

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

Rapport du commissaire au développement durable

CHAPITRE 5

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

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants	
Mise en contexte	5.1
Objectif et portée de nos travaux	5.8
Résultats de nos travaux	5.13
Reddition de comptes en matière de développement durable	5.15
Actions prévues et liens avec la stratégie gouvernementale	5.20
Indicateurs de mesure et cibles de résultats	5.24
Résultats obtenus	5.29
Mesure des effets	5.34
Suivi des recommandations du commissaire	5.37
Pistes d'amélioration	5.38
Constatations du commissaire sur l'application de la <i>Loi sur le développement durable</i>	5.39
Annexe 1 – Objectif de nos travaux et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Liste des membres du Comité interministériel du développement durable	

Abréviations et sigles

CIDD Comité interministériel
du développement durable

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

SCT Secrétariat du Conseil du trésor

Faits saillants

Objectif des travaux

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

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

Pour ce faire, la reddition de comptes doit :

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

Pistes d'amélioration

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pistes d'amélioration

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

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

Mise en contexte

Équipe:

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

- 5.1** Une « gouvernance fondée sur le développement durable », voilà l'objet de la *Loi sur le développement durable* qui vise à instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration¹ afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, s'inscrive dans la recherche d'un tel développement.
- 5.2** Concrètement, sa mise en œuvre s'appuie sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* et se réalise dans le respect et la prise en compte des 16 principes prévus dans la loi.
- 5.3** Le mécanisme privilégié par la loi pour mettre en œuvre la stratégie gouvernementale est l'élaboration, par les entités assujetties, d'un plan d'action de développement durable. Ce plan d'action détermine les objectifs de la stratégie que ces dernières entendent poursuivre pour contribuer à sa réalisation ainsi que les activités et les interventions qu'elles prévoient effectuer. D'ailleurs, il est indiqué dans la stratégie que « c'est avec les plans d'action de développement durable que prendra vraiment racine la démarche de développement durable ».
- 5.4** Parmi les mesures de suivi prévues dans la loi, on note les suivantes :
- les indicateurs de développement durable pour surveiller et mesurer les progrès réalisés au Québec en la matière ;
 - la reddition de comptes annuelle sur les plans d'action de développement durable pour évaluer le degré d'atteinte des résultats par chacun des ministères, des organismes et des entreprises compris dans l'Administration ;
 - le rapport du commissaire au développement durable dans lequel il fait part, au moins une fois par année, de ses constatations et de ses recommandations sur l'application de la loi.
- 5.5** Depuis l'adoption de la loi en avril 2006, différentes étapes ont été franchies. D'abord, en 2007, la stratégie a été adoptée. Ensuite, en 2009, les plans d'action et les indicateurs de développement durable ont été rendus publics. Enfin, l'année 2010 a été, pour la majorité des entités visées par la loi, celle qui les a menées à leur premier exercice de reddition de comptes relatif à leur plan d'action.
- 2010 : première reddition de comptes relative au plan d'action pour la majorité.**
- 5.6** La loi confère un rôle important au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). En fait, ce dernier assure l'application de la *Loi sur le développement durable* selon les fonctions qui lui sont attribuées par celle-ci, à savoir la promotion du développement durable, la coordination des travaux d'élaboration, de révision et de reddition de comptes de la stratégie, l'amélioration des connaissances et l'accompagnement conseil.

