durable : des défis à relever

1.23 Le principal défi à relever par les entités en ce qui concerne la mise en œuvre de la loi est la prise en compte des principes de développement durable dans leurs activités. Afin d'institutionnaliser cette approche, celle-ci doit être colligée et communiquée dans l'organisation.

- 1.24** À ce jour, on ne trouve pas d'exemples d'intégration complète des principes de développement durable dans les activités régulières des organisations. Celles-ci ont encore des interrogations concernant la manière d'intégrer ces principes dans leurs activités. Il faut comprendre qu'il n'existe pas de recettes prédéterminées pour y arriver. Ce n'est que par une analyse détaillée de chacun des principes en fonction de leurs missions respectives que les entités pourront déterminer la pertinence de ces derniers quant à leur mandat.
- 1.25** Parmi les autres éléments que les entités devront prendre en considération, j'ai noté :
- la nécessité de discuter avec d'autres organisations pour partager des initiatives efficaces en matière de développement durable ;
 - l'accroissement de l'utilisation de l'étalonnage avec des entités ayant des enjeux comparables dans le secteur public ou même dans le secteur privé ;
 - l'évaluation périodique, sous l'angle du développement durable, des éléments du cadre juridique et administratif ainsi que des instruments d'intervention (lois, règlements, politiques ou programmes existants) ;
 - une planification et une allocation réalistes des ressources requises pour la mise en œuvre des actions en matière de développement durable ;
 - un effort soutenu afin de démontrer des bénéfices tangibles issus des actions en matière de développement durable ;
 - la mise en place d'une approche participative au sein des organisations pour susciter l'engagement du personnel et des partenaires externes dans l'atteinte des principaux objectifs.

Coordination interministérielle

- 1.26** La gouvernance publique fait de plus en plus face à des enjeux stratégiques qui requièrent une approche multidisciplinaire ainsi que la participation de nombreux intervenants de l'administration publique. Ainsi, les défis associés à la démographie, aux changements climatiques, au maintien de la biodiversité, à la gestion des finances publiques ou au développement régional ne peuvent être relevés sans la collaboration de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux et, fréquemment, de partenaires des secteurs parapublic ou privé.
- 1.27** La complexité inhérente à la gestion horizontale, qui implique plusieurs entités, requiert une coopération forte entre les acteurs concernés. Cependant, la coordination interministérielle demeure un défi considérable au Québec comme dans toutes les administrations publiques. En effet, les ministères consacrent des budgets annuels à leurs responsabilités respectives et aux activités spécifiques qui en découlent. Ainsi, il arrive souvent que la participation à des programmes interministériels soit considérée comme étant moins prioritaire que la mise en œuvre des programmes dont la responsabilité incombe en totalité à un même ministère.

1.28 La gestion horizontale est l'approche retenue au gouvernement fédéral pour plus de 70 initiatives (2008-2009). Le Secrétariat du Conseil du Trésor définit ainsi les initiatives horizontales : « [...] une initiative horizontale est un projet pour lequel des partenaires appartenant à deux organisations ou plus ont conclu une entente officielle de financement (p. ex., par un mémoire au Cabinet, une présentation au Conseil du Trésor, une entente fédérale-provinciale), en vue de collaborer à la réalisation de résultats conjoints. » Pour chaque initiative, on a déterminé :

- un ministère responsable ;
- un calendrier de réalisation ;
- un budget pour l'ensemble de l'initiative ;
- une description du projet ;
- des objectifs partagés ;
- la structure de gouvernance (les ministères participants et, parfois, un représentant du Conseil du Trésor) ;
- les partenaires.

Les plans, les dépenses et les résultats sont aussi disponibles pour chaque période budgétaire.

1.29 Par ailleurs, selon une récente étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)² concernant l'implantation d'un cadre budgétaire pluriannuel dans divers pays, il est recommandé de mettre en place, d'une part, des programmes basés sur des analyses macroéconomiques rigoureuses des revenus et des dépenses pour établir le cadre financier global du budget et, d'autre part, une budgétisation des programmes de dépenses sur un horizon de trois à cinq ans.

1.30 Les études de cas ont en effet démontré que la mise en place d'une approche à long terme relativement à la planification budgétaire avait favorisé une plus grande discipline fiscale et l'obtention de résultats réels découlant des politiques gouvernementales et des budgets. Elles ont aussi indiqué que les pays qui appliquent depuis le plus longtemps un cadre de dépenses à moyen terme ont également mis en place une mesure de la performance centrée sur des résultats réels en termes de produits ou de services livrés et d'effets sur la population. C'est une mesure qui diffère d'une évaluation centrée sur les ressources consommées et les activités de production et qui la complète. L'accent mis sur cette mesure peut faciliter l'établissement d'un lien entre les objectifs d'une politique gouvernementale comme celle du développement durable, la planification stratégique, l'allocation budgétaire et les effets véritables sur la population.

2. *Integrating Public Environmental Expenditure within Multi-year Budgetary Frameworks*, 2009.

Conclusion

- 1.31** La mise en place d'une loi et l'adoption d'une stratégie gouvernementale de développement durable au Québec représentent les premiers éléments de la concrétisation d'une volonté politique à cet égard. Ces mesures sont issues d'une démarche d'envergure et ambitieuse. Le succès de leur application repose toutefois sur la nécessité de considérer concrètement et de façon continue, dans la prise de décision, les trois piliers du développement durable (économique, environnemental et social) de même que l'effet à long terme des programmes et des projets gouvernementaux. À cet égard, l'exemple de divers pays comme la Suède qui ont réussi à adopter une telle démarche peut être inspirant. En effet, la politique de développement durable de ce pays a été adoptée alors qu'il était aux prises avec des défis économiques considérables et qu'il procédait à un changement majeur de sa gouvernance en joignant l'Union européenne. Son retour à une meilleure situation économique aujourd'hui démontre aussi que la mise en œuvre du développement durable n'empêche pas le progrès économique et qu'elle peut contribuer à l'amélioration de la gouvernance.
- 1.32** Par ailleurs, toute initiative significative au sein du gouvernement demande de la persévérance puisque des adaptations importantes doivent être faites dans la gouvernance publique. C'est le cas notamment de l'approche horizontale requise par la planification et la gestion des enjeux de développement durable. Différents pays tels que l'Australie et les Pays-Bas ont entrepris des démarches de planification stratégique et budgétaire à long terme. Ils ont appuyé ces démarches sur une mesure de la performance ainsi que sur une mesure des effets et des services rendus. Plus près de nous, au gouvernement canadien, plusieurs initiatives horizontales ont été mises en place pour accroître l'efficacité de la gestion d'enjeux impliquant la participation de plusieurs ministères et organismes. Les résultats obtenus sont prometteurs et démontrent que de telles approches pourraient faciliter l'atteinte d'objectifs partagés.
- 1.33** L'administration publique québécoise a franchi un grand pas en entreprenant une démarche de développement durable. Les plus grands défis demeurent cependant devant nous. Il est maintenant nécessaire de concrétiser cette démarche dans les activités principales des ministères et des organismes. Nous avons noté la mise en place de bonnes pratiques chez plusieurs d'entre eux, mais aussi diverses difficultés liées à l'intégration de ce nouveau cadre de gestion. Je continuerai, appuyé par une équipe dévouée et compétente, de soutenir ces entités dans leur démarche.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 2

Changements démographiques, volet « cadre de gestion et cohérence gouvernementale »

Entité vérifiée :

- ministère du Conseil exécutif

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Vue d'ensemble	2.1
Objectif et portée de notre vérification	2.35
Résultats de notre vérification	2.40
Cadre de gestion.....	2.42
Structure de coordination et objectifs globaux	2.46
Soutien à la prise de décision gouvernementale	2.54
Autres mécanismes de cohérence	2.73

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation**Annexe 2 – Actions et cibles contenues dans les plans d'action de développement durable pour les quatre ministères visés en lien avec chacun des objectifs associés aux changements démographiques**

Les commentaires du ministère apparaissent aux paragraphes 2.86 et 2.88.

Abréviations et sigles

ISQ	Institut de la statistique du Québec	MFA	Ministère de la Famille et des Aînés
MCE	Ministère du Conseil exécutif	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale		

Faits saillants

Ce rapport est le fruit d'une vérification portant sur les changements démographiques, volet « cadre de gestion et cohérence gouvernementale ». Nos travaux se sont échelonnés de mai à octobre 2009. Ils visaient principalement les activités réalisées par le ministère du Conseil exécutif (MCE) durant la période de 2006 à 2009.

Objectif de notre vérification

En fonction des principes inscrits dans la *Loi sur le développement durable* et de la stratégie gouvernementale qui en a découlé, nous voulions déterminer si le MCE soutient le développement d'orientations claires et partagées sur les enjeux prioritaires associés aux changements démographiques du Québec et favorise la cohérence de l'action gouvernementale.

Sommaire des constats

Structure de coordination et objectifs globaux.

Une structure de coordination permettant de gérer efficacement les changements démographiques au sein de l'appareil administratif n'a pas été instaurée. Ainsi :

- aucun responsable du dossier n'a été désigné ;
- les responsabilités des différents ministères et organismes ne sont pas clairement définies.

On note également l'absence d'objectifs globaux, c'est-à-dire des objectifs de portée horizontale qui sont compris et partagés par les différents acteurs et qui permettent de préciser les grandes orientations gouvernementales et de guider l'ensemble des actions.

Malgré le lien évident entre les changements démographiques et le développement durable, les travaux du MCE prennent peu appui sur la stratégie gouvernementale de développement durable.

Évaluation des risques et des possibilités. Les mécanismes mis en place sont insuffisants pour permettre de faire une évaluation complète des risques et des possibilités associés aux changements démographiques. Ce constat est notamment basé sur les éléments suivants :

- Le MCE ne coordonne pas la réalisation des études des ministères et organismes dans le but de combiner les informations se trouvant dans chacun d'eux, de déterminer celles qui sont réellement nécessaires à la prise de décision et de les obtenir au moment opportun.
- Bien que le MCE ait répertorié des risques et des possibilités en la matière, il reste encore des efforts à accomplir pour avoir un portrait précis de la situation.
- Le MCE n'a pas développé ni examiné de scénarios intégrant des mesures de prévention, d'atténuation ou de correction des risques, scénarios qui lui auraient permis d'évaluer l'incidence de ces mesures sur l'ensemble des risques.

Équipe :

Maryse Fournier
Directrice de vérification
Dick McCollough
Daniel Rancourt
Amélie Vidal

Suivi et analyse des actions.

Les travaux du MCE ne permettent pas de faire une bonne évaluation de l'efficacité des actions accomplies par les ministères et organismes. Ils mettent très peu en relation ces actions avec des cibles et des indicateurs liés aux changements démographiques, alors que la gestion d'enjeux horizontaux impliquant des acteurs différents requiert de le faire. Par conséquent, cet exercice ne permet pas de mesurer les progrès réels et de proposer les correctifs appropriés pour faire face aux changements démographiques.

Informations communiquées au gouvernement.

La synthèse du MCE concernant les changements démographiques n'a pas été produite en temps opportun pour la prise de décision. Le ministère a ainsi manqué une occasion importante d'alimenter la réflexion au moment de l'élaboration de l'orientation portant sur la démographie dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*.

La synthèse aurait aussi pu servir à préciser les priorités gouvernementales en matière de changements démographiques afin de bonifier les plans stratégiques des ministères et organismes ainsi qu'à enrichir le contenu de leur plan d'action de développement durable.

Autres mécanismes de cohérence. Le MCE ne profite pas pleinement des mécanismes et des outils à sa disposition pour favoriser la cohérence de l'action gouvernementale en matière de changements démographiques. Notre vérification montre que, pour les dossiers vérifiés, les outils d'analyse n'ont pas permis d'intégrer systématiquement la façon dont sont pris en compte :

- les chantiers de réflexion qui sont associés aux enjeux démographiques ;
- les principes inscrits dans la *Loi sur le développement durable*.

En ce qui a trait à l'intégration des orientations et des principes de développement durable dans les plans stratégiques, nous avons constaté que l'analyse documentée est fort variable d'un dossier à l'autre.

Recommandations

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

Nous avons recommandé au ministère :

- de mettre en place une structure de coordination accompagnée d'objectifs globaux quant aux enjeux prioritaires associés aux changements démographiques, favorisant la cohérence des interventions gouvernementales en la matière ;
- de se doter d'une démarche coordonnée permettant :
 - de recueillir et d'analyser les informations nécessaires pour tracer un portrait précis de la situation et d'évaluer les risques et les possibilités ;
 - de produire les informations visant à renseigner le gouvernement en temps opportun pour la prise de décision ;
- de s'assurer qu'une appréciation de l'efficacité des actions par rapport aux objectifs globaux et aux résultats visés par les divers acteurs est effectuée. (2.72)

Nous avons recommandé au ministère d'intégrer de façon systématique les enjeux associés à la démographie, ce qui comprend ceux énoncés dans la stratégie gouvernementale de développement durable, ainsi que les principes inscrits dans la *Loi sur le développement durable* dans :

- les méthodes et les outils d'analyse utilisés pour soutenir les comités ministériels ;
- les mécanismes d'encadrement et les outils d'analyse à l'égard de la planification stratégique des ministères et organismes. (2.85)

Commentaires du ministère

Le ministère a eu l'occasion de formuler ses commentaires, qui se trouvent aux paragraphes 2.86 et 2.88. Nous tenons à signaler qu'il a adhéré à toutes les recommandations. Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Vue d'ensemble

- 2.1** Au Québec, le développement durable entraîne des modifications dans la gouvernance de l'Administration et les façons de faire, et ce, dans toutes les sphères d'intervention. Cela se produit dans un contexte de changements démographiques, lequel est caractérisé principalement par le vieillissement rapide de la population ainsi que par sa croissance qui dépendra de plus en plus, selon les projections, de la migration nette¹. L'adaptation de l'appareil administratif est d'autant plus importante que la façon dont notre société répondra aux différents enjeux économiques, sociaux et environnementaux associés aux changements démographiques façonnera celle-ci pour les décennies à venir.

Évolution de la population

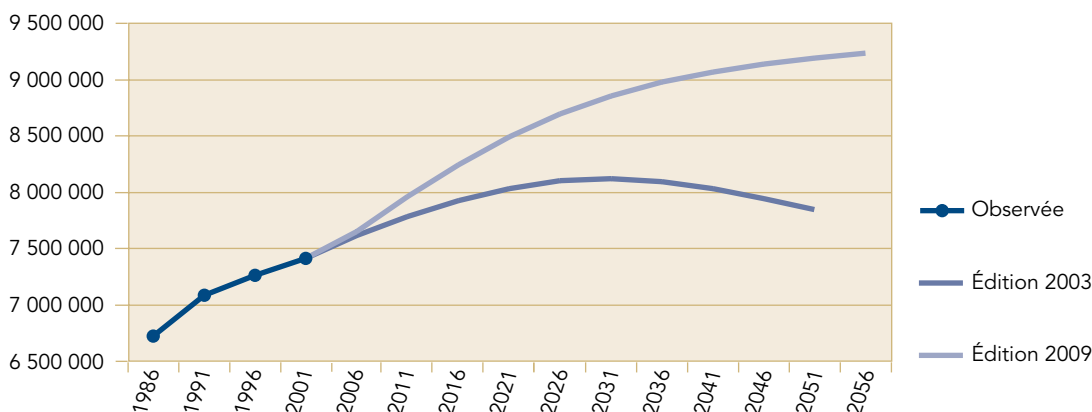
- 2.2** L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) publie environ tous les cinq ans un document présentant les perspectives démographiques du Québec. Comme il s'agit de projections et que cela comporte des incertitudes, l'ISQ bâtit différents scénarios, dont les principaux sont le scénario de référence² ainsi que les scénarios de croissance faible et forte. Chacun d'entre eux comprend des hypothèses, lesquelles intègrent des variables qui agissent sur l'évolution de la population. Ces variables sont l'accroissement naturel³, la migration nette et les résidents non permanents. D'autres variables peuvent aussi être utilisées pour faire les projections, par exemple celles portant sur les différentes régions du Québec.
- 2.3** Selon les dernières projections de l'ISQ publiées en 2009, la population du Québec pourrait continuer de croître au cours des prochaines décennies et atteindre environ 9,2 millions d'habitants en 2056 (graphique 1). Il s'agit d'un changement important par rapport au scénario de référence présenté dans les projections précédentes (édition 2003), lequel prévoyait un déclin de la population à compter de 2031. La différence entre l'ancien et le nouveau scénario de référence relativement à la population projetée en 2031 est essentiellement due aux modifications qui ont été apportées aux hypothèses suivantes :
- la migration nette, laquelle explique 52 p. cent de la différence ;
 - la fécondité, qui y contribue à hauteur de 27 p. cent.

1. La migration nette comprend les déplacements internationaux et interprovinciaux.

2. Aux fins de notre rapport, sauf indication contraire, nous avons utilisé le scénario de référence.

3. L'accroissement naturel correspond à l'excédent des naissances sur les décès.

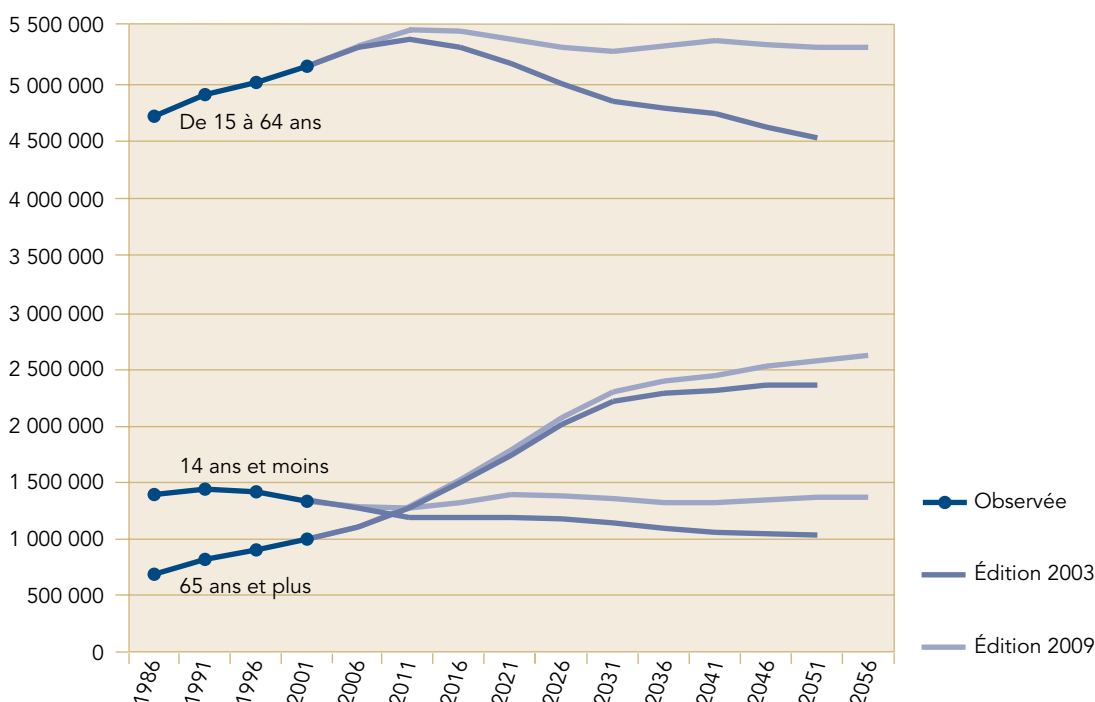
Graphique 1
Population totale observée et projetée



Source : ISQ.

- 2.4** En ce qui a trait aux différents groupes d'âge de la population, les projections montrent une hausse de l'effectif du groupe des 65 ans et plus ; les nouvelles hypothèses ne changent pas la trajectoire de cette catégorie. Pour ce qui est des deux autres grands groupes d'âge, leur population devrait rester relativement stable durant la période projetée. Cependant, pour ces derniers, il s'agit d'un changement par rapport à la précédente projection, laquelle prévoyait un déclin de leur effectif (graphique 2).

Graphique 2
Population observée et projetée par groupe d'âge



Source : ISQ.

Viellissement de la population

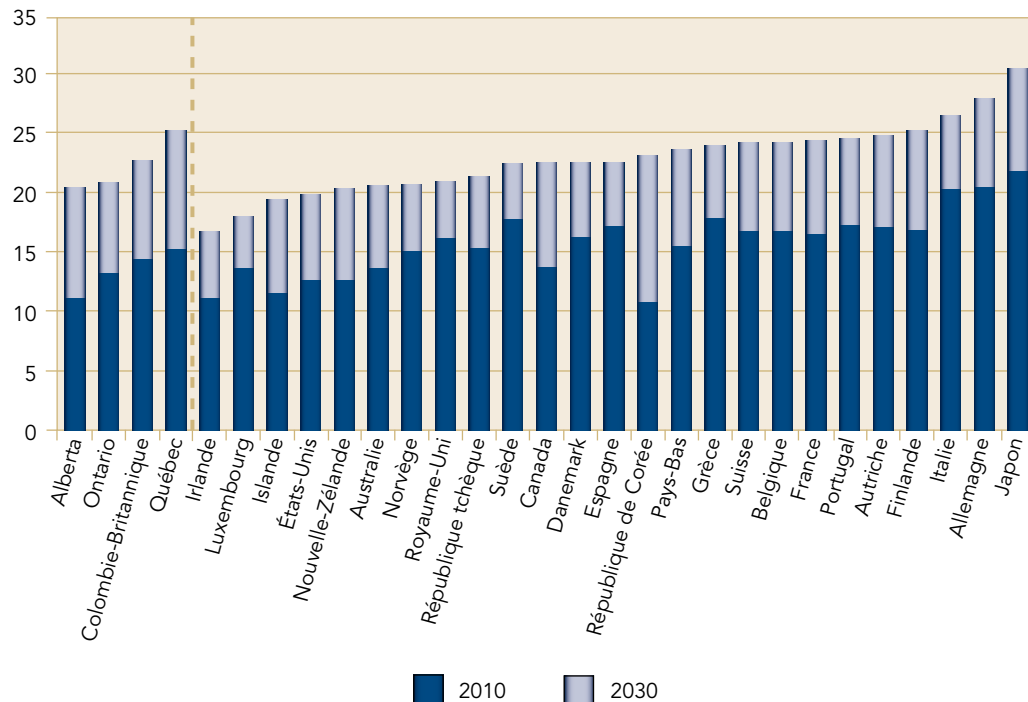
2.5

Le vieillissement de la population est l'un des grands enjeux auxquels doivent faire face les différents pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ayant un indice de développement humain très élevé⁴. Bien qu'il existe des différences entre ces pays quant au rythme et à l'ampleur du vieillissement, il est projeté que leur part de personnes âgées de 65 ans et plus augmentera à près de 23 p. cent en 2030, comparativement à environ 16 p. cent en 2010. Le graphique 3 illustre les projections de 4 provinces canadiennes ainsi que des pays de l'OCDE dont l'indice de développement humain est très élevé.

Le vieillissement de la population : un enjeu important.

Graphique 3

Proportion projetée de personnes âgées de 65 ans et plus en 2010 et en 2030



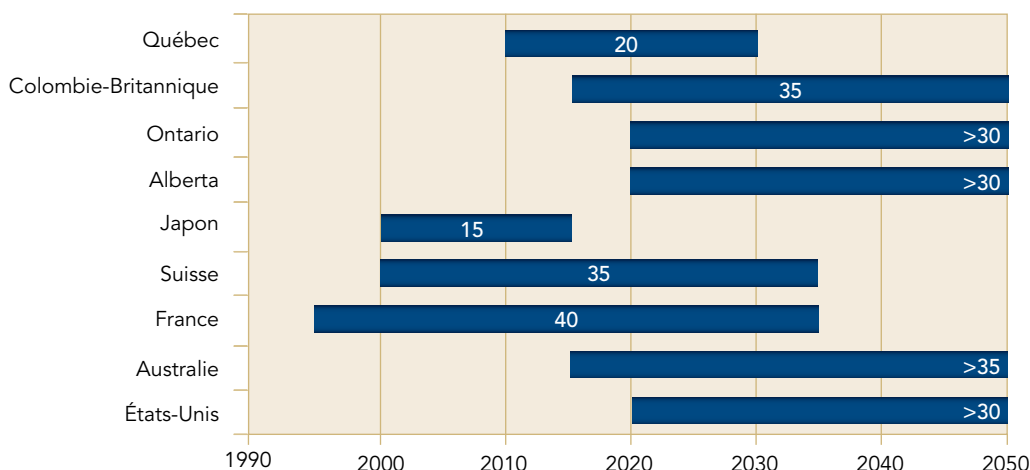
Sources : Nations Unies ; ISQ ; Statistique Canada.

4. L'indice de développement humain est un indice composite mesurant les réalisations moyennes d'un pays en fonction de trois aspects fondamentaux du développement humain : la santé, la connaissance et un niveau de vie décent. Un indice très élevé correspond à 0,9 ou plus sur une échelle de 1.

- 2.6** Le Québec est également touché par le phénomène du vieillissement de la population. Sa proportion de personnes âgées de 65 ans et plus est actuellement supérieure à celle des trois autres provinces canadiennes présentées dans le graphique 3. Elle est cependant inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE ayant un indice de développement humain très élevé. En 2030, la situation sera différente : le Québec pourrait alors avoir l'une des proportions de personnes âgées les plus élevées comparativement à ces pays et à ces provinces. En effet, sa proportion des 65 ans et plus passera de 15,4 p. cent en 2010 à 25,3 p. cent en 2030. Cela représente une hausse de près de 1 018 000 personnes.
- 2.7** Par ailleurs, le phénomène du vieillissement de la population devrait se produire plus rapidement au Québec que dans la majorité des pays de l'OCDE ainsi qu'en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario. Le graphique 4 compare la situation projetée au Québec en 2010 et en 2030 à celle de cinq pays de l'OCDE de même qu'aux trois autres provinces canadiennes les plus peuplées.

Graphique 4

Estimation du nombre d'années pour que la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus passe de 15,4 à 25,3 p. cent*



* En Ontario, en Alberta, en Australie et aux États-Unis, le nombre d'années pour que la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus atteigne 25,3 p. cent est indéterminé. Toutefois, ce taux ne sera pas atteint avant l'année 2050.

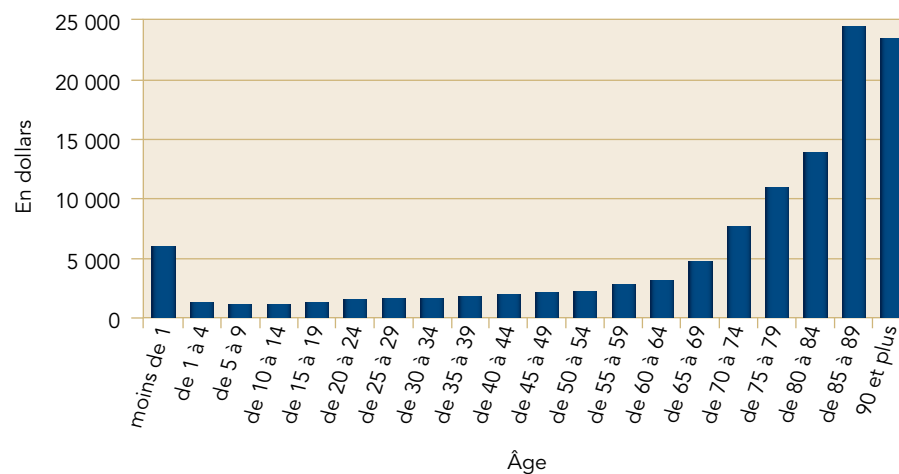
Sources : Nations Unies ; ISQ ; Statistique Canada.

- 2.8** Il ressort de ce qui précède que le gouvernement du Québec fera face plus rapidement aux besoins d'une population de plus en plus vieillissante, ce qui devrait accentuer la pression sur les dépenses, notamment celles liées à la santé. On n'a qu'à penser au coût estimé des soins de santé par personne qui augmente de façon marquée après l'âge de 65 ans (graphique 5). L'adaptation des services publics soulève aussi de nombreux défis : besoins de logement, problèmes d'isolement, besoins d'aide familiale, etc.

Le Québec fera face rapidement aux besoins d'une population vieillissante.

Graphique 5

Estimation des dépenses de santé par habitant en 2007

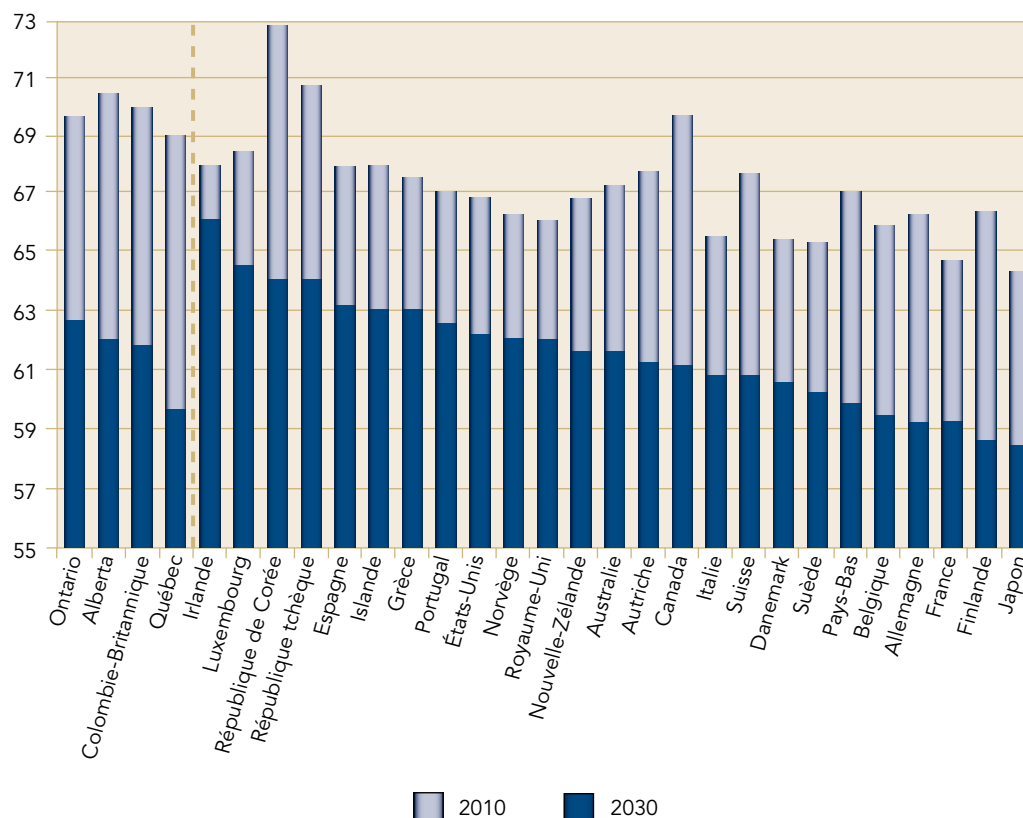


Source : Institut canadien d'information sur la santé.

2.9 Par ailleurs, le Québec possède actuellement une importante part de population âgée de 15 à 64 ans. En effet, cette dernière représente 69 p. cent de la population totale, une proportion parmi les plus élevées des 25 pays de l'OCDE ayant un indice de développement humain très élevé (graphique 6).

Graphique 6

Proportion projetée de personnes âgées de 15 à 64 ans en 2010 et en 2030*

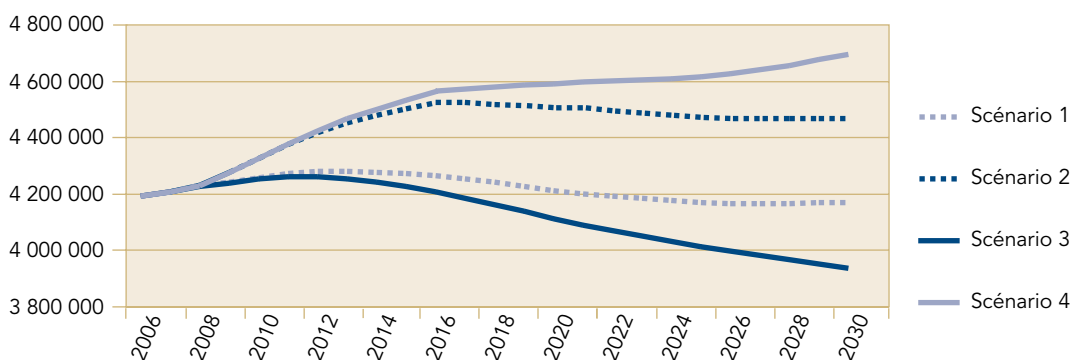


* Ce graphique comprend les projections de quatre provinces canadiennes ainsi que des pays de l'OCDE dont l'indice de développement humain est très élevé.

Sources : Nations Unies ; ISQ ; Statistique Canada.

- 2.10** Comme on peut le constater, la situation actuelle est bien différente de celle projetée pour 2030. Le Québec connaîtra alors une baisse de la proportion des personnes âgées de 15 à 64 ans, ce qui le placera dans une position où seulement un nombre limité de pays afficheront une proportion plus faible. Le graphique 7 présente des projections relatives à la population active pour la période de 2006 à 2030 selon les quatre scénarios suivants :
- scénario 1 : croissance démographique selon le scénario de référence de l'ISQ et taux d'activité constant de 2007 ;
 - scénario 2 : croissance démographique selon le scénario de référence de l'ISQ et taux d'activité à la hausse ;
 - scénario 3 : croissance démographique faible selon le scénario de l'ISQ et taux d'activité constant de 2007 ;
 - scénario 4 : croissance démographique forte selon le scénario de l'ISQ et taux d'activité à la hausse.

Graphique 7
Projection de la population active

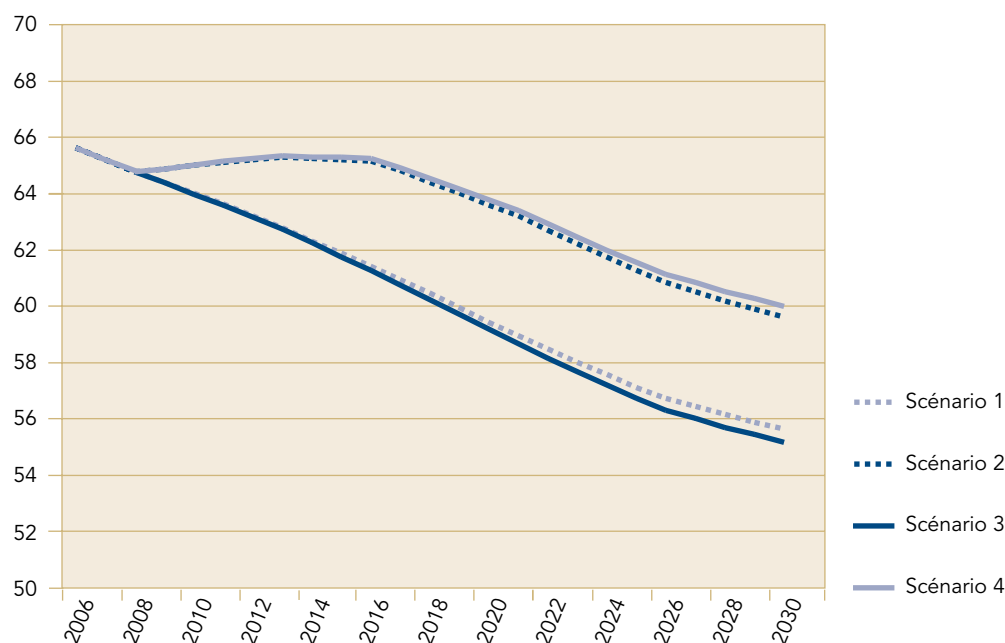


Sources : ISQ; Statistique Canada.

- 2.11** Selon le scénario 1, la population active diminuerait à compter de 2014. Ainsi, l'économie du Québec ne pourrait pas compter sur la croissance de cette dernière pour s'améliorer, ce qui pourrait se répercuter sur les revenus de l'État. Cependant, une hausse du taux de productivité pourrait atténuer ces effets négatifs. Dans le cas où le taux d'activité de la population québécoise augmenterait (scénario 2), la population active s'accroîtrait d'environ 300 000 personnes en 2030 par rapport au scénario 1. D'autre part, si le scénario de croissance démographique forte se réalisait et qu'il était combiné à un taux d'activité à la hausse (scénario 4), la population active serait composée d'environ 550 000 personnes de plus en 2030 par rapport au scénario 1. Par contre, si le scénario de croissance démographique faible se produisait et qu'il était associé à un taux constant (scénario 3), la population active commencerait à décroître en 2013.

- 2.12** Le graphique 8 présente l'évolution du taux global d'activité⁵ au Québec pour la période s'étendant de 2006 à 2030 en fonction des quatre scénarios présentés précédemment.

Graphique 8
Projection quant au taux global d'activité



Sources : ISQ ; Statistique Canada.