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

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

Objectif et portée de nos travaux

- 5.8** Dans le chapitre 4 du *Rapport du commissaire au développement durable* de 2009-2010 portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*, nous avons donné notre avis sur les deux éléments suivants :
- la rigueur du processus d'élaboration des indicateurs de développement durable afin de surveiller et de mesurer les progrès réalisés au Québec en la matière ;
 - la publication des plans d'action de développement durable des entités assujetties à la loi selon une démarche structurée qui répond aux attentes et aux exigences gouvernementales.
- 5.9** Dans le présent chapitre, nous nous sommes assurés que la reddition de comptes des entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* était de qualité quant à la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable. Pour effectuer nos travaux, nous avons consulté les documents de reddition de comptes d'un échantillon de 35 rapports annuels sélectionnés parmi ceux des membres du CIDD (voir la liste de tous les membres de ce comité à l'annexe 2).
- 5.10** Rappelons que le CIDD est l'instance privilégiée de concertation en matière de développement durable au gouvernement du Québec. Il réunit, sous l'égide du MDDEP, des représentants de tous les ministères et de certains organismes. Il soutient le MDDEP dans les mandats que lui confie la loi. À ce titre, nous considérons que ses membres sont les premiers qui devraient se sentir concernés par la démarche gouvernementale de développement durable.
- 5.11** Nos travaux se sont échelonnés de septembre 2010 à janvier 2011. Ils se rapportent principalement aux rapports annuels de gestion de 2009-2010, mais certains commentaires peuvent avoir trait à des activités antérieures. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de nos travaux et les critères d'évaluation relatifs à cette mission.
- 5.12** Comme il s'est déjà écoulé cinq ans depuis l'adoption de la loi, nous avons aussi cru opportun de faire un rappel des constatations formulées par le commissaire qui ont un lien avec le présent mandat.

Résultats de nos travaux

- 5.13** Il se dégage de nos travaux que les entités dont le rapport annuel de gestion a fait l'objet de notre échantillon ont toutes rendu compte de leur plan d'action de développement durable de manière distincte dans ce rapport. Toutefois, plusieurs n'ont pas rendu compte de tous leurs engagements initiaux et n'ont pas expliqué les raisons des changements effectués. Des lacunes ont été décelées, entre autres, quant à la mesure des indicateurs, à l'appréciation des résultats par rapport aux cibles fixées et à l'information fournie sur l'effet des actions. Par conséquent, une telle reddition de comptes ne permet pas d'apprécier de manière claire et objective :
- la contribution des entités à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable ;
 - les progrès réalisés par l'Administration en la matière.
- 5.14** Afin d'améliorer la reddition de comptes en matière de développement durable, le commissaire formule dans ce chapitre, à l'intention des entités visées par la *Loi sur le développement durable*, des pistes d'amélioration. Il est à noter que les prochaines vérifications à ce sujet viseront notamment à s'assurer que les entités ont pris en considération les pistes d'amélioration pour bonifier leur reddition de comptes. Dans le cas contraire, des recommandations leur seront transmises de manière spécifique.

Reddition de comptes en matière de développement durable

- 5.15** L'article 17 de la *Loi sur le développement durable* encadre la reddition de comptes sur les plans d'action. Il se lit ainsi :
- 5.16** « Chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration [...] fait état sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel de ses activités :
- 1° des objectifs particuliers qu'il s'était fixés, en conformité avec ceux de la stratégie, pour contribuer au développement durable et à la mise en œuvre progressive de la stratégie ou, le cas échéant, des motifs pour lesquels aucun objectif particulier n'a été identifié pour l'année vu le contenu de la stratégie adoptée ;
 - 2° des différentes activités ou interventions qu'il a pu ou non réaliser durant l'année en vue d'atteindre les objectifs identifiés, ainsi que du degré d'atteinte des résultats qu'il s'était fixés, en précisant les indicateurs de développement durable ainsi que les autres moyens ou mécanismes de suivi retenus ;
 - 3° le cas échéant, des mesures prises à la suite de la réception de commentaires ou de recommandations formulées par le commissaire au développement durable. »
- 5.17** Pour la plupart des ministères et des organismes, le rapport annuel de gestion 2009-2010 marque le premier exercice de reddition de comptes en matière de développement durable.