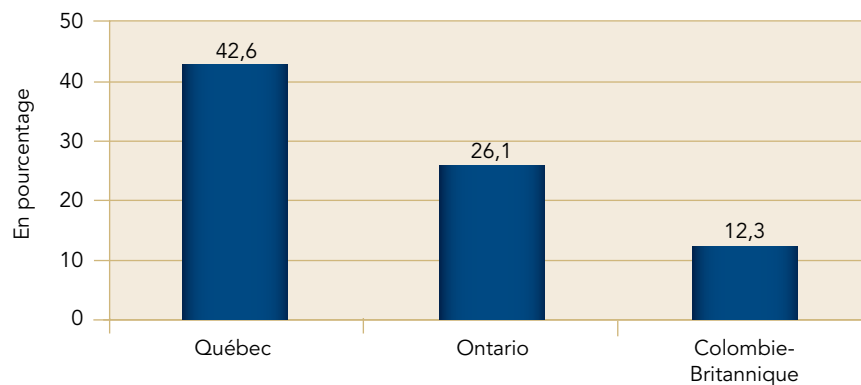
- 2.13** Ces projections montrent une baisse inéluctable du taux global d'activité pour le Québec, peu importe le scénario retenu. Cette situation s'explique par une augmentation importante du nombre de personnes âgées de 65 ans et plus qui ont des taux d'activité moins élevés.

5. Le taux global d'activité correspond à la population active par rapport à la population de 15 ans et plus.

- 2.14** Dans ce contexte, le gouvernement risque de se retrouver dans une situation où la croissance de ses revenus pourrait être inférieure à la hausse de ses dépenses, ce qui pourrait amener des questionnements relativement à l'équité intergénérationnelle. Cette dernière suppose une volonté de ne pas reporter sur les générations futures les répercussions négatives des décisions passées.
- 2.15** En outre, il faut considérer le taux d'endettement du gouvernement du Québec qui est plus élevé que celui de l'Ontario ou de la Colombie-Britannique (graphique 9). Ce taux conduit à des remboursements d'intérêts sur la dette, qui représentent le troisième poste en importance du budget du gouvernement en 2009-2010, soit 9,2 p. cent.

Graphique 9

Dette nette par rapport au produit intérieur brut au 31 mars 2009

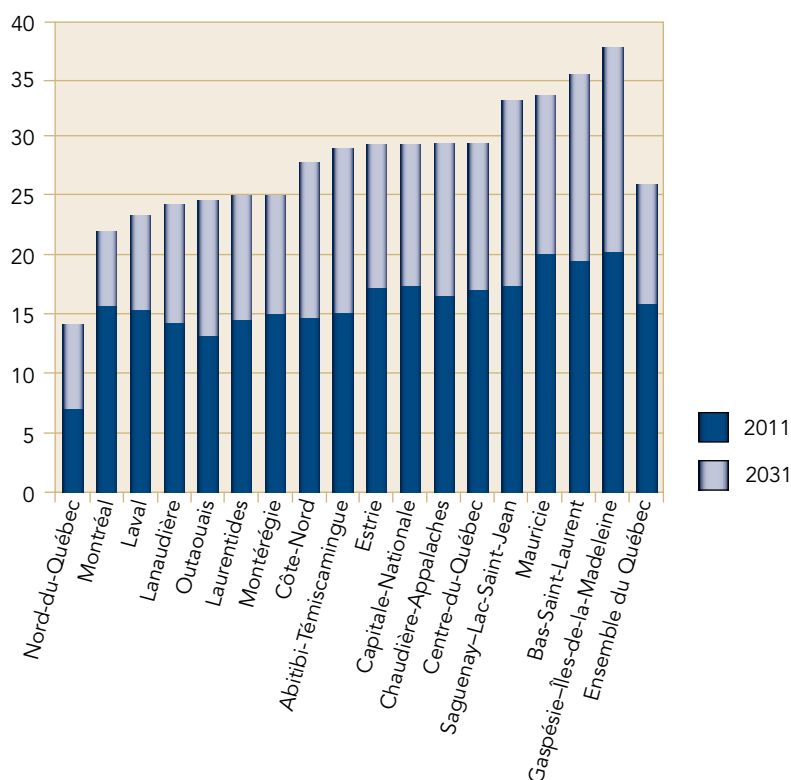


Source : ministère des Finances du Québec.

- 2.16** Par ailleurs, il est intéressant de jeter un œil sur le phénomène du vieillissement qui se produit dans les différentes régions du Québec. Le graphique 10 illustre bien le fait que toutes les régions connaîtront une augmentation de la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus d'ici 2031. Toutefois, l'ampleur de ce phénomène variera d'une région à l'autre. Ainsi, Montréal et les régions avoisinantes, de même que l'Outaouais et le Nord-du-Québec, auront des proportions de personnes âgées inférieures à celle relative à l'ensemble du Québec. À l'opposé, pour les autres régions, les proportions seront supérieures (graphique 10).

Graphique 10

Proportion projetée de personnes âgées de 65 ans et plus dans les différentes régions du Québec en 2011 et en 2031



Source : ISQ.

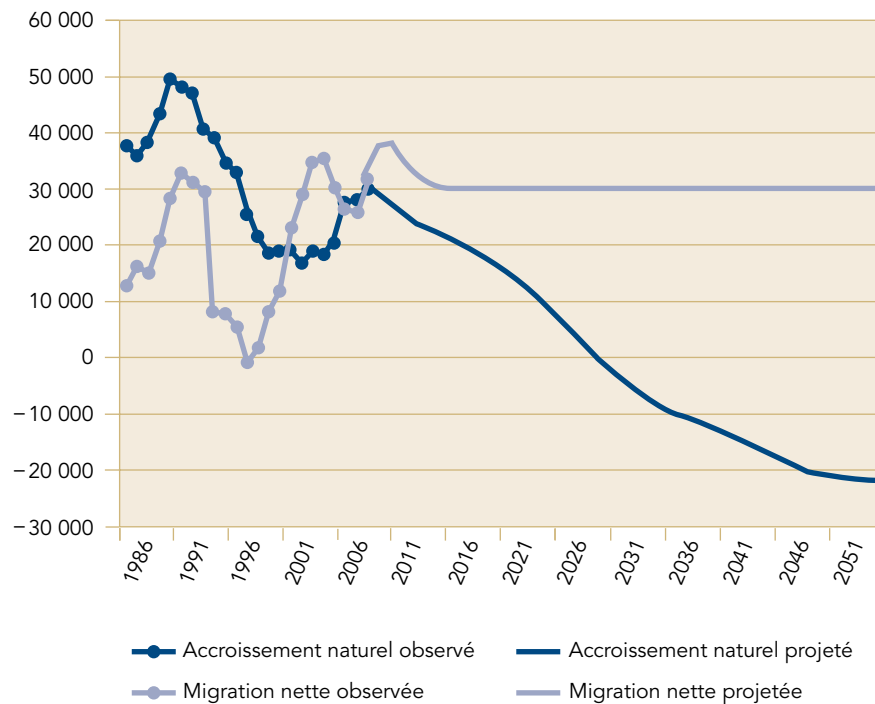
- 2.17** Les régions rurales davantage touchées par le vieillissement de leur population devront probablement faire face à plus d'un défi : offrir des services adéquats, assurer l'équité intragénérationnelle, etc. Cette dernière suppose une répartition de la richesse ou du bien-être entre les membres de la même génération à un moment donné.

Accroissement de la population

- 2.18** De 1986 à 2000, l'accroissement total de la population du Québec a d'abord résulté de l'accroissement naturel (graphique 11).

Graphique 11

Accroissement naturel et migration nette observés et projetés



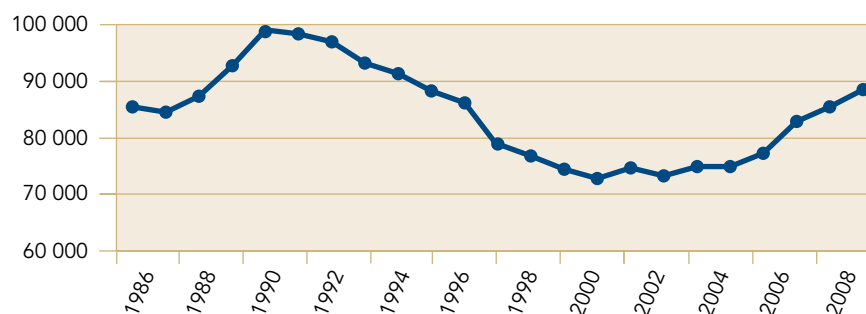
Source : ISQ.

- 2.19** Par contre, depuis 2001, l'augmentation de la population est majoritairement due à la migration internationale, et ce, malgré une croissance pratiquement ininterrompue des naissances jusqu'en 2008 (graphique 12).

Augmentation de la population surtout due à la migration internationale.

Graphique 12

Nombre de naissances



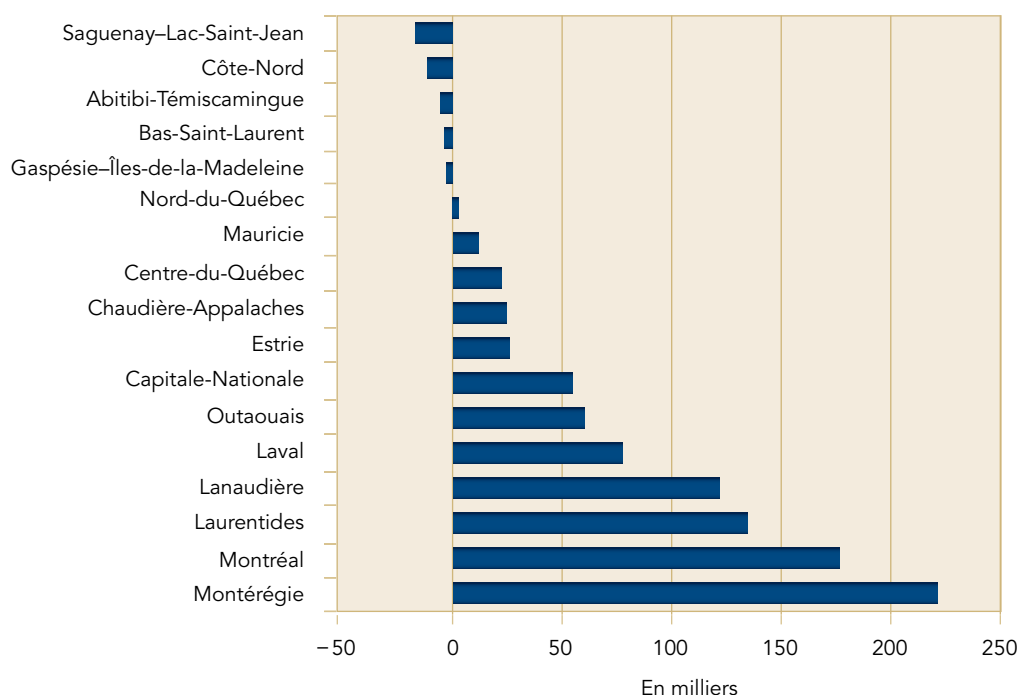
Source : ISQ.

- 2.20** Selon l'ISQ, la migration nette devrait continuer d'être supérieure à l'accroissement naturel dans l'avenir, en raison de la baisse de ce dernier. De fait, le nombre de décès s'accroîtra de façon importante, compte tenu de l'arrivée de la génération du baby-boom aux âges de forte mortalité.
- 2.21** Plusieurs défis sociaux et économiques découlent des déterminants de l'évolution de la population. En matière d'immigration, on peut penser à ceux soulevés lors de la consultation sur les pratiques d'accommodement : diversité culturelle, soutien à l'intégration des immigrants, lutte contre les inégalités et la discrimination. Du point de vue des naissances, il peut y avoir les défis liés à une augmentation potentielle du nombre de personnes dépendantes. En effet, on devra se préoccuper de l'éducation d'un plus grand nombre d'enfants dans un contexte où il faudra aussi prendre soin des personnes âgées.
- 2.22** Par ailleurs, la répartition de la croissance de la population ne sera pas uniforme entre les différentes régions. Certaines d'entre elles, particulièrement les régions urbaines, pourraient connaître une augmentation appréciable de leur population de 2011 à 2031 (graphique 13), alors que d'autres pourraient subir une diminution. Dans les régions en décroissance, maintenir les services pourrait représenter un défi, tandis que dans d'autres régions l'augmentation de la population pourrait accentuer les pressions environnementales sur ces dernières.

Des défis différents selon les régions.

Graphique 13

Accroissement projeté de la population des régions du Québec (2011-2031)



Source : ISQ.

- 2.23** Somme toute, nous pouvons affirmer que les changements démographiques impliquent de nombreux enjeux. Nous avons dressé un portrait de certains enjeux parmi les principaux, bien qu'il y en ait d'autres. Dans un contexte où les ressources sont limitées, il devient difficile de répondre à tous les enjeux. Il est donc important d'avoir une vue d'ensemble des différents risques et possibilités et de les analyser globalement pour déterminer la meilleure stratégie à adopter dans les circonstances. Par la suite, il faut s'assurer que tous les acteurs partagent et comprennent ce qu'ils doivent accomplir afin de mettre en œuvre la stratégie retenue.

Rôle et responsabilités

- 2.24** La gestion des changements démographiques représente un enjeu horizontal pour le gouvernement. En ce sens, elle dépasse les mandats propres à chacun des ministères et organismes et interpelle un nombre élevé d'intervenants.
- 2.25** C'est auprès du MCE que nous avons d'abord choisi d'intervenir. En effet, ce ministère a pour principale responsabilité de soutenir la prise de décision de la part des instances gouvernementales. Sa mission consiste entre autres à soutenir et à conseiller le gouvernement dans l'élaboration et la réalisation de son programme d'action. Le MCE remplit sa mission et ses responsabilités en fonction de sa vision, laquelle est formulée comme suit : « Une organisation vouée à l'action cohérente et efficace de l'État, pour le mieux-être des citoyens ».
- 2.26** Comme l'ensemble des entités qui sont assujetties à la *Loi sur le développement durable*, le MCE doit intégrer le nouveau cadre de gestion instauré par celle-ci. La loi énonce plus particulièrement 16 principes qui doivent guider l'action. Plusieurs de ces principes doivent influencer les décisions relatives aux changements démographiques. Il suffit de mentionner les liens étroits qui existent notamment entre cet enjeu et les 3 principes suivants : la santé et la qualité de vie, l'équité et la solidarité sociales ainsi que l'efficacité économique.
- 2.27** Le MCE doit également considérer les orientations formulées dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, laquelle fait partie intégrante du programme d'action du gouvernement. L'orientation relative aux changements démographiques confirme l'importance accordée à cet enjeu.
- 2.28** Notons aussi que, depuis 2002, le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques du MCE effectue un suivi de différentes analyses et des initiatives gouvernementales en matière de changements démographiques dans le but :
- de relever les enjeux liés aux changements démographiques ;
 - d'évaluer le travail accompli ;
 - de formuler des recommandations au secrétaire général.

Liens étroits entre les changements démographiques et les principes de développement durable.

- 2.29** Le résultat de ces travaux a fait l'objet de présentations à l'hiver 2004 devant les différents comités ministériels. En outre, durant l'exercice 2003-2004, le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques a soutenu la préparation du document *Briller parmi les meilleurs*, qui soulève les deux défis suivants :
- les changements démographiques ;
 - l'état des finances publiques.
- 2.30** Ce document a, par la suite, fait l'objet d'une consultation lors du Forum des générations.
- 2.31** Nous devons cependant souligner que le MCE ne reconnaît pas notre interprétation du rôle et des responsabilités présentés précédemment en matière de changements démographiques. La principale raison invoquée par ce dernier est que le législateur et le gouvernement ne lui ont pas confié de responsabilités particulières en ce domaine. Toutefois, le ministère reconnaît avoir un rôle de veille et de coordination quant à la démarche de réflexion sur les enjeux soulevés par les changements démographiques et le vieillissement de la population.
- 2.32** Nous maintenons néanmoins notre position concernant le rôle et les responsabilités du MCE en matière de changements démographiques. Celle-ci repose sur les éléments suivants :
- l'importance des enjeux liés aux changements démographiques pour les générations présentes et à venir ;
 - les travaux répétés du MCE dans ce domaine ;
 - le caractère horizontal de la gestion des changements démographiques ;
 - les expériences que nous avons recensées dans d'autres administrations.
- 2.33** En effet, il est essentiel qu'il y ait une structure de coordination permettant d'assurer que l'action gouvernementale est correctement orientée, et ce, de manière cohérente.
- 2.34** C'est pourquoi, compte tenu de sa position stratégique privilégiée et en l'absence de toute autre entité désignée pour se charger de cet important dossier, nous avons concentré notre vérification sur le MCE. De fait, ce dernier doit conseiller le gouvernement sur les principaux enjeux, dont celui des changements démographiques.

Objectif et portée de notre vérification

- 2.35** En 2001, l'enjeu des changements démographiques avait déjà retenu l'attention du Vérificateur général du Québec. Celui-ci s'était alors intéressé plus particulièrement à la gestion, par l'Administration, des risques qui y étaient associés. Voici les principaux constats qui avaient été formulés à l'époque :
- Il restait encore du chemin à parcourir pour établir un portrait global de la situation et définir les risques.
 - Les ministères et organismes avaient entrepris plusieurs initiatives afin de s'ajuster aux changements démographiques. Cependant, on notait l'absence d'une stratégie globale impliquant une vision à long terme et permettant d'associer aux orientations et aux priorités gouvernementales des objectifs précis et mesurables, de définir clairement les responsabilités des acteurs et de structurer leurs actions.
- 2.36** Nous avons donc un intérêt particulier à examiner l'évolution de la situation, d'autant plus que les entités vérifiées étaient généralement d'accord avec le contenu de ce rapport. Notre vérification a cette fois porté sur la gestion des changements démographiques, plus particulièrement en ce qui a trait au cadre de gestion et à la cohérence de l'action gouvernementale. En fonction des principes inscrits dans la *Loi sur le développement durable* et de la stratégie gouvernementale qui en a découlé, nous voulions déterminer si le MCE soutient le développement d'orientations claires et partagées sur les enjeux prioritaires associés aux changements démographiques du Québec et favorise la cohérence de l'action gouvernementale.
- 2.37** Nous avons aussi examiné les résultats de la compilation des plans d'action de développement durable de toutes les entités qui avaient déposé un tel plan jusqu'en août 2009 quant à l'orientation suivante : « Répondre aux changements démographiques ». Nous avons analysé plus particulièrement quatre d'entre eux en ce qui a trait à cette orientation. Ces plans proviennent des ministères mentionnés ci-après :
- ministère de la Famille et des Aînés (MFA);
 - ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS);
 - ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS);
 - ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).
- 2.38** En outre, dans le but de repérer des bonnes pratiques, des travaux d'étalonnage ont été effectués avec d'autres administrations de l'OCDE qui font face à des enjeux relativement semblables à ceux du Québec quant à la gestion des changements démographiques. Il s'agit de la Nouvelle-Galles du Sud (Australie), de la Suède et du Japon.
- 2.39** Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat. Nos travaux se sont échelonnés de mai à octobre 2009. Ils visaient principalement les activités réalisées par le MCE durant la période de 2006 à 2009, quoique certains commentaires puissent se rapporter à des activités antérieures.

Résultats de notre vérification

2.40 Les enjeux démographiques auxquels la société québécoise fait face sont importants et étendus à plusieurs domaines de l'Administration. C'est pourquoi il est nécessaire d'avoir des orientations gouvernementales claires et partagées ainsi que de favoriser la cohérence des nombreuses actions des divers intervenants.

2.41 Nos travaux révèlent que :

- l'action gouvernementale qui permet de faire face aux enjeux associés aux changements démographiques au Québec n'est pas soutenue par un cadre de gestion efficace de façon à favoriser la cohérence des actions ;
- les outils et les mécanismes du MCE que nous avons vérifiés prennent peu en compte les principes inscrits dans la *Loi sur le développement durable* de même que l'orientation portant sur la démographie présentée dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*.

Cadre de gestion

2.42 Il est crucial de planifier et de structurer l'action gouvernementale visant à répondre aux enjeux démographiques afin de tenir compte des priorités de façon cohérente. En effet, ce dossier est d'une grande importance pour le développement de la société québécoise, compte tenu des incidences économiques, sociales et environnementales qui se répercuteront sur plusieurs années. Le gouvernement a d'ailleurs confirmé l'importance des changements démographiques lorsqu'une orientation en cette matière a été incluse dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*.

2.43 La gestion d'enjeux horizontaux comme les changements démographiques requiert certaines conditions⁶ pour augmenter les chances de succès, minimiser les risques et favoriser l'efficacité des actions :

- définir une structure efficace de coordination ;
- s'entendre sur des objectifs, des stratégies et des résultats communs ;
- mesurer les résultats pour apprécier l'efficacité des actions ;
- utiliser et communiquer les informations sur les résultats obtenus.

2.44 Cette question a également retenu l'attention de l'OCDE. En effet, dans son document intitulé *La capacité de prendre des décisions à long terme dans sept pays de l'OCDE : le cas du vieillissement*, elle mentionne que « les facteurs qui militent contre une approche globale dirigée à partir du centre n'impliquent pas qu'il ne devrait y avoir aucune stratégie nationale à l'égard des questions de vieillissement. Bien au contraire, il est incontestablement utile que l'on ait dans ce domaine une discussion (ou une approche) nationale, et qu'il existe un plan d'action gouvernementale stratégique qui trace le chemin à suivre sur le plan national et suscite une prise de conscience tout en procurant les incitations appropriées à l'ensemble des acteurs concernés. »

6. Ces conditions s'inspirent de celles présentées dans le chapitre 20 du *Rapport du vérificateur général du Canada* publié en décembre 2000.

- 2.45** Nous traiterons plus particulièrement des deux premières conditions mentionnées au paragraphe 2.43 dans la section « Structure de coordination et objectifs globaux », alors que les deux autres le seront dans la section « Soutien à la prise de décision gouvernementale ».

Structure de coordination et objectifs globaux

- 2.46** Des pays de l'OCDE ont développé des stratégies et déterminé les responsabilités à l'égard des changements démographiques. Le tableau 1 présente des exemples en la matière pour deux pays de l'OCDE et un État de l'Australie.

Des pays ont développé des stratégies.

Tableau 1
Stratégies et partage des responsabilités

Nouvelle-Galles du Sud (Australie)	
Stratégie	La Nouvelle-Galles du Sud a adopté une approche intégrée pour faire face aux enjeux liés aux changements démographiques. Elle a élaboré une stratégie intitulée <i>Towards 2030: planning for our changing population</i>, qui comprend cinq objectifs principaux ainsi que des actions qui y sont liées. Les cinq objectifs visent à : • planifier le changement ; • améliorer la prévention et les interventions précoces ; • développer une main-d'œuvre productive, adaptable et qualifiée ; • faciliter la participation de tous les groupes de la société à la vie en communauté ; • prodiguer des soins et de l'aide de qualité.
Responsabilités	Le premier ministre et la ministre responsable du vieillissement assument conjointement le leadership à l'égard de cette stratégie. Un groupe de travail interministériel, présidé par le Bureau du premier ministre, a pour mission d'assurer sa mise en œuvre et son suivi. Pour chaque action incluse dans la stratégie, un responsable a été désigné.
Suède	
Stratégie	La Suède a adopté une stratégie nationale de développement durable. L'un des enjeux stratégiques porte sur les changements démographiques. Un objectif y est associé, qui consiste à faire face au problème démographique sur les plans économique et social. En réponse à cet objectif, la stratégie prévoit des mesures touchant à plusieurs domaines : • l'emploi ; • le système d'assurance sociale ; • les politiques concernant les jeunes ; • les politiques pour la famille et l'égalité des sexes ; • les politiques relatives aux personnes âgées.
Responsabilités	Le Bureau du premier ministre et le ministère de l'Environnement sont conjointement responsables de la stratégie. Le premier ministre préside la commission consultative sur le développement durable qui a notamment pour tâche de contribuer à la révision de la stratégie de développement durable. Le ministre de l'Environnement est responsable de la coordination de cette stratégie.

Tableau 1
Stratégies et partage des responsabilités (suite)

Japon	
Stratégie	Le Japon a adopté un cadre pour coordonner l'action gouvernementale en matière de vieillissement. Celui-ci comprend : • la <i>Basic Law on Measures for the Aging Society</i>. Cette loi-cadre oblige le gouvernement à établir des lignes directrices visant à guider l'action gouvernementale en matière de vieillissement de la population ; • les <i>General Principles Concerning Measures for the Aging Society</i>. Ces principes généraux précisent les éléments que le gouvernement central et les autorités locales devraient prendre en considération afin d'élaborer des politiques et de prendre des mesures adaptées aux réalités et aux besoins des personnes âgées et de la société. Quelques exemples sont présentés ci-dessous : – mettre l'accent sur la prévention en adoptant des politiques pour encourager et aider les citoyens à améliorer leur santé, à s'éduquer, à participer à des activités sociales et à préparer leur retraite dès leur jeune âge ; – promouvoir la recherche, le développement et l'utilisation de technologies de pointe dans le domaine de la médecine, de l'aide sociale, de l'information et des communications, et s'assurer que les personnes âgées bénéficient des retombées de ces recherches ; – assurer l'accès à l'emploi pour les personnes âgées ; – développer les capacités des travailleurs tout au long de leur vie ; – veiller à la stabilité du système de pensions ; – soutenir les efforts des citoyens en ce qui a trait à l'épargne privée afin qu'ils aient une situation financière stable à leur retraite ; – renforcer la solidarité intergénérationnelle au sein des familles et du système de sécurité sociale ; – promouvoir la participation des personnes âgées aux activités sociales.
Responsabilités	L'<i>Aging Society Policy Council</i> assure la cohérence de l'action gouvernementale en matière de vieillissement. Il est présidé par le premier ministre et comprend des ministres du gouvernement. Ce comité doit élaborer les principes généraux découlant de la loi-cadre avant qu'ils soient adoptés par le gouvernement. Le gouvernement doit déposer annuellement à la Chambre des représentants un rapport concernant l'implantation des mesures adoptées selon la loi-cadre.

- 2.47** Au Québec, il existe deux exercices en matière de changements démographiques. D'abord, le MCE suit les actions des ministères et organismes sur la base de cinq chantiers de réflexion déterminés en 2000 par le Comité des sous-ministres adjoints à la planification stratégique. Ensuite, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* comporte une orientation et des objectifs visant à répondre aux changements démographiques. Le tableau 2 présente la portée de ces deux exercices.

Tableau 2
Chantiers de réflexion et objectifs inclus dans la stratégie gouvernementale de développement durable

Chantiers de réflexion (MCE) L'impact des changements démographiques sur l'économie et le marché du travail L'impact des changements démographiques sur les revenus et dépenses de l'État L'adaptation des programmes et des services publics aux changements démographiques La dynamique régionale Infléchir la courbe démographique
Objectifs associés à l'orientation relative aux changements démographiques (stratégie gouvernementale de développement durable) Améliorer le bilan démographique du Québec et de ses régions. Favoriser la vie familiale et en faciliter la conciliation avec le travail, les études et la vie personnelle. Accroître le niveau de vie. Accroître la productivité et la qualité des emplois en faisant appel à des mesures écologiquement et socialement responsables. Transmettre aux générations futures des finances publiques en santé.

- 2.48** Malgré ces deux exercices, nous constatons qu'une structure de coordination permettant de gérer efficacement les changements démographiques au sein de l'appareil administratif n'a pas été instaurée. Ainsi :
- aucun responsable du dossier n'a été désigné ;
 - les responsabilités des différents ministères et organismes ne sont pas clairement définies.
- Pas de structure de coordination efficace instaurée.**
- 2.49** On note également l'absence d'objectifs globaux, c'est-à-dire des objectifs de portée horizontale qui sont compris et partagés par les différents acteurs et qui permettent de préciser les grandes orientations gouvernementales et de guider l'ensemble des actions. D'un côté, les cinq chantiers de réflexion portant sur la démographie ne comportent pas d'objectifs visant à préciser vers où l'on veut aller. D'un autre côté, le commissaire au développement durable soulignait, dans son rapport de 2007-2008, qu'il n'était pas possible de connaître les résultats visés par la stratégie gouvernementale de développement durable. En effet, il indiquait que les objectifs manquaient de précision et qu'ils n'étaient pas accompagnés de cibles quantifiées ni d'un calendrier de réalisation.
- 2.50** Malgré le lien évident entre les changements démographiques et le développement durable, les deux exercices ne sont pas arrimés. Notre vérification a démontré que les travaux du MCE prennent peu appui sur la stratégie gouvernementale de développement durable. En effet, le ministère continue de suivre les actions des ministères et des organismes en fonction des cinq chantiers de réflexion. Pour ce faire, il leur demande de lui transmettre des informations relatives aux actions réalisées ou prévues en fonction de ces chantiers.
- Les travaux prennent peu appui sur la stratégie gouvernementale de développement durable.**

- 2.51** L'absence d'une structure de coordination efficace et d'objectifs globaux peut semer la confusion au sein des ministères et organismes. Il est possible que ceux-ci se questionnent sur la priorité à accorder à chacun des volets de l'enjeu démographique et sur la contribution que l'on attend d'eux. Par exemple, comment peuvent-ils concilier des enjeux aussi importants que ceux liés au maintien des services publics, au redressement de la courbe démographique et à l'assainissement des finances publiques?
- 2.52** Il est clair que la question des changements démographiques et du vieillissement occupe une place dans le débat public au Québec. Des actions ont d'ailleurs été mises de l'avant. Dans la synthèse⁷ qu'il a produite en 2009 à ce sujet, le MCE fait notamment mention des initiatives suivantes : le Fonds des générations et la *Planification triennale de l'immigration 2008-2010*. De même, les plans d'action de développement durable présentent des actions en ce sens (annexe 2).
- 2.53** Par contre, puisque ces mesures ne découlent pas d'objectifs globaux, il est bien difficile d'apprécier leur cohérence et de déterminer si elles sont suffisantes pour atteindre les résultats souhaités. Il est important de définir clairement d'où l'on part, où l'on veut aller et les stratégies les plus efficaces pour y parvenir.

Soutien à la prise de décision gouvernementale

- 2.54** Le rôle du MCE est très important pour soutenir la prise de décision gouvernementale relative aux changements démographiques. Ainsi, il doit pouvoir s'appuyer sur une évaluation des risques et des possibilités associés aux enjeux en ce domaine, et ce, sur le plan global. Il doit aussi être en mesure de faire une analyse rigoureuse des différents scénarios et de suivre de près l'efficacité des actions accomplies par les ministères et organismes.

Évaluation des risques et des possibilités

- 2.55** Lors de notre mission de vérification effectuée en 2001, nous avons notamment recommandé au gouvernement « d'instaurer un processus continu de détermination et d'évaluation des risques impliquant une interaction entre les ministères et les organismes afin d'actualiser régulièrement la stratégie et d'assurer la cohérence des actions gouvernementales ».
- 2.56** Depuis cette vérification, le MCE déploie des efforts pour répertorier les études réalisées par les ministères et organismes en matière de changements démographiques. Cependant, ces dernières se limitent généralement à traiter de ce sujet sous l'angle associé à la mission de l'entité et intègrent peu ensemble les différents facteurs sociaux, environnementaux, économiques et démographiques.

7. En 2003 et en 2009, le MCE a produit une synthèse sur les changements démographiques qui comprend deux documents : *Actions gouvernementales portant sur les changements démographiques : état de situation* et *Actions gouvernementales portant sur les changements démographiques : constats et suivis*.

- 2.57** En pratique, le MCE ne coordonne pas la réalisation de ces études dans le but de combiner les informations se trouvant dans les différents ministères et organismes, de déterminer celles qui sont réellement nécessaires à la prise de décision et de les obtenir au moment opportun. À cet égard, l'OCDE préconise, dans son document intitulé *La capacité de prendre des décisions à long terme dans sept pays de l'OCDE: le cas du vieillissement*, de définir des stratégies coordonnées de collecte de statistiques entre les différents acteurs.
- 2.58** Par ailleurs, le MCE a produit, en 2003 et en 2009, une synthèse des informations recueillies concernant les changements démographiques. Nous avons plus particulièrement analysé celle de 2009. Il ressort de nos travaux que le MCE a répertorié des risques et des possibilités associés aux changements démographiques. Cependant, il reste encore des efforts à accomplir pour avoir un portrait précis de la situation.
- 2.59** Ainsi, en ce qui a trait aux risques, le MCE ne connaît pas l'ensemble des programmes qui peuvent être touchés par le phénomène du vieillissement ni l'incidence de ce phénomène sur ceux-ci. De plus, il n'a pas documenté l'impact des changements démographiques sur l'environnement.
- 2.60** En outre, le MCE n'a pas développé ni examiné de scénarios intégrant des mesures de prévention, d'atténuation ou de correction des risques, scénarios qui lui auraient permis d'évaluer l'incidence de ces mesures sur l'ensemble des risques. Par exemple, l'enjeu lié aux finances publiques peut nécessiter de faire des choix dans différents programmes pour contrôler ou diminuer les dépenses. À l'inverse, infléchir la courbe démographique et s'adapter au vieillissement implique des coûts pour mettre en place de nouveaux programmes, ou pour maintenir ou améliorer les programmes existants. Comme ces deux enjeux ont des conséquences sur les finances publiques, il devient difficile de faire des choix sans évaluer des scénarios globaux qui tiennent compte des différentes variables. De tels scénarios permettraient de connaître l'influence d'un enjeu sur l'autre. Il s'avère donc nécessaire de coordonner la réalisation des différentes études afin d'intégrer les principales variables dans les différents scénarios examinés.
- 2.61** En somme, nos travaux montrent que les mécanismes mis en place sont insuffisants pour permettre de faire une évaluation complète des risques et des possibilités associés aux changements démographiques.

Le ministère ne coordonne pas la réalisation des études.

Pas de scénarios permettant d'évaluer l'incidence des mesures.

Suivi et analyse des actions

- 2.62** Les travaux du MCE montrent que les entités gouvernementales posent des actions au regard des changements démographiques. Toutefois, ils ne permettent pas de faire une bonne évaluation de l'efficacité des actions accomplies par les ministères et organismes. Le ministère compile une multitude d'informations transmises par ces derniers afin de faire le point sur leurs actions. Cependant, l'exercice qu'il effectue met très peu en relation ces actions avec des cibles et des indicateurs liés aux changements démographiques, alors que la gestion d'enjeux horizontaux impliquant des acteurs différents requiert de le faire. Par conséquent, cet exercice ne permet pas de mesurer les progrès réels et de proposer les correctifs appropriés pour faire face aux changements démographiques.
- Les travaux ne permettent pas de mesurer les progrès réels.**

Informations communiquées au gouvernement

- 2.63** En 2003, le MCE a produit une synthèse comportant un état de situation sur les changements démographiques et a formulé un certain nombre de recommandations. Au cours de l'exercice 2005-2006, il a entrepris la mise à jour de cette synthèse. En octobre 2009, soit environ quatre ans après le début des travaux de mise à jour, il a produit une nouvelle synthèse. Ce délai a fait en sorte que cette dernière n'a pas été produite en temps opportun pour la prise de décision, notamment au moment de l'élaboration de l'orientation portant sur la démographie dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Le MCE a ainsi manqué une occasion importante d'alimenter la réflexion. Par exemple, on peut se demander pourquoi le chantier de réflexion portant sur l'adaptation des services publics au vieillissement de la population n'a pas été repris dans cette stratégie. De même, la synthèse aurait aussi pu servir à préciser les priorités gouvernementales en matière de changements démographiques afin de bonifier les plans stratégiques des ministères et organismes, dont plusieurs ont été mis à jour en 2008 et en 2009, ainsi qu'à enrichir le contenu de leur plan d'action de développement durable.
- La synthèse n'a pas été produite en temps opportun.**
- 2.64** Notre analyse des plans d'action montre que ceux-ci pourraient avoir souffert du délai de production de l'état de situation du MCE, particulièrement en l'absence de responsabilités claires quant à la gestion de l'enjeu démographique.

- 2.65** Le tableau 3 présente, parmi les 128 entités qui ont produit un premier plan d'action jusqu'en août 2009, le nombre d'entités contribuant directement à chacun des objectifs énoncés dans la stratégie qui sont associés à l'orientation portant sur l'enjeu démographique. Il précise également le nombre d'objectifs et d'actions qui y sont liés.

Tableau 3
Prise en compte de l'orientation visant à répondre
aux changements démographiques

Objectif	Nombre d'entités contribuant directement à l'objectif	Nombre d'objectifs organisationnels	Nombre d'actions
Améliorer le bilan démographique du Québec et de ses régions.	4	6	6
Favoriser la vie familiale et en faciliter la conciliation avec le travail, les études et la vie personnelle.	21	24	27
Accroître le niveau de vie.	8	9	15
Accroître la productivité et la qualité des emplois en faisant appel à des mesures écologiquement et socialement responsables.	18	19	21
Transmettre aux générations futures des finances publiques en santé.	12	13	16

- 2.66** Nous avons plus particulièrement analysé les plans d'action de quatre des cinq plus importants ministères. Ceux-ci ont été sélectionnés en fonction du budget de dépenses de l'État québécois de 2009-2010, si l'on exclut le service de la dette du ministère des Finances. Le tableau 4 présente, pour chacun des ministères visés, le nombre d'actions liées à chaque objectif associé à l'orientation relative aux changements démographiques. Il indique également les motifs pour lesquels certains ministères ont décidé de ne pas inscrire, dans leur plan d'action, de contributions particulières par rapport aux objectifs.

Tableau 4**Nombre d'actions* contenues dans les plans de développement durable des ministères**

Objectif	MFA		MELS		MESS		MSSS	
	Contribution directe	Contribution indirecte	Contribution directe	Contribution indirecte	Contribution directe	Contribution indirecte	Contribution directe	Contribution indirecte
Améliorer le bilan démographique du Québec et de ses régions.	–	–	–	–	–	1	–	1
Favoriser la vie familiale et en faciliter la conciliation avec le travail, les études et la vie personnelle.	2	–	–	–	1	1	–	1
Accroître le niveau de vie.	Indique qu'il contribue, mais ne prévoit pas de nouvelles actions		–	–	2	2	–	1
Accroître la productivité et la qualité des emplois en faisant appel à des mesures écologiquement et socialement responsables.	Indique que cela concerne moins les responsabilités dévolues au ministère		–	–	Indique qu'il contribue indirectement, mais ne précise pas comment		–	4
Transmettre aux générations futures des finances publiques en santé.	Indique qu'il contribue, mais ne prévoit pas de nouvelles actions		–	–	Indique qu'il contribue indirectement, mais ne précise pas comment		Indique que cela concerne moins sa mission	

* Dans ce tableau, nous donnons le nombre d'actions contribuant directement ou indirectement à l'objectif et, dans les autres cas, la raison pour laquelle certains ministères ont décidé de ne pas inscrire, dans leur plan d'action, de contributions particulières par rapport aux objectifs. Le tiret indique qu'aucune précision n'a été donnée relativement à l'objectif.

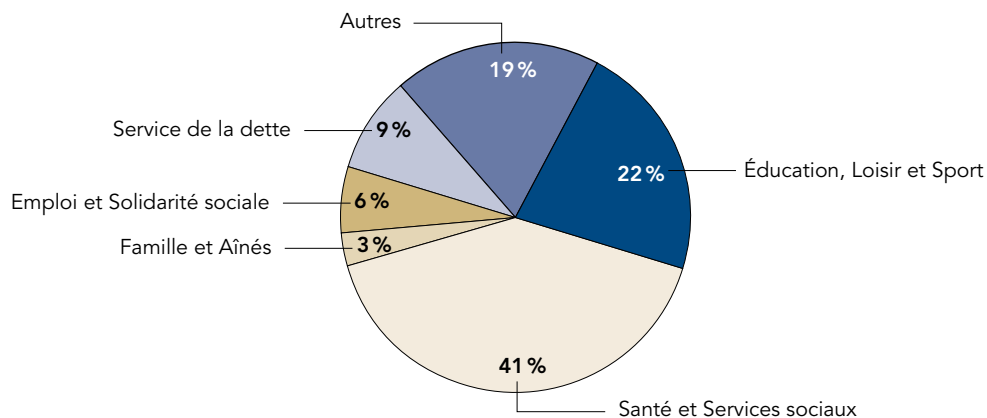
2.67 Il ressort de cette analyse des plans d'action que le MFA n'a rien précisé en ce qui concerne l'objectif qui suit: «Améliorer le bilan démographique du Québec et de ses régions.» Le MELS, quant à lui, n'a pas présenté sa contribution aux cinq objectifs associés à la démographie. On ne doit pas en conclure que ces ministères sont inactifs à ce sujet. Des mesures liées à la démographie peuvent en effet être intégrées à la planification stratégique ou aux activités opérationnelles. Rappelons toutefois que la *Loi sur le développement durable* indique que les mesures qu'elle prévoit «concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration». Il est donc étonnant de constater qu'une orientation aussi importante que l'enjeu démographique ne se reflète pas davantage dans leur plan d'action de développement durable.

2.68 Par ailleurs, aucun des quatre ministères n'a présenté la façon dont il compte contribuer à l'objectif suivant: «Transmettre aux générations futures des finances publiques en santé.» Un ministère affirme même se sentir peu concerné, compte tenu de sa mission. Un autre n'a pas expliqué les raisons pour lesquelles il a décidé de ne pas contribuer à cet objectif.

- 2.69** Ces quatre ministères gèrent 72 p. cent du budget de dépenses totales du gouvernement en 2009-2010 (graphique 14). Ce sont donc des acteurs de premier plan pour répondre à cet objectif. Dans le contexte actuel des finances publiques, nous nous serions attendus à ce que leur plan d'action de développement durable présente des solutions viables au défi de l'équité intergénérationnelle.

Graphique 14

Répartition du budget des dépenses totales du gouvernement du Québec (2009-2010)



Source : Conseil du trésor.

- 2.70** Nous avons aussi constaté que, sur les différentes actions (annexe 2) que ces quatre ministères avaient proposées afin de contribuer aux objectifs, certaines créaient peu de valeur ajoutée. Par exemple, l'une des actions était formulée comme suit : « Publication d'un rapport sur la mise en œuvre de la *Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées* ». Il va de soi que, lors de l'implantation d'une stratégie, le ministère concerné doit en faire la reddition de comptes. De plus, les cibles associées à certaines actions étaient mal définies.
- 2.71** Parmi les autres ministères qui ont fait le choix de ne pas inscrire de contributions particulières par rapport aux objectifs associés à l'orientation relative aux changements démographiques, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a mentionné dans son plan qu'il était peu ou pas concerné par l'objectif visant à accroître le niveau de vie. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, pour sa part, a précisé qu'il n'avait pas les compétences nécessaires pour contribuer à cet objectif. On peut toutefois convenir que ces ministères ont la possibilité de mettre en place des politiques ou des programmes qui pourraient avoir une incidence sur la vitalité économique des différentes régions du Québec ou de bonifier ceux qui sont déjà en œuvre.

2.72 Nous avons recommandé au ministère :

- de mettre en place une structure de coordination accompagnée d'objectifs globaux quant aux enjeux prioritaires associés aux changements démographiques, favorisant la cohérence des interventions gouvernementales en la matière;
- de se doter d'une démarche coordonnée permettant :
 - de recueillir et d'analyser les informations nécessaires pour tracer un portrait précis de la situation et d'évaluer les risques et les possibilités;
 - de produire les informations visant à renseigner le gouvernement en temps opportun pour la prise de décision;
- de s'assurer qu'une appréciation de l'efficacité des actions par rapport aux objectifs globaux et aux résultats visés par les divers acteurs est effectuée.

Autres mécanismes de cohérence

2.73 En plus du cadre de gestion, deux autres mécanismes pouvant favoriser la cohérence des actions de tous les ministères et organismes concernés ont particulièrement retenu notre attention. Il s'agit des mécanismes suivants :

- le soutien des secrétariats des comités ministériels de coordination aux décideurs;
- l'encadrement exercé par le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques relativement à l'exercice de planification stratégique des ministères, des organismes et des sociétés d'État assujettis à la *Loi sur l'administration publique* ou à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

Soutien des secrétariats des comités ministériels de coordination

2.74 Dans le cas des questions qui nécessitent une décision des autorités gouvernementales, un mémoire est généralement préparé par les ministères et organismes concernés. Pour faciliter le processus de décision, les secrétariats des comités ministériels de coordination sont appelés, au besoin, à réaliser des travaux d'analyse préalables pour les décideurs.**2.75** La *Loi sur le développement durable* instaure un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. L'Administration doit notamment tenir compte des principes qui y sont énoncés. Mentionnons aussi que l'une des mesures de mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* précise que le Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, le Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel et le Comité ministériel du développement des régions et de l'occupation du territoire ont le mandat d'assurer la cohérence des interventions gouvernementales. Selon la stratégie, ces comités sont ultimement responsables d'aviser les décideurs quant au respect des orientations gouvernementales de développement durable dans les projets soumis par les ministères et organismes.

- 2.76** Nous avons analysé le soutien que les secrétariats des comités ministériels de coordination apportent aux différents comités ministériels, lorsque cela est requis, afin de favoriser la cohérence des actions gouvernementales. De manière à cibler les dossiers qui portent sur les changements démographiques, nous avons sélectionné notre échantillon à partir de la synthèse des travaux du MCE sur le sujet. Nous avons choisi cet échantillon de façon à concentrer nos travaux sur des dossiers de grande importance. Nous avons ensuite vérifié les analyses, préparées par les secrétariats, à l'égard de 10 dossiers parmi les principaux qui répondaient à ces caractéristiques.
- 2.77** Notre vérification montre que, pour ces dossiers, les outils d'analyse n'ont pas permis d'intégrer systématiquement la façon dont les chantiers de réflexion qui sont associés aux enjeux démographiques ainsi que les principes inscrits dans la *Loi sur le développement durable* sont pris en compte. Il en est de même en ce qui a trait à la prise en compte des objectifs inclus dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* pour les quatre dossiers dont l'action était ultérieure à décembre 2007.
- 2.78** Par conséquent, pour les dossiers que nous avons vérifiés, les décideurs ne disposaient pas de toutes les informations pour apprécier dans quelle mesure les enjeux associés aux changements démographiques ainsi que les principes de développement durable sont intégrés dans les processus décisionnels de l'administration publique.

Les outils d'analyse n'intègrent pas les volets associés au développement durable et à la démographie.

Plans stratégiques

- 2.79** Les ministères, les organismes et les sociétés d'État assujettis à la *Loi sur l'administration publique* ou à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* doivent produire un plan stratégique. Le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques du MCE a pour rôle de conseiller et de soutenir ces entités dans la production de leur plan stratégique en vue de favoriser leur cohérence avec les orientations gouvernementales.
- 2.80** Nous avons sélectionné 14 plans stratégiques qui ont pris effet en 2008 ou en 2009. Pour ces plans, nous avons examiné les analyses documentées du MCE incluses dans le dossier dans le but de déterminer si ce ministère favorisait la cohérence des actions en matière de changements démographiques. Notre vérification a porté sur deux volets, soit l'intégration des orientations et des principes de développement durable dans les plans stratégiques ainsi que la cohérence de ces derniers avec les priorités gouvernementales associées à la démographie.
- 2.81** En ce qui a trait à l'intégration des orientations et des principes dans les plans stratégiques, nous avons constaté les faits suivants :
- Pour cinq dossiers, l'analyse documentée du MCE en tenait compte.
 - Pour un dossier, l'analyse considérait uniquement les principes.
 - Pour deux dossiers, l'analyse ne faisait pas de liens avec les orientations et les principes.
 - Pour les six autres dossiers, il n'y avait pas d'analyse en la matière.

- 2.82** Il aurait été important d'intégrer systématiquement les principes et les préoccupations liées à l'orientation portant sur la démographie dans les analyses des plans stratégiques effectuées par le MCE afin de s'assurer de leur prise en compte.
- 2.83** En ce qui concerne la cohérence des plans stratégiques avec les priorités gouvernementales qui touchent de près aux enjeux démographiques, les informations incluses dans les analyses documentées ne nous ont pas permis de conclure en la matière.
- 2.84** En conclusion, nous constatons que le MCE ne profite pas pleinement des mécanismes et des outils à sa disposition pour favoriser la cohérence de l'action gouvernementale en matière de changements démographiques.
- 2.85** *Nous avons recommandé au ministère d'intégrer de façon systématique les enjeux associés à la démographie, ce qui comprend ceux énoncés dans la stratégie gouvernementale de développement durable, ainsi que les principes inscrits dans la Loi sur le développement durable dans :*
- *les méthodes et les outils d'analyse utilisés pour soutenir les comités ministériels ;*
 - *les mécanismes d'encadrement et les outils d'analyse à l'égard de la planification stratégique des ministères et organismes.*

2.86 Commentaires du ministère

« **Cadre de gestion.** Dans sa gestion des changements démographiques et de leur impact, le gouvernement a toujours privilégié une approche décentralisée, les ministères et organismes devant être pleinement responsables des actions engagées conformément à leurs missions et aux objectifs globaux entérinés par le Conseil des ministres.

« Comprise ainsi, la recommandation formulée concernant l'existence d'une structure de coordination accompagnée d'objectifs globaux apparaît donc déjà réalisée dans les faits. Dans ce dossier comme dans l'ensemble des sujets qu'il a à traiter, le MCE assume sa mission de soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions du gouvernement, en vue de garantir une action cohérente et efficace de l'État. Aller au-delà serait contraire à nos préoccupations concernant l'efficacité de l'appareil gouvernemental, la bonne utilisation des ressources et la lutte contre la bureaucratie inutile. Dans le contexte actuel, il ne peut être question de procéder à la création d'une nouvelle structure ou à l'ajout de personnel additionnel. »

2.87 Réaction aux commentaires du ministère

Les constats et les recommandations que nous formulons ne visent aucunement la remise en cause d'une approche décentralisée de gestion ni ne commandent la mise en place d'une nouvelle structure ou encore l'ajout de personnel. Bien au contraire, notre préoccupation première est d'accroître l'efficacité de l'appareil gouvernemental et d'optimiser l'utilisation des ressources dans l'ensemble des entités.

La gestion d'un enjeu aussi important que les changements démographiques, qui concerne un grand nombre d'entités gouvernementales, ne peut pas être optimale si l'on ne détermine pas précisément où l'on veut aller et quelles sont les stratégies les plus efficaces pour y parvenir. C'est d'autant plus vrai dans le cadre d'une approche décentralisée, et ce, afin d'assurer l'efficacité, la cohérence et la synergie des actions mises en place par chaque entité. Actuellement, les ministères et organismes disposent de peu de balises pour les guider dans leurs choix stratégiques. En l'absence d'une structure de coordination efficace et d'objectifs globaux qui précisent la stratégie d'ensemble en matière de changements démographiques, le risque est élevé que les priorités déterminées par chacun d'eux ne constituent pas la meilleure combinaison dans une perspective globale.

Afin de bien illustrer l'essence de nos propos, nous rappelons l'extrait d'un document publié par l'OCDE, intitulé *La capacité de prendre des décisions à long terme dans sept pays de l'OCDE : le cas du vieillissement*. « Les facteurs qui militent contre une approche globale dirigée à partir du centre n'impliquent pas qu'il ne devrait y avoir aucune stratégie nationale à l'égard des questions de vieillissement. Bien au contraire, il est incontestablement utile que l'on ait dans ce domaine une discussion (ou une approche) nationale, et qu'il existe un plan d'action gouvernementale stratégique qui trace le chemin à suivre sur le plan national et suscite une prise de conscience tout en procurant les incitations appropriées à l'ensemble des acteurs concernés. »

2.88 Commentaires du ministère (suite)

« **Autres mécanismes de cohérence.** Le ministère souscrit à cette recommandation qui porte sur l'intégration des enjeux démographiques ainsi que de ceux prévus en matière de développement durable dans les méthodes et outils d'analyse pour soutenir les comités ministériels. Le ministère a entrepris des travaux pour rendre ses méthodes et outils de travail plus explicites sur ces aspects.

« Afin de favoriser la cohérence de l'action gouvernementale avec les 16 principes de développement durable, le ministère prévoit apporter des clarifications à cet effet dans les prochaines lignes directrices pour l'élaboration des plans stratégiques. Des précisions seront apportées quant aux approches recommandées pour prendre en compte les principes du développement durable lors de l'élaboration des plans stratégiques. Depuis le 19 avril 2006, les ministères, organismes et sociétés d'État ont l'obligation de prendre en compte, dans leurs différentes actions, les 16 principes de développement durable afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans leurs sphères d'intervention. »

2.89 Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré à toutes les recommandations.

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

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

Pour établir nos critères d'évaluation, nous nous sommes inspirés notamment de pratiques de saine gestion mentionnées dans les publications de l'OCDE, des publications stratégiques du MCE, de la *Loi sur l'administration publique* et de la *Loi sur le développement durable*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

Déterminer si le MCE soutient le développement d'orientations claires et partagées sur les enjeux prioritaires associés aux changements démographiques du Québec et favorise la cohérence de l'action gouvernementale, et ce, en considérant les principes et la stratégie gouvernementale de développement durable.

Critères d'évaluation

- Les facteurs sociaux, économiques et démographiques sont examinés de manière intégrée et les risques et possibilités qui en découlent sont évalués périodiquement pour les différentes sphères d'intervention de l'État dans une perspective à long terme.
- Des options visant à prévenir, à corriger ou à atténuer les risques ou à profiter des possibilités sont envisagées et évaluées dans un souci d'équité et de solidarité sociales; elles s'appuient sur des pratiques reconnues et sur la participation des citoyens.
- Les informations sur les enjeux des changements démographiques ainsi que sur les options analysées relatives aux situations où il est jugé prioritaire d'intervenir sont communiquées au gouvernement.
- Les orientations et les axes d'intervention retenus par le gouvernement sont transmis aux ministères et organismes afin de diriger l'action.
- Des mécanismes sont développés pour assurer la cohérence de l'action au sein de l'Administration en fonction des enjeux et des orientations gouvernementales retenues.
- Un suivi des actions accomplies par les ministères et organismes pour faire face aux changements démographiques est effectué périodiquement et leur efficacité sur les plans social et économique est analysée.

Annexe 2 – Actions et cibles contenues dans les plans d'action de développement durable pour les quatre ministères visés en lien avec chacun des objectifs associés aux changements démographiques

Actions	Cibles
Améliorer le bilan démographique du Québec et de ses régions.*	
Favoriser la vie familiale et en faciliter la conciliation avec le travail, les études et la vie personnelle.	
(MFA) Poursuivre la création de 20 000 nouvelles places déjà annoncées, pour atteindre 220 000 places à contribution réduite d'ici 2010, et autoriser la création de 15 000 autres places d'ici 2013	20 000 nouvelles places créées et 15 000 places autorisées
(MFA) Élaborer une norme consensuelle en matière de conciliation travail-famille applicable aux entreprises du Québec, en collaboration avec le Bureau de normalisation du Québec	Fixer une norme consensuelle en matière de conciliation travail-famille
(MESS) Valorisation du Régime québécois d'assurance parentale**	Aucune cible
(MESS) Recensement et publication d'un guide de bonnes pratiques sur la responsabilité sociale des entreprises	Printemps 2010
(MSSS) Faire du ministère une organisation certifiée «Entreprise en santé», promouvoir la norme auprès des différentes organisations intéressées et leur faire profiter de l'expérience acquise***	• 2009-2010: Obtention de la certification • 2010-2013: Renouvellement de la certification en 2013
Accroître le niveau de vie.	
(MESS) Poursuite de la mise en œuvre du Pacte pour l'emploi et déploiement du Pacte pour l'emploi Plus	D'ici 2011 : • Réduire de 50 000 le nombre de prestataires de l'assistance sociale • Augmenter de plus de 52 000 le nombre de personnes soutenues par les services publics d'emploi dans leur démarche d'insertion professionnelle ou de formation • Soutenir 4 800 entreprises de plus relativement à leurs besoins de formation, et à la reconnaissance des acquis et des compétences de leur main-d'œuvre • Toucher un bassin de plus de 250 000 travailleuses et travailleurs en entreprise en vue de rehausser leur qualification ou de reconnaître leurs compétences
(MESS) Publication d'un rapport sur la mise en œuvre de la <i>Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées</i>	2009
(MESS) Élaboration et mise en œuvre du deuxième <i>Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale</i>	Printemps 2010
(MESS) Élaboration du deuxième plan d'action quinquennal de la <i>Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue</i>	2009

* Aucun des quatre ministères n'a inscrit de contribution directe pour cet objectif.

** Cette action contribue indirectement à l'objectif suivant : « Améliorer le bilan démographique du Québec et de ses régions. »

*** Cette action contribue indirectement à l'objectif suivant : « Accroître la productivité et la qualité des emplois en faisant appel à des mesures écologiquement et socialement responsables. »

Annexe 2 – Actions et cibles contenues dans les plans d'action de développement durable pour les quatre ministères visés en lien avec chacun des objectifs associés aux changements démographiques (suite)

Actions	Cibles
(MSSS) Déployer un dispositif national d'indicateurs et de surveillance des caractéristiques des communautés, afin de soutenir les organisations qui interviennent dans le développement des communautés**	• 2009-2010: Expérimentation du dispositif dans quatre régions: Estrie, Chaudière-Appalaches, Québec et Abitibi-Témiscamingue • 2010-2011: Implantation du dispositif et évaluation dans d'autres régions (cible à définir) • 2011-2012: Poursuite de l'implantation dans d'autres régions (cible à définir) • 2011-2012: Implantation dans les communautés autochtones (cible à définir) • 2012-2013: Poursuite de l'implantation dans d'autres milieux (cible à définir)
Accroître la productivité et la qualité des emplois en faisant appel à des mesures écologiquement et socialement responsables.	
(MSSS) Concevoir et promouvoir auprès du réseau de la santé et des services sociaux et de ses partenaires des critères d'écoresponsabilité pour les projets de construction	• 2010-2011: Dépôt des critères • 2011-2013: Modification du cadre normatif
(MSSS) Promouvoir la démarche gouvernementale de développement durable auprès du réseau de la santé et des services sociaux par la sensibilisation, la diffusion et la mise en commun du savoir et de l'expertise dans le domaine	• 2009-2013: Réalisation d'activités de sensibilisation et d'information • 2009-2013: Réalisation d'activités de mise en commun des expertises • 2009-2013: Démarche de développement durable entreprise, sur une base volontaire, par 20 p. cent des établissements d'ici 2013
(MSSS) Sensibiliser et outiller les gestionnaires de terrains du ministère, du réseau et de l'administration gouvernementale, afin qu'ils intègrent des pratiques écologiques permettant d'offrir aux clientèles et aux personnels des environnements extérieurs sains et sécuritaires	• 2009-2011: Production d'un outil aidant à intégrer les critères environnementaux dans la gestion des terrains • 2011-2012: Production et diffusion d'un guide pour une gestion environnementale des terrains • 2011-2012: Cibles relatives à l'utilisation du guide à définir • 2012-2013: Cibles à définir en relation avec l'intégration des pratiques recommandées par le guide
Transmettre aux générations futures des finances publiques en santé.	
Aucune action	

** Cette action contribue indirectement à l'objectif suivant: « Améliorer le bilan démographique du Québec et de ses régions. »

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 3

Maintien de la biodiversité

Entité vérifiée :

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

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Vue d'ensemble	3.1
-----------------------------	------------

Objectifs et portée de notre vérification	3.34
--	-------------

Résultats de notre vérification

Espèces menacées et aires protégées	3.38
---	------

Stratégies québécoises sur la diversité biologique	3.49
--	------

Portrait de la biodiversité	3.54
-----------------------------------	------

Valorisation de la biodiversité	3.63
---------------------------------------	------

Priorités d'intervention	3.69
--------------------------------	------

Coordination des activités gouvernementales	3.79
---	------

Suivi et reddition de comptes	3.89
-------------------------------------	------

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Définitions

Annexe 3 – Tendances des biens et services fournis par les écosystèmes

Annexe 4 – Lois touchant à la biodiversité

Les commentaires du ministère apparaissent au paragraphe 3.101.

Abréviations et sigles

CIDB	Comité interministériel sur la diversité biologique	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	PIB	Produit intérieur brut
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	SCDB	Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique
		UICN	Union internationale pour la conservation de la nature

Faits saillants

Ce rapport traite de la biodiversité. Nos travaux ont porté plus particulièrement sur les stratégies et les plans d'action québécois sur la diversité biologique élaborés depuis 1996. Ils ont été menés de décembre 2008 à novembre 2009, principalement auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP).

Objectifs de notre vérification

Notre vérification avait pour but de vérifier :

- si le MDDEP a mis en place les mécanismes nécessaires pour amener l'Administration à agir sur le maintien de la biodiversité de façon significative et cohérente ;
- si les entités gouvernementales membres du Comité interministériel sur la diversité biologique (CIDB) ont établi leurs responsabilités à l'égard du maintien de la biodiversité et si elles y donnent suite de manière appropriée.

Sommaire des constats

Espèces menacées et aires protégées. En 2009, le gouvernement a annoncé qu'il avait atteint son objectif, soit celui d'augmenter à 8 p. cent du territoire québécois la superficie du réseau d'aires protégées. En ce qui concerne la représentativité de ces aires protégées, un pas important a été franchi ; elles sont désormais réparties dans l'ensemble des 13 provinces naturelles. Le taux d'aires protégées dans certaines d'entre elles demeure toutefois faible. Les prochains travaux visant à augmenter la superficie des aires protégées à 12 p. cent d'ici 2015 seront l'occasion de cibler les provinces naturelles actuellement sous-représentées.

Stratégies québécoises sur la diversité biologique. Si les deux stratégies sur la diversité biologique ont contribué à la sensibilisation des ministères et organismes aux enjeux relatifs à la biodiversité, elles n'ont pas véritablement influencé leurs actions, malgré les intentions gouvernementales exprimées à deux reprises.

Portrait de la biodiversité. Les deux stratégies ne se sont pas appuyées sur une détermination et une évaluation des principales composantes de la biodiversité québécoise. En l'absence d'un tel portrait d'ensemble, le MDDEP et ses partenaires n'ont pas été en mesure de faire un diagnostic afin de mettre à jour les enjeux existants et de cerner ceux qui sont émergents. Ils n'ont pas non plus procédé à une évaluation des risques et des effets potentiels de leurs interventions respectives sur la biodiversité.

Valorisation de la biodiversité. Dans un contexte de ressources limitées et devant la volonté du gouvernement de tendre vers un développement plus durable, l'exercice d'évaluation économique de la biodiversité prend toute son importance. Il est donc essentiel que le MDDEP suive la tendance adoptée par plusieurs pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui est de bâtir un argumentaire économique au fur et à mesure que les connaissances

évoluent. Les travaux du MDDEP sont quasi inexistant à ce chapitre. Le fait de ne pas avoir statué sur l'état de la biodiversité au Québec, jumelé aux travaux embryonnaires sur la valorisation de la biodiversité québécoise, n'aide pas les ministères et organismes à préciser les attentes gouvernementales en la matière et à répondre à l'enjeu fondamental associé au maintien de la biodiversité.

Priorités d'intervention. Les stratégies comportaient un nombre élevé d'orientations et d'objectifs, ce qui a complexifié leur mise en œuvre et le suivi des résultats. Plusieurs objectifs étaient peu significatifs ou peu contraignants et certains indicateurs n'aidaient pas à apprécier l'atteinte des objectifs auxquels ils étaient associés. En outre, plus du quart des objectifs et au moins la moitié des indicateurs de la stratégie 2004-2007 ont été abandonnés ou modifiés alors que d'autres se sont ajoutés. Pour la majorité des entités interrogées, les stratégies ont davantage représenté un recensement des actions déjà existantes en lien avec la biodiversité qu'un repositionnement stratégique.

Coordination des activités gouvernementales. En plus de présider le CIDB, le MDDEP a été mandaté par le gouvernement pour coordonner la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action qui y sont associés. Les réunions du CIDB et la collecte d'informations servant à la production des rapports annuels constituent les principaux moyens par lesquels le ministère a coordonné le suivi de la mise en œuvre des stratégies gouvernementales. Au dire de la plupart des ministères et organismes interrogés, les deux stratégies n'ont pas provoqué de changements significatifs relativement à leurs rôles et responsabilités ni en ce qui concerne leur mode de fonctionnement et leurs activités. Il revenait au MDDEP de se doter des moyens nécessaires afin d'influencer les acteurs quant aux actions à poser en matière de biodiversité ; les résultats obtenus sont plutôt limités à ce chapitre.

Suivi et reddition de comptes. Plusieurs lacunes par rapport à la reddition de comptes ont été observées. Celles-ci ont trait à la suffisance et au degré de fiabilité des informations inscrites dans les rapports annuels de même qu'au délai de publication de ceux-ci.

En conséquence, la qualité des informations présentées dans les rapports annuels se trouve altérée. En outre, l'absence d'un bilan relatif à la stratégie 2004-2007 prive le gouvernement d'une appréciation globale des investissements et des interventions effectués à l'égard du

Équipe :

Janique Lambert
Directrice de vérification
par intérim
Isabelle Bouchard
Francis Michaud
Isabelle Savard
Carl Touzin
Nadia Zenadocchio

maintien de la biodiversité ainsi que d'informations essentielles à la préparation d'une nouvelle stratégie ou d'une autre démarche de même nature.

Recommandations

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

Nous avons recommandé au ministère d'orienter les prochains efforts en matière d'aires protégées vers les provinces naturelles du Québec sous-représentées. (3.48)

Nous avons recommandé au ministère, en collaboration avec les ministères et organismes concernés :

- de développer des mécanismes permettant de recenser, de colliger et d'analyser les informations nécessaires au suivi des principales composantes de la biodiversité au Québec ;
- de suivre les travaux à l'égard de la valorisation des biens et services fournis par les écosystèmes afin de soutenir la prise de décision gouvernementale ;
- de veiller à ce qu'une prochaine stratégie d'intervention ou une démarche de même nature en matière de biodiversité reflète clairement les priorités gouvernementales. Une telle stratégie doit :
 - tenir compte de l'ensemble des principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux ;
 - comporter des objectifs significatifs permettant de répondre aux enjeux retenus ;
 - inclure des indicateurs de résultats significatifs, des cibles précises et des échéances. (3.78)

Nous avons recommandé au ministère :

- de renforcer la façon dont il remplit son rôle de coordination à l'égard de la biodiversité ;
- de mettre en place des mécanismes qui mèneront à une action significative et concertée des entités gouvernementales concernées par les enjeux déterminés en matière de biodiversité ;
- de documenter le résultat de l'ensemble des travaux interministériels. (3.88)

Nous avons recommandé au ministère, dans le cadre d'une prochaine stratégie d'intervention ou d'une démarche de même nature :

- de revoir les mécanismes de suivi et de reddition de comptes afin de pouvoir évaluer, à partir d'informations fiables et en temps opportun, l'efficacité des interventions gouvernementales et le degré d'atteinte des objectifs ;
- de procéder à une évaluation périodique de l'effort gouvernemental en matière de biodiversité afin de mesurer les progrès réalisés par rapport aux enjeux pour le Québec et aux objectifs inclus dans la *Convention sur la diversité biologique*. (3.100)

Commentaires du ministère

Le ministère a eu l'occasion de formuler ses commentaires, qui se trouvent au paragraphe 3.101. Nous tenons à signaler qu'il a adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, comme nous l'expliquons dans notre réaction, cette adhésion est partielle, compte tenu de ses commentaires. Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Vue d'ensemble

- 3.1** Devant les menaces qui pèsent sur les espèces¹ et les écosystèmes, une idée maîtresse a inspiré la *Convention sur la diversité biologique*, entrée en vigueur en 1993 : « Les ressources biologiques de la terre sont primordiales pour le développement économique et social de l'humanité toute entière. »
- 3.2** La Convention définit la diversité biologique ou la biodiversité comme la « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ».
- 3.3** Plus précisément, la biodiversité est composée de trois éléments :
- la diversité génétique au sein des espèces, qui se rapporte à la variété des gènes chez les plantes, les animaux, les champignons et les micro-organismes. Cette variation génétique peut être apparente ou non. Elle existe aussi bien chez une espèce qu'entre les espèces. Par exemple, il existe plusieurs types de chiens (caniches, bergers allemands, labradors, etc.) mais, bien qu'il s'agisse d'une même espèce, ils ont tous une apparence différente;
 - la diversité des espèces, tels les palmiers, les éléphants ou les bactéries;
 - la diversité des écosystèmes, qui concerne les différents habitats – ou endroits – existant sur la terre, comme les forêts tropicales ou boréales, les déserts, les zones humides, les rivières, les montagnes, les barrières de corail, etc. Chaque écosystème correspond à une série de relations complexes entre les éléments vivants et les éléments non vivants tels la lumière du soleil, l'air, l'eau et les éléments nutritifs.

Biens et services fournis par la biodiversité

- 3.4** Comme le souligne l'Organisation des Nations Unies, la biodiversité fait partie de la valeur intrinsèque de la vie, notamment parce qu'elle nous procure de nombreux biens et services. Ceux-ci sont essentiels et contribuent directement à la prospérité économique et au bien-être de la société.
- 3.5** Les biens et services fournis par la biodiversité sont divisés en quatre grandes catégories : les biens, les services culturels, les services de régulation et les services d'appui.
- 3.6** Les biens, comme la nourriture et le bois de construction, constituent les éléments matériels provenant des écosystèmes. Même ceux dont la valeur était initialement insoupçonnée en font partie. Le cas de l'if du Canada présenté au paragraphe suivant en est un bon exemple.

La biodiversité contribue à la prospérité économique et au bien-être de la société.

1. Certains termes utilisés dans ce rapport sont définis à l'annexe 2.

- 3.7** Longtemps considéré comme un arbuste inutile et indésirable, l'if du Canada (*Taxus canadensis*) est maintenant recherché et récolté pour les composés chimiques qu'il contient. Les taxanes, ingrédients nécessaires au traitement par chimiothérapie du cancer, se commercialisaient à plus de 500 000 dollars américains le kilogramme en 2004. Cet arbuste, présent dans la forêt québécoise, constitue un exemple qui démontre l'importance de préserver la biodiversité, même pour des espèces apparemment sans valeur commerciale.
- 3.8** Le patrimoine culturel est constitué notamment des biens, des lieux, des paysages, des traditions et des savoirs qui reflètent l'identité d'une société. Les services culturels s'y rattachant représentent les biens non matériels fournis par les écosystèmes, tels que les valeurs spirituelles, les activités récréatives et l'écotourisme. Il importe d'assurer la protection et la mise en valeur du patrimoine culturel, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent.
- 3.9** Les services de régulation, pour leur part, sont des processus naturels qui ont pour effet de produire des avantages, comme le contrôle de la qualité de l'air, de l'érosion et des parasites. Plusieurs espèces fournissent ce type de services. Par exemple, au Québec, 40 p. cent des aliments de notre assiette dépendent du travail de pollinisation qu'effectuent les abeilles. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que, sur les quelque 100 espèces culturales qui assurent 90 p. cent des approvisionnements alimentaires de 146 pays, 71 sont pollinisées par les abeilles. Leur disparition entraînerait la perte d'une grande variété de fruits et de légumes qui sont à la base même de notre alimentation.
- Quarante p. cent de nos aliments dépendent de la pollinisation.**
- 3.10** La dernière grande catégorie de biens et services fournis par la biodiversité est celle des services d'appui. Ces services, tels que la photosynthèse, le cycle de l'eau et la formation des sols, sont nécessaires à la production de tous les autres services.
- 3.11** La valeur économique des biens et services de la biodiversité est souvent sous-estimée, ce qui diminue l'importance que l'on accorde généralement à la conservation de cette dernière au bénéfice des générations actuelles et futures. Les paragraphes suivants présentent des exemples qui démontrent l'intérêt économique de préserver la biodiversité.
- Valeur économique de la biodiversité sous-estimée.**

Bassins versants de la rivière Hudson et des monts Catskill

- 3.12** La ville de New York s'alimente en eau potable provenant des bassins versants de la rivière Hudson et des monts Catskill depuis plus de 150 ans. En 1997, aux prises avec un problème d'alimentation en eau potable dont la qualité se trouvait menacée par l'urbanisation et l'activité économique croissantes, la Ville a misé sur la protection des grands bassins versants comprenant des milieux humides plutôt que de construire une station d'épuration. Elle a ainsi réalisé des économies de plusieurs milliards de dollars. La construction et l'exploitation d'une station d'épuration auraient coûté entre 6 et 8 milliards de dollars, alors que le coût des différentes mesures de protection des écosystèmes (ententes avec les partenaires, programme de rachat de propriétés, travaux de mitigation, etc.) a été estimé entre 1 et 1,5 milliard de dollars.

Forêt boréale canadienne

- 3.13** La disparition des espèces et de leurs écosystèmes compromet les biens et services qu'ils nous procurent gratuitement. En 2005, la forêt boréale canadienne a fait l'objet d'une évaluation de ses écosystèmes et de la valeur réelle de son capital naturel par le Pembina Institute. L'étude a permis de chiffrer les biens et services non marchands provenant des écosystèmes de la forêt boréale à 93,2 milliards de dollars en 2002, ce qui correspond à plus du double de la valeur marchande de la forêt, laquelle était estimée à 37,8 milliards de dollars. Cet écart démontre que la valeur des biens et services que nous fournit la forêt boréale est sous-estimée lorsque l'on ne considère que la valeur marchande.
- 3.14** Le produit intérieur brut (PIB) est un instrument de mesure de la valeur des biens et services produits dans un pays, utilisé pour y évaluer la croissance. En complément à cet instrument, plusieurs économistes tendent à valoriser les biens et services fournis par la biodiversité afin de pouvoir considérer les coûts de sa perte. Cela est cohérent avec le principe d'internalisation des coûts selon lequel la valeur des biens et services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société.
- 3.15** En 1997, un groupe de spécialistes (Costanza et al.) ont estimé, en utilisant des hypothèses qu'ils ont qualifiées de prudentes, la valeur annuelle moyenne des biens et services fournis par la biodiversité à l'échelle mondiale. Cette estimation s'élevait à 33 mille milliards de dollars américains, une somme colossale qui est supérieure à la valeur du PIB mondial.

Enjeux de la biodiversité

- 3.16** La transformation de la biodiversité, par la disparition ou l'apparition de certaines espèces, a toujours existé. Cependant, l'intensité de l'activité humaine exerce des pressions et a des incidences considérables sur les espèces et les écosystèmes; elle provoque entre autres l'augmentation du nombre d'espèces menacées ou vulnérables et du nombre d'espèces envahissantes.