- 5.18** Nous nous attendions à ce que les entités se conforment à la loi en fournissant une information de qualité inspirée des meilleures pratiques dans le domaine. D'ailleurs, afin de les guider dans leur reddition de comptes, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a publié un document de soutien à la production du rapport annuel de gestion 2009-2010. En collaboration avec le MDDEP, il a ajouté une section afin d'explicitier les modalités de présentation des informations en matière de développement durable. Cette section propose une structure de présentation ainsi que des éléments de contenu, tels que les objectifs gouvernementaux, les objectifs organisationnels, les actions, les cibles, les indicateurs et les résultats de l'année.
- 5.19** Pour que l'exercice de reddition de comptes ait toute son utilité, cette dernière doit permettre au lecteur d'apprécier objectivement la performance de l'entité. Pour ce faire, l'information présentée doit être suffisante quant aux actions prévues, aux indicateurs de mesure, aux cibles visées, aux résultats obtenus par rapport à celles-ci et aux effets qui en découlent. Des faiblesses ont été relevées en ce qui concerne chacun de ces éléments.

Actions prévues et liens avec la stratégie gouvernementale

- 5.20** Dans notre échantillon, 31 entités ont fait le lien entre les objectifs de leur plan d'action et les objectifs gouvernementaux inclus dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, tel que le proposaient les directives gouvernementales. Cette bonne pratique permet de bien illustrer la contribution des actions de l'entité à la planification gouvernementale. Nous les encourageons toutes à en faire autant afin d'augmenter l'utilité de la reddition de comptes.
- Faire le lien entre les objectifs des plans d'action et ceux de la stratégie: une bonne pratique.**
- 5.21** Dans le même ordre d'idées, la loi précise que les entités doivent faire état annuellement des objectifs gouvernementaux auxquels elles ont choisi de ne pas contribuer par l'intermédiaire du plan d'action ainsi que des motifs soutenant ce choix. Selon les directives diffusées par le MDDEP et le SCT, il n'est pas requis d'inclure ces motifs dans le rapport annuel s'ils ont été préalablement joints au plan d'action. Cela nous semble acceptable dans l'optique où il n'y a pas de changements au plan d'action qui sont susceptibles de modifier les raisons de retenir ou non un objectif gouvernemental. En effet, l'utilité de cette information est de permettre au lecteur de se faire une idée sur l'évaluation effectuée par l'entité et la qualité de son argumentation. L'explication fournie dans le plan d'action permet d'atteindre ce but sans surcharger indûment la reddition de comptes.
- 5.22** Concernant cette dernière exigence, nos travaux révèlent les faits suivants :
- Trois entités ont présenté les motifs d'exclusion d'objectifs dans leur rapport annuel de gestion.
 - Trente entités ont préféré ne pas reproduire cette information déjà contenue dans leur plan d'action. Nous avons constaté que cinq d'entre elles ont fourni une référence dans le rapport annuel afin de guider le lecteur vers le plan d'action pour connaître les motifs d'exclusion. Cette pratique constitue également un moyen efficace de réitérer au lecteur que les motifs d'exclusion du plan sont toujours valides. À ce sujet, la version 2010-2011 du complément du guide du SCT a été ajustée afin de préciser que les entités doivent indiquer dans leur reddition de comptes les changements qui influent sur la liste des objectifs gouvernementaux non retenus.

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

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

Indicateurs de mesure et cibles de résultats

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

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

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

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

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

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

Résultats obtenus

- 5.29** La qualité d'une bonne reddition de comptes repose avant tout sur la capacité de présenter les résultats obtenus par rapport à ceux attendus et d'expliquer la raison des écarts observés.
- 5.30** Dans les 35 rapports annuels que nous avons analysés, nous notons d'abord que près de la moitié des 587 indicateurs n'ont pas été mesurés. **Près de la moitié des indicateurs n'ont pas été mesurés.** Ainsi, des entités se limitent à présenter les activités réalisées pendant l'année, ce qui est insuffisant pour apprécier les résultats de l'indicateur auquel elles font référence. Dans d'autres cas, au lieu de donner un résultat concret quant à l'indicateur, elles mentionnent qu'il s'agit d'une « mesure prévue pour 2011 » ou « à venir », sans donner plus de détails.
- 5.31** Par ailleurs, un autre élément fondamental de la mesure des résultats est la comparaison des résultats obtenus par rapport aux cibles fixées. Globalement, une telle information a été fournie pour seulement 25 p. cent des 309 indicateurs pour lesquels un résultat a été donné. Dans les faits, 19 entités n'ont rien présenté en ce sens. Quant aux 16 autres, elles ont mesuré l'atteinte des résultats en fonction des cibles établies pour moins de la moitié de leurs indicateurs.
- 5.32** Même dans les cas où la cible établie est pluriannuelle, le lecteur a besoin de renseignements lui permettant d'apprécier la situation, que ce soit par l'emploi de cibles intermédiaires ou par l'indication du degré d'avancement par rapport à la cible visée. À ce sujet, le complément du guide du SCT relatif à la reddition de comptes 2010-2011 a été ajusté afin de préciser que les entités doivent indiquer dans les résultats de l'année le degré d'atteinte de leurs cibles.
- 5.33** De plus, en comparant l'information à celle de l'année précédente, on peut mieux apprécier les résultats de l'année courante. À défaut d'avoir des cibles intermédiaires pour juger de chaque résultat obtenu, cette information permet de dégager une tendance. Une seule entité a présenté de l'information comparative parmi les 10 de notre échantillon qui faisaient une reddition de comptes pour une deuxième année consécutive.

Mesure des effets

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

- 5.35** Le développement d'indicateurs de mesure portant sur les effets recherchés est un grand défi; cependant, des efforts importants devront être investis à ce chapitre si l'on veut apprécier la progression réelle de l'Administration en matière de développement durable.
- 5.36** Dans cette optique, il est à noter qu'il est possible de rendre compte des effets obtenus malgré certaines limites du plan d'action. D'ailleurs, le premier exemple du tableau 1 illustre une initiative en ce sens. L'entité concernée, en plus de mesurer son indicateur, a précisé dans son court état de situation l'effet obtenu quant à son action. Les autres exemples mettent en lumière des éléments d'une bonne reddition de comptes effectuée par deux autres entités lorsque l'indicateur est orienté sur les effets.