- 3.17** La capacité de support des écosystèmes est de plus en plus mise à l'épreuve. Les pressions qui pèsent sur la biodiversité sont notamment liées à la perte d'habitats, aux changements climatiques, à l'introduction d'espèces envahissantes, à la pollution ainsi qu'à la consommation directe des ressources.
- 3.18** Au cours des 50 dernières années, les changements ont été plus rapides qu'à toute autre période de l'histoire humaine. Selon le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (SCDB), la demande mondiale des ressources biologiques dépassait de 20 p. cent la capacité de la planète à les produire en 2006.
- 3.19** La pression croissante que subissent les écosystèmes tend à les modifier et à diminuer leur capacité à fournir des services à la société. Selon un rapport du SCDB (annexe 3), 15 des 24 biens et services écosystémiques qui contribuent à notre bien-être se dégradent. Au Québec, cette dégradation a des conséquences significatives sur la société. En voici deux exemples :
- La réduction des bandes riveraines diminue le pouvoir de captation de certains éléments de la pollution diffuse qui peuvent concourir à la prolifération des cyanobactéries (algues bleu-vert), ce qui peut nuire à la santé des usagers des milieux aquatiques.
 - La surexploitation est l'un des principaux facteurs ayant causé la chute de la population de morues de l'Est du Québec, ce qui a provoqué l'effondrement de la pêche commerciale, entraîné la perte de milliers d'emplois et engendré d'importants coûts relatifs au soutien du revenu.
- 3.20** Appuyée par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'étude *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB) indique pour sa part que la perte de biodiversité à l'échelle planétaire s'élève à une valeur annuelle d'environ 75 milliards de dollars américains.

Quinze des 24 biens et services écosystémiques se dégradent.

Engagement gouvernemental

- 3.21** En 1991, le Québec adhère à la déclaration de Tunis à titre de gouvernement membre de l'Organisation internationale de la francophonie. Cette déclaration prévoyait que, au plus tard en 1996, tous les pays membres auraient consacré collectivement au moins 5 p. cent de leur territoire à la sauvegarde du patrimoine dans le but d'y privilégier la conservation des écosystèmes et la diversité des espèces.
- 3.22** C'est toutefois lors du Sommet de la Terre de 1992, tenu à Rio de Janeiro, que les préoccupations à l'égard de la diversité du monde vivant ont pris toute leur importance sur la scène internationale. Une série d'accords ont été signés lors de cet événement, notamment la *Convention sur la diversité biologique*, premier accord mondial sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ainsi que sur le partage juste et équitable des bénéfices des ressources génétiques. À ce jour, près de 170 gouvernements, dont le Canada, ont signé cette convention.

- 3.23** Selon l'article 6 de la Convention, les signataires doivent élaborer des stratégies, des plans ou des programmes nationaux et intégrer la conservation de la diversité biologique dans leurs plans, leurs programmes et leurs politiques sectoriels ou intersectoriels.
- 3.24** En novembre 1992, le gouvernement québécois entérinait officiellement les grandes décisions issues du Sommet de la Terre en adoptant un décret dans lequel il adhérerait aux principes et aux objectifs de la *Convention sur la diversité biologique*. Il s'engageait alors à mettre en œuvre la Convention sur son territoire.
- 3.25** En 1995, le gouvernement fédéral rendait publique la stratégie canadienne de la biodiversité. Plusieurs provinces et territoires ont produit des documents de nature stratégique sur la biodiversité. Le Québec figure parmi les premiers gouvernements à avoir élaboré sa stratégie gouvernementale. Ainsi, en 1996, il adoptait sa première stratégie (1996-2000), assortie d'un plan d'action². Au mois de juin 2000, il décidait de prolonger cette stratégie de deux ans. En 2004, il publiait sa deuxième stratégie, également accompagnée d'un plan d'action³. Ceux-ci couvraient les années 2004 à 2007. À la fin de nos travaux de vérification, une réflexion était en cours relativement à l'élaboration d'une troisième stratégie québécoise sur la diversité biologique.
- 3.26** Après toutes ces années et malgré les efforts investis, le SCDB a démontré que la diversité biologique mondiale disparaissait sur la plupart des plans (tableau 1). Les habitats naturels sont de plus en plus morcelés, ce qui nuit à la diversité biologique et à la capacité des écosystèmes à fournir des biens et services.

Le Québec : parmi les premiers à avoir sa stratégie.

Tableau 1

État et tendances concernant les éléments constitutifs de la diversité biologique (2006)

Tendances concernant l'étendue des écosystèmes et des habitats	↘
Tendances concernant l'abondance et la répartition des espèces	↘
Modifications constatées dans la situation des espèces menacées (l'état des espèces continue à se détériorer)	↘
Tendances de l'évolution de la diversité génétique des animaux domestiques, des plantes cultivées et des espèces de poissons ayant une grande importance socioéconomique	↘
Couverture des aires protégées	↗

↗ Évolution favorable de la diversité biologique

↘ Évolution défavorable de la diversité biologique

↘ Évolution défavorable de la diversité biologique dont la tendance est moins certaine

Source : SCDB.

2. La première stratégie se nomme *Convention sur la diversité biologique : stratégie de mise en œuvre au Québec*. Le plan d'action qui l'accompagne s'intitule *Plan d'action québécois sur la diversité biologique*.

3. La deuxième stratégie se nomme *Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007 : pour la mise en œuvre au Québec de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies*. Le plan d'action qui l'accompagne s'intitule *Plan d'action québécois sur la diversité biologique 2004-2007 : pour la mise en œuvre au Québec de la Stratégie québécoise sur la diversité biologique et de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies*.

- 3.27** Les parties ayant signé la *Convention sur la diversité biologique* doivent, à l'occasion de l'Année internationale de la biodiversité, soit 2010, démontrer qu'elles ont entrepris des actions pour réduire significativement le rythme de perte de biodiversité à l'échelle régionale, nationale et mondiale.
- 3.28** Sachant qu'il reste beaucoup à faire, les ministres de l'Environnement des pays présents lors du dernier G8 sur l'environnement ont signé la charte de Syracuse, laquelle se veut « une voie commune pour le cadre de l'après 2010 sur la biodiversité ».

Cadre légal

- 3.29** Au cours des années, le Québec s'est doté d'un ensemble d'outils légaux visant à protéger et à mettre en valeur différents éléments, tels que l'environnement, la faune et ses habitats ainsi que les espèces floristiques et fauniques en situation précaire :
- la *Loi sur la qualité de l'environnement* (1972);
 - la *Loi sur les parcs* (1977, 2001);
 - la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (1983, 2002);
 - la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* (1989);
 - la *Loi sur les forêts* (1996);
 - la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (2002).
- 3.30** En 2006, par l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, le gouvernement du Québec a établi que la « préservation de la biodiversité » est l'un des principes que l'Administration doit prendre en compte dans ses actions. Cette loi a modifié la *Charte des droits et libertés de la personne* par l'ajout de l'article 46.1, lequel se lit comme suit : « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité. » Le gouvernement reconnaît ainsi l'importance de la diversité biologique, qui rend des services de grande valeur, et la nécessité de la conserver au bénéfice des générations actuelles et futures.
- 3.31** L'annexe 4 présente une description sommaire de plusieurs de ces lois.

Rôles et responsabilités

- 3.32** Bien que l'enjeu de la biodiversité interpelle plusieurs intervenants gouvernementaux, nous avons ciblé des acteurs majeurs, lesquels ont fait l'objet de nos travaux :
- le MDDEP⁴, en tant que responsable de la coordination des deux stratégies de mise en œuvre de la *Convention sur la diversité biologique* et des plans d'action y afférents;
 - les entités gouvernementales membres du CIDB.
- 3.33** Les tableaux 2 et 3 présentent la mission et les principaux rôles et responsabilités du MDDEP en matière de biodiversité ainsi que le mandat et les membres du CIDB.

4. Depuis la publication de la première stratégie, le nom de ce ministère a changé. Tout au long du rapport, nous n'utiliserons que sa dernière appellation, soit MDDEP.

Tableau 2

Principaux rôles et responsabilités du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Mission	Assurer la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité pour améliorer la qualité des milieux de vie des citoyens
Domaines d'activité	Le ministère exerce entre autres son activité dans les domaines suivants : • le développement et la mise en œuvre de politiques, de lois, de règlements et de programmes visant notamment la conservation de la biodiversité ; • la coordination de la démarche gouvernementale de développement durable au sein de l'administration publique ; • la protection des écosystèmes et de la biodiversité du territoire québécois par le développement d'un réseau d'aires protégées comprenant notamment des parcs nationaux et la sauvegarde des espèces floristiques menacées ou vulnérables de même que de leurs habitats ; • l'observation et la connaissance des écosystèmes et de leurs composantes ; • les relations intergouvernementales et internationales dans ses champs d'intérêt.

Tableau 3

Comité interministériel sur la diversité biologique en 2004*

Mandat	Le mandat principal du CIDB est de favoriser une harmonisation, une concertation et une coordination des efforts sectoriels des divers ministères et organismes gouvernementaux ainsi que des partenaires non gouvernementaux qui participent au plan d'action de mise en œuvre de la stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007.
Membres responsables	• Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation • Ministère de l'Éducation • Ministère de l'Environnement • Ministère de la Santé et des Services sociaux • Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche • Ministère des Relations internationales • Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs • Ministère des Transports du Québec • Ministère du Conseil exécutif (Secrétariat aux Affaires autochtones) • Tourisme Québec • Hydro-Québec
Membres partenaires	• Centre de la diversité biologique du Québec • Conseil régional de l'environnement et du développement durable du Saguenay–Lac-Saint-Jean • Fédération québécoise de la faune • Fédération des pourvoiries du Québec • Fédération québécoise des gestionnaires de zecs • Fondation de la faune du Québec • Fondation Hydro-Québec pour l'environnement • Société des établissements de plein air du Québec • Union québécoise pour la conservation de la nature

* La composition du CIDB et plusieurs noms de ministères et d'organismes ont changé depuis 2004.

Objectifs et portée de notre vérification

- 3.34** Notre vérification a porté sur les stratégies et plans d'action québécois sur la diversité biologique s'étendant de 1996 à 2007. Ces documents traduisent la démarche, l'orientation et la réponse privilégiées par le gouvernement relativement à la reconnaissance des principes et des objectifs poursuivis par la *Convention sur la diversité biologique* des Nations Unies.
- 3.35** Compte tenu de l'engagement soutenu du gouvernement du Québec à l'égard de cette Convention, nous avons jugé pertinent de faire le point sur les résultats obtenus à ce jour et sur l'évolution de la situation. Pour ce faire, nous nous sommes assurés que le MDDEP avait mis en place les mécanismes nécessaires pour amener l'Administration à agir sur le maintien de la biodiversité de façon significative et cohérente. Nous avons particulièrement analysé la deuxième stratégie, qui couvrait la période de 2004 à 2007.
- 3.36** Nous avons également évalué, principalement par l'entremise d'un questionnaire, dans quelle mesure certains membres du CIDB avaient établi leurs responsabilités à l'égard du maintien de la biodiversité afin de répondre aux engagements et aux orientations gouvernementales pris et s'ils y avaient donné suite de manière appropriée. Parmi les membres du CIDB, nous en avons retenu sept qui sont responsables de plusieurs actions incluses dans les stratégies.
- 3.37** Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à cette mission. Nos travaux se sont échelonnés de décembre 2008 à novembre 2009. Nos commentaires se rapportent à des activités effectuées depuis 1992.

Résultats de notre vérification

Espèces menacées et aires protégées

- 3.38** Le Québec avait déjà entrepris certaines démarches avant de mettre en œuvre la première stratégie sur la diversité biologique en 1996. Celles-ci portaient notamment sur les espèces menacées et les aires protégées.

- 3.39** Depuis un grand nombre d'années, certaines espèces à situation précaire ont fait l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement québécois. En 1988, dans le contexte de la démarche visant l'adoption de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* (1989), le MDDEP mettait sur pied le Centre de données sur le patrimoine naturel du Québec. Le Centre est géré conjointement par le MDDEP, responsable des espèces floristiques et des communautés naturelles, et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), responsable des espèces fauniques. Des espèces menacées ou vulnérables qui ont été légalement désignées font l'objet de plans de conservation ou de rétablissement visant à préciser les actions à mettre en œuvre pour assurer leur survie à long terme.
- 3.40** En plus des efforts consacrés à la protection de ces espèces, le Québec en a beaucoup investi afin de créer des aires protégées. En 2000, le MDDEP rendait public le *Cadre d'orientation en vue d'une stratégie québécoise. Les aires protégées au Québec: une garantie pour l'avenir*. L'objectif alors formulé était l'atteinte d'une superficie en aires protégées de l'ordre de 8 p. cent d'ici 2005 et la sauvegarde de sa diversité biologique.
- 3.41** En adoptant la deuxième stratégie sur la diversité biologique (2004-2007), le gouvernement du Québec venait préciser ses attentes :
- augmenter à 8 p. cent du territoire québécois la superficie du réseau d'aires protégées ;
 - assurer la protection d'échantillons représentatifs de toute la biodiversité du Québec tant terrestre, aquatique, estuarienne que marine.
- 3.42** En ce qui concerne le premier de ces deux objectifs, le gouvernement annonçait, le 29 mars 2009, qu'il l'avait atteint : le réseau d'aires protégées couvrait alors 8,12 p. cent du territoire québécois, soit plus de 135 000 km², alors qu'il occupait moins de 1 p. cent du territoire en 2002. Selon les statistiques compilées par le MDDEP, le Québec occupe maintenant la deuxième place parmi les provinces canadiennes en ce qui a trait à la superficie totale de ses aires protégées.
- 3.43** Ces aires sont classées en fonction des six catégories de gestion proposées par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Le tableau 4 résume l'évolution de la superficie des aires protégées du Québec par catégories.

Aires protégées: le Québec se classe deuxième parmi les provinces canadiennes.

Tableau 4
Catégories d'aires protégées

Catégories de l'UICN	Caractéristiques et objectifs de gestion	Exemples au Québec	Superficie (en km ²)	
			2002	2009
Ia	Réserve naturelle intégrale : aire protégée administrée principalement pour la science et la protection de la nature	Statut de réserve écologique	1 573	1 621
Ib	Zone de nature sauvage : aire protégée administrée principalement pour la protection des ressources sauvages	Aucun	s.o.	s.o.
II	Parc national : aire protégée administrée principalement pour la protection des écosystèmes et aux fins de récréation	Statut de parc national québécois	7 778	40 249
III	Monument ou élément naturel : aire protégée administrée principalement dans le but de préserver des éléments naturels spécifiques	Statuts de réserve de biodiversité, de réserve aquatique et, fréquemment, de refuge d'oiseaux migrateurs	Négligeable	67 841
IV*	Aire de gestion des habitats ou des espèces : aire protégée administrée principalement aux fins de conservation par l'aménagement	Aire de confinement du cerf de Virginie en vertu du <i>Règlement sur les habitats fauniques</i>	6 240	3 388
V	Paysage terrestre ou marin protégé : aire protégée administrée principalement dans le but d'assurer la conservation de paysages terrestres ou marins et aux fins récréatives	Aucun	s.o.	s.o.
VI*	Aire protégée avec utilisation durable des ressources naturelles : aire protégée administrée principalement aux fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels	Aire de concentration d'oiseaux aquatiques en vertu du <i>Règlement sur les habitats fauniques</i> , parfois un refuge faunique, parfois une réserve nationale de faune	28 910	4 211
	Sans catégorie : réserve administrative aux fins d'aires protégées		3 345	18 507

* La superficie protégée pour cette catégorie a été réévaluée en 2007 afin de tenir compte des nouveaux cadres légaux ou administratifs et des nouvelles normes de l'UICN, ce qui explique les variations à la baisse.

Source : MDDEP.

3.44 Au Québec, on évalue aussi la représentativité des aires protégées en utilisant le cadre écologique de référence. Ce cadre constitue l'assise scientifique retenue pour définir la diversité biologique du Québec. Dans le contexte où les aires protégées doivent être représentatives de la biodiversité, le MDDEP a élaboré un outil de cartographie et de description des éléments physiques du territoire permettant de définir les écosystèmes et les éléments de la biodiversité pouvant s'y trouver. Cet outil aide, entre autres, à sélectionner des territoires et à planifier les interventions futures quant à la représentativité de la diversité biologique du Québec.

- 3.45** Pour connaître la nature, la diversité et la répartition spatiale des écosystèmes, le cadre écologique de référence utilise une approche géographique. Le territoire est ainsi découpé en provinces naturelles afin de faciliter les échanges relatifs à la gestion écologique du territoire et des ressources. Par exemple, les Appalaches et les basses-terres du Saint-Laurent constituent 2 des 13 provinces naturelles du Québec (tableau 5).

Tableau 5
Pourcentage des aires protégées au Québec en 2002 et en 2009

Provinces naturelles	2002	2009*
Les Appalaches	4,20	4,89
Basses-terres du Saint-Laurent	2,22	4,92
Les Laurentides méridionales	2,52	6,51
Les Laurentides centrales	1,09	7,66
Plateau de la Basse-Côte-Nord	1,91	10,02
Basses-terres de l'Abitibi et de la baie James	0,45	7,37
Hautes-terres de Mistassini	s.o.	9,82
Basses collines de la Grande-Rivière	s.o.	13,84
Plateau central du Nord-du-Québec	0,09	7,62
Péninsule d'Ungava	5,49	6,56
Bassin de la baie d'Ungava	5,55	8,43
Monts Torngat	22,22	26,01
Estuaire et golfe du Saint-Laurent	7,09	2,99

* La superficie protégée pour certaines catégories a été réévaluée en 2007 afin de tenir compte des nouveaux cadres légaux ou administratifs et des nouvelles normes de l'UICN, ce qui explique les variations à la baisse.

Source : MDDEP.

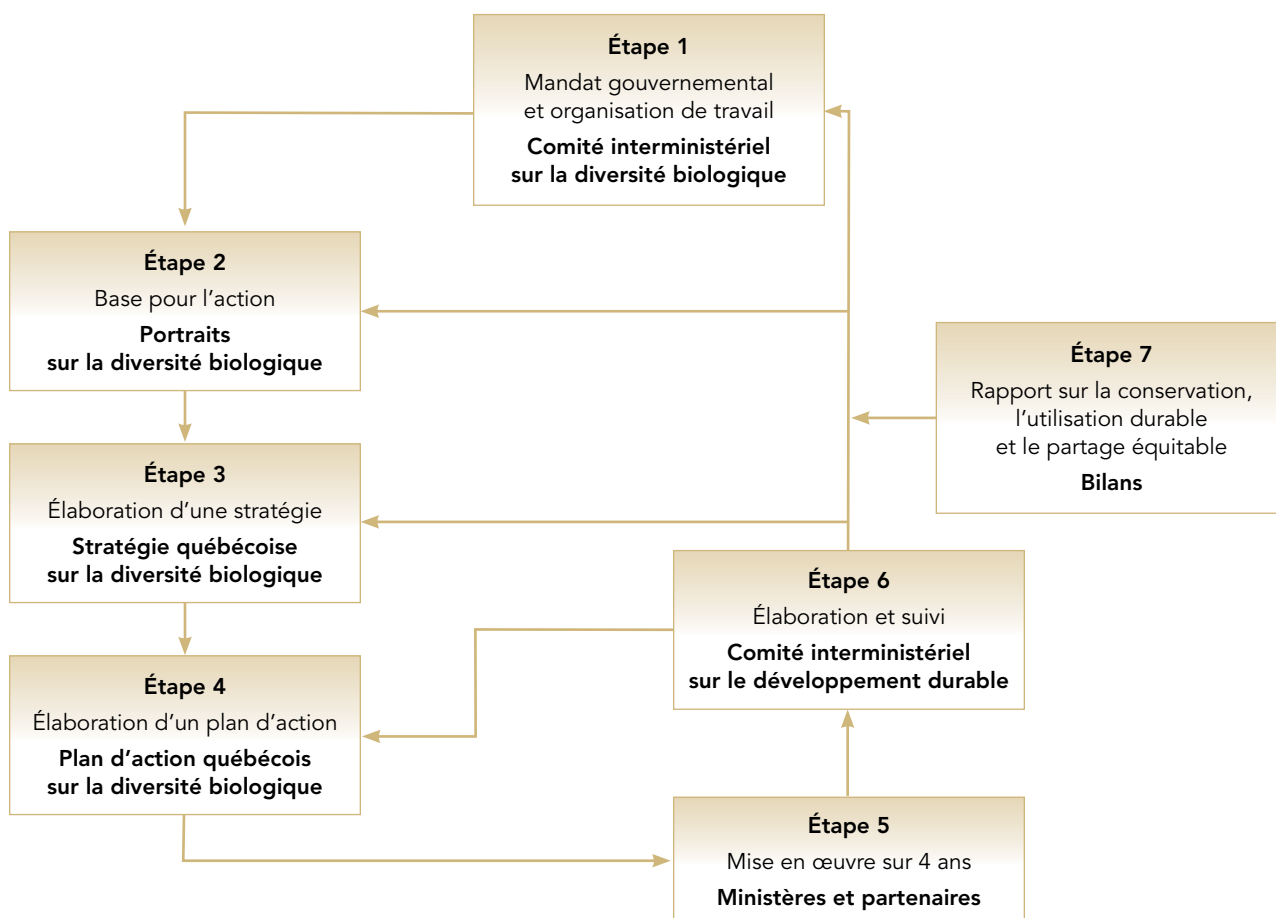
- 3.46** Ce tableau démontre qu'un pas important a été franchi pour ce qui est du deuxième objectif relatif à la protection d'échantillons représentatifs de la biodiversité. Les aires protégées sont désormais réparties dans l'ensemble des 13 provinces naturelles. Le taux d'aires protégées dans certaines d'entre elles demeure toutefois faible et risque d'être insuffisant pour assurer la représentativité de leur biodiversité. C'est notamment le cas pour l'estuaire et golfe du Saint-Laurent.
- 3.47** Un nouvel objectif relatif aux aires protégées a été annoncé dans le *Plan stratégique 2009-2014* du MDDEP, soit l'atteinte de 12 p. cent d'aires protégées sur le territoire québécois d'ici 2015. Un tel objectif fait en sorte que ce pourcentage se rapprocherait de la moyenne actuelle à l'échelle de la planète en matière de territoires protégés. Le Québec aura alors l'occasion de cibler les provinces naturelles sous-représentées.
- Objectif de 12 p. cent d'aires protégées d'ici 2015.**
- 3.48** Nous avons recommandé au ministère d'orienter les prochains efforts en matière d'aires protégées vers les provinces naturelles du Québec sous-représentées.

Stratégies québécoises sur la diversité biologique

- 3.49** La gestion de la biodiversité déborde bien entendu la création d'aires protégées; elle concerne la sauvegarde du patrimoine naturel sur l'ensemble du territoire. C'est à ce chapitre que la *Convention sur la diversité biologique* prend toute son importance. Afin de mettre en œuvre cette convention, rappelons que le gouvernement du Québec a choisi de se doter de deux stratégies: la première s'étendait de 1996 à 2002 et la deuxième, de 2004 à 2007. L'élaboration de ces stratégies a été confiée à un comité interministériel. Le MDDEP, qui préside le comité, a aussi coordonné la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action y afférents.
- 3.50** La première stratégie présentait, entre autres, les étapes requises pour la mise en œuvre de la Convention au Québec (figure 1).

Figure 1

Étapes requises pour la mise en œuvre au Québec de la Convention sur la diversité biologique*



* Il s'agit d'une reproduction d'une figure apparaissant dans la première stratégie.

3.51 La deuxième stratégie, dont l'enjeu fondamental était le maintien de la biodiversité, servait également à la mise en œuvre de la Convention. Six orientations stratégiques y étaient énoncées :

- Sauvegarder le patrimoine naturel par la consolidation d'un réseau d'aires protégées, représentatif de la biodiversité, et par la protection des espèces menacées ou vulnérables ;
- Contribuer au maintien de la diversité biologique lors de la planification ou de la réalisation d'activités reliées à l'énergie ou lors d'activités fauniques, forestières, agricoles, minières, industrielles, touristiques, urbaines et villageoises, ou de transport ;
- Prendre en compte la diversité biologique dans la mise en œuvre des engagements gouvernementaux portant sur les organismes génétiquement modifiés, les changements climatiques, la gestion de l'eau ainsi que la sécurité environnementale et civile ;
- Associer la société civile au maintien de la diversité biologique, tout particulièrement les autochtones, les jeunes, les organismes non gouvernementaux et les organismes publics régionaux et locaux ;
- Favoriser le développement et la mise en valeur des connaissances sur la diversité biologique ;
- S'associer, sur la scène canadienne et à l'échelle internationale, aux efforts de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité.

3.52 Depuis la fin de la deuxième stratégie le 31 mars 2007, les rencontres du comité interministériel se sont poursuivies. Les travaux ont notamment porté sur les éléments suivants :

- la tenue d'échanges interministériels et de consultations auprès de groupes cibles servant de base à l'élaboration d'une prochaine stratégie ;
- la rédaction d'une ébauche de troisième stratégie ;
- les activités pour 2010, Année internationale de la biodiversité.

3.53 Dix-sept années se sont écoulées depuis l'adhésion du gouvernement du Québec aux objectifs de la *Convention sur la diversité biologique*. Au-delà des interventions liées aux espèces menacées et aux aires protégées, il est difficile d'apprécier les effets qu'ont eus les deux stratégies. En fait, si ces dernières ont contribué à la sensibilisation des ministères et organismes aux enjeux relatifs à la biodiversité, elles ne les ont pas amenés à mettre en place des mesures significatives et cohérentes pour assurer son maintien. Ces stratégies n'ont pas véritablement influencé leurs actions, malgré les intentions gouvernementales exprimées à deux reprises. Nous avons examiné certains facteurs qui peuvent expliquer cette situation afin d'alimenter la réflexion, dans l'éventualité où une nouvelle stratégie ou une autre démarche de cette nature serait entreprise.

Les stratégies ont peu influencé les actions des entités.

Portrait de la biodiversité

3.54 La détermination et l'évaluation des principales composantes de la biodiversité québécoise sont des préalables à une saine gestion de celle-ci. Dès la première stratégie, le MDDEP indiquait clairement que les portraits sur la diversité biologique représentaient une base pour l'action (voir figure 1).

- 3.55** Un tel exercice permet d’abord d’obtenir une vue d’ensemble des connaissances existantes et de déterminer celles qui sont manquantes et celles qui doivent être approfondies. Il permet ensuite de poser un diagnostic afin de préciser les enjeux. Il devient alors possible de définir une stratégie et de traduire les orientations qui y sont incluses en actions concrètes, lesquelles devront figurer dans un plan d’action.
- 3.56** Nous constatons cependant que les deux stratégies ne se sont pas appuyées sur un tel exercice; elles peuvent donc difficilement répondre de manière précise aux enjeux québécois.
- 3.57** Les ministères et organismes étant déjà forts de l’expérience d’une première stratégie, nous nous serions attendus à ce que la somme et la qualité de l’information analysée pour l’élaboration d’une deuxième stratégie se soient améliorées, ce qui n’a pas été le cas. L’éventail de données factuelles fournies comme préambule à la deuxième stratégie ne permet pas de cerner les éléments préoccupants ou à risque. En effet, la présentation succincte des écosystèmes, des espèces, des tendances démographiques et des ressources économiques (faune, forêt, agriculture) n’aide pas à comprendre la dynamique de la biodiversité ni à préciser l’ampleur, la tendance et les effets de son évolution au Québec.
- 3.58** En tant que coordonnateur de la mise en œuvre des stratégies, le MDDEP avait la responsabilité de faire en sorte que les informations gouvernementales sur le sujet soient rassemblées et analysées afin de pouvoir tracer un portrait de la situation. Les ministères et organismes qui siègent au CIDB détiennent de nombreuses informations pertinentes à l’égard de la biodiversité, lesquelles leur permettent de réaliser leur mission respective. Cependant, ces informations n’ont pas été analysées d’un point de vue gouvernemental afin d’en extraire les principaux enjeux en matière de biodiversité et d’en tenir compte lors de l’élaboration de la deuxième stratégie.
- 3.59** En l’absence d’un portrait d’ensemble des principales composantes de la biodiversité, le MDDEP et ses partenaires n’ont pas été en mesure de faire un diagnostic afin de mettre à jour les enjeux existants et de cerner ceux qui sont émergents. Ils n’ont pas non plus procédé à une évaluation des risques et des effets potentiels de leurs interventions respectives sur la biodiversité.
- 3.60** En outre, bien que le gouvernement ait confié au MDDEP le soin de comparer « la situation du Québec par rapport aux États des concurrents commerciaux des entreprises québécoises en matière d’efforts pour la sauvegarde de la diversité », aucun travail d’étalonnage n’a été effectué.
- 3.61** Par ailleurs, le MDDEP a fait du maintien de la biodiversité l’enjeu fondamental de la deuxième stratégie. Lorsque l’on ne sait pas où l’on se situe au départ ni quelles sont précisément les priorités établies, il devient difficile de comprendre ce que signifie la poursuite d’un tel enjeu et de favoriser la cohésion des actions. Vise-t-on uniquement le maintien des espèces menacées ou désire-t-on instaurer de nouvelles mesures de conservation ou de gestion du territoire et de ses ressources qui respectent toutes les espèces? Le maintien signifie-t-il l’arrêt de la perte de la biodiversité dans son ensemble ou seulement pour les espèces menacées? Il est nécessaire de répondre à de telles questions afin d’orienter les efforts de chacun.

Absence de diagnostic pour déterminer les enjeux existants et ceux qui sont émergents.

- 3.62** Compte tenu de l'absence d'un portrait plus précis de la situation, nous n'avons pas été surpris de constater que les ministères et organismes interrogés n'avaient pas une compréhension commune de ce qui était concrètement visé par l'enjeu fondamental énoncé dans la deuxième stratégie, soit le maintien de la biodiversité.

Maintien de la biodiversité : compréhension variable de l'enjeu au sein des entités.

Valorisation de la biodiversité

- 3.63** Depuis les années 1980, la littérature met l'accent sur la pertinence d'établir la valeur économique des biens et des services fournis par la biodiversité, notamment à des fins de comparaison entre les différents usages et de prise de décisions éclairées.
- 3.64** La valeur économique d'un bien ou d'un service dépend de son utilité ainsi que du bien-être qu'il procure aux individus. Déjà, en 1996, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) déclarait que « l'ignorance et l'incertitude concernant le rôle écologique de la biodiversité limite notre habileté à évaluer sa contribution totale au bien-être humain ».
- 3.65** La stratégie 2004-2007 fournissait un aperçu de la valeur économique résultant de l'exploitation et de la transformation des ressources naturelles au Québec. On y indiquait que la valeur brute de l'exploitation des ressources biologiques fauniques (pêche, chasse), forestières et agricoles (productions végétale et animale, aquaculture) se chiffrait à 6,8 milliards de dollars en 1999. La valeur brute liée au secteur de la transformation (poisson, bois, papiers et produits connexes, aliments et boissons, tabac et cuir) s'élevait pour sa part à 14 milliards de dollars et représentait 30,7 p. cent de toute l'activité manufacturière québécoise. Les secteurs de l'exploitation et de la transformation totalisaient donc 20,8 milliards de dollars et correspondaient à 12,1 p. cent de l'activité économique totale. En 1999, 218 000 emplois étaient associés à ces deux secteurs. Bien qu'importantes, ces statistiques ne correspondent qu'à une portion de la valeur économique de la biodiversité.
- 3.66** L'exercice d'évaluation de la biodiversité est un défi de taille. Dans un contexte de ressources limitées et devant la volonté du gouvernement de tendre vers un développement plus durable, il prend cependant toute son importance. Cet exercice permettrait, si l'on tenait compte des connaissances disponibles, de faire une meilleure allocation des ressources naturelles, humaines et financières et de définir les priorités en fonction des résultats que l'on veut obtenir.
- 3.67** Il est donc essentiel que le MDDEP suive la tendance adoptée par plusieurs pays de l'OCDE, qui est de bâtir un argumentaire économique au fur et à mesure que les connaissances évoluent. Celui-ci aiderait les autorités à prendre des décisions éclairées en matière de protection de la biodiversité, surtout dans un contexte où une troisième stratégie est en cours d'élaboration. Or, les travaux au MDDEP sont quasi inexistant à ce chapitre.

Peu de travaux menés sur l'évaluation économique de la biodiversité.

- 3.68** Le fait de ne pas avoir statué sur l'état de la biodiversité au Québec, jumelé aux travaux embryonnaires sur la valorisation de la biodiversité québécoise, n'aide pas les ministères et organismes à préciser les attentes gouvernementales en la matière et à répondre à l'enjeu fondamental associé au maintien de la biodiversité.

Priorités d'intervention

- 3.69** Lors de l'élaboration d'une stratégie d'intervention, on doit tenir compte des principaux enjeux en cause, définir clairement les priorités d'action retenues et établir un nombre limité d'objectifs, afin qu'elle soit comprise et partagée par tous. Cela est d'autant plus important lorsque l'on aborde un sujet aussi complexe que la biodiversité, lequel interpelle un grand nombre d'intervenants.
- 3.70** Les deux stratégies comportaient un nombre élevé d'orientations, d'objectifs, de mesures et d'actions, ce qui a complexifié leur mise en œuvre et le suivi des résultats. De plus, les nombreux changements terminologiques relevés entre les deux stratégies n'ont pas facilité le lien de continuité entre elles. Il devient alors difficile d'orienter les efforts des ministères et organismes vers les priorités. À titre d'illustration, le tableau 6 donne un aperçu du contenu de chacune des stratégies.

Tableau 6

Contenu des stratégies et des plans d'action sur la diversité biologique

Terminologie	1996-2000*	2004-2007
Objectifs 1996-2000 / orientations 2004-2007**	31	6
Axes	–	22
Orientations 1996-2000 / objectifs 2004-2007**	78	83
Mesures	189	–
Actions	429	231
Indicateurs globaux	25	26
Indicateurs de performance	–	134

* La première stratégie et son plan d'action ont été prolongés jusqu'en 2002. Aucune stratégie ni aucun plan d'action n'étaient en vigueur de 2002 à 2004.

** La terminologie est celle utilisée dans chacune des stratégies.

- 3.71** Compte tenu des lacunes soulevées par rapport à l'absence d'information sur le portrait et à la valorisation de la biodiversité de même que du nombre très élevé d'objectifs poursuivis, nous nous questionnons sur la détermination des priorités d'intervention. Pour la majorité des ministères et organismes interrogés, les deux stratégies ont davantage représenté un recensement des actions déjà existantes en lien avec la biodiversité qu'un repositionnement stratégique. Les ministères et organismes n'ont pas revu leurs responsabilités en matière de biodiversité afin de répondre aux engagements et aux orientations inclus dans les stratégies.

Les stratégies : un recensement d'actions plutôt qu'un repositionnement stratégique.

- 3.72** Avec l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* en 2000, nous nous serions attendus à ce que la deuxième stratégie s'appuie fortement sur les principes de la gestion axée sur les résultats. Selon ces principes, les objectifs que l'on fixe doivent être en lien avec les orientations et les axes d'intervention. Ils doivent également être significatifs afin d'avoir un impact sur les enjeux retenus. Pour ce faire, ils incluent des cibles et des échéanciers de réalisation. Les indicateurs, quant à eux, permettent de mesurer le degré d'atteinte de chacun des objectifs. Or, la deuxième stratégie n'était pas à la hauteur des attentes par rapport à cette loi.
- 3.73** Plusieurs objectifs énoncés dans cette stratégie étaient peu significatifs ou peu contraignants. Par exemple, on voulait « favoriser, dans les pourvoies, le développement et la mise en marché d'activités d'observation du milieu naturel et de la faune ». Dans un autre cas, on souhaitait « encourager la participation des autochtones au maintien de la diversité biologique » ou on désirait « promouvoir la saine gestion des eaux usées par les pourvoies ». De tels objectifs ne permettent pas de connaître les résultats visés et, ultérieurement, ceux qui sont obtenus. De plus, un certain nombre d'objectifs ne comportaient ni cibles ni échéancier, lesquels auraient permis de préciser les attentes.
- 3.74** Par ailleurs, les indicateurs de performance retenus par les ministères et organismes pour la deuxième stratégie se voulaient l'élément distinctif leur permettant de gérer en fonction des résultats. Or, certains indicateurs n'aidaient pas à apprécier l'atteinte des objectifs auxquels ils étaient associés. Par exemple, l'indicateur relatif au nombre d'espèces envahissantes ayant fait l'objet d'un suivi était lié à l'objectif suivant : « Favoriser la concertation des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux dans la lutte aux espèces envahissantes ».
- 3.75** D'autre part, plusieurs indicateurs ont été élaborés par les ministères et organismes sans que ceux-ci aient évalué s'ils disposaient des mécanismes nécessaires pour les mesurer annuellement. Le fait qu'ils aient choisi certains indicateurs qui ne pouvaient être mesurés qu'après la fin de la deuxième stratégie accentue ce problème. En conséquence, bon nombre d'indicateurs n'ont pas été mesurés et les résultats ne figurent pas dans les rapports annuels sur la mise en œuvre de la deuxième stratégie.
- 3.76** Après l'adoption de cette stratégie, plus du quart des objectifs et au moins la moitié des indicateurs établis au départ ont été abandonnés ou modifiés alors que d'autres se sont ajoutés. Cela a restreint leur portée dans plusieurs cas. Par exemple, l'objectif suivant a été modifié : « Élaborer et diffuser, d'ici 2006, les plans de conservation de 34 espèces floristiques désignées menacées ou vulnérables ». Il a été remplacé par l'objectif qui suit : « Élaborer et mettre en œuvre des mesures de conservation pour les espèces floristiques désignées menacées ou vulnérables ». Cet objectif a par la suite obtenu la cote « progression normale », alors qu'un seul plan de conservation avait été élaboré pour une espèce.
- 3.77** Une autre série d'indicateurs globaux, mise de l'avant lors de la première stratégie et reprise dans la deuxième, visait à évaluer l'impact des activités gouvernementales sur la biodiversité du Québec. Ces indicateurs devaient fournir un aperçu des pressions qui s'exercent sur la diversité biologique, de certaines réponses apportées à ces pressions ou de l'état de la biodiversité. Même si les résultats de ces indicateurs devaient être publiés régulièrement, ils ne l'ont jamais été.

Plusieurs objectifs et indicateurs modifiés après l'adoption de la stratégie.

3.78 Nous avons recommandé au ministère, en collaboration avec les ministères et organismes concernés :

- de développer des mécanismes permettant de recenser, de colliger et d'analyser les informations nécessaires au suivi des principales composantes de la biodiversité au Québec ;
- de suivre les travaux à l'égard de la valorisation des biens et services fournis par les écosystèmes afin de soutenir la prise de décision gouvernementale ;
- de veiller à ce qu'une prochaine stratégie d'intervention ou une démarche de même nature en matière de biodiversité reflète clairement les priorités gouvernementales. Une telle stratégie doit :
 - tenir compte de l'ensemble des principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux ;
 - comporter des objectifs significatifs permettant de répondre aux enjeux retenus ;
 - inclure des indicateurs de résultats significatifs, des cibles précises et des échéances.

Coordination des activités gouvernementales

3.79 L'enjeu de la biodiversité interpelle plusieurs intervenants dans l'appareil gouvernemental. D'ailleurs, le mémoire au Conseil des ministres présentant la première stratégie indiquait ceci :

Pour l'une des premières fois au Québec, l'ensemble des responsables des ressources vivantes et du territoire se sont entendus sur des engagements concrets pour sauvegarder et mieux utiliser la diversité biologique. Les ministères impliqués ont donc décidé d'agir dorénavant en concertation, avec un cadre stratégique commun, de manière à éviter des gaspillages de toute nature, de réorienter leurs actions pour mieux cibler les objectifs de la Convention et de faire de la biodiversité leur souci quotidien dans toutes leurs lois, leurs politiques et leurs programmes d'activités existants et futurs.

3.80 Cela explique notamment la création d'un comité interministériel pour les deux stratégies. Des mémoires au Conseil des ministres précisait que ce comité, sous la responsabilité du MDDEP, devait voir « à assurer l'harmonisation, la concertation et le suivi de la mise en œuvre de la stratégie et de son plan d'action ».

3.81 Les travaux du comité servent à faire le point sur la situation et à prendre les décisions qui s'imposent pour atteindre les objectifs visés. D'ailleurs, en 2004, le CIDB a précisé ses mandats, dont les suivants :

- planifier la réalisation du rapport annuel en procédant à la révision des actions prépondérantes et rendre compte de la réalisation des objectifs prévus dans la stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007 en remplissant les fiches d'indicateurs de performance convenues à cette fin ;
- valider le rapport sur l'état annuel d'avancement des objectifs inclus dans la stratégie ;
- contribuer à l'amélioration des indicateurs de suivi et à leur mise à jour.

- 3.82** En plus de présider ce comité, le MDDEP a été mandaté par le gouvernement pour coordonner la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action qui y sont associés. En pratique, les réunions du CIDB et la collecte d'informations servant à la production des rapports annuels constituent les principaux moyens par lesquels le ministère a coordonné le suivi de la mise en œuvre des stratégies gouvernementales.
- 3.83** En 2007, pour faire suite à la deuxième stratégie, le CIDB a continué ses activités, notamment pour la production du rapport annuel de 2005-2006 et pour l'élaboration d'une prochaine stratégie.
- 3.84** Les travaux du CIDB, toujours en cours, nécessitent un investissement de temps important de la part des ministères et organismes. Il est donc essentiel de documenter les discussions tenues et les décisions prises afin d'en optimiser les retombées et de faciliter le suivi et la reddition de comptes.
- 3.85** Il est d'autant plus important de bien documenter les travaux compte tenu du fait que, au cours des dernières années, le CIDB a connu un taux de roulement élevé et qu'il a mobilisé pas moins de 50 participants différents.
- 3.86** Dans les faits, le contenu des comptes rendus est très parcellaire et il ne permet pas de prendre connaissance des positions qui ont été retenues. Il y a donc un risque que les informations ne soient pas suffisamment partagées entre les participants ni diffusées au sein des ministères et organismes qui siègent au CIDB. Ainsi, l'utilité de ce comité comme véhicule d'échanges et d'influence permettant d'orienter les interventions gouvernementales en matière de biodiversité est plutôt limitée.
- 3.87** Les 13 ministères et organismes qui ont accepté l'invitation du MDDEP à siéger au CIDB ont un rôle majeur à jouer. À cet égard, la deuxième stratégie indiquait que leur engagement est plus important que celui des autres entités, compte tenu de leurs mandats et de leurs responsabilités concernant les ressources vivantes, l'environnement et le territoire. Cependant, au dire de la plupart des ministères et organismes interrogés, les deux stratégies n'ont pas provoqué de changements significatifs relativement à leurs rôles et responsabilités ni en ce qui concerne leur mode de fonctionnement et leurs activités. Il revenait au MDDEP de se doter des moyens nécessaires afin d'influencer les acteurs quant aux actions à poser en matière de biodiversité; les résultats obtenus sont plutôt limités à ce chapitre.
- 3.88** Nous avons recommandé au ministère :
- de renforcer la façon dont il remplit son rôle de coordination à l'égard de la biodiversité;
 - de mettre en place des mécanismes qui mèneront à une action significative et concertée des entités gouvernementales concernées par les enjeux déterminés en matière de biodiversité;
 - de documenter le résultat de l'ensemble des travaux interministériels.

L'utilité du comité comme véhicule d'échanges et d'influence est limitée.

Suivi et reddition de comptes

- 3.89** La deuxième stratégie prévoyait la publication annuelle d'un rapport qui devait rendre compte, de 2004 à 2007, de l'avancement des objectifs québécois en s'appuyant sur des indicateurs de performance. Rappelons que cette stratégie comprenait 83 objectifs et 134 indicateurs de performance et que 231 actions, toutes jugées prépondérantes pour l'atteinte des objectifs, étaient inscrites dans le plan d'action.
- 3.90** La reddition de comptes était en grande partie basée sur la compilation d'évaluations provenant de fiches de saisie des résultats. Le MDDEP devait ensuite compiler l'ensemble des résultats obtenus afin de produire le rapport annuel.
- 3.91** Nous avons observé plusieurs lacunes par rapport à la reddition de comptes de la deuxième stratégie. Celles-ci ont trait à la suffisance et au degré de fiabilité de l'information inscrite dans les rapports annuels de même qu'au moment de la publication de ceux-ci. Par conséquent, cette information ne permet pas de rendre compte de l'atteinte de l'ensemble des objectifs inclus dans la stratégie et de corriger le tir au besoin.

L'information ne permet pas une reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs.

Qualité de l'information

- 3.92** L'évaluation des objectifs était effectuée au moyen de fiches, dans lesquelles une cote leur était attribuée : « objectif atteint », « progression normale », « progression en deçà des attentes » ou « objectif abandonné ». En ce qui a trait à la cote « progression normale », le rapport de 2005-2006 comportait une information étonnante : « La grande majorité de ces objectifs ne possédant pas de cible quantifiée, ils ne pourront techniquement jamais être atteints. C'est pourquoi la catégorie "progression normale" est la meilleure que l'on puisse leur attribuer. » Ainsi, un peu plus du quart de l'ensemble des objectifs, c'est-à-dire ceux n'ayant aucune cible, ont obtenu cette cote.
- 3.93** Le fait qu'environ 10 p. cent des fiches n'ont pas été produites et que certaines d'entre elles n'étaient pas suffisamment documentées ne permet ni de rendre compte du travail réalisé pour l'atteinte des objectifs ni de l'appuyer. Il existe en outre un risque lié à la perte de la mémoire organisationnelle, dans un contexte où il y a une importante rotation des participants au sein du comité interministériel.
- 3.94** L'appréciation des objectifs devait être basée sur les résultats des indicateurs de performance. Toutefois, dans le rapport annuel de 2005-2006, des objectifs ont été évalués sans tenir compte de l'ensemble des résultats. Par exemple, les résultats des indicateurs liés à certains objectifs étaient divergents. Un indicateur pouvait présenter des résultats positifs alors qu'un autre indicateur, pour le même objectif, affichait des résultats négatifs. En l'absence d'explications relativement à la pondération de ces résultats, on peut difficilement accorder l'une des quatre cotes relatives à l'objectif. Le rapport annuel de 2005-2006 faisait aussi état de nombreux objectifs qui ont été considérés comme « atteints » ou en « progression normale », alors que certains de leurs indicateurs n'étaient pas mesurés ou affichaient des résultats stables ou négatifs.

- 3.95** À titre d'exemple, l'objectif suivant, qui ne comportait aucune cible, a obtenu la cote « progression normale » en 2005-2006 : « Maintenir l'intégrité écologique de l'écosystème aquatique par l'adoption de débits environnementaux pour les rivières du Québec ». Pourtant, les résultats des deux indicateurs qui y sont associés, soit le nombre de cours d'eau pour lesquels un débit environnemental a été calculé et le nombre de cours d'eau assujettis à un débit environnemental, n'ont pas progressé depuis l'entrée en vigueur de la deuxième stratégie. De plus, le commentaire accompagnant cet objectif indiquait qu'une revue de littérature avait été amorcée et qu'un comité de travail devait être constitué.
- 3.96** À la lumière de ces faits, la qualité de l'information présentée dans les rapports annuels se trouve nettement altérée. Il devient alors difficile d'apprécier le degré de mise en œuvre de la stratégie et l'efficacité des actions qui en découlent.

Délai de production

- 3.97** Pour qu'une reddition de comptes soit utile, elle doit être effectuée en temps opportun. Cela n'a pas été le cas pour la stratégie 2004-2007. Les résultats afférents à cette stratégie pour la première année, qui s'est terminée le 31 mars 2005, ont été publiés 24 mois plus tard, soit en avril 2007. Les résultats de la deuxième année, pour leur part, ont été publiés plus de 30 mois après la fin de l'exercice concerné, soit en octobre 2008. Les résultats de la dernière année n'ont, quant à eux, pas été produits.
- 3.98** La lourdeur du processus de reddition de comptes n'est sûrement pas étrangère à ces longs délais. La publication tardive est en soi un facteur de risque pouvant semer le doute auprès des parties prenantes sur les résultats des actions entreprises.
- 3.99** Enfin, l'absence d'un bilan relatif à la deuxième stratégie prive le gouvernement d'une appréciation globale des investissements et des interventions effectués à l'égard du maintien de la biodiversité ainsi que d'informations essentielles à la préparation d'une nouvelle stratégie ou d'une autre démarche de même nature.
- 3.100** Nous avons recommandé au ministère, dans le cadre de l'élaboration d'une prochaine stratégie d'intervention ou d'une démarche de même nature :
- de revoir les mécanismes de suivi et de reddition de comptes afin de pouvoir évaluer, à partir d'informations fiables et en temps opportun, l'efficacité des interventions gouvernementales et le degré d'atteinte des objectifs ;
 - de procéder à une évaluation périodique de l'effort gouvernemental en matière de biodiversité afin de mesurer les progrès réalisés par rapport aux enjeux pour le Québec et aux objectifs inclus dans la *Convention sur la diversité biologique*.

3.101 Commentaires du ministère

« **Espèces menacées et aires protégées.** Le Québec a franchi une étape cruciale en matière de conservation de la nature en préservant 8,12 p. cent de la superficie de son territoire à des fins d'aires protégées. Il garantit à son réseau d'aires protégées la plus grande qualité possible en ce qui concerne la représentation de la diversité biologique. Dans son *Plan stratégique 2009-2014*, le MDDEP entend donner suite à l'engagement gouvernemental de réserver, d'ici 2015, 12 p. cent du territoire québécois à des fins d'aires protégées, tout en continuant de renforcer la qualité représentative de la biodiversité.

« **Stratégies québécoises sur la diversité biologique.** Le ministère est favorable à développer des mécanismes pour recenser, colliger et analyser les informations requises au suivi des composantes de la biodiversité dans le cadre des lois qu'il administre. Il entend aussi réaliser des travaux à l'égard de la valorisation des biens et services fournis par les écosystèmes pour soutenir la prise de décision dans le cadre des mandats en lien avec la biodiversité dont il est le responsable. Aussi, le ministère travaille actuellement à l'élaboration d'une stratégie de conservation de la biodiversité tel que prévu à son *Plan stratégique 2009-2014*. Cette stratégie cible quatre enjeux : les aires protégées, les espèces floristiques menacées ou vulnérables, les espèces exotiques envahissantes et les milieux humides. Vu la portée horizontale des enjeux retenus, la préparation de la stratégie va nécessiter une concertation à partir de groupes de travail interministériels. Le ministère entend prendre en compte les recommandations du Vérificateur général à cet égard.

« **Coordination des activités gouvernementales.** Dans la préparation de la stratégie de conservation de la biodiversité portant sur les enjeux que sont les aires protégées, les espèces floristiques menacées ou vulnérables, les espèces exotiques envahissantes et les milieux humides pour lesquels le ministère assure une responsabilité, il existe des mécanismes de coordination interministérielle qui lui permettent d'assumer son rôle de coordonnateur. Le ministère poursuivra ses efforts afin d'en optimiser l'efficacité. Par ailleurs, le ministère entend mieux documenter le résultat des travaux de coordination.

« **Suivi et reddition de comptes.** Le ministère prendra en compte ces recommandations dans l'élaboration de la stratégie de conservation de la biodiversité dont il a la responsabilité et qui visent des enjeux portant sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables, les espèces exotiques envahissantes, les aires protégées et les milieux humides, et ce, dans le respect des mandats qui lui incombent et au regard des lois qu'il administre. »

3.102 Réaction aux commentaires du ministère

Compte tenu de ses commentaires, nous comprenons que le ministère n'approuve que partiellement nos recommandations. En effet, il énonce qu'il entend limiter ses interventions en matière de biodiversité aux mandats dont il se dit responsable et plus particulièrement aux quatre enjeux qui sont déjà prévus dans sa planification stratégique 2009-2014.

D'autres chantiers importants retenus lors de rencontres interministérielles ne sont pas considérés dans la stratégie présentée par le ministère. C'est le cas de la prise en compte de la biodiversité dans l'aménagement du territoire, de l'établissement de corridors écologiques ou encore de la mise en place d'un réseau de suivi des principales composantes de la biodiversité. En outre, on ne saurait prétendre conserver les espèces fauniques et floristiques sans que les actions s'inscrivent dans une démarche horizontale qui tiendrait compte de leur habitat et de la santé des écosystèmes.

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 gouvernementaux en matière de biodiversité, compte tenu de sa loi constitutive et de l'adoption, en 2006, de la *Loi sur le développement durable*. Cette dernière, pour laquelle le MDDEP a également un rôle majeur à assumer, donne une place privilégiée aux principes de développement durable, dont la « préservation de la biodiversité » et le « respect de la capacité de support des écosystèmes ». Si le ministère ne joue pas un tel rôle d'influence, nous nous demandons quelle autre entité gouvernementale pourrait chapeauter la démarche globale.

Par ailleurs, en ce qui a trait aux mécanismes de coordination interministérielle que le ministère dit utiliser pour assumer son rôle de coordonnateur, nous rappelons les limites que ces mécanismes ont démontrées dans la mise en œuvre des deux stratégies précédentes.

Pour ces motifs, nous ne sommes pas d'accord avec le ministère sur le rôle limité qu'il s'attribue en matière de biodiversité et la façon dont il entend l'exercer dans les années à venir à l'égard des enjeux gouvernementaux.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

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

Pour établir nos critères d'évaluation, nous nous sommes inspirés de différentes sources, notamment de la réglementation en vigueur au Québec, de la littérature concernant la biodiversité, des recommandations d'organismes nationaux et internationaux et de comités sectoriels sur le sujet. Les principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* ont également inspiré le choix des critères. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le MDDEP, notamment dans le cadre des stratégies québécoises sur la diversité biologique et des plans d'action qui y sont liés, a mis en place les mécanismes nécessaires pour amener l'Administration à agir sur le maintien de la biodiversité de façon significative et cohérente.

Critères d'évaluation

- La notion de maintien de la biodiversité au Québec et la détermination de ses principales composantes sont comprises et partagées par les entités gouvernementales membres du CIDB.
- Un portrait des principales composantes du maintien de la biodiversité est mis à jour.
- Un diagnostic de la situation est élaboré de manière à recenser les enjeux environnementaux, sociaux et économiques en matière de biodiversité au Québec et à en apprécier l'évolution.

- Les priorités d'intervention sont clairement établies en fonction des principaux enjeux, qui sont définis à l'aide des aspects suivants :
 - les orientations et les objectifs retenus ;
 - les indicateurs qui seront utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats ;
 - les cibles à atteindre.
- Une coordination est menée afin de faciliter une action concertée et cohérente des entités gouvernementales. Cette coordination est notamment favorisée par :
 - l'attribution de responsabilités claires ;
 - la présence de véhicules d'information et de sensibilisation ;
 - l'établissement de mécanismes de rétroaction.
- Un suivi de l'action gouvernementale et une reddition de comptes sont effectués en temps opportun.

Objectif de vérification

S'assurer que les entités gouvernementales membres du CIDB ont établi de façon précise leurs responsabilités à l'égard du maintien de la biodiversité afin de répondre aux engagements et aux orientations du gouvernement en la matière et qu'elles y donnent suite de manière appropriée.

Critères d'évaluation

- Les risques et les effets probables des interventions sur le maintien de la biodiversité sont évalués.
- Des outils de gestion qui permettent d'intégrer les préoccupations liées à la biodiversité dans la planification des interventions, et ce, dans le respect de la préservation de la biodiversité, de la capacité de support des écosystèmes et du principe de précaution sont élaborés.
- Des objectifs sectoriels qui cadrent avec les orientations gouvernementales sont fixés.
- À l'aide d'indicateurs significatifs, un suivi régulier de l'atteinte des objectifs est effectué, notamment afin d'ajuster, au besoin, les modes d'intervention.

Annexe 2 – Définitions

Écosystème	Système dans lequel des organismes vivants interagissent avec leur environnement physique. Les limites de ce qu'on peut appeler un écosystème sont assez arbitraires et dépendent de ce qui retient l'attention ou du thème de l'étude. Ainsi, un écosystème peut se limiter à un espace très réduit ou s'étendre à toute la terre.
Espèces	Groupes d'organismes distincts de tous les autres groupes d'organismes et capables de se reproduire et d'engendrer une descendance fertile. Il s'agit de la plus petite unité de classification pour les plantes et les animaux.
Espèces envahissantes	Espèces introduites en dehors de leur aire de répartition habituelle. Sont dites envahissantes les espèces étrangères qui, en se propageant et en s'établissant, provoquent des modifications dans les écosystèmes, les habitats ou les espèces.
Ressources biologiques	Ensemble des ressources génétiques, organismes ou éléments de ceux-ci, populations ou tout autre élément biotique (vivant) des écosystèmes ayant une utilisation ou une valeur effective pour l'humanité.

Annexe 3 – Tendances des biens et services fournis par les écosystèmes⁵

	Tendance
Biens	
Nourriture	
Cultures	↑
Élevage	↑
Pêche	↓
Aquaculture	↑
Nourritures sauvages	↓
Fibre	
Bois de construction	↑↓
Coton, chanvre, soie	↑↓
Bois de feu	↓
Ressources génétiques	↓
Produits biochimiques, médecines naturelles, produits pharmaceutiques	↓
Eau douce	↓
Services culturels	
Valeurs spirituelles et religieuses	↓
Valeurs esthétiques	↓
Activités récréatives et écotourisme	↑↓
Services de régulation	
Régulation de la qualité de l'air	↓
Régulation du climat	
Mondial	↑
Local	↓
Régulation de l'eau	↑↓
Contrôle de l'érosion	↓
Purification de l'eau et traitement des déchets	↓
Régulation des maladies	↑↓
Régulation des parasites	↓
Pollinisation	↓
Régulation des risques naturels	↓
Services d'appui	
Production primaire	s.o.
Fourniture d'un habitat	s.o.
Cycle nutritif	s.o.
Formation et rétention des sols	s.o.
Photosynthèse	s.o.
Cycle de l'eau	s.o.

↓ Dégradation de la condition du service considéré globalement

↑ Renforcement de la condition du service considéré globalement

↑↓ Mixte (dégradation ou renforcement de certains éléments ou dans certaines régions)

s.o. Aucune tendance (les services d'appui ne sont pas directement utilisés par l'homme)

5. Les informations présentées dans ce tableau proviennent des documents *Perspectives mondiales de la diversité biologique* (2006) et *Rapport de synthèse de l'Évaluation des Écosystèmes pour le Millénaire* (2005).

Annexe 4 – Lois touchant à la biodiversité

Loi	Description
<i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	Cette loi accorde à toute personne le droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent. Elle stipule que le ministre peut, entre autres, élaborer des plans et programmes de conservation, de protection et de gestion de l'environnement ainsi que des plans d'urgence destinés à combattre toute forme de contamination ou de destruction de l'environnement et, avec l'autorisation du gouvernement, voir à l'exécution de ces plans et programmes. La loi impose également l'obtention d'un certificat d'autorisation pour tout projet assujéti ayant pour conséquence d'affecter la qualité de l'environnement.
<i>Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune</i>	Cette loi a pour objet la conservation de la faune et de son habitat, leur mise en valeur dans une perspective de développement durable et la reconnaissance à toute personne du droit de chasser, de pêcher et de piéger, conformément à la loi. À cet égard, elle établit diverses interdictions relatives à la conservation des ressources fauniques ainsi que diverses normes en matière de sécurité et elle énonce les droits et obligations des chasseurs, pêcheurs et piégeurs.
<i>Loi sur les espèces menacées ou vulnérables</i>	C'est en vertu de cette loi que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs propose au gouvernement une politique de protection et de gestion des espèces menacées ou vulnérables désignées ou susceptibles d'être ainsi désignées ou de leurs habitats, en coordonne l'exécution et en assure la mise en œuvre. Toutefois, à l'égard des espèces fauniques, le contenu de cette politique est proposé conjointement avec le ministre désigné par le gouvernement, et ce dernier en assure la mise en œuvre. En vertu de ce qui précède, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs consulte préalablement le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministre des Ressources naturelles et de la Faune et le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Le MDDEP et le MRNF partagent plus particulièrement des responsabilités à l'égard des espèces menacées ou vulnérables. Ils ont établi une entente en vue d'assurer la protection des espèces floristiques et fauniques.
<i>Loi sur la conservation du patrimoine naturel</i>	Cette loi concourt à l'objectif de sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité du patrimoine naturel du Québec par des mesures de protection de sa diversité biologique et des éléments des milieux naturels qui conditionnent la vie. Elle vise plus particulièrement à faciliter la mise en place d'un réseau d'aires protégées représentatives de la biodiversité en instaurant des mesures de protection des milieux naturels complémentaires aux autres moyens existants, dont les statuts de protection conférés à certaines aires sous la responsabilité d'autres ministères ou organismes gouvernementaux.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 4

Application de la *Loi sur le développement durable*: 2009

Entités vérifiées :

- Centre de services partagés du Québec
- Institut de la statistique du Québec
- La Financière agricole du Québec
- ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
- ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
- ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
- Secrétariat du Conseil du trésor
- Société des loteries du Québec (Loto-Québec)



Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Vue d'ensemble	4.1
Objectifs et portée de notre vérification	4.7
Résultats de notre vérification	4.17
Indicateurs de développement durable	4.19
Recensement et analyse des connaissances et des initiatives	4.26
Concertation et participation	4.30
Première liste d'indicateurs de développement durable	4.38
Système d'information	4.57
Plan d'action de développement durable	4.66
Assujettissement des entités et publication de leurs plans d'action	4.67
Contribution à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale	4.72
Indicateurs de mesure et cibles de résultats	4.99
Responsabilités et ressources nécessaires	4.105
Élaboration des plans d'action	4.108

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation**Annexe 2 – Développement durable au gouvernement du Québec (suivi)****Annexe 3 – Stratégie gouvernementale et plans d'action**

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Abréviations et sigles

CIDD	Comité interministériel du développement durable	MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
CSPQ	Centre de services partagés du Québec	MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
FADQ	La Financière agricole du Québec	MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
ISQ	Institut de la statistique du Québec	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Faits saillants

Ce rapport est le fruit d'une vérification portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*. Nos travaux ont été menés d'avril à octobre 2009, principalement auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) et de six autres organisations gouvernementales.

Objectifs de notre vérification

Notre vérification avait pour but de vérifier que :

- le processus d'élaboration de la première liste des indicateurs de développement durable avait été effectué avec rigueur et si ces indicateurs permettaient de surveiller et de mesurer les progrès réalisés au Québec en la matière ;
- les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* répondent aux exigences et aux attentes gouvernementales relatives à la publication et au contenu des plans d'action de développement durable ainsi qu'à la reddition de comptes qui leur est associée ;
- les entités ont élaboré leur plan d'action de développement durable selon une démarche structurée de manière à contribuer significativement à l'application de la *Loi sur le développement durable*.

Sommaire des constats

Indicateurs de développement durable

À la suite des consultations particulières et des auditions publiques menées dans le cadre des travaux de la Commission des transports et de l'environnement, le gouvernement adoptait le 2 décembre 2009 la première liste des indicateurs de développement durable.

Recensement et analyse des connaissances et des initiatives. Les travaux de recensement et d'analyse des connaissances et des initiatives réalisés par le MDDEP ont enrichi le processus d'élaboration des indicateurs de développement durable. À ce chapitre, celui-ci est appuyé sur des bases solides.

Concertation et participation. Plusieurs travaux visant à favoriser la concertation et la participation des parties prenantes ont été menés. Toutefois, peu de documentation en a découlé. Une documentation plus complète aurait certes contribué à répondre à plusieurs des préoccupations émises par les participants aux consultations particulières, notamment à l'égard des critères de sélection des indicateurs, de leur pertinence ou de leur arrimage à la stratégie gouvernementale.

Première liste des indicateurs de développement durable. La première liste des indicateurs ne permet pas de faire la relation entre ceux-ci et les principaux enjeux de la société. De même, l'élaboration de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* et la confection de la première liste des indicateurs sont deux exercices qui n'ont pas été suffisamment arrimés. Dans bien des cas, les liens entre les deux demeurent parcellaires et difficiles à saisir. Pourtant, la stratégie gouvernementale n'a

de valeur que dans la mesure où elle contribue à traiter des enjeux prioritaires, lesquels doivent se traduire dans les indicateurs retenus. En outre, les documents rendus disponibles ne permettent pas de nous convaincre que ces indicateurs sont les plus appropriés pour apprécier l'évolution de la situation au fil des ans.

Système d'information. L'ISQ et le MDDEP doivent élaborer des plans de travail annuels et publier des rapports concernant la mise en place du système d'indicateurs de développement durable. Aucun rapport d'activité n'a encore été produit, ni en 2008 ni en 2009, afin de s'assurer de compléter l'opérationnalisation de l'ensemble du système.

Plan d'action de développement durable

Pratiquement toutes les entités visées par le MDDEP ont publié leur plan d'action de développement durable avant la fin de 2009, ce qui est digne de mention.

Contribution à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale. Sur une base individuelle, les entités ont respecté les exigences gouvernementales quant au contenu de leurs plans d'action. Nous nous interrogeons cependant sur la valeur ajoutée de l'ensemble des plans d'action pour la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale. Ainsi, certains objectifs sont peu pris en compte par les entités. De plus, il s'avère difficile, dans bien des cas, de saisir les liens entre les actions des plans et les objectifs de la stratégie.

Indicateurs de mesure et cibles de résultats. Une majorité des entités ont inclus à leur plan d'action des indicateurs de mesure et des cibles de résultats. Cependant, les indicateurs sont la plupart du temps axés sur des moyens ou sur des mesures administratives plutôt que sur les effets. De plus, la reddition de comptes annuelle sera difficile à effectuer puisque plusieurs des plans d'action n'ont pas de cibles significatives sur une base annuelle.

Responsabilités et ressources nécessaires. L'information disponible dans les plans d'action ne permet pas de déterminer les responsabilités ni de se faire une idée sur les ressources nécessaires pour leur réalisation. Nous avons également constaté une absence quasi généralisée d'objectifs et d'actions pour lesquels des responsabilités partagées entre les entités gouvernementales ont été prévues. Ceci démontre une difficulté à se défaire des habitudes de gestion en silo et à développer une plus grande collaboration comme l'incite la *Loi sur le développement durable*.

Équipe :

Janique Lambert
Directrice de vérification
par intérim
Serge Gagnon
Julien Larocque
Dick McCollough
Gérard Szaraz

Élaboration des plans d'action. Dans une bonne mesure, les six entités sélectionnées ont élaboré leur plan d'action de développement durable en adoptant une démarche structurée. Les principaux points à améliorer demeurent les suivants :

- La plupart des entités ont une propension à définir leurs objectifs et leurs actions en fonction de leurs interventions actuelles plutôt que sur la base d'une analyse préalable et documentée des objectifs de la stratégie gouvernementale.
- Bien que l'obligation de prendre en compte les principes de développement durable remonte à avril 2006, peu d'entités y étaient parvenues, de manière tangible, au moment de notre vérification. L'élaboration des plans d'action constituait une occasion pour s'approprier ces principes, mais celle-ci n'a pas été saisie.

Recommandations

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

Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de mieux organiser l'information découlant des exercices de concertation et de participation dans le cadre de l'application de la *Loi sur le développement durable*, afin d'en optimiser les retombées. (4.35)

Dans le cadre d'une prochaine révision des indicateurs de développement durable, nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de bonifier la démarche, notamment à l'égard des aspects suivants :

- la recherche d'un meilleur arrimage des indicateurs, d'une part, aux enjeux de la société et, d'autre part, aux objectifs de la stratégie gouvernementale ;
- la documentation du choix des indicateurs proposés en soumettant les différentes options étudiées. (4.56)

Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec l'Institut de la statistique du Québec, de publier les résultats de la mise en œuvre du système d'information relatif aux indicateurs de développement durable, sur une base annuelle. (4.62)

Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec le Comité interministériel du développement durable :

- de faire une analyse qualitative globale des plans d'action afin d'évaluer la pertinence et la suffisance des actions qu'ils contiennent par rapport à chacun des objectifs énoncés dans la stratégie gouvernementale ;

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

Nous recommandons aux entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*, dans le cadre d'une réévaluation ultérieure de leur plan d'action :

- de privilégier les indicateurs portant sur les effets afin d'évaluer l'efficacité des actions ;
- d'y joindre des cibles permettant une reddition de comptes annuelle de qualité. (4.104)

Nous recommandons aux entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*, dans le cadre d'une réévaluation ultérieure de leur plan d'action :

- de déterminer clairement les responsables de la mise en œuvre des actions pour accroître l'imputabilité ;
- de développer et de mettre en œuvre des mécanismes de collaboration entre les entités afin de favoriser une plus grande efficacité, une cohérence et une synergie des actions. (4.107)

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

- d'aider les entités à mieux comprendre la portée exacte des objectifs contenus dans la stratégie gouvernementale ;
- de poursuivre le soutien aux entités de manière à ce qu'elles soient en mesure de prendre en compte les principes de la *Loi sur le développement durable* dans leurs principales activités. (4.136)

Nous avons recommandé aux six entités vérifiées :

- de faire une analyse détaillée et documentée des objectifs liés à la stratégie gouvernementale afin d'améliorer leur contribution à l'atteinte de ceux-ci ;
- de se doter des mécanismes et des outils nécessaires à la prise en compte des principes de la *Loi sur le développement durable* dans leurs principales activités. (4.139)

Commentaires des entités

Les entités ont eu l'occasion de formuler leurs commentaires, qui se trouvent aux pages 10, 16, 22, 28, 29, 30 et 31. Nous tenons à signaler qu'elles ont adhéré aux recommandations, à l'exception d'une recommandation concernant le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (paragraphe 4.95, première recommandation). Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Vue d'ensemble

- 4.1** La *Loi sur le développement durable*, adoptée en avril 2006, vise à instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration, cette dernière incluant le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, de même que les organismes et les entreprises du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*. Les mesures prévues par la *Loi sur le développement durable* concourent à réaliser le virage nécessaire au sein de la société par rapport aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention de l'Administration. D'autre part, ces mesures visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration.
- 4.2** Le MDDEP assure l'application de la *Loi sur le développement durable* selon les fonctions qui lui sont attribuées par celle-ci, à savoir la promotion du développement durable, la coordination des travaux d'élaboration, de révision et de reddition de comptes de la stratégie, l'amélioration des connaissances et l'accompagnement conseil.
- 4.3** Les entités assujetties à la loi doivent contribuer à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale en précisant dans un document public les objectifs qu'elles entendent poursuivre à cette fin et en rendant compte annuellement des résultats obtenus. Elles ont l'obligation, à travers cette démarche, de prendre en compte les principes de développement durable.
- 4.4** Par ailleurs, l'ISQ doit, dans le cadre de sa mission, recueillir, produire et diffuser les informations statistiques requises pour aider à l'élaboration et au suivi de la stratégie gouvernementale. Plus précisément, il doit fournir les informations ayant trait aux indicateurs de développement durable ainsi que celles nécessaires à la réalisation des rapports requis par la *Loi sur le développement durable*.
- 4.5** Selon l'entente signée en mai 2007 entre le MDDEP et l'ISQ, les parties ont convenu de mettre en place des mécanismes de collaboration en vue d'élaborer et de suivre les indicateurs de développement durable pour le Québec, de suivi de la stratégie gouvernementale et de suivi des plans d'action de développement durable des entités assujetties. L'ISQ s'est engagé, dans le respect de sa mission, à collaborer aux travaux à titre de partenaire principal.
- 4.6** La *Loi sur le vérificateur général* prévoit que le commissaire au développement durable produit annuellement un rapport dans lequel il fait part de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable*. Le résultat de ses travaux qu'il a rendu public en décembre 2007 et en avril 2009 lui a permis de faire connaître son avis sur la progression de la mise en œuvre de la loi. C'est dans ce même esprit que s'inscrit la présente vérification.

Objectifs et portée de notre vérification

- 4.7** Trois préoccupations principales avaient retenu notre attention dans le rapport consacré à l'application de la loi publié en avril 2009 :
- la prise en charge des responsabilités confiées par la *Loi sur le développement durable* par les ministères vérifiés ;
 - la mise en place de conditions favorables à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale par le MDDEP ;
 - la rigueur dans le processus d'élaboration des indicateurs de développement durable afin de surveiller et de mesurer les progrès réalisés au Québec en la matière.
- 4.8** Lors de la publication de notre rapport en avril 2009, le projet concernant la première liste des indicateurs de développement durable n'avait pas été rendu public. Il était donc non indiqué de publier nos constats sur le troisième volet de la vérification.
- 4.9** Depuis le dépôt de ce rapport, les actions de l'Administration quant à l'application de la *Loi sur le développement durable* ont principalement été les suivantes :
- publication des plans d'action de développement durable par les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement assujettis à la loi ;
 - poursuite de la mise en place des mécanismes et des moyens de mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* ;
 - adoption par le gouvernement et diffusion d'une première liste des indicateurs de développement durable à la suite d'auditions publiques dans le cadre d'une commission parlementaire.
- 4.10** Pour le présent rapport, nos travaux de vérification ont concerné les actions accomplies à cet égard. Nous avons poursuivi les objectifs énumérés ci-dessous.
- 4.11** D'abord, nous avons apprécié dans quelle mesure les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* répondent aux exigences et aux attentes gouvernementales relatives à la publication et au contenu des plans d'action de développement durable ainsi qu'à la reddition de comptes qui leur est associée. L'ensemble des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement assujettis à la *Loi sur le développement durable* était visé par cet objectif.
- 4.12** Ensuite, nous nous sommes assurés que les entités ont élaboré leur plan d'action de développement durable selon une démarche structurée de manière à contribuer significativement à l'application de la *Loi sur le développement durable*. Comme nous voulions que nos travaux portent sur plusieurs dimensions du développement durable dans des organisations d'assez grande taille, nous avons choisi les six entités suivantes :
- le Centre de services partagés du Québec (CSPQ),
 - La Financière agricole du Québec (FADQ),
 - le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ),
 - le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS),
 - le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT),
 - la Société des loteries du Québec (Loto-Québec).

- 4.13** Ces deux premiers objectifs de vérification nous ont également permis d'apprécier dans quelle mesure le contenu des plans d'action contribuait à l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale.
- 4.14** Enfin, nous avons cherché à voir si le processus d'élaboration de la première liste des indicateurs de développement durable avait été effectué avec rigueur et si ces indicateurs permettaient de surveiller et de mesurer les progrès réalisés au Québec en la matière. Ces travaux ont été faits auprès du MDDEP et de l'ISQ.
- 4.15** Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à cette mission. Nos travaux se sont échelonnés d'avril à octobre 2009. Ceux concernant le troisième objectif, qui portent sur les indicateurs de développement durable, avaient toutefois été réalisés de juin à octobre 2008 et ont été actualisés jusqu'en décembre 2009. Nos travaux de vérification visaient principalement les activités réalisées en 2008 et en 2009, mais certains commentaires peuvent se rapporter à des activités antérieures.
- 4.16** D'autre part, nous avons procédé au suivi des recommandations relatives à la vérification de l'optimisation des ressources ayant trait au développement durable, que nous avons effectuée en 2003-2004 et dont les progrès avaient été jugés insatisfaisants en 2007-2008. Ces recommandations avaient été formulées auprès de six ministères. Ce suivi a pour but d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les lacunes dont nous faisons état. Une évaluation des progrès réalisés est présentée à l'annexe 2.