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

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

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

Suivi des recommandations du commissaire

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

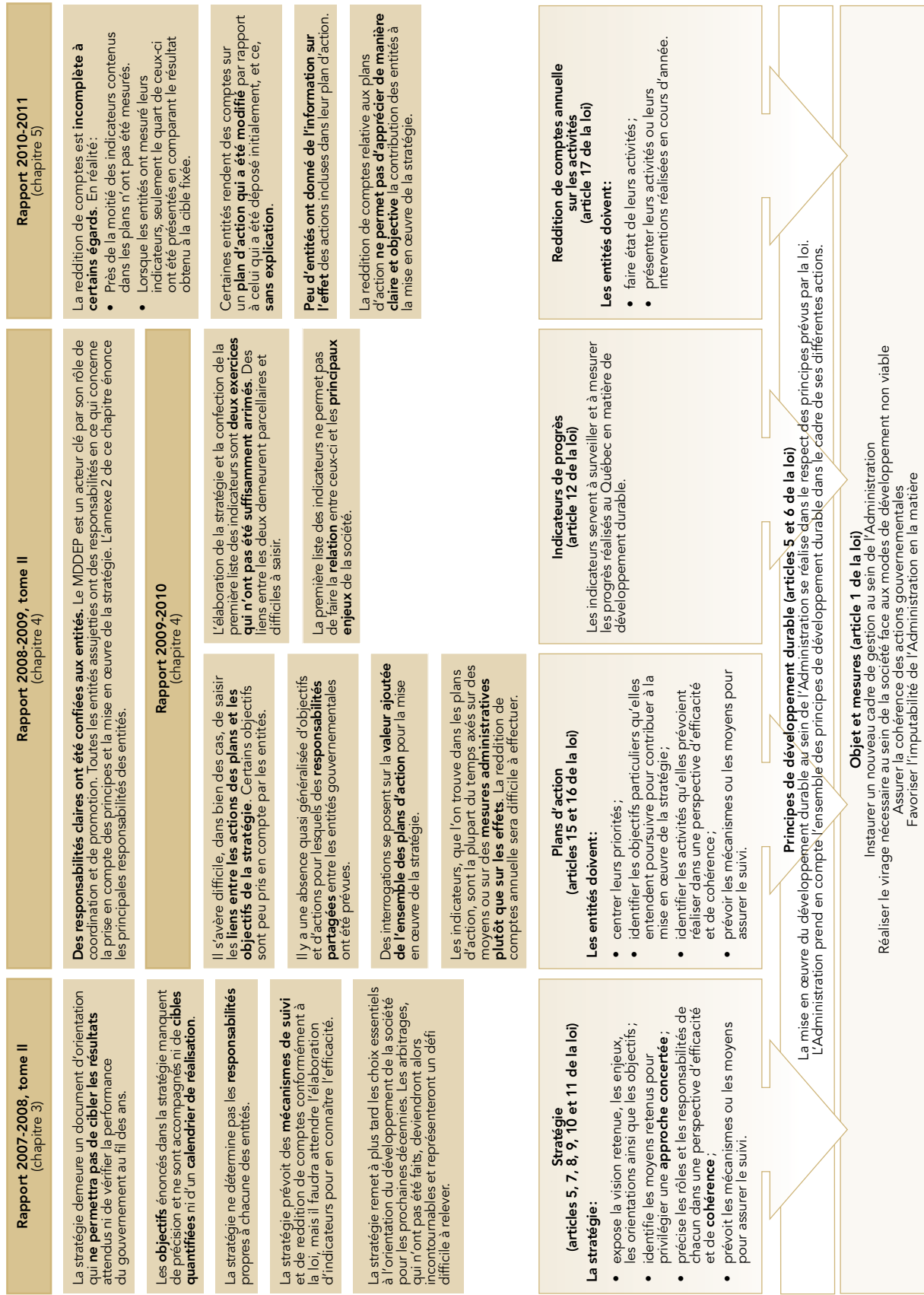
Pistes d'amélioration

- 5.38** À la suite des constatations soulevées précédemment, il serait important que les entités visées par la *Loi sur le développement durable* bonifient leur reddition de comptes annuelle quant à la mise en œuvre de leur plan d'action de développement durable afin de démontrer concrètement leur contribution à la stratégie gouvernementale. Nous suggérons les pistes d'amélioration suivantes :
- Des améliorations s'imposent quant à la reddition de comptes.**
- inclure l'ensemble des actions du plan d'action de développement durable dans leur reddition de comptes de même que les indicateurs et les cibles y afférentes ;
 - présenter les changements apportés au plan d'action de développement durable et en expliquer les raisons ;
 - montrer clairement le degré d'atteinte des résultats relativement à toutes les actions ainsi que les effets obtenus ;
 - expliquer les écarts par rapport aux cibles fixées ;
 - présenter de l'information comparative d'une année à l'autre.

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

- 5.39** L'exercice de reddition de comptes mené en 2010 permet de boucler un premier cycle qui a débuté avec l'adoption de la stratégie gouvernementale de développement durable. Il est important d'utiliser les expériences passées pour améliorer dès maintenant la démarche en cours.
- 5.40** Tout au long de cette démarche, nous avons fait part de nos constatations et de nos recommandations afin d'informer les parlementaires sur l'application de la loi et de fournir des pistes d'amélioration aux entités assujetties. La figure 1 résume les principales constatations du commissaire depuis 2007, qui portent sur l'application de la *Loi sur le développement durable*.

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



* Cette figure n'inclut pas les constatations du commissaire sur les autres vérifications de l'optimisation des ressources.