Résultats de notre vérification

- 4.17** La *Loi sur le développement durable* marque formellement la volonté de prendre en compte les principes, d'intégrer les pratiques du développement durable dans toutes les activités de l'Administration et d'assurer la cohérence des actions gouvernementales dans ce domaine.
- 4.18** Au cours de la dernière année, l'appareil gouvernemental devait franchir deux étapes cruciales à cet effet, soit l'approbation par le gouvernement d'une première liste d'indicateurs ainsi que la publication des plans d'action de développement durable des entités pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale.

Indicateurs de développement durable

- 4.19** En vertu de la *Loi sur le développement durable*, la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs devait soumettre au gouvernement, avant la fin de l'année 2008, une première liste des indicateurs de développement durable pour surveiller et mesurer les progrès du développement durable, notamment lors des révisions quinquennales de la stratégie gouvernementale.

- 4.20** Ces indicateurs favorisent le lien entre les composantes environnementales, économiques et sociales du développement et donnent ainsi tout son sens à la démarche. De plus, ils sont essentiels à une compréhension uniforme des principaux enjeux de développement et à une appropriation des objectifs de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* par tous les acteurs de la société québécoise.
- Des indicateurs essentiels à une compréhension des enjeux de développement.**
- 4.21** En juin 2009, le MDDEP a rendu public un document de consultation qui présentait un projet d'une première liste des indicateurs. Des consultations particulières et des auditions publiques portant sur le document intitulé *Une première liste des indicateurs de développement durable* ont été tenues sur ce document du 27 août au 3 septembre 2009 dans le cadre des travaux de la Commission des transports et de l'environnement.
- 4.22** À la suite de ces consultations, les membres de la commission parlementaire ont formulé des recommandations portant, entre autres, sur les éléments suivants :
- la mise sur pied d'une table de concertation des indicateurs de développement durable afin, notamment, de proposer des bonifications à la liste des indicateurs ;
 - la révision de la liste et l'ajout des dimensions qualitatives à ces indicateurs dans la mesure du possible, c'est-à-dire à partir de statistiques existantes ;
 - la production d'un document de vulgarisation portant sur la première liste des indicateurs.
- 4.23** C'est le 2 décembre 2009 que la première liste des indicateurs de développement durable a été adoptée par le gouvernement, soit deux ans après la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale et plus de six mois après la publication de quelque 130 plans d'action de développement durable par les entités assujetties.
- 4.24** Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné si le MDDEP avait recensé et analysé les principales connaissances et initiatives à travers le monde, pour être en mesure de proposer des solutions appropriées à l'administration publique québécoise. En outre, nous avons apprécié dans quelle mesure le choix de ces indicateurs a été fait en concertation avec les entités de l'Administration et avec la participation des citoyens et des groupes intéressés par la question. Par la suite, nous avons évalué si le contenu de la première liste des indicateurs ayant découlé des travaux répondait aux principaux critères de qualité et si les indicateurs étaient alimentés par un système d'information adéquat.
- 4.25** À l'automne 2008, nous avons eu l'occasion de transmettre au MDDEP un premier avis sur les travaux d'élaboration des indicateurs alors en cours. En septembre 2009, nous sommes aussi intervenus dans le cadre de la commission parlementaire afin d'émettre des commentaires à l'égard du projet d'indicateurs de développement durable. Nous avons alors conclu que si le processus d'élaboration s'appuie sur des bases solides, l'information fournie pour justifier le choix des indicateurs ne nous a pas convaincus qu'ils sont les plus appropriés pour mesurer le progrès de la société québécoise relativement aux principaux enjeux de développement durable. La section suivante reprend l'essentiel de nos propos qui demeurent pertinents compte tenu de la liste des indicateurs finalement adoptée.

Recensement et analyse des connaissances et des initiatives

- 4.26** Le MDDEP, en collaboration avec l'ISQ, a réalisé plusieurs travaux afin de recenser et d'analyser les connaissances et les initiatives en matière de développement durable, que ce soit au Canada ou sur la scène internationale. D'abord, plus d'une quarantaine d'intervenants des secteurs public et privé, reconnus pour leurs connaissances relatives à ce domaine, ont été rencontrés en juin 2006 à l'occasion d'un atelier de réflexion et d'échanges. Cet atelier avait pour objet la mise en commun des expériences et l'établissement de liens en prévision des travaux à venir sur les indicateurs. Les sujets abordés ont porté sur diverses facettes de l'élaboration des indicateurs, telles que la détermination des besoins, la structure des différents modèles, les qualités et les fonctions des indicateurs et les acteurs concernés.
- 4.27** Par ailleurs, les systèmes d'indicateurs adoptés par différents États à travers le monde ont été recensés. Le MDDEP a procédé à l'analyse de 36 d'entre eux et a publié en juin 2007 un document présentant le portrait de la situation. Le MDDEP et l'ISQ ont aussi examiné les récents résultats de recherches effectuées par un groupe de travail formé de membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'Eurostat. Ce groupe de travail propose un cadre pour l'élaboration des indicateurs de développement durable.
- 4.28** Plusieurs leçons ont été tirées des initiatives recensées à travers le monde ainsi que des propos des experts et des autres acteurs consultés. Parmi les bonnes pratiques inventoriées, mentionnons les suivantes :
- privilégier au départ les indicateurs connus pour lesquels des données existent ;
 - privilégier des indicateurs qui portent sur les effets des actions réalisées ;
 - associer des cibles précises à chacun des indicateurs ;
 - favoriser le choix d'indicateurs comparables ;
 - rechercher prioritairement la cohérence, la qualité, la simplicité et l'efficacité.
- 4.29** Les travaux de recensement et d'analyse des connaissances et des initiatives ont enrichi indéniablement le processus d'élaboration des indicateurs. À ce chapitre, celui-ci est appuyé sur des bases solides.

Concertation et participation

- 4.30** La loi spécifie que les indicateurs de développement durable doivent être élaborés par le MDDEP, en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés. Ils doivent aussi refléter « l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Québec ».

- 4.31** Plusieurs travaux visant à favoriser la concertation et la participation des parties prenantes ont été menés. Le MDDEP a notamment tenu cinq réunions avec les ministères et les organismes concernés entre mars et juin 2008. Lors de ces rencontres, des représentants de la quasi-totalité des ministères et de quelque 70 organismes et entreprises du gouvernement ont discuté de la liste des indicateurs ainsi que des mécanismes de suivi et de reddition de comptes. D'autres commentaires et des avis ont aussi été obtenus par des communications régulières entre le MDDEP et les différents intervenants.
- 4.32** De même, le MDDEP a tenu 11 rencontres d'échanges, en avril et en mai 2008, avec des représentants des milieux universitaire, environnemental et social ainsi que du monde des affaires. Des membres d'autres groupes, tels que les Premières Nations et le milieu municipal, ont également participé à ces réunions. Les rencontres visaient à permettre aux différents acteurs de formuler leurs préoccupations et leurs attentes, et d'acquiescer une compréhension commune relativement à la liste des indicateurs proposée.
- 4.33** Malgré un nombre aussi important de rencontres avec les intervenants, nous avons été étonnés de constater le peu de documentation qui en a découlé. Une documentation détaillée est essentielle pour bien refléter l'ensemble des avis et des opinions émis et optimiser les efforts substantiels investis dans la démarche. Sans cela, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure les éléments soulevés ont reçu toute l'attention qu'ils méritent dans les propositions retenues. En outre, une meilleure structure des différentes opinions émises aurait été utile pour faciliter la réflexion des décideurs.
- Peu de documentation a découlé des nombreuses rencontres avec les intervenants.**
- 4.34** Nous avons également observé ce manque d'information dans le document de consultation publique ayant servi lors des consultations particulières et des auditions publiques tenues dans le cadre des travaux de la Commission des transports et de l'environnement. Lors de ces consultations particulières, 17 organismes ont émis leurs avis et plusieurs d'entre eux ont soulevé des interrogations, notamment le choix de l'approche retenue, l'arrimage des indicateurs à la stratégie gouvernementale, les critères de sélection de ces indicateurs et la pertinence même de certains de ceux-ci. Une documentation plus complète aurait certes contribué à répondre à plusieurs de ces préoccupations, en plus d'alimenter la discussion.
- 4.35** Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de mieux organiser l'information découlant des exercices de concertation et de participation dans le cadre de l'application de la *Loi sur le développement durable*, afin d'en optimiser les retombées.
- 4.36 Commentaires du ministère**
- « Le MDDEP évaluera de quelle manière il pourra accroître l'organisation de l'information découlant des exercices de concertation et de participation tout en faisant attention de ne pas trop alourdir les processus déjà en place. »
- 4.37** Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré à la recommandation.

Première liste d'indicateurs de développement durable

- 4.38** Comme nous l'avons soulevé dans le rapport déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2007, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* est un document d'orientation qui ne permet pas de déterminer les résultats attendus ni de vérifier la performance du gouvernement au fil des ans. Les objectifs qu'elle contient sont très généraux et il est difficile de comprendre précisément la nature et l'ampleur des améliorations souhaitées. C'est pourquoi nous avons notamment recommandé d'élaborer le plus rapidement possible des indicateurs de mesure afin de préciser et de concrétiser les attentes du gouvernement.
- 4.39** Comme nous l'avons expliqué précédemment, les travaux réalisés par le MDDEP ont mené, depuis ce temps, au choix d'un système d'indicateurs de développement durable ainsi qu'à la proposition d'une première liste d'indicateurs. Les pages suivantes fournissent notre appréciation du résultat de ces travaux.

Système d'indicateurs

- 4.40** Le choix d'un système d'indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés au Québec en matière de développement durable rend nécessaire le suivi d'un processus systématique et rigoureux. Le paragraphe suivant résume le système intégré d'indicateurs de développement durable tel qu'il a été proposé par le MDDEP en collaboration avec l'ISQ. Celui-ci a été entériné le 12 juin 2008 par le Comité interministériel du développement durable (CIDD).
- 4.41** Le système comprend trois niveaux d'indicateurs, lesquels correspondent aux paliers d'intervention que sont la *Loi sur le développement durable*, la stratégie gouvernementale et les plans d'action de développement durable. Au premier niveau, l'approche par capitaux a été retenue pour mesurer les progrès de la société. Pareille approche s'appuie sur une vision du développement durable selon laquelle la richesse nationale ne diminue pas si l'on conserve les sources des actifs, soit les stocks de capital humain, de capital social, de capital produit, de capital financier et de capital naturel. Au second niveau, l'approche par objectifs vise à mesurer les progrès de l'administration publique québécoise par rapport aux objectifs de la stratégie gouvernementale. Cette approche, dans laquelle les cibles et les indicateurs servent à mesurer l'atteinte des résultats, est structurée autour des grandes priorités de l'État. Pour ce qui est du troisième niveau, l'approche par objectifs est utilisée afin de mesurer la contribution de chacun des ministères et des organismes par la mise en œuvre de son plan d'action de développement durable.
- 4.42** La volonté d'intégrer l'approche par capitaux et l'approche par objectifs dans un même système à trois niveaux est novatrice mais ambitieuse. À preuve, le système intégré comporte, au premier niveau, 20 indicateurs pour les 5 capitaux mentionnés dans le paragraphe précédent, dont les liens avec les 29 objectifs et les quelque 80 indicateurs associés à la stratégie gouvernementale sont peu évidents. Si l'on ajoute à cela près de 900 objectifs organisationnels et un nombre encore plus élevé d'actions et de cibles inclus dans les plans d'action de plus de 130 entités gouvernementales, nous avons des inquiétudes à propos de la manière dont tout cela fonctionnera.

Système d'indicateurs: novateur mais ambitieux.

- 4.43** Par ailleurs, avant même de sélectionner des indicateurs de développement durable visant à surveiller et à mesurer les progrès réalisés au Québec en matière de développement durable, il importait de déterminer clairement les enjeux prioritaires à l'égard du développement de la société québécoise, d'en établir le portrait actuel quant aux défis à relever et de préciser le modèle de société vers lequel s'oriente le gouvernement. De plus, il était essentiel que ces indicateurs soient en lien avec la stratégie gouvernementale pour assurer la cohérence de la démarche.
- 4.44** La première liste d'indicateurs proposée n'a pas mis en lumière ces relations, ce qui aurait permis de mieux comprendre les indicateurs retenus. Par conséquent, il s'avère fort difficile d'en apprécier la justesse et la pertinence et d'établir un lien clair entre ceux-ci et les principaux enjeux de la société en matière de développement durable.
- 4.45** D'autre part, les indicateurs présentés dans la première liste se sont limités à ceux du premier niveau. La plupart de ces indicateurs mesurent des capitaux pour lesquels de nombreuses années sont nécessaires afin de percevoir des changements. Compte tenu de ce fait, ces indicateurs à eux seuls ne permettront pas de mesurer les tendances sur quelques années. Pour faciliter la révision de la stratégie gouvernementale tous les cinq ans, comme la loi l'exige, les indicateurs adoptés doivent aussi permettre de dresser un état de situation du développement durable sur cette période.
- 4.46** Lors de la consultation publique, le MDDEP a tenté de pallier cette lacune en déposant un document qui fait le lien entre certains indicateurs de développement durable et les indicateurs associés plus directement au suivi de la stratégie gouvernementale. Dans bien des cas, les liens demeurent parcellaires et difficiles à saisir, faute d'explications.
- 4.47** À titre d'exemple, l'indicateur de développement durable « avoir net des ménages » n'est associé qu'à un indicateur lié à la stratégie gouvernementale, soit le nombre de ménages bénéficiant d'une aide au logement. Pour sa part, l'indicateur de développement durable portant sur la productivité des écosystèmes forestiers est apparié uniquement à l'indicateur de la stratégie gouvernementale portant sur l'état d'avancement du nouveau régime forestier. Par surcroît, pour l'indicateur traitant de la biodiversité, aucun indicateur de suivi de la stratégie gouvernementale n'a été recensé.
- 4.48** De fait, l'élaboration de la stratégie gouvernementale et la confection de la première liste d'indicateurs de développement durable sont deux exercices qui n'ont pas été suffisamment arrimés. Pourtant, la stratégie gouvernementale n'a de valeur que dans la mesure où elle contribue à traiter des enjeux prioritaires de la société en matière de développement durable, lesquels doivent se traduire dans les indicateurs retenus.

Stratégie et indicateurs: deux exercices non suffisamment arrimés.

Indicateurs

- 4.49** Si l'on veut que l'ensemble des acteurs s'approprie la démarche de développement durable, il est important de déterminer les indicateurs les plus significatifs pour mesurer l'évolution de la situation à l'égard des principaux enjeux et de limiter le nombre de ces indicateurs.
- 4.50** Le processus de détermination des indicateurs de développement durable était basé sur des critères généralement reconnus dans le domaine. Toutefois, seuls les indicateurs déjà compilés par les entités gouvernementales ont été considérés, même si de nouveaux indicateurs auraient pu être plus pertinents par rapport à l'ensemble des critères d'évaluation. Les raisons invoquées pour proposer uniquement des indicateurs déjà utilisés sont notamment les suivantes :
- une liste basée sur des indicateurs déjà disponibles assure la disponibilité de ceux-ci à court terme et permet d'optimiser les ressources déjà investies pour les produire ;
 - ces indicateurs permettent de mettre à profit des données historiques et d'établir rapidement des tendances pour les indicateurs déjà mesurés à différents moments au fil des années.
- 4.51** Cette façon de faire peut être qualifiée de prudente à court terme et comporte des avantages du fait qu'elle permet de mettre en marche la mesure rapidement. Cependant, il faut viser à implanter le système d'indicateurs qui soit le plus représentatif du type de développement durable recherché par la société, sans se limiter aux indicateurs actuellement disponibles.
- 4.52** En outre, compte tenu du temps nécessaire pour élaborer de nouveaux indicateurs et pour compiler des informations permettant de déceler des tendances, il est fondamental de déterminer tôt dans le processus la meilleure combinaison d'indicateurs à retenir, même si certains d'entre eux ne sont pas disponibles immédiatement. Cela permet de favoriser la stabilité dans le temps et, ainsi, d'apprécier l'évolution de la situation au fil des ans.
- 4.53** Nous nous attendions à trouver une analyse structurée pour l'élaboration de chacun des indicateurs proposés. Cependant, une telle démarche ne se reflète pas dans les documents rendus disponibles, ce qui aurait montré que l'on a tenu compte des avantages et des inconvénients de tous les indicateurs considérés. Or, la justification du choix des indicateurs proposés est insuffisante pour nous convaincre qu'ils sont les plus appropriés dans les circonstances.
- 4.54** Compte tenu des lacunes soulevées en ce qui a trait à l'information fournie pour appuyer le choix des indicateurs, nous avons fait notre propre analyse de ceux-ci. Plusieurs remarques découlent de cette analyse. Nous en présentons quelques-unes dans le tableau 1.

La justification du choix des indicateurs est insuffisante.

Tableau 1
Remarques soulevées lors de l'analyse des indicateurs

Sujet	Indicateurs	Analyse
Des indicateurs montrent de faibles variations temporelles, ce qui rend l'interprétation de la situation difficile.	• Temps consacré aux activités organisationnelles • Part des secteurs de la culture et des communications dans l'économie	Il a diminué de 1 h 55 en 1998 à 1 h 49 en 2005. Qui plus est, l'écart peut s'expliquer par les différences dans la façon d'établir la mesure des deux années concernées. Cet indicateur a varié de 4,85 % en 1997 à 5,05 % en 2008.
Des indicateurs ne retiennent qu'une dimension de la question traitée, ce qui peut grandement fausser l'interprétation que l'on fait de ceux-ci.	• Actifs financiers du gouvernement	Contrairement à l'indicateur portant sur l'avoir net des ménages, cet indicateur ne considère pas les passifs. C'est donc dire qu'emprunter pour faire des placements pourrait laisser croire à un développement plus durable.
Des indicateurs mesurent un volet trop limité de la question.	• Valeur foncière du parc immobilier • Superficie du territoire zoné agricole	Dans le cas où la hausse de la valeur foncière est tributaire d'une période spéculative, elle n'est pas nécessairement représentative de progrès de la société vers un développement plus durable. La superficie de ce territoire n'est pas très représentative de l'évolution de la situation si l'on n'y ajoute pas d'éléments qualitatifs, comme la productivité de ces zones.
Des indicateurs sont peu utiles pour bien comprendre les enjeux en cause et mesurer les progrès si l'on ne détermine pas au préalable la situation souhaitée par la société québécoise.	• Distribution du plus haut niveau de diplomation • Répartition du revenu	Il faut comparer la distribution actuelle avec la distribution optimale visée, en prenant en considération que le développement du Québec est fondé sur les services, les technologies et l'exploitation des ressources naturelles. Il faut comparer la situation actuelle avec le profil de société recherché.
Sans une présentation plus détaillée des motifs sous-jacents, il est difficile de comprendre pourquoi les indicateurs proposés sont les plus pertinents dans les circonstances.	• Personnes ayant un niveau élevé de soutien social • Tendance des températures moyennes annuelles	On peut se demander en quoi l'indicateur portant sur la perception des individus quant au soutien qu'ils obtiennent est préférable à la mesure du taux d'intégration dans la société pour évaluer le capital social. On aurait tout aussi bien pu choisir l'indicateur concernant les écarts de la température pour apprécier l'évolution du climat, indicateur qui est d'ailleurs proposé à l'échelle internationale.

- 4.55** Pour s'améliorer, il faut mesurer les bonnes choses. À cet égard, les indicateurs retenus, combinés à la stratégie gouvernementale, doivent guider l'action dans les prochaines années et permettre d'informer la population sur l'évolution de la situation. Dans une perspective d'amélioration continue, la première liste des indicateurs adoptée nécessite d'être améliorée si l'on veut qu'elle soit comprise par la population et qu'elle réponde à son objectif ultime, soit de surveiller et de mesurer les progrès du Québec en matière de développement durable.

La liste d'indicateurs nécessite d'être améliorée.

- 4.56** Dans le cadre d'une prochaine révision des indicateurs de développement durable, nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de bonifier la démarche, notamment à l'égard des aspects suivants :
- la recherche d'un meilleur arrimage des indicateurs, d'une part, aux enjeux de la société et, d'autre part, aux objectifs de la stratégie gouvernementale ;
 - la documentation du choix des indicateurs proposés en soumettant les différentes options étudiées.

Système d'information

- 4.57** Étant donné la multiplicité des sources d'information, le caractère novateur de la démarche, le besoin de cohérence entre les trois niveaux d'indicateurs ainsi que le nombre élevé d'utilisateurs concernés, il est nécessaire que le MDDEP mette en œuvre un système d'information efficace pour suivre l'ensemble des indicateurs retenus. Les principales composantes d'un tel système se rapportent aux modes d'acquisition des données, à la conservation de celles-ci, à leur organisation, à leur traitement ainsi qu'à la communication de l'information qui en découle.
- 4.58** L'entente de collaboration établie entre le MDDEP et l'ISQ en 2007 visait l'élaboration et le suivi des indicateurs relatifs au développement durable pour le Québec, au suivi de la stratégie gouvernementale et au suivi des plans d'action. Depuis cette date, les travaux ont mené à la détermination d'un système visant à intégrer les trois types d'indicateurs.
- 4.59** À cet égard, l'ISQ recueille, met à jour et diffuse les données relatives aux indicateurs de premier niveau, soit ceux de l'approche par capitaux. Au niveau du suivi de la stratégie gouvernementale, le MDDEP collige les données relatives aux indicateurs de performance administrative. Pour ce qui est des données des autres indicateurs de la stratégie gouvernementale, elles sont recueillies et mises à jour par l'ISQ sur son site Internet.
- 4.60** Au niveau des indicateurs associés aux plans d'action des entités, le MDDEP prévoit obtenir les informations dans leurs rapports annuels. Ce volet est d'une importance vitale car, comme le mentionne la stratégie gouvernementale, les informations et les mesures de suivi inscrites dans les plans d'action serviront à élaborer des outils visant à mesurer jusqu'à quel point les objectifs de la stratégie auront été atteints.
- 4.61** Par ailleurs, l'entente entre le MDDEP et l'ISQ stipulait que les parties s'engageaient à élaborer des plans de travail annuels et à publier conjointement des rapports sur les travaux réalisés au cours de l'année précédente concernant la mise en place du système d'indicateurs de développement durable. Or, au moment de terminer nos travaux, aucun rapport d'activité n'avait encore été produit, ni en 2008 ni en 2009, afin de s'assurer de compléter l'opérationnalisation de l'ensemble du système.
- 4.62** Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec l'Institut de la statistique du Québec, de publier les résultats de la mise en œuvre du système d'information relatif aux indicateurs de développement durable, sur une base annuelle.

4.63 Commentaires du ministère

« Le MDDEP indique qu'il entend poursuivre sa collaboration avec l'ISQ afin d'améliorer les mécanismes de coordination déjà en place. On vise notamment à élaborer des procédures opérationnelles et à planifier davantage les travaux associés à la diffusion de l'information. »

4.64 Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré à la recommandation.

4.65 Commentaires de l'Institut

« L'Institut de la statistique du Québec considère avoir assuré avec rigueur son rôle de soutien auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs dans l'élaboration et le suivi des indicateurs de développement durable et de la stratégie de développement durable du gouvernement. L'Institut continuera, tel que le prévoit l'article 3.1 de sa loi constitutive (*Loi sur l'Institut de la statistique du Québec*, L.R.Q., c. I-13.011), à soutenir ce ministère, notamment à l'égard des recommandations de la Commission des transports et de l'environnement faisant suite aux consultations particulières et auditions publiques portant sur le document intitulé *Une première liste des indicateurs de développement durable* qui se sont tenues entre le 27 août et le 3 septembre 2009. »

Plan d'action de développement durable

4.66 L'obligation imposée aux entités de produire des plans d'action de développement durable a principalement pour objet de centrer leurs priorités et de planifier leurs actions de manière à tendre vers un développement durable en conformité avec la stratégie gouvernementale.

Assujettissement des entités et publication de leurs plans d'action

4.67 Conformément à la *Loi sur le développement durable*, les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement assujettis à la loi ont été invités à préparer et à rendre public leur plan d'action de développement durable au plus tard le 31 mars 2009.

4.68 Parmi les entités assujetties, près de 150 ont été ciblées par le MDDEP quant à l'élaboration de leur plan d'action. De fait, les entités interpellées ont, en majorité, produit et rendu public leur plan d'action de développement durable le 31 mars 2009 ou dans les semaines qui ont suivi cette date. Ainsi, à la fin de l'année 2009, pratiquement toutes les entités visées par le MDDEP s'étaient conformées à cette exigence, ce qui est digne de mention.

4.69 Les plans d'action ont été rendus publics lors de leur dépôt sur les sites Internet des entités. Le MDDEP a aussi favorisé l'accessibilité à ces plans en les mettant sur son propre site Internet. De plus, il a produit et déposé sur ce même site un portrait synthèse des plans d'action, ce qui permet d'avoir une vue d'ensemble de la situation.

Les entités visées ont publié leurs plans d'action.

- 4.70** D'autres entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* n'ont pas produit de plan d'action. Cette situation s'explique principalement par l'intégration des filiales dans les plans d'action de développement durable de leurs sociétés mères et par le fait que la plupart des entités ayant essentiellement une fonction consultative n'ont pas été appelées à produire un tel plan d'action.
- 4.71** Même si l'absence de production du plan d'action distinct par ces entités peut être justifiée, nous leur rappelons qu'elles sont soumises aux exigences et aux principes de la *Loi sur le développement durable*, au même titre que les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement qui ont déposé leur plan d'action. À cet égard, le MDDEP a un rôle important d'information et de sensibilisation à remplir auprès d'eux.

Contribution à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale

- 4.72** La confection des plans d'action permet aux entités de préciser la façon dont elles prévoient contribuer à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale et de pouvoir ultérieurement rendre compte des résultats obtenus. Nous nous sommes donc intéressés à la pertinence du contenu des plans d'action par rapport à celui de la stratégie gouvernementale. Pour ce faire, nous avons d'abord examiné les 128 plans d'action déposés avant la mi-août 2009 et, par la suite, nous avons fait une analyse plus détaillée de la démarche de 6 ministères et organismes.
- 4.73** Lors de l'élaboration de ces plans d'action, les entités devaient:
- établir les objectifs de la stratégie gouvernementale auxquels elles souhaitent contribuer;
 - déterminer les raisons pour lesquelles elles n'avaient pas retenu certains objectifs;
 - illustrer, par des objectifs organisationnels et des actions, la manière dont elles entendaient contribuer aux objectifs de la stratégie gouvernementale.
- 4.74** L'annexe 3 résume et met en relation les objectifs de la stratégie gouvernementale et les plans d'action de développement durable.
- 4.75** Globalement, les entités ont défini près de 900 objectifs organisationnels et plus de 1 100 actions en lien avec l'ensemble des objectifs gouvernementaux. Les entités étaient appelées à tenir compte plus particulièrement de deux des trois « activités incontournables » incluses dans ces objectifs, soit:
- la sensibilisation et la formation du personnel de l'administration publique (voir l'annexe 3, l'objectif 1);
 - l'adoption de mesures de gestion environnementale et de pratiques d'acquisition écoresponsables destinées à soutenir l'offre et la demande pour maximiser les retombées économiques, environnementales et sociales (voir l'annexe 3, l'objectif 6).
- 4.76** Nous constatons que les objectifs de la stratégie gouvernementale les plus considérés par les entités sont effectivement ceux qui ont trait à ces deux activités.

Les entités ont défini près de 900 objectifs et plus de 1 100 actions.

- 4.77** Pour ce qui est des objectifs gouvernementaux non pris en compte par les entités dans leur plan d'action, signalons qu'environ 90 p. cent des plans analysés expliquent les raisons pour lesquelles ces objectifs n'ont pas été considérés. Pareille initiative permet de répondre, dès la production des plans, à une exigence de reddition de comptes contenue dans la *Loi sur le développement durable*. En effet, cette dernière stipule que les entités doivent faire état, dans leur rapport annuel, des motifs d'exclusion d'objectifs gouvernementaux.
- 4.78** Les principaux motifs que les entités donnent pour ne pas tenir compte d'un objectif gouvernemental sont que leur mission, leur mandat, leurs compétences ou encore leur champ d'intervention ne sont pas en lien avec l'objectif. Dans une plus faible proportion, des entités donnent comme motif le fait qu'elles contribuent à l'atteinte de l'objectif contenu dans la stratégie gouvernementale par une autre action mentionnée dans leur plan ou que l'objectif est déjà intégré dans leurs activités courantes.
- 4.79** Sur une base individuelle, les entités ont donc respecté les exigences gouvernementales en ce qui concerne le contenu des plans d'action. Nous nous interrogeons cependant sur la valeur ajoutée de l'ensemble des plans d'action pour la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale.
- 4.80** Cette interrogation vient d'abord du déséquilibre que nous constatons dans la prise en compte de chacun des objectifs gouvernementaux. S'il peut être justifié que certains objectifs concernent moins d'entités que d'autres, les écarts relevés nous paraissent cependant relativement grands. En effet, alors que certains des objectifs de la stratégie gouvernementale sont touchés par toutes les entités, 7 des 29 objectifs de la stratégie gouvernementale sont retenus explicitement par moins de 10 entités.
- 4.81** Pour illustrer le fait que certains objectifs sont peu pris en compte dans les plans d'action, il est utile d'examiner le cas de l'objectif suivant: « Soutenir les initiatives du secteur de l'économie sociale visant l'intégration durable en emploi des personnes éloignées du marché du travail » (voir l'annexe 3, l'objectif 29). Cet objectif n'a été retenu que par quatre entités qui ont élaboré chacune un objectif organisationnel. Or, seulement deux de ces objectifs organisationnels comportent des actions dont les résultats contribueront directement à l'intégration en emploi:
- la participation des immigrants dans des entreprises d'économie sociale;
 - l'attribution de contrats à des organismes d'économie sociale pour l'acquisition de produits et de services.

Moins de 10 entités contribuent à 7 des 29 objectifs gouvernementaux.

- 4.82** Les deux autres objectifs ne sont associés qu'à des actions qui sont plus de l'ordre des moyens que des finalités, soit:
- l'état d'avancement des activités;
 - l'énoncé de valeur de l'entité;
 - la participation à des activités de soutien.
- 4.83** Par conséquent, on ne compte que sur ces actions pour contribuer directement à l'atteinte de l'objectif inclus dans la stratégie gouvernementale. Même en considérant d'autres actions ou d'autres engagements qui pourraient influencer indirectement cet objectif gouvernemental, nous doutons de la suffisance de ces objectifs organisationnels pour répondre adéquatement à cet enjeu gouvernemental déterminé dans la stratégie.
- 4.84** Ensuite, les objectifs dont les entités ont moins tenu compte se rapportent aux défis parmi les plus difficiles à relever pour le gouvernement. À titre d'exemple, mentionnons les objectifs suivants:
- améliorer le bilan démographique du Québec et de ses régions;
 - accroître le niveau de vie;
 - mieux préparer les communautés à faire face aux événements pouvant nuire à la santé et à la sécurité et en atténuer les conséquences.
- 4.85** Il y a lieu de se demander si la portée des plans d'action est suffisante pour permettre un changement significatif dans la gestion gouvernementale actuelle et, par conséquent, favoriser l'atteinte des résultats escomptés de la stratégie gouvernementale.
- 4.86** D'autre part, nous avons examiné de plus près les actions des entités à l'égard de 9 objectifs contenus dans la stratégie gouvernementale dont les résultats recherchés visent des effets mesurables. Lorsque l'on analyse les quelque 450 actions prévues par les entités à l'égard de ces objectifs, il s'avère difficile dans bien des cas de saisir le lien qui les unit et d'apprécier la contribution qu'auront ces actions à l'atteinte des objectifs. Deux raisons expliquent ce fait.
- 4.87** D'abord, les actions définies par les entités sont plutôt axées, dans une proportion de 60 p. cent, sur des moyens ou des mesures administratives. Le tableau 2 illustre des actions de cette nature concernant certains objectifs contenus dans la stratégie gouvernementale. Pour faciliter la compréhension, nous avons ajouté les indicateurs afférents à ces objectifs et à ces actions compte tenu du fait que ce sont ces indicateurs qui permettent de mesurer l'atteinte des résultats visés.

Tableau 2**Relation entre des objectifs contenus dans la stratégie et des actions inscrites dans les plans**

Stratégie gouvernementale		Plans d'action de développement durable	
Objectifs	Indicateurs liés aux objectifs*	Actions	Indicateurs liés aux actions*
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. (objectif 7)	Consommation d'énergie	Recommander des modifications au règlement d'application de la loi afin que les normes s'appliquent de la même façon, incluant les exigences en matière d'efficacité énergétique	Dépôt du projet de règlement d'application de la loi
Transmettre aux générations futures des finances publiques en santé. (objectif 17)	Ratio de la dette totale du gouvernement par rapport au produit intérieur brut	Créer un groupe de travail affecté à l'élaboration d'un outil d'analyse sur les conditions de traitement du développement durable en termes économiques	Outil d'analyse
Assurer l'accès aux services de base en fonction des réalités régionales et locales, dans un souci d'équité et d'efficience. (objectif 20)	Achalandage du transport en commun	Proposer une tarification qui favorise l'accès pour tous à un service de transport collectif de qualité et qui prend en compte la capacité financière de la société québécoise	Tenue de rencontres

* Les indicateurs sont précisés par des cibles et des échéances (non incluses dans le tableau).

4.88 Les effets de telles actions sont difficiles à apprécier si on ne les accompagne pas d'indicateurs de mesure orientés vers les résultats ultimement recherchés. Ainsi, dans les exemples fournis dans le tableau, le dépôt du règlement, l'élaboration d'outils d'analyse ou la tenue de rencontres n'auront de valeur que s'ils contribuent respectivement à la diminution de la consommation énergétique, à l'amélioration des finances publiques ou encore à la hausse de l'achalandage du transport en commun.

4.89 Certaines actions et certains indicateurs inclus dans les plans d'action sont bien plus susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie gouvernementale. Ainsi, en prenant comme exemple les mêmes objectifs de la stratégie énoncés dans le tableau précédent, nous avons retracé dans les plans d'action des indicateurs tels le ratio de carburant utilisé par heure de vol, le seuil du fonds de roulement des revenus et l'achalandage du transport adapté.

4.90 En ce qui concerne les autres actions examinées (40 p. cent), les indicateurs y afférents sont axés davantage sur des effets mesurables. Toutefois, leur lien avec les objectifs et les indicateurs inclus dans la stratégie gouvernementale est plutôt faible. Ainsi, toujours en relation avec les neuf mêmes objectifs de la stratégie gouvernementale, il y a lieu de se demander, pour environ la moitié des actions, en quoi leur réalisation peut contribuer à l'atteinte des objectifs compris dans la stratégie gouvernementale. Le tableau 3 illustre, par quelques exemples, des objectifs de la stratégie gouvernementale et des actions comprises dans les plans des entités pour lesquels les liens ne sont pas évidents à saisir.

Faibles liens entre les actions des plans et les objectifs gouvernementaux.

Tableau 3

Lien entre des objectifs et les résultats d'actions prévues par les entités

Stratégie gouvernementale		Plans d'action de développement durable	
Objectifs	Indicateurs liés aux objectifs*	Actions	Indicateurs liés aux actions*
Accroître le niveau de vie. (objectif 15)	- Revenu personnel disponible par habitant - Croissance du taux d'emploi des 15 à 64 ans	Poursuite de la mise en œuvre du Pacte pour l'emploi et déploiement du Pacte pour l'emploi Plus	Nombre d'entreprises soutenues relativement à leurs besoins de formation et à la reconnaissance des acquis et des compétences de leur main-d'œuvre
Améliorer le bilan démographique du Québec et de ses régions. (objectif 13)	- Indice synthétique de fécondité - Solde migratoire total et interrégional - Taux de présence des immigrants	Réalisation des activités de veille stratégique et de recherche afin de mieux documenter les liens entre le développement durable et la mission du ministère	Bilan de l'impact de la prise en compte des travaux de veille et de recherche sur les décisions du ministère
Prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. (objectif 26)	- Proportion des sorties d'une durée prolongée pour l'ensemble de la clientèle des programmes d'assistance sociale considérée comme apte au travail - Taux d'assistance sociale des 0 à 64 ans - Nombre de logements à loyer communautaires ou abordables - Nombre de ménages ayant bénéficié d'une adaptation de logement et ayant obtenu un supplément de loyer	Poursuite des efforts visant à maintenir à la fois la qualité du service à la clientèle et la performance du programme dans le contexte budgétaire actuel	Délai de traitement moyen des nouveaux dossiers de pension alimentaire, taux de régularité du versement des pensions alimentaires

* Les indicateurs sont précisés par des cibles et des échéances (non incluses dans le tableau).

4.91 À l'inverse, les exemples suivants, tirés aussi des plans d'action, montrent des liens beaucoup plus évidents avec les trois mêmes objectifs du tableau précédent: le nombre de prestataires de l'assistance sociale, le nombre de personnes immigrantes admises, le nombre de gestes posés auprès des clientèles les plus vulnérables.

4.92 Nous constatons donc de très grands écarts entre le degré de pertinence des actions des plans d'action et leur degré de contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale.

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

Une analyse qualitative des plans d'action est nécessaire.

4.94 Une prochaine étape de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale par le MDDEP prévoit la tenue de rencontres périodiques portant sur les objectifs inclus dans la stratégie gouvernementale. Lors de ces rencontres, les entités pourront échanger, recevoir et fournir des rétroactions, évaluer leur performance, ajuster leurs plans d'action et ainsi multiplier les chances d'atteindre les objectifs compris dans la stratégie gouvernementale. Une analyse globale des plans d'action serait toutefois un prérequis afin de maximiser l'efficacité de telles rencontres.

4.95 Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec le Comité interministériel du développement durable :

- de faire une analyse qualitative globale des plans d'action afin d'évaluer la pertinence et la suffisance des actions qu'ils contiennent par rapport à chacun des objectifs énoncés dans la stratégie gouvernementale ;
- de mettre en œuvre les mécanismes de coordination prévus pour favoriser la cohérence et la synergie des actions des entités et l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale.

4.96 Commentaires du ministère

« Le ministère tient à souligner que l'analyse qualitative des plans d'action relève de la responsabilité de chacune des entités concernées. Conformément à la *Loi sur le développement durable* et en collaboration avec le CIDD, le ministère coordonnera les travaux visant à dresser, en 2013, un rapport de mise en œuvre de la stratégie. »

4.97 Nous tenons à signaler que le ministère n'a pas adhéré à la première recommandation tandis qu'il a adhéré à la seconde.

4.98 Réaction aux commentaires du ministère

Compte tenu de son rôle de coordonnateur de la stratégie gouvernementale de même que de celui de conseiller du gouvernement en matière de développement durable, il est de la responsabilité du ministère, en collaboration avec le CIDD, de faire une analyse globale de la pertinence et de la suffisance des actions prévues pour mettre en œuvre la stratégie. Une telle analyse permettrait de proposer les améliorations requises. D'ailleurs, le ministère, en préparant un bilan quantitatif de l'ensemble des plans d'action, a fait un premier pas dans cette direction.

Indicateurs de mesure et cibles de résultats

- 4.99** Pour que les plans d'action de développement durable soient utiles, il est essentiel qu'ils incluent des indicateurs de mesure de performance et des cibles de résultats.
- 4.100** Une majorité des entités, soit environ 80 p. cent, ont inclus dans les 128 plans d'action examinés les indicateurs de mesure et les cibles de résultats visés. Les autres entités se sont dotées d'indicateurs, mais elles ne les ont pas inclus dans leurs plans d'action. Nous croyons qu'il serait préférable qu'elles le fassent. Cela aide à mesurer l'ampleur des efforts requis. Il est aussi plus facile d'évaluer les incidences des actions décrites dans les plans sur les objectifs des entités et, par conséquent, sur les objectifs compris dans la stratégie gouvernementale.
- 4.101** Le MDDEP a proposé que des indicateurs de résultats, c'est-à-dire des indicateurs portant sur les effets des actions, soient privilégiés lorsque la nature des actions le permet. Or, ce message a été plus ou moins retenu. En effet, comme nous l'avons expliqué dans la section précédente, les indicateurs précisés dans les plans d'action sont la plupart du temps axés sur des moyens ou sur des mesures administratives. Des efforts additionnels seront nécessaires pour faire en sorte que les indicateurs choisis portent le plus souvent possible sur les effets plutôt que sur les moyens et qu'ils permettent ainsi une meilleure mesure de l'efficacité des actions.
- Des indicateurs de résultats à privilégier.**
- 4.102** D'autre part, la plupart des indicateurs ne sont pas accompagnés d'échéances ni de cibles intermédiaires réparties sur la période concernée par le plan d'action, ce qui rendra difficile la reddition de comptes annuelle. Il faut se rappeler que la *Loi sur le développement durable* stipule que, dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'action, les entités doivent faire état, sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel, des activités réalisées et du degré d'atteinte des résultats escomptés.
- 4.103** Quelques entités ont déjà rendu compte du degré de mise en œuvre de leur plan dans leur rapport annuel 2008-2009. Pour ces dernières, il était difficile d'apprécier les résultats, étant donné que la plupart n'avaient pas déterminé de cibles sur une base annuelle. La situation risque d'être généralisée pour le rapport annuel 2009-2010; en effet, toutes les entités auront alors l'obligation de rendre compte de la mise en œuvre de leur plan d'action. Sans cibles annuelles axées sur les effets recherchés, elles ne pourront que rendre compte des actions réalisées sans pouvoir démontrer l'efficacité de celles-ci.
- 4.104** Nous recommandons aux entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*, dans le cadre d'une réévaluation ultérieure de leur plan d'action :
- de privilégier les indicateurs portant sur les effets afin d'évaluer l'efficacité des actions;
 - d'y joindre des cibles permettant une reddition de comptes annuelle de qualité.

Responsabilités et ressources nécessaires

- 4.105** Pour favoriser la mise en œuvre des plans d'action de développement durable, il est important que les personnes responsables assument leur rôle et qu'elles puissent compter sur les moyens suffisants pour y parvenir. Or, l'information disponible dans les plans d'action ne permet pas de déterminer les responsabilités ni de se faire une idée sur les ressources nécessaires pour la réalisation du plan.
- 4.106** D'autre part, les entités gouvernementales ont toujours autant de difficultés à se défaire de leur habitude de gestion en silo et à développer une plus grande collaboration entre elles. En effet, on constate une absence quasi généralisée d'objectifs et d'actions pour lesquels des responsabilités partagées entre différentes entités gouvernementales ont été prévues. Pourtant, vu l'ampleur de certains défis gouvernementaux combinée à la recherche d'une plus grande intégration des dimensions sociales, économiques et environnementales, il devient nécessaire d'agir en synergie avec d'autres intervenants de la société si l'on veut maximiser les chances de succès. D'ailleurs, ce n'est pas par hasard que la *Loi sur le développement durable* incite les entités gouvernementales à prévoir des interventions en collaboration avec un ou plusieurs intervenants de la société.
- 4.107** Nous recommandons aux entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*, dans le cadre d'une réévaluation ultérieure de leur plan d'action :
- de déterminer clairement les responsables de la mise en œuvre des actions pour accroître l'imputabilité ;
 - de développer et de mettre en œuvre des mécanismes de collaboration entre les entités afin de favoriser une plus grande efficacité, une cohérence et une synergie des actions.

Absence d'objectifs et d'actions partagées entre les entités.

Élaboration des plans d'action

- 4.108** Les plans d'action des entités doivent s'inscrire dans un cadre commun, soit la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. De plus, ils doivent prendre en compte les 16 principes de développement durable définis dans la loi, et ce, tout en assurant un arrimage à la planification stratégique des entités. De fait, l'élaboration des plans d'action représente un défi qui ne peut être relevé que par une démarche rigoureuse.
- 4.109** Nous avons examiné plus en détail le plan d'action des six entités mentionnées dans la section « Objectifs et portée de notre vérification » afin d'apprécier dans quelle mesure elles avaient suivi une démarche structurée pour son élaboration.
- 4.110** Nous avons observé la façon dont chaque entité a développé sa capacité à mener à terme l'exercice, notamment par la participation des membres de son personnel et des autres parties intéressées ainsi que par l'arrimage de son plan à la planification stratégique. Nous nous sommes aussi intéressés à la manière dont ces entités ont analysé les objectifs contenus dans la stratégie gouvernementale et retenu ceux qui étaient pertinents, et aux moyens qu'elles ont utilisés pour parvenir à prendre en compte les principes de développement durable.

- 4.111** Dans une bonne mesure, les six entités sélectionnées ont élaboré leur plan d'action de développement durable en adoptant une démarche structurée. Par son appui, le MDDEP a contribué – à divers degrés selon les entités – à bonifier cette démarche. Pour la plupart des entités, les expériences passées en matière de développement durable et l'affectation de ressources professionnelles spécialisées ont aussi été des facteurs positifs.
- 4.112** Comme nous l'expliquons ci-dessous, les principaux points d'amélioration notés chez la plupart des entités ont trait à l'analyse des objectifs de la stratégie gouvernementale afin de contribuer significativement à leur atteinte de même qu'à la prise en compte des principes de développement durable.

Capacités organisationnelles

- 4.113** Le développement des capacités des entités pour ce qui est de l'élaboration de leur plan d'action est un facteur important à prendre en compte pour favoriser l'efficacité de la démarche. Ces capacités font notamment appel à la mobilisation et à la participation du personnel ainsi qu'au développement de leurs compétences et de leurs connaissances.

Mobilisation et participation du personnel

- 4.114** L'obligation de publier les plans d'action à une date déterminée, soit le 31 mars 2009, a certainement constitué un facteur important de mobilisation du personnel.
- 4.115** Les entités vérifiées ont attribué des responsabilités à des personnes clés et ont mis en place des structures de gouvernance tel un comité s'occupant particulièrement de développement durable. De plus, elles ont mobilisé des ressources professionnelles qui sont expérimentées dans le domaine de la planification stratégique ou qui ont une certaine connaissance des notions associées au développement durable.
- 4.116** L'attribution de responsabilités à des personnes clés et la mobilisation de ressources professionnelles ont permis de mobiliser d'autres unités. Mentionnons par exemple la mise en place au MELS d'un comité intersectoriel qui a favorisé l'appropriation de la démarche se rapportant à l'élaboration du plan d'action. De fait, cette élaboration a contribué à sensibiliser et à mobiliser de nouvelles personnes et de nouvelles unités administratives au sein de l'organisation. Quant à la participation à une plus grande échelle du personnel et des parties prenantes, notamment par des activités de sensibilisation, elle est généralement prévue lors de la phase de mise en œuvre des plans d'action.

Responsabilités attribuées à des personnes clés.

Développement des compétences et des connaissances

- 4.117** Le MDDEP a joué un rôle central dans le développement des compétences et des connaissances des entités: il a notamment produit des documents préparatoires, offert de la formation ainsi que de l'accompagnement conseil. À cet égard, il a été le principal interlocuteur. Ainsi, toutes les entités visitées ont considéré que les activités de sensibilisation et la formation reçue quant à leur plan d'action ont été suffisantes. De même, le guide d'élaboration des plans d'action a été jugé utile, clair et facile à comprendre.

Rôle central du ministère dans le développement des compétences et des connaissances.

- 4.118** Les entités vérifiées ont également échangé de l'information avec d'autres entités ayant des caractéristiques organisationnelles communes. Par exemple, dans une optique de partage des connaissances ainsi que de cohérence et de complémentarité des actions, le comité de mise en œuvre du développement durable du MAPAQ a établi des liens avec la FADQ et d'autres organismes du secteur.
- 4.119** Dans toutes les entités visitées, la direction responsable de la planification stratégique a été mise à contribution pour élaborer les plans d'action. Cela n'est certes pas étranger au fait qu'une bonne partie des interventions décrites dans les plans d'action sont rattachées aux plans stratégiques en vigueur.

Analyse des objectifs de la stratégie gouvernementale

- 4.120** La stratégie gouvernementale indique, parmi les conditions de succès de sa mise en œuvre, que les objectifs de la loi seront atteints si toutes les entités ont la volonté et la capacité de remettre en question, de revoir et d'ajuster les lois, les règlements, les politiques et les programmes qu'elles administrent ainsi que les interventions qu'elles réalisent. Pour y parvenir, elles doivent planifier leurs actions conformément à cette stratégie.
- 4.121** Ainsi, il est fondamental que les entités analysent avec rigueur l'ensemble des objectifs contenus dans la stratégie gouvernementale afin de retenir ceux auxquels elles peuvent apporter une contribution significative. Nous avons donc examiné la façon dont elles s'y sont prises pour traiter les objectifs associés à la stratégie lors du choix de leurs propres objectifs.
- 4.122** De manière générale, les entités ont produit des analyses relativement aux objectifs de la stratégie gouvernementale. Cependant, la documentation que nous avons examinée et les échanges que nous avons eus n'ont pas permis à une majorité d'entités d'appuyer de manière significative leurs choix quant à leur contribution à la stratégie gouvernementale.
- 4.123** Nous avons constaté que la plupart des entités ont une propension à définir leurs objectifs et leurs actions en fonction de leurs interventions actuelles plutôt que sur la base d'une analyse préalable des objectifs de la stratégie gouvernementale. En fait, la plupart des entités visitées ont accordé une importance prédominante aux actions qu'elles accomplissaient déjà ou qu'elles avaient planifiées plutôt qu'à des actions nouvelles qu'elles auraient établies en fonction des objectifs associés à la stratégie gouvernementale. Plusieurs entités expliquent cela par le fait que leur démarche de développement durable est en cours depuis quelques années. Il devient ainsi difficile de saisir la valeur ajoutée des plans d'action dans le contexte de la stratégie gouvernementale par rapport au *statu quo*.
- 4.124** Une telle situation comporte un risque : les entités pourraient conserver leur façon de faire actuelle et ne retenir que les objectifs liés à la stratégie qui cadrent bien avec leurs activités traditionnelles. Nous croyons que cette situation est notamment liée au contenu beaucoup trop vague de la stratégie gouvernementale. De plus, le fait que les indicateurs de développement durable n'ont pas été adoptés avant la production des plans d'action n'a certes pas aidé les entités à saisir la portée exacte des objectifs de la stratégie.

Il est difficile de saisir la valeur ajoutée des plans d'action.

- 4.125** Dans le but de maximiser l'efficacité de leurs actions, les entités devront donc pousser plus loin l'analyse des objectifs associés à la stratégie gouvernementale et, au besoin, remettre en question leurs activités et leurs programmes actuels.
- 4.126** À cet égard, il faut souligner certaines initiatives prometteuses qui sortent du cadre habituel. Par exemple, Loto-Québec se distingue par la rigueur des analyses effectuées et la qualité du support documentaire lié à l'élaboration de son plan d'action. Pour ce qui est du CSPQ, la structure de gouvernance et les responsabilités de mise en œuvre sont inscrites au plan, ce qui devrait faciliter la bonification de ses actions.
- 4.127** Pour sa part, le MAPAQ a pris en considération la dimension sociale relative à la relève agricole et aux pêches dans son plan d'action. Le MELS, quant à lui, a produit un plan d'accompagnement pour des entités faisant partie du réseau, lequel leur permettra de mettre en œuvre des activités structurantes associées au développement durable. Parmi ces activités, mentionnons l'élaboration d'un guide pour créer ou adapter des situations d'apprentissage et d'évaluation qui permet d'inclure les principes de développement durable.
- 4.128** De son côté, le SCT prévoit utiliser des pratiques lui donnant la possibilité de tenir davantage compte de l'écoconditionnalité et de la responsabilité sociale dans les programmes d'aide publics. Quant à la FADQ, elle a assuré une meilleure coordination de ses efforts et de ceux d'autres entités pour implanter l'écoconditionnalité dans ses programmes de soutien.
- 4.129** Nous avons aussi constaté que les six entités vérifiées ont mis en place à divers degrés des mécanismes visant à suivre la mise en œuvre des plans d'action. Elles ont précisé les responsabilités, les cibles et les échéances relatives à ces plans, notamment en remplissant des fiches de suivi. Ces mesures devraient favoriser leur mise en œuvre.

Des mécanismes de suivi des plans d'action mis en place.

Prise en compte des principes de développement durable

- 4.130** La prise en compte des principes inclus dans la *Loi sur le développement durable* est une des mesures importantes visant à mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans les sphères d'intervention de l'administration publique et à contribuer ainsi à la réalisation du virage nécessaire au sein de la société quant aux modes de développement non viable. D'ailleurs, la stratégie gouvernementale souligne l'importance, pour les ministères et les organismes de l'État, de revoir et d'ajuster leurs instruments d'intervention, en tenant compte des principes de développement durable énoncés dans la loi.
- 4.131** Bien que l'obligation de prendre en compte les principes remonte à la promulgation de la *Loi sur le développement durable* en avril 2006, peu d'entités y étaient parvenues, de manière tangible, au moment de notre vérification. L'élaboration des plans d'action de développement durable constituait pourtant une occasion de s'approprier ces principes, mais celle-ci n'a pas été saisie.

4.132 Toutefois, des actions ont été accomplies dans certaines entités et dans certains projets pilotes. À titre d'exemple, les objectifs et les actions concernant le développement durable qui sont mentionnés dans les plans opérationnels de Loto-Québec ont été associés aux principes dès 2006-2007. À cet égard, l'entité a développé des outils tels que des grilles de travail, des fiches de suivi des actions et un programme de formation en la matière.

4.133 À l'instar de Loto-Québec, le CSPO a ciblé des actions figurant dans son plan pour prendre en compte de façon précise des principes de développement durable et les intégrer dans son processus décisionnel, ainsi que pour promouvoir ses produits et ses services auprès de la clientèle.

4.134 À l'exception de ces deux organismes, les principes de développement durable n'ont pas été considérés de manière tangible par les entités visitées. Ce constat confirme ce que nous avons observé, de façon générale, dans les 128 plans d'action qui ont été examinés. En effet, peu d'entités présentent explicitement la façon dont elles ont pris en compte les principes lors de l'élaboration de leur plan d'action.

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

Principes de développement durable peu intégrés dans les actions gouvernementales.

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

- d'aider les entités à mieux comprendre la portée exacte des objectifs contenus dans la stratégie gouvernementale ;
- de poursuivre le soutien aux entités de manière à ce qu'elles soient en mesure de prendre en compte les principes de la *Loi sur le développement durable* dans leurs principales activités.

4.137 Commentaires du ministère

« Le MDDEP entend poursuivre ses efforts en vue d'assurer l'application de la loi. Il entend poursuivre ses travaux de promotion du développement durable au sein de l'administration et dans le public en général en favorisant la concertation et la cohésion pour harmoniser les diverses interventions en la matière. »

4.138 Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré à ces recommandations.

4.139 Nous avons recommandé aux six entités vérifiées :

- de faire une analyse détaillée et documentée des objectifs liés à la stratégie gouvernementale afin d'améliorer leur contribution à l'atteinte de ceux-ci ;
- de se doter des mécanismes et des outils nécessaires à la prise en compte des principes de la *Loi sur le développement durable* dans leurs principales activités.

4.140 Commentaires du Centre de services partagés du Québec

« Le CSPQ s'est appliqué dans la rédaction de son plan d'action de développement durable 2009-2013 à maximiser l'atteinte des objectifs de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, en tenant compte autant de la mission du CSPQ que des objectifs de la stratégie. Dans ce contexte, l'analyse du CSPQ visant à identifier les objectifs de la stratégie auxquels il contribuera a été rigoureuse. D'autre part, le CSPQ vient de réaliser un autre examen détaillé des objectifs de la stratégie. L'information recueillie permettra au CSPQ d'élaborer son plan de travail 2010-2011 et, au besoin, de bonifier son plan d'action 2009-2013.

« Le CSPQ est conscient de l'importance de la prise en compte des principes de développement durable dans sa gestion. C'est pourquoi il a développé un outil spécifique qu'il verra à déployer et à appliquer dans ses décisions de 2010.

« Le CSPQ met en œuvre plusieurs gestes concrets et affecte plusieurs ressources à leur application. De plus, il poursuivra ses initiatives structurantes au moyen des outils dont il s'est doté et de ceux proposés par le MDDEP. »

4.141 Commentaires de La Financière agricole du Québec

« La Financière agricole du Québec accepte la première recommandation, et ce, dans un processus d'amélioration continue dans l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale. D'ailleurs, nous procédons actuellement à l'analyse de notre plan d'action de développement durable 2008-2013 en vue d'une mise à jour de ce dernier. Cependant, il est important de noter que contrairement à d'autres organisations, la FADQ est engagée depuis 2004 dans une démarche de développement durable et d'écoconditionnalité par son plan d'action 2004-2010. Dans l'élaboration de notre plan d'action 2008-2013, nous avons tenu compte à la fois du plan d'action 2004-2010, du plan de développement 2006-2009 et du plan d'affaires 2008-2009 de La Financière agricole. Cette prise en compte visait à assurer la poursuite des actions engagées en matière de développement durable et également, s'assurer que les mesures prévues au plan d'action 2008-2013 contribuent aux objectifs de la stratégie gouvernementale en continuité avec l'historique de la FADQ en cette matière. Donc, le travail a été fait avec tous ces éléments en toile de fond et les 16 objectifs du plan d'action 2008-2013 permettent de rejoindre 17 des 29 objectifs de la stratégie gouvernementale.

« La Financière agricole du Québec accepte également la deuxième recommandation. Des mécanismes ont déjà été prévus afin de prendre en compte les principes de la *Loi sur le développement durable* à l'occasion de décisions structurantes pour l'organisation. Actuellement, nous procédons au développement d'outils pour aider les gens à bien comprendre ces principes et à les intégrer dans leur processus de prise de décision. Le peu d'expertise qui existe présentement dans ce domaine d'activités rend difficile l'application concrète de ces principes. Toutefois, il est important de mentionner les efforts qui ont été faits jusqu'à maintenant par notre organisation. En effet, bien que certains principes, de par leur nature, soient plus difficiles à appliquer, d'autres sont déjà considérés de manière tangible dans notre plan d'action de développement durable 2008-2013. Par exemple, « production et consommation responsables », où plusieurs mesures concrètes ont été mises de l'avant pour réduire, réutiliser et recycler les ressources, ainsi que la « protection de l'environnement », où plusieurs gestes sont effectués pour réduire la consommation d'énergie et promouvoir l'application des mesures d'écoconditionnalité. »

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

« Le MAPAQ se consacrera prioritairement à la mise en œuvre et à la reddition de comptes relativement aux engagements pris dans le cadre de son plan d'action de développement durable. Lorsque ces engagements seront réalisés ou en bonne voie de réalisation, le MAPAQ procédera à nouveau à l'analyse des objectifs poursuivis par la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* afin d'identifier les actions possibles lui permettant d'améliorer sa contribution à l'atteinte desdits objectifs.

« En outre, le MAPAQ travaille à adapter le *Guide de prise en compte des principes de développement durable* proposé par le Bureau de coordination de développement durable du MDDEP. Ce nouvel outil ministériel servira aux personnels impliqués dans la prise de décisions structurantes, afin que l'organisation puisse prendre en compte ces principes lors de tels exercices. »

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

« Dans le cadre de son processus régulier de planification et de reddition de comptes, le ministère donnera suite à la recommandation de faire une analyse détaillée et documentée des objectifs liés à la stratégie gouvernementale, à la lumière de ce qui est fait dans les autres ministères et organismes comparables. À la suite des opérations de reddition de comptes, le ministère évaluera les résultats obtenus en fonction des engagements (actions et gestes) pris dans le cadre du plan d'action de développement durable. Le plan d'action pourra alors être bonifié et de nouvelles actions ou de nouveaux gestes novateurs pourront être proposés.

« Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport est déjà bien engagé dans la démarche de prise en compte des principes de développement durable. Il participe avec 26 autres ministères à l'élaboration d'outils et de mécanismes qui permettront aux gestionnaires et organismes de mieux prendre en compte les principes de la *Loi sur le développement durable*, de faire des choix stratégiques dans le cadre de leur mission et de contribuer plus adéquatement aux objectifs de la *Stratégie gouvernementale de développement durable*. »

4.144 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Lors de l'élaboration de son *Plan d'action de développement durable 2009-2013*, le SCT a effectué une première réflexion des affinités naturelles des objectifs liés à la stratégie gouvernementale au regard de sa mission et de ses mandats. À la suite de cette réflexion, une liste d'orientations et d'objectifs a été constituée parmi lesquels une initiative que vous avez soulignée comme étant prometteuse, soit la mise en œuvre de pratiques visant à appliquer davantage l'écoconditionnalité et la responsabilité sociale dans les programmes d'aide publics. Le SCT étant encore en apprentissage en matière de développement durable, est d'avis qu'il serait davantage profitable pour l'organisation et pour la démarche de développement durable, que pour le moment, il oriente ses énergies à la maîtrise des principes de développement durable ainsi qu'à la réalisation des orientations et objectifs qu'il s'est fixés dans son plan d'action. Il apparaît également opportun de signaler que le SCT est actuellement axé sur la mise en œuvre de son Plan d'action 2009-2013. Au fur et à mesure de sa réalisation, le SCT évaluera la possibilité de bonifier certaines actions, voire même d'en ajouter. Le SCT entend de plus accentuer l'utilisation des outils disponibles, telle une grille d'analyse, et documenter davantage ses analyses.

« Le SCT s'est engagé dans son plan d'action à prendre en compte les 16 principes dans le cadre de ses activités. Toutefois, la maîtrise de ces principes est un important corollaire à leur prise en compte et, à ce chapitre, le SCT poursuit son appropriation. Le SCT se doit donc d'informer, de sensibiliser et de former son personnel afin de susciter son adhésion au concept de développement durable et de s'assurer qu'il prendra en compte les 16 principes dans l'exercice de ses fonctions. À cet effet, le SCT s'est donné comme objectifs d'avoir sensibilisé 80 p. cent de son personnel d'ici 2011 et de s'assurer que 50 p. cent d'entre eux ont une connaissance suffisante de la démarche de développement durable pour la prendre en compte dans leurs activités régulières. En ce sens, il a déjà posé des gestes concrets, notamment une section intranet interactive dédiée au développement durable avec des capsules d'information et une formation offerte aux membres de son comité de développement durable en lien avec la prise en compte des principes. »

4.145 Commentaires de la Société des loteries du Québec

« Loto-Québec prend bonne note des recommandations formulées dans le rapport du Vérificateur général. Déjà, en 2005, la Société entamait une démarche de développement durable structurée tout en considérant les orientations gouvernementales. Dans ce contexte, nous entendons poursuivre le déploiement et la mise en œuvre des actions liées à notre mission et à notre organisation, dont plusieurs d'entre elles ont été intégrées dans notre plan d'action en adéquation avec les objectifs retenus dans ce premier plan. D'autre part, Loto-Québec poursuivra les efforts nécessaires à la bonification de ses actions et à sa contribution aux objectifs de la stratégie gouvernementale de développement durable dans une perspective d'amélioration continue.

« Loto-Québec considère que la prise en compte des principes de la *Loi sur le développement durable* a été initiée en 2006 tant dans le cadre de sa politique de développement durable que de la planification stratégique de son organisation. Dans une approche proactive, elle a veillé à utiliser les outils gouvernementaux et à prendre en compte les principes de la loi dans les actions inscrites à son *Plan d'action de développement durable 2008-2013*. De nouveaux outils ont été développés en 2009 par notre Société et un accompagnement personnalisé a été entrepris auprès de tous nos secteurs d'activité. Loto-Québec verra notamment à enrichir son programme de sensibilisation et de formation à cet égard. »

4.146 Nous tenons à signaler que les entités ont adhéré à ces recommandations.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

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

Ces critères d'évaluation prennent appui, pour la plupart, sur les exigences inscrites dans la *Loi sur le développement durable* et dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Nous nous sommes également inspirés de pratiques de saine gestion publiées par le Secrétariat du Conseil du trésor et des modalités présentées dans le *Guide d'élaboration d'un Plan d'action de développement durable*.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* rencontrent les exigences et les attentes gouvernementales relatives à la publication et au contenu des plans d'action de développement durable ainsi qu'à la reddition de comptes qui leur est associée.

Critères d'évaluation

- Les entités ont publié leur *Plan d'action de développement durable* au 31 mars 2009.
- Les entités ont indiqué dans le plan d'action leur contribution à la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, plus particulièrement quant aux orientations prioritaires et aux activités qualifiées d'incontournables.

Elles ont ainsi précisé les objectifs organisationnels poursuivis de même que les actions prévues pour les atteindre.

- Les entités ont inclus dans leur plan d'action des objectifs organisationnels clairs en lien avec la stratégie gouvernementale, des actions pertinentes, des indicateurs significatifs, des cibles réalistes ainsi que des échéances précises et ont établi les responsabilités et les ressources nécessaires à leur mise en œuvre.
- Le cas échéant, les entités ont présenté, dans une rubrique spéciale de leur rapport annuel de gestion ou d'activité 2008-2009, les informations relatives aux activités réalisées en cours d'exercice et aux objectifs gouvernementaux non retenus.

Objectif de vérification

S'assurer que les entités ont élaboré leur plan d'action de développement durable selon une démarche structurée de manière à contribuer significativement à l'application de la *Loi sur le développement durable*.

Critères d'évaluation

- Les entités ont pris les mesures requises pour développer leur capacité et mener à terme l'élaboration de leur plan d'action.
- Les entités ont procédé à l'analyse des objectifs de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* lors du choix de leurs objectifs organisationnels, en fonction de leur mission.
- Les entités ont pris en compte les principes de la *Loi sur le développement durable* dans l'élaboration de leur plan d'action.
- Les entités ont mis en place des mesures pour inciter les membres du personnel et les autres parties intéressées à participer aux étapes d'élaboration et de dévoilement de leur plan d'action.
- Les entités ont mis en place des mécanismes pour arrimer leur plan d'action à leur planification stratégique.

Objectif de vérification

S'assurer que le processus d'élaboration de la première liste des indicateurs de développement durable, coordonné par le MDDEP en collaboration avec l'ISQ, est effectué avec rigueur afin de surveiller et de mesurer les progrès réalisés au Québec en la matière.

Critères d'évaluation

- Les connaissances et les initiatives en matière d'indicateurs de développement durable, au Québec et ailleurs, ont été recensées et analysées.
- Les indicateurs ont été élaborés en concertation avec les entités de l'Administration et avec la participation des citoyens et des groupes intéressés afin de prendre en considération leurs attentes et leurs préoccupations.
- Le projet concernant la liste des indicateurs de développement durable, soumis à la consultation publique, satisfait aux principales caractéristiques que présentent des indicateurs de qualité : pertinence, précision, faisabilité, simplicité, fiabilité des sources potentielles, comparabilité.
- Un plan de travail a été établi afin de s'assurer que les systèmes de gestion et les moyens de financement sont suffisants pour recueillir, produire et diffuser les informations requises par le système d'indicateurs.

Annexe 2 – Développement durable au gouvernement du Québec (suivi)

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

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

Lors du premier suivi, soit celui effectué en 2007-2008, nous avons statué que, pour trois des sept recommandations, les progrès enregistrés étaient satisfaisants. Nos récents travaux nous ont permis d'évaluer, avec un niveau élevé d'assurance, dans quelle mesure le gouvernement avait donné suite aux quatre autres recommandations contenues dans le rapport de 2003-2004. De fait, pour une seule de ces recommandations, soit celle portant sur l'intégration du développement durable dans les processus de décision, les progrès sont jugés insatisfaisants (tableau A).

Tableau A
Suivi des recommandations

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Remarques
Intégration ministérielle*			
Intégrer le développement durable dans leurs processus de décision respectifs ou en poursuivre l'intégration.		✓	Le principal moyen mis en place pour favoriser l'intégration du développement durable dans la prise de décision est la liste des principes inclus dans la <i>Loi sur le développement durable</i> . À ce jour, bien que le gouvernement ait établi, depuis 2003-2004, un encadrement (loi, stratégie, plans d'action, indicateurs, etc.), très peu d'entités sont parvenues à intégrer ces principes dans leur processus de décision, comme cela est montré dans le présent rapport.
S'assurer que l'ensemble de leur personnel est sensibilisé au concept de développement durable, en fonction du champ d'activité et de la sphère d'influence de chacun.	✓		Tous les plans d'action de développement durable rendus publics par les entités visées par la <i>Loi sur le développement durable</i> comportent comme activité incontournable des mesures de sensibilisation et de formation du personnel.

Tableau A
Suivi des recommandations (suite)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Remarques
Reddition de comptes**			
Dresser des bilans qui rendent possible l'évaluation des progrès réalisés en matière de développement durable.	✓		La <i>Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013</i> contient des mécanismes de suivi et des bilans, lesquels sont coordonnés par le MDDEP sur la base d'objectifs, d'indicateurs et de cibles qui contribuent à évaluer les progrès.
Définir des objectifs, des cibles et des indicateurs qui permettront d'apprécier les effets de leurs actions dans ce domaine.	✓		Les ministères ayant fait l'objet de notre vérification ont produit des plans d'action de développement durable comportant des objectifs, des cibles et des indicateurs; certains de ces objectifs permettront d'apprécier les effets de leurs actions en matière de développement durable.
Nombre de recommandations	3	1	

* Les recommandations relatives à l'intégration ministérielle s'adressaient initialement aux ministères ayant fait l'objet de notre vérification.

** Initialement, la première recommandation liée à la reddition de comptes s'adressait au ministère du Conseil exécutif alors que la seconde visait les ministères ayant fait l'objet de notre vérification.

Annexe 3 – Stratégie gouvernementale et plans d'action

Le tableau qui suit met en relation les objectifs de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* et les plans d'action des entités assujetties. Les deux premières colonnes montrent le nombre d'indicateurs et de cibles qui ont été retenus pour chacun des objectifs de la stratégie gouvernementale.

Les cinq autres colonnes du tableau sont le résultat de notre analyse de 128 plans d'action publiés avant la mi-août 2009. Pour chacun des objectifs de la stratégie gouvernementale, nous avons répertorié le nombre d'entités contribuant directement à ces objectifs ainsi que le nombre d'objectifs organisationnels, d'actions, d'indicateurs et de cibles.

Les objectifs inclus dans les trois orientations prioritaires de la stratégie figurent dans les trames plus foncées. Les objectifs 1 et 6 comprennent les activités, dites incontournables, qui doivent être accomplies par toutes les entités.

Tableau A
Stratégie gouvernementale et plans d'action

Stratégie			Plans d'action				
Objectifs de la stratégie gouvernementale	Nombre d'indicateurs	Nombre de cibles	Nombre d'entités	Nombre d'objectifs organisationnels	Nombre d'actions	Nombre d'indicateurs	Nombre de cibles
1. Mieux faire connaître le concept et les principes de développement durable et favoriser le partage des expériences et des compétences en cette matière et l'assimilation des savoirs et savoir-faire qui en facilitent la mise en œuvre.	6	4	128	167	234	395	397
2. Dresser et actualiser périodiquement le portrait du développement durable au Québec.	2	2	10	10	13	16	16
3. Soutenir la recherche et les nouvelles pratiques et technologies contribuant au développement durable et en maximiser les retombées au Québec.	3	2	29	29	49	56	55
4. Poursuivre le développement et la promotion d'une culture de la prévention et établir des conditions favorables à la santé, à la sécurité et à l'environnement.	4	2	72	91	115	171	168
5. Mieux préparer les communautés à faire face aux événements pouvant nuire à la santé et à la sécurité et en atténuer les conséquences.	1	–	7	10	13	20	23
6. Appliquer des mesures de gestion environnementale et une politique d'acquisitions écoresponsables au sein des ministères et des organismes gouvernementaux.	6	7	128	142	184	406	378
7. 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.	5	4	30	36	52	79	80
8. Augmenter la part des énergies renouvelables ayant des incidences moindres sur l'environnement (biocarburants, biomasse, énergie solaire, éolien, géothermie, hydroélectricité, etc.) dans le bilan énergétique du Québec.	2	2	9	9	10	13	13
9. Appliquer davantage l'écoconditionnalité et la responsabilité sociale dans les programmes d'aide publics et susciter leur implantation dans les programmes des institutions financières.	1	–	26	26	29	33	36

Tableau A
Stratégie gouvernementale et plans d'action (suite)

Objectifs de la stratégie gouvernementale	Stratégie		Plans d'action				
	Nombre d'indicateurs	Nombre de cibles	Nombre d'entités	Nombre d'objectifs organisationnels	Nombre d'actions	Nombre d'indicateurs	Nombre de cibles
10. Fournir les repères nécessaires à l'exercice de choix de consommation responsables et favoriser au besoin la certification des produits et des services.	-	-	10	11	13	14	15
11. Révéler davantage les externalités associées à la production et à la consommation de biens et de services.	-	-	4	4	4	6	7
12. Favoriser le recours aux incitatifs économiques, fiscaux et non fiscaux, afin d'inscrire la production et la consommation de produits et de services dans une perspective de développement durable.	3	2	10	10	12	16	15
13. Améliorer le bilan démographique du Québec et de ses régions.	4	-	4	6	6	8	7
14. Favoriser la vie familiale et en faciliter la conciliation avec le travail, les études et la vie personnelle.	4	3	21	24	27	39	35
15. Accroître le niveau de vie.	2	-	8	9	15	21	22
16. Accroître la productivité et la qualité des emplois en faisant appel à des mesures écologiquement et socialement responsables.	1	-	18	19	21	24	20
17. Transmettre aux générations futures des finances publiques en santé.	1	1	12	13	16	19	17
18. Intégrer les impératifs du développement durable dans les stratégies et les plans d'aménagement et de développement régionaux et locaux.	3	2	29	32	52	71	71
19. Renforcer la viabilité et la résilience des collectivités urbaines, rurales ou territoriales et des communautés autochtones.	4	1	16	18	19	33	32
20. Assurer l'accès aux services de base en fonction des réalités régionales et locales, dans un souci d'équité et d'efficacité.	3	1	21	23	26	42	35

Tableau A
Stratégie gouvernementale et plans d'action (suite)

Objectifs de la stratégie gouvernementale	Stratégie		Plans d'action				
	Nombre d'indicateurs	Nombre de cibles	Nombre d'entités	Nombre d'objectifs organisationnels	Nombre d'actions	Nombre d'indicateurs	Nombre de cibles
21. Renforcer la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel et scientifique.	1	1	27	30	41	75	76
22. Assurer la protection et la mise en valeur du patrimoine et des ressources naturelles dans le respect de la capacité de support des écosystèmes.	6	3	13	15	27	40	39
23. Intensifier la coopération avec les partenaires nationaux et internationaux sur des projets intégrés de développement durable.	2	–	19	20	23	34	24
24. Accroître l'implication des citoyens dans leur communauté.	3	1	31	34	39	55	54
25. Accroître la prise en compte des préoccupations des citoyens dans les décisions.	1	1	27	30	33	40	36
26. Prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.	5	3	27	31	42	58	54
27. Accroître la scolarité, le taux de diplomation et la qualification de la population.	3	1	7	7	9	14	15
28. Accroître la participation à des activités de formation continue et la qualification de la main-d'œuvre.	4	3	13	13	15	19	17
29. Soutenir les initiatives du secteur de l'économie sociale visant l'intégration durable en emploi des personnes éloignées du marché du travail.	–	–	4	4	6	6	6
Total	80	46		873	1 145	1 823	1 763

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 5

Suivi d'une vérification
de l'optimisation des ressources



Table des matières

Paragraphe

Introduction	5.1.1
Services d'eau et pérennité des infrastructures	5.2.1
Conclusions générales	5.2.6
Rôle et interventions du ministère	5.2.9
Connaissance de l'état des infrastructures	5.2.19
Conseils, outils et partage des bonnes pratiques	5.2.28
Gestion municipale à l'égard des infrastructures	5.2.40
Engagements gouvernementaux	5.2.50

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

Abréviations et sigles

MAMROT Ministère des Affaires municipales,
des Régions et de l'Occupation
du territoire

PNE Politique nationale de l'eau

Introduction

- 5.1.1** 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 d'un suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées.
- 5.1.2** Cet exercice vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisons état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.
- 5.1.3** 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 adéquats 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.
- 5.1.4** 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.
- 5.1.5** Le tableau 1 présente le suivi dont traite le présent tome, avec la référence à la vérification initiale.