- 5.41** Plusieurs des constatations faites à ce jour expliquent les lacunes soulevées cette année en matière de reddition de comptes. Parmi ces constatations, rappelons les suivantes :
- les objectifs de la stratégie gouvernementale manquent de précision et ne sont pas accompagnés de cibles quantifiables ;
 - le lien entre les actions des plans d'action - qui est le principal outil de mise en œuvre de la stratégie - et les objectifs de la stratégie est difficile à saisir ;
 - des doutes ont été soulevés quant à savoir si les plans d'action sont suffisants pour mettre en œuvre la stratégie ;
 - les indicateurs contenus dans les plans d'action sont axés davantage sur des moyens ou des mesures administratives que sur les effets, ce qui ne facilite pas la reddition de comptes annuelle.
- 5.42** Il n'est donc pas surprenant de constater les limites de la reddition de comptes pour évaluer le progrès de l'Administration en matière de développement durable et pour apprécier la contribution respective des entités à la stratégie.
- 5.43** Il y a cinq ans que la loi a été adoptée et l'Administration est en voie de terminer la deuxième année de mise en œuvre des plans d'action ministériels. Une évaluation complète de la démarche et une révision en profondeur de celle-ci sont prévues à la fin de la période sur laquelle porte la stratégie gouvernementale de développement durable, soit en 2013. À notre avis, les indications démontrant les progrès insuffisants de cette démarche sont assez nombreuses pour que l'Administration rectifie le tir dès maintenant avant de compléter la mise en œuvre de la stratégie.

Des progrès insuffisants: il est nécessaire de faire le point maintenant.

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

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

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

Les travaux dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Étant donné que notre objectif était de tracer un portrait de la qualité de la reddition de comptes à l'égard de la mise en œuvre des plans d'action de développement durable, nous n'avons pas jugé pertinent de faire valider nos constatations auprès de chacune des entités dont nous avons analysé la reddition de comptes en matière de développement durable.

Objectif de nos travaux

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

Critères d'évaluation

- La reddition de comptes doit répondre aux exigences de la *Loi sur le développement durable*. Ainsi, les entités doivent:
 - présenter leur reddition de comptes de manière distincte dans leur rapport annuel d'activité;
 - faire état des objectifs particuliers qu'elles se sont fixés en conformité avec ceux inclus dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* ou, le cas échéant, des motifs pour lesquels aucun objectif particulier n'a été déterminé pour l'année;
 - présenter les activités ou les interventions qu'elles ont pu ou non réaliser durant l'année;
 - traiter, le cas échéant, des mesures prises à la suite des commentaires ou des recommandations formulés par le commissaire au développement durable.
- Les informations fournies au lecteur permettent d'apprécier objectivement les résultats. Pour ce faire, le rapport annuel d'activité doit:
 - présenter les cibles et les indicateurs retenus;
 - évaluer les résultats par rapport aux cibles fixées;
 - expliquer, dans le bon contexte, ce qui a permis d'atteindre ou non les cibles fixées en précisant les effets obtenus;
 - focaliser l'attention sur les aspects essentiels;
 - fournir des informations comparatives.

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

Agence de l'efficacité énergétique
Agence métropolitaine de transport
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Centre de recherche industrielle du Québec
Centre de services partagés du Québec
Commissaire à la santé et au bien-être
Commission de la construction du Québec
Commission de la santé et de la sécurité du travail
Commission de protection du territoire agricole du Québec
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
Conseil Cris-Québec sur la foresterie
Conseil des relations interculturelles
Conseil permanent de la jeunesse
Fonds de recherche sur la société et la culture
Hydro-Québec
Institut de la statistique du Québec
Investissement-Québec
La Financière agricole du Québec
Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine
Ministère de la Famille et des Aînés
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Ministère de la Justice du Québec
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de la Sécurité publique
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
Ministère des Finances du Québec
Ministère des Relations internationales
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
Ministère des Services gouvernementaux
Ministère des Transports du Québec
Ministère du Conseil exécutif
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

Annexe 2 – Liste des membres du Comité interministériel du développement durable (suite)

Ministère du Revenu du Québec
Ministère du Tourisme
Ministère du Travail
Office de la protection du consommateur
Régie de l'assurance maladie du Québec
Régie de l'énergie
Régie des rentes du Québec
Régie du bâtiment du Québec
Régie du cinéma
Secrétariat du Conseil du trésor
Société de l'assurance automobile du Québec
Société des alcools du Québec
Société des loteries du Québec
Société des traversiers du Québec
Société d'habitation du Québec
Société du Centre des congrès de Québec
Société immobilière du Québec
Société québécoise de récupération et de recyclage