Tableau 1
Suivi dont traite le présent tome

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Services d'eau et pérennité des infrastructures	2004-2005, tome I, chapitre 2

- 5.1.6** Nous avons donc effectué le suivi de sept recommandations. Nous avons constaté que des progrès satisfaisants ont été réalisés, c'est-à-dire que ces recommandations ont été complètement ou largement appliquées, dans 71 p. cent des cas. De plus amples détails sont fournis dans la section suivante.

Services d'eau et pérennité des infrastructures

Travaux effectués auprès du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire¹

Équipe :

Maryse Fournier
Directrice de vérification
Julien Larocque
Christian Villeneuve

- 5.2.1** Les questions du vieillissement des infrastructures relatives à l'eau² et les besoins financiers considérables liés à leur entretien et à leur renouvellement constituent des sujets d'actualité depuis longtemps. À cet égard, plusieurs programmes d'assistance financière destinés aux municipalités ont été mis en place par le gouvernement dès les années 70 et le sont encore aujourd'hui. Au moment de la vérification initiale, les deux principaux programmes étaient les suivants : le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ), adopté en 1978, et le Programme d'assainissement des eaux municipales (PADEM), mis en place en 1995.
- 5.2.2** Depuis 2005, de nouveaux programmes ont vu le jour et certains ont été renouvelés. Le tableau 1 présente les principaux programmes de soutien financier touchant de près aux infrastructures liées à l'eau potable et aux eaux usées, la période couverte par le programme ainsi que les sommes en cause.

Tableau 1
Principaux programmes de soutien financier depuis 2005

Programme de soutien financier	Financement du gouvernement fédéral (en millions de dollars)	Financement du gouvernement provincial (en millions de dollars)	Période couverte par le programme	Part totale estimée pour les projets d'infrastructures liées à l'eau (en millions de dollars)
Programme d'infrastructures Québec-Municipalités (PIQM)*	–	1 015	À partir de 2002	700
Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR)	232	232	2005-2010	284
Transfert des revenus d'une partie de la taxe fédérale d'accise sur l'essence et contribution du gouvernement du Québec (excluant le transport en commun)	928	384	2005-2009	1 184
	1 487**	613**	2010-2013	1 785
Fonds Chantiers Canada-Québec – volets Collectivités et Grandes Villes (FCCQ)	410	410	2009-2015	656
Programme de renouvellement des conduites d'eau potable et d'eaux usées (PRECO)	350	350	2009-2010	700

* Il s'agit d'une bonification se rapportant à un programme existant avant 2005.

** La répartition du financement est estimée en fonction du programme couvrant la période 2005-2009.

Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

1. Au moment de la vérification initiale, le nom de l'entité était « ministère des Affaires municipales et des Régions ».
2. Les infrastructures relatives à l'eau incluent les installations de traitement de l'eau potable, les ouvrages d'assainissement des eaux usées ainsi que les conduites d'eau potable et d'eaux usées.

5.2.3 En 2004-2005, nous avons réalisé des travaux de vérification de l'optimisation des ressources pour voir si le gouvernement s'assurait que les investissements affectés aux infrastructures liées à l'eau étaient effectués de façon optimale afin de maintenir les acquis et de ne pas compromettre les efforts fournis. Ces travaux, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, visaient les objectifs suivants :

- déterminer si le MAMROT était en mesure de conseiller efficacement les autorités gouvernementales pour qu'elles puissent prendre des décisions optimales par rapport aux risques qui sont associés à la pérennité des infrastructures ;
- apprécier dans quelle mesure ses interventions concouraient à une saine gestion des services d'eau et des infrastructures par les municipalités ;
- évaluer s'il assurait le suivi des engagements gouvernementaux en matière de gestion des services d'eau et de pérennité des infrastructures.

5.2.4 Lors de la vérification initiale, nous avons constaté que :

- le rôle du MAMROT à l'égard de la gestion municipale des services d'eau et des infrastructures s'y rattachant n'était pas bien compris de tous et que la nature de ses interventions devait être révisée ;
- le peu d'information sur l'état réel des conduites souterraines d'eau nuisait à une juste appréciation des risques associés à leur pérennité ;
- les conseils du MAMROT auprès des municipalités auraient pu être plus efficaces quant à l'établissement d'un diagnostic de la situation, au calcul du coût de l'eau et, enfin, à l'élaboration de plans d'intervention à long terme ;
- l'évaluation de la gestion municipale des infrastructures liées à l'eau n'était pas suffisamment orientée vers leur pérennité ;
- la prise en charge des engagements de la Politique nationale de l'eau (PNE) qui sont sous la responsabilité du ministère n'était pas clairement définie.

5.2.5 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2004-2005 auprès du MAMROT. Nos travaux ont été réalisés en 2009 et ont pris fin en octobre. Nous avons fait le suivi de l'ensemble des recommandations formulées au moment de la vérification initiale. Nos travaux s'appuient principalement sur le résultat d'entrevues réalisées auprès de représentants du ministère et sur l'analyse des documents pertinents.

Conclusions générales

5.2.6 Nos travaux révèlent que, pour cinq des sept recommandations, les progrès enregistrés sont satisfaisants. Ainsi, en s'associant à la réalisation d'événements où les intervenants municipaux sont conviés, le MAMROT a saisi des occasions de faire connaître son rôle à l'égard de la gestion des services d'eau et des infrastructures. Il a également mené des actions visant à adapter la nature et la portée de ses interventions. À titre d'exemple, la mise en place de divers critères dans ses programmes d'assistance financière lui permet de tenir compte de caractéristiques spécifiques de certaines municipalités. Par ailleurs, il a développé et diffusé un certain nombre d'outils, tels que des guides et des modèles, pour aider les municipalités à mieux connaître l'état de leurs infrastructures et à élaborer leurs plans d'intervention. Par conséquent, les informations contenues dans ces plans lui ont permis d'améliorer son niveau de connaissance des réseaux d'aqueduc et d'égout.

Progrès satisfaisants pour cinq des sept recommandations.

5.2.7 En ce qui concerne les deux autres recommandations, nous sommes d'avis que les actions entreprises n'ont pas été suffisantes pour corriger les lacunes soulignées dans notre vérification initiale. Ainsi, nous invitons le ministère à poursuivre ses efforts afin de déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et d'en faire le suivi. Nous rappelons au MAMROT l'importance d'encadrer la mise en œuvre des engagements de la PNE dont il est responsable.

5.2.8 Le tableau 2 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des sept recommandations.

Tableau 2
Suivi des recommandations

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Rôle et interventions du ministère		
S'assurer que tous les intervenants ont une compréhension uniforme du rôle qu'il doit jouer à l'égard de la gestion des services d'eau et des infrastructures qui y sont liées.	✓	
Accroître ses efforts afin d'adapter la nature et la portée de ses interventions à l'évolution du contexte ainsi qu'aux risques inhérents, et ce, dans une optique de recherche de solutions à long terme.	✓	
Connaissance de l'état des infrastructures		
Améliorer son niveau de connaissance de l'état des infrastructures municipales dans le domaine de l'eau de façon à remplir son rôle conseil auprès du gouvernement.	✓*	
Conseils, outils et partage des bonnes pratiques		
Continuer à améliorer la connaissance qu'a l'ensemble des municipalités des outils qui existent [...] de même que des initiatives prises par certaines d'entre elles à l'égard de la gestion des services d'eau.	✓	
Accroître son soutien auprès des municipalités dans la mise en œuvre des moyens permettant de connaître l'état des infrastructures, de déterminer le coût complet de l'eau et d'élaborer des plans directeurs d'intervention.	✓**	
Gestion municipale à l'égard des infrastructures		
Déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et d'en faire le suivi de façon à prendre les mesures qui s'imposent au besoin.		✓
Engagements gouvernementaux		
Relativement aux engagements de la Politique nationale de l'eau dont il est responsable :		
- compléter sa planification stratégique en mettant en évidence les enjeux et les impacts liés à ces engagements ; - mettre à jour un plan d'action détaillé qui est en lien avec sa planification stratégique et qui précise les objectifs à atteindre, les priorités, l'échéancier, les responsabilités de même que les ressources nécessaires ; - suivre l'atteinte de l'ensemble des objectifs retenus à l'aide des indicateurs et des informations de base nécessaires.		✓
Total des recommandations	5	2
Pourcentage des recommandations	71 %	29 %

* Le ministère devra terminer la compilation des données sur l'état des conduites d'eau potable et d'eaux usées et mettre à jour les données qu'il détient en matière d'infrastructures liées à l'eau afin d'avoir un portrait complet de la situation. Nous continuerons à porter une attention particulière à ces éléments.

** Le ministère devra poursuivre ses efforts pour soutenir les municipalités dans la connaissance des coûts complets de l'eau. Ce volet sera suivi de près.

Rôle et interventions du ministère

- 5.2.9** La gestion des infrastructures municipales est caractérisée par un partage des responsabilités entre les municipalités et le MAMROT. Les municipalités sont responsables, au premier chef, d'assurer la pérennité des infrastructures liées à l'eau. Pour sa part, le MAMROT doit veiller à la bonne administration du système municipal du Québec dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens.
- 5.2.10** Nous sommes d'avis qu'il est important pour le ministère de s'assurer que tous les intervenants ont une compréhension uniforme de son rôle à l'égard de la gestion municipale des services d'eau et des infrastructures. Il est tout aussi nécessaire que le MAMROT revoie et adapte au besoin la nature de ses interventions afin d'assumer le mieux possible l'ensemble de ses responsabilités dans ce domaine.
- 5.2.11** Lors de la vérification initiale, nous avons relevé que le rôle du MAMROT n'était pas compris de la même façon par tous les intervenants, les attentes à son endroit différaient d'une municipalité à l'autre et la nature des interventions du ministère était restée sensiblement la même malgré l'évolution du contexte. En outre, les interventions étaient peu modulées en fonction des risques découlant de caractéristiques spécifiques des municipalités, telles que leur taille ou leur capacité financière.
- 5.2.12** Les intervenants du monde municipal reprochaient au ministère la lourdeur des procédures administratives, la rigidité des moyens pour la réalisation de projets admissibles aux programmes et la longueur des délais, notamment pour le traitement des demandes de subventions.
- 5.2.13** Nous avons recommandé au ministère :
- de s'assurer que tous les intervenants ont une compréhension uniforme du rôle qu'il doit jouer à l'égard de la gestion des services d'eau et des infrastructures qui y sont liées ;
 - d'accroître ses efforts afin d'adapter la nature et la portée de ses interventions à l'évolution du contexte ainsi qu'aux risques inhérents, et ce, dans une optique de recherche de solutions à long terme.
- 5.2.14** Depuis notre vérification réalisée en 2004-2005, le MAMROT a saisi des occasions de faire connaître son rôle à l'égard de la gestion des services d'eau et des infrastructures, notamment lors d'événements regroupant des intervenants du monde municipal. Il a de plus profité de la mise en place de nouveaux programmes de soutien financier au cours des dernières années pour aborder son rôle dans ses relations avec les municipalités. Son site Web constitue un autre moyen de communication utilisé par le MAMROT.
- Le ministère a saisi des occasions de faire connaître son rôle.**
- 5.2.15** La nature et la portée des interventions du MAMROT ont évolué depuis la vérification initiale. Les nouveaux programmes offerts aux municipalités contiennent des critères qui permettent de tenir compte de certaines caractéristiques spécifiques des municipalités. Par exemple, alors qu'un programme propose une contribution financière accessible à toutes les municipalités selon la taille de leur population, d'autres programmes permettent d'ajuster le montant de la contribution en fonction de la capacité financière de la municipalité.

- 5.2.16** En 2008, le ministère a commandé à une firme externe la réalisation d'un sondage sur les besoins, les attentes et la satisfaction de sa clientèle. Ce dernier a été acheminé à plus de 450 intervenants du milieu municipal en provenance de toutes les régions administratives. Les résultats montrent une amélioration par rapport au sondage de 2004, notamment quant à la lourdeur administrative et à la longueur des délais. Par exemple, le taux de satisfaction atteint plus de 80 p. cent en ce qui a trait aux questions relatives à la rapidité du traitement des demandes d'information et d'aide technique, ainsi que pour la simplicité des procédures visant à obtenir un produit ou un service.
- 5.2.17** Enfin, le Plan québécois des infrastructures, intitulé *Des fondations pour réussir*, a été lancé en octobre 2007 et prévoit des investissements à réaliser sur un horizon de 15 ans. Pour la période allant de 2007 à 2012, ceux-ci sont de l'ordre de 3,2 milliards de dollars pour les infrastructures municipales. Parallèlement, la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* a été adoptée en décembre 2007. Cette loi a pour objectif de « s'assurer que les investissements de l'État dans les infrastructures publiques soient faits conformément aux meilleures pratiques de gestion et de manière transparente et qu'il y ait une répartition adéquate de ces investissements entre ceux relatifs à l'entretien des infrastructures et ceux relatifs à leur développement ». À cette fin, la loi prévoit le dépôt annuel à l'Assemblée nationale d'un budget d'investissement pluriannuel qui doit comprendre les sommes allouées à l'entretien et à la résorption du déficit d'entretien, ainsi qu'au développement des infrastructures publiques. La possibilité pour les municipalités d'avoir accès à un budget d'investissement sur un horizon à long terme favorise une meilleure planification de leur part.
- Investissements prévus sur un horizon de 15 ans.**
- 5.2.18** Nos travaux permettent donc de conclure que le ministère a enregistré des progrès satisfaisants en ce qui concerne les recommandations portant sur son rôle et sur ses interventions.

Connaissance de l'état des infrastructures

- 5.2.19** Devant les défis que représente la gestion des infrastructures municipales, il est primordial que le gouvernement dispose de toute l'information nécessaire à une prise de décision éclairée. Ayant la charge de conseiller le gouvernement sur les questions municipales, le MAMROT doit évaluer les risques associés à la détérioration ou au non-renouvellement des infrastructures. En outre, l'appréciation des besoins d'investissements doit prendre appui sur une connaissance générale de l'état des infrastructures afin de déterminer les priorités d'action et d'évaluer le rythme d'intervention nécessaire.
- 5.2.20** Nos travaux de 2004-2005 avaient permis de constater que le niveau de connaissance de l'état des infrastructures liées à l'eau, de même que des risques et des impacts qui leur sont associés, était insuffisant même si les problèmes de vieillissement de ces infrastructures existaient depuis longtemps.
- 5.2.21** Nous avons recommandé au ministère d'améliorer son niveau de connaissance de l'état des infrastructures municipales dans le domaine de l'eau de façon à remplir son rôle conseil auprès du gouvernement.

- 5.2.22** Le ministère a mis en place des mécanismes visant à améliorer ses connaissances à l'égard de l'état des infrastructures. Depuis 2005, il exige un plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout de la part des municipalités qui bénéficient d'une aide financière pour la réalisation de travaux de réfection de leurs réseaux souterrains. Cette exigence ne s'applique pas si la municipalité présente un rapport certifiant le bon état ou, à l'opposé, la vétusté de son réseau.
- Un plan d'intervention est maintenant exigé des municipalités.**
- 5.2.23** Le plan demande notamment les informations suivantes : les taux de fuites, la consommation d'eau potable, l'état de dégradation des conduites, le montant des investissements recommandés pour les cinq prochaines années, et ce, afin de déterminer les priorités parmi les travaux à effectuer. Selon une compilation du MAMROT, sur les 892 municipalités ayant un réseau d'aqueduc et d'égout, 744 lui avaient remis, en décembre 2009, leur plan d'intervention ou un rapport certifiant le bon état ou la vétusté de leur réseau.
- 5.2.24** Au cours des derniers mois, le ministère a entrepris des travaux d'analyse des informations fournies par les municipalités dans leur plan d'intervention. Des travaux restent à faire pour compléter certaines données.
- 5.2.25** Pour répondre aux exigences de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*, le ministère a élaboré un cadre de gestion pour les infrastructures. Actuellement, ce document présente un portrait des infrastructures liées à l'eau – approvisionnement et traitement de l'eau potable, assainissement des eaux usées, réseaux souterrains de distribution d'eau potable et de collecte des eaux usées – qui repose sur des informations provenant de différentes sources, dont certaines demandent à être mises à jour. Ainsi, les récents travaux du ministère ne se reflètent pas encore dans ce document. Plus particulièrement, la principale étude scientifique réalisée à l'échelle du Québec pour estimer les besoins d'investissements en infrastructures liées à l'eau remonte à plus de 10 ans, soit à 1996-1997. Le ministère a l'intention de mettre à jour et de compléter ces informations. On peut également espérer que les nouvelles informations issues des plans d'intervention pourront à terme améliorer le portrait de la situation.
- 5.2.26** En tenant compte des faits constatés jusqu'à présent et sur la base des intentions exprimées par le MAMROT, nous considérons que les progrès réalisés à l'égard de cette recommandation sont satisfaisants.
- 5.2.27** Nous tenons toutefois à souligner l'importance que le ministère complète et analyse les données des plans d'intervention, pour qu'il soit en mesure d'améliorer ses conseils auprès du gouvernement en la matière.
- Les données devront être complétées.**

Conseils, outils et partage des bonnes pratiques

5.2.28 Pour les municipalités, la gestion des services d'eau représente de grands défis, tant sur le plan budgétaire qu'en ce qui a trait à la connaissance adéquate de l'état des infrastructures. Le MAMROT a un rôle important à jouer pour les appuyer afin qu'elles soient en mesure de prendre les meilleures décisions. Lors des travaux initiaux, nous avons constaté que les outils développés et diffusés par le ministère – tels que des guides et des modèles – n'étaient pas suffisamment connus et utilisés par les municipalités. Nous avons aussi relevé qu'une bonne manière pour le MAMROT de soutenir les municipalités serait de promouvoir et de partager les bonnes pratiques au regard des nouvelles technologies et des façons de faire.

5.2.29 Nos rencontres auprès des municipalités avaient aussi fait ressortir des besoins prioritaires nécessitant un meilleur appui de la part du MAMROT. Les principaux constats à cet effet étaient les suivants :

- La connaissance que les municipalités avaient de l'inventaire de leurs infrastructures souterraines (conduites d'eau potable et d'eaux usées) et de l'état de celles-ci était parcellaire. De plus, la précision et la qualité des informations que possédaient celles que nous avons visitées variaient beaucoup de l'une à l'autre.
- L'information disponible pour calculer le coût de l'eau entraînait une sous-évaluation de celui-ci.
- Les municipalités avaient encore des efforts à faire pour se doter d'un plan d'intervention qui leur permettrait d'avoir une vue d'ensemble par rapport aux décisions à prendre quant aux interventions nécessaires à court, à moyen et à long terme.

5.2.30 Nous avons recommandé au ministère :

- de continuer à améliorer la connaissance qu'a l'ensemble des municipalités des outils qui existent [...] de même que des initiatives prises par certaines d'entre elles à l'égard de la gestion des services d'eau ;
- d'accroître son soutien auprès des municipalités dans la mise en œuvre des moyens permettant de connaître l'état des infrastructures, de déterminer le coût complet de l'eau et d'élaborer des plans directeurs d'intervention.

5.2.31 Depuis la vérification de 2004-2005, le MAMROT a diffusé des informations aux représentants municipaux relativement aux outils développés dans son site Internet, tels que le *Guide méthodologique pour la recherche et l'élimination des raccordements inversés dans les réseaux de collecte d'eaux usées municipales* et le *Guide d'élaboration d'un plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout*. Le ministère présente aussi ces outils lors d'événements regroupant des représentants municipaux auxquels il participe. De plus, il favorise le partage d'initiatives et de bonnes pratiques au sein des municipalités en s'associant à la réalisation d'événements où elles sont conviées.

De nouveaux outils sont diffusés aux municipalités.

- 5.2.32** Pour soutenir les municipalités en ce qui a trait à la connaissance de l'inventaire et de l'état de leurs infrastructures souterraines, le ministère a élaboré et diffusé des guides sur le sujet au cours des dernières années. Il a aussi introduit dans les critères d'admissibilité de ses programmes d'infrastructures des conditions liées à la production d'un plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout par la municipalité qui demande une subvention en la matière.
- 5.2.33** De plus, les liens que le ministère a tissés avec certains acteurs du domaine lui permettent d'améliorer la diffusion des connaissances. Par exemple, depuis 2005, le MAMROT a signé des ententes avec le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU)³ concernant plusieurs travaux à réaliser. Ces travaux touchent notamment à la réalisation de devis techniques de réhabilitation et d'auscultation⁴, de travaux de veille et de guides de meilleures pratiques. En agissant sur plusieurs fronts, le ministère contribue à ce que les municipalités améliorent leurs connaissances.
- 5.2.34** Afin de gérer adéquatement la ressource en eau, la connaissance du coût complet de l'eau est cruciale. Toutefois, il s'agit d'un volet qui nécessite encore des améliorations. Un engagement de la PNE – dont le MAMROT est responsable – porte sur le développement d'un outil permettant d'établir le coût de revient des services d'eau, et ce, pour 2003. Au moment de la vérification initiale, le ministère n'avait pas donné suite à cet engagement.
- Le coût complet de l'eau: un volet à améliorer.**
- 5.2.35** Actuellement, le ministère considère que les indicateurs de gestion municipaux qui ont été développés par un groupe de travail formé d'experts, de représentants du monde municipal et du MAMROT sont suffisants pour le calcul du coût de l'eau. Nous avons relevé le caractère incomplet de ces indicateurs dans notre rapport de 2004-2005 : « Puisqu'ils sont alimentés au moyen de l'information actuellement disponible, ils ne présentent que le résultat des dépenses nettes effectuées, ce qui est différent du coût complet de l'eau. La diffusion de ces indicateurs devra être accompagnée d'explications adéquates quant à la façon de les interpréter, sinon l'on risque d'entretenir la confusion relativement au coût complet de l'eau. »
- 5.2.36** Pour pallier les lacunes constatées lors de la vérification initiale, des modifications ont été apportées à certains indicateurs, notamment en ce qui concerne les subventions qui ne sont plus déduites du calcul. Un guide a aussi été rendu disponible aux municipalités pour les aider en ce qui a trait à l'imputation de dépenses devant être attribuées au coût de l'eau, mais qui sont inscrites sous d'autres postes des rapports financiers.
- 5.2.37** Actuellement, les résultats des indicateurs de gestion municipaux permettent aux municipalités de suivre leur évolution dans le temps et de se comparer quant aux dépenses affectées à l'approvisionnement, au traitement et aux réseaux de distribution pour ce qui concerne l'eau potable ainsi qu'au traitement et à la collecte des eaux usées. Toutefois, cette façon de faire ne permet pas de calculer un coût complet de l'eau. Le coût ainsi calculé ne considère pas certains frais, tels ceux reliés au financement ainsi que ceux rattachés à la protection des sources d'eau.

3. Ce centre est un réseau d'expertise et de référence travaillant à la pérennité des infrastructures municipales.

4. L'auscultation des réseaux permet de poser un diagnostic sur l'état des conduites d'eau.

- 5.2.38** De façon générale, les progrès sont jugés satisfaisants à l'égard de la recommandation formulée.
- 5.2.39** Toutefois, nous incitons le ministère à poursuivre ses efforts pour soutenir les municipalités en ce qui a trait à la connaissance du coût complet de l'eau, car il s'agit du seul moyen pour les citoyens de prendre conscience du coût réel de cette précieuse ressource.

Gestion municipale à l'égard des infrastructures

- 5.2.40** Étant donné que plusieurs municipalités bénéficient de subventions gouvernementales substantielles en ce qui concerne les infrastructures liées à l'eau, et compte tenu des enjeux financiers, sociaux et environnementaux en cause, le MAMROT doit évaluer la qualité de la gestion municipale de ces infrastructures. Pour ce faire, il doit savoir, sur une base régulière, si les actions réalisées par les municipalités sont suffisantes pour assurer la pérennité des infrastructures et éviter d'alourdir le déficit d'entretien qui sera légué aux générations futures.
- 5.2.41** Lors de la vérification initiale, les informations dont disposait le ministère ne lui permettaient pas de savoir dans quelle mesure les municipalités procédaient à un examen régulier de leurs réseaux d'aqueduc et d'égout ainsi qu'à l'entretien nécessaire de ceux-ci. Les indicateurs développés à l'époque portaient, entre autres, sur le nombre de bris d'aqueduc et les dépenses effectuées relativement aux services d'eau, ce qui était insuffisant pour évaluer la qualité de la gestion des infrastructures dans une optique de durabilité des actifs.
- 5.2.42** Même si le ministère possédait alors certaines informations concernant les sommes investies en infrastructures, ces informations ne permettaient pas d'évaluer si les investissements étaient suffisants pour assurer la pérennité des infrastructures. Les informations disponibles provenaient des rapports financiers et ne concernaient que les dépenses effectuées. Il s'avérait donc essentiel que le ministère détermine les indicateurs permettant de juger de la qualité de la gestion municipale des infrastructures.
- 5.2.43** Rappelons que le ministère possédait toutefois une bonne connaissance des ouvrages d'assainissement des eaux, car il effectuait un suivi régulier du degré de respect des exigences auxquelles ces ouvrages étaient soumis.
- 5.2.44** Nous avons recommandé au ministère de déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et d'en faire le suivi de façon à prendre les mesures qui s'imposent au besoin.
- 5.2.45** Depuis la vérification initiale, le ministère a obtenu, à l'aide des plans d'intervention déposés par les municipalités, des données quant à l'état des conduites d'eau potable et d'égout. Certaines informations de ces plans ont alors été compilées dans une base de données.

- 5.2.46** À cet égard, le ministère a récemment effectué une analyse des informations inscrites dans cette base de données. Les résultats de cette analyse indiquent que certains champs devront être complétés, les municipalités n'ayant pas fourni toutes les informations demandées. En outre, 148 municipalités ayant un réseau d'aqueduc et d'égout n'avaient pas déposé au ministère leur plan d'intervention, ni un rapport certifiant le bon état ou la vétusté de leur réseau.
- 5.2.47** Le ministère dispose maintenant de données, comme celles relatives à l'état des réseaux municipaux, aux investissements, aux taux de fuites, aux dépenses liées à l'eau, etc. Certaines informations devront toutefois être complétées et mises à jour. De plus, il n'a pas établi parmi toutes ces données quels sont les indicateurs clés qui lui permettraient d'apprécier, avec plus de justesse et sur une base régulière, la gestion municipale des infrastructures liées à l'eau et ainsi, de détecter les situations à risque en matière de pérennité des infrastructures.
- 5.2.48** En conséquence, nos travaux nous amènent à conclure que les progrès du ministère sont insatisfaisants.
- 5.2.49** Nous réitérons au ministère l'importance de déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et d'en faire le suivi de façon à prendre les mesures qui s'imposent au besoin.

Des indicateurs clés sont à définir pour apprécier la gestion municipale.

Engagements gouvernementaux

- 5.2.50** Déposée à l'automne 2002, la PNE trace les grandes orientations servant à guider les actions gouvernementales pour les dix années suivantes. Le MAMROT est responsable, pour sa part, de plusieurs des engagements de cette politique qui se regroupent sous différentes thématiques :
- assurer une eau potable de qualité et sécuritaire ;
 - compléter l'assainissement municipal ;
 - assurer la pérennité des infrastructures municipales ;
 - améliorer la gestion des services d'eau.
- 5.2.51** Étant donné la portée de ce document, il était important que le ministère intègre les enjeux de cette politique dans sa planification stratégique, qu'il établisse un plan d'action réaliste en fonction des engagements retenus et des ressources disponibles et qu'il effectue un suivi régulier des progrès accomplis afin d'en rendre compte au moment opportun.
- 5.2.52** Les travaux réalisés en 2004-2005 soulignaient l'importance de préciser et de justifier, dans la planification stratégique du ministère, le degré de priorité qu'il veut accorder aux 14 engagements de la PNE dont il est responsable, afin de réduire les risques qu'ils ne soient pas réalisés ou que leur mise en œuvre soit retardée par rapport aux échéances fixées. Le ministère n'avait alors pas établi clairement les priorités ni précisé les ressources qu'il entendait y consacrer. On notait aussi des reports répétés d'échéances quant aux différents projets de plan d'action, ce qui nuisait à la mise en œuvre de la PNE.

5.2.53 Enfin, pour évaluer l'atteinte des résultats liés aux 14 engagements dont il est responsable, le MAMROT avait dressé une liste d'indicateurs. Il ne disposait toutefois pas des informations de base nécessaires pour alimenter ces indicateurs et ainsi, apprécier correctement la situation. C'était le cas notamment en ce qui concerne le taux de réduction de la fréquence des débordements en temps de pluie ou, encore, le taux de renouvellement des réseaux.

5.2.54 Nous avons recommandé au ministère, relativement aux engagements de la Politique nationale de l'eau dont il est responsable :

- de compléter sa planification stratégique en mettant en évidence les enjeux et les impacts liés à ces engagements ;
- de mettre à jour un plan d'action détaillé qui est en lien avec sa planification stratégique et qui précise les objectifs à atteindre, les priorités, l'échéancier, les responsabilités de même que les ressources nécessaires ;
- de suivre l'atteinte de l'ensemble des objectifs retenus à l'aide des indicateurs et des informations de base nécessaires.

5.2.55 Le plan stratégique 2009-2013 du MAMROT présente sept actions déterminantes. L'une d'elles expose un plan d'investissement pour le maintien des actifs, la résorption du déficit d'entretien et la mise aux normes des infrastructures municipales d'eau potable et d'égout. De façon globale, ces investissements pourraient permettre au ministère de réaliser les engagements de la PNE dont il est responsable. Toutefois, depuis la vérification initiale, il n'a toujours pas précisé, dans un plan d'action pour l'ensemble de ces engagements, les actions prioritaires, les indicateurs, les échéances et les ressources à y consacrer.

Toujours pas de plan d'action précisant les priorités.

5.2.56 Ainsi, les risques de ne pas mener à terme chacun des engagements de la PNE sont encore présents, d'autant plus que nous observons des reports répétés des échéances. D'ailleurs, le dernier bilan annuel relatif à la mise en œuvre de la PNE, publié par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, montre que seulement 11 des 35 actions en lien avec les engagements dont le MAMROT est responsable sont accomplies. De plus, ce dernier ne détient pas toutes les informations quant aux indicateurs lui permettant d'effectuer un suivi régulier des progrès réalisés ; le dernier bilan de la PNE indique un résultat « indéterminé » en ce qui concerne 7 des 20 indicateurs présentés.

5.2.57 De son côté, le MAMROT considère que le cadre de gestion et les plans d'investissement en infrastructures qui ont été produits à la suite de l'adoption, en décembre 2007, de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* constituent le plan d'action servant à mettre en œuvre les engagements de la PNE. À notre avis, ni le cadre de gestion ni les plans d'investissement ne précisent les actions à mener pour chacun des engagements de la PNE dont le ministère est responsable. Les plans d'investissement présentent essentiellement les sommes qui seront investies en infrastructures, mais pas les priorités, ni l'échéancier, ni les ressources requises.

5.2.58 Nos travaux de suivi nous amènent à conclure que les progrès réalisés sont insatisfaisants par rapport à notre recommandation portant sur la mise en œuvre de la PNE et le suivi du degré d'atteinte des engagements dont le MAMROT est responsable. Nous réitérons au ministère l'importance d'encadrer et de suivre sa mise en œuvre.

5.2.59 Commentaires du ministère

« Depuis la publication du rapport de 2004-2005 du Vérificateur général du Québec (VGQ) sur les services d'eau et la pérennité des infrastructures, le MAMROT a pris des mesures pour conseiller le gouvernement dans ses décisions quant aux infrastructures municipales liées à l'eau, pour assurer le suivi de ses engagements en gestion des services d'eau et en pérennité des infrastructures municipales liées à l'eau, et pour évaluer si ses interventions concourent à une saine gestion de ces services et de ces infrastructures. Le MAMROT complétera sa collecte de données sur les infrastructures liées à l'eau, développera des indicateurs clés et créera un tableau de bord pour optimiser la gestion de ces infrastructures par les municipalités. Le MAMROT élaborera aussi un plan d'action et en assurera le suivi par l'entremise de son comité de vérification afin de donner suite adéquatement aux observations du VGQ.

« Terminer la compilation des données sur l'état des conduites d'eau potable et d'eaux usées et mettre à jour les données qu'il détient en matière d'infrastructures liées à l'eau.

Le MAMROT possède des données sur les infrastructures municipales liées à l'eau, il les complétera et les analysera pour avoir un portrait global de ces infrastructures, comme le recommande le VGQ. Au 1^{er} février 2010, le MAMROT suivait la performance de 768 stations municipales de traitement des eaux usées et de 4 336 ouvrages de surverse. À cette date, il avait aussi reçu, d'autant de municipalités, 794 plans d'intervention ou attestations de vétusté ou de bon état pour le renouvellement, ou non, de leurs conduites d'eau potable ou d'égout, ou les deux, par rapport aux 892 municipalités possédant de telles conduites.

« Poursuivre ses efforts pour soutenir les municipalités dans la connaissance des coûts complets de l'eau.

Le MAMROT a développé et revu, avec le milieu municipal, six indicateurs de gestion municipaux associés aux coûts des services d'eau calculés à partir des dépenses généralement reconnues au plan comptable et provenant des états financiers des municipalités. Le VGQ recommande que le MAMROT poursuive ses efforts pour connaître les coûts complets de l'eau. Bien que cet exercice demeure complexe, le MAMROT poursuivra ses recherches pour déterminer les autres coûts à intégrer dans le calcul de ces coûts.

« Poursuivre ses efforts pour déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et en faire le suivi.

Le MAMROT a accès à des données de performance des stations municipales d'assainissement, aux états financiers des municipalités, aux données des indicateurs de gestion municipaux et aux données sur l'état des conduites d'eau. Il reçoit, analyse et diffuse annuellement les résultats de son suivi de la performance des stations municipales d'assainissement des eaux usées et des ouvrages de surverse en fonction des exigences environnementales de rejet. Il reçoit annuellement, de toutes les municipalités, leurs états financiers et les données des indicateurs de gestion municipaux. Il reçoit des municipalités des plans d'intervention pour le renouvellement subventionné de leurs conduites d'eau ou des attestations de bon état ou de vétusté de ces conduites qui lui permettront, lorsque leur compilation sera complétée, d'avoir un inventaire de ces infrastructures, de connaître leur état et les coûts des travaux de remplacement. Le MAMROT développera des indicateurs clés et créera un tableau de bord pour mieux évaluer et suivre la qualité de la gestion des infrastructures municipales liées à l'eau.

« Encadrer et suivre la mise en œuvre des engagements de la PNE dont il est responsable.

Le MAMROT considère qu'il a tenu compte, dans ses priorités, des 14 engagements dont il est responsable dans le cadre de la PNE. Les axes d'intervention de ces engagements sont la mise aux normes de l'eau potable, l'assainissement des eaux usées, la pérennité des infrastructures municipales liées à l'eau et l'amélioration de leur gestion. Ces axes ont été considérés dans ses programmes d'aide financière aux infrastructures ainsi que dans le cadre de gestion et le plan quinquennal d'investissements (PQI) relatifs aux infrastructures municipales qu'il a conçus pour se conformer à la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. Le MAMROT a intégré dans sa planification stratégique 2009-2013 une action déterminante sur la mise en œuvre du PQI. Pour se conformer à la recommandation du VGQ, le MAMROT inclura dans son plan d'action ministériel ses engagements quant à la PNE et assurera le suivi de sa mise en œuvre par l'entremise de son comité de vérification. »



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'écoefficient. M. Cinq-Mars a aussi mis en place un groupe d'analyse de politiques portant sur les bâtiments durables. Dans le cadre de cette fonction, il a participé à de nombreuses rencontres internationales, notamment la conférence des parties sur le changement climatique de Kyoto (1997) et la conférence sur le transport durable de Vienne (2000).

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

M. Cinq-Mars est membre du 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 – 2010

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-58556-5

