



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

Rapport du commissaire
au développement durable

Faits saillants

Le Rapport du commissaire au développement durable pour l'année 2010-2011 et les Faits saillants sont disponibles dans notre site Web.

English version of these highlights is available on our Web site.

Courriel: verificateur.general@vgq.qc.ca

Site Web: <http://www.vgq.qc.ca>

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, mars 2011

La présente brochure est une version succincte du *Rapport du commissaire au développement durable*, rapport qui fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*. Elle regroupe les principaux constats et les recommandations découlant des travaux que les équipes de vérification ont menés à terme depuis le dépôt du dernier tome.

Cette forme allégée vise à fournir au lecteur un accès à l'information qui soit à la fois économique et efficace. J'espère ainsi que les membres de l'Assemblée nationale, de même que tout citoyen préoccupé par l'un ou l'autre des sujets abordés, apprécieront cette brochure conçue pour satisfaire des besoins ponctuels.

Il va de soi qu'elle ne saurait se substituer au rapport complet et j'invite le lecteur à prendre connaissance de son contenu intégral. Ce dernier présente, de manière détaillée, le fruit des missions de vérification de l'optimisation des ressources, en plus d'exposer le point de vue des entités.

Le vérificateur général,

A handwritten signature in blue ink, reading "Renaud Lachance". The signature is fluid and cursive, written over a light blue rectangular background.

Renaud Lachance, FCA

Table des matières

Page

Chapitre 1	Observations du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars	1
	Introduction	1
	Lois modernes	1
	Principes de développement durable peu considérés	2
	Constats relatifs à l'optimisation des ressources	7
	Projets d'envergure nécessitant l'intégration du développement durable	9
	Au-delà des mots	10
Chapitre 2	Mise en application de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> dans le secteur industriel	11
	Recommandations	12
Chapitre 3	Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste	14
	Recommandations	16
Chapitre 4	Interventions en matière de développement régional	18
	Recommandations	19
Chapitre 5	Application de la <i>Loi sur le développement durable: 2010</i>	21
	Pistes d'amélioration	22

Le numéro des chapitres de même que celui des paragraphes utilisés dans cette brochure reprennent ceux du rapport détaillé.

Introduction

- 1.1 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, loi instituant la fonction de commissaire au développement durable, j'ai la responsabilité de soumettre à l'Assemblée nationale un rapport sur mes constats et mes recommandations concernant notamment :
- l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
 - les procédures ou les autres moyens employés par les ministères et les organismes pour guider l'application de cette loi ;
 - tout sujet qui découle de mes travaux de vérification en matière de développement durable.
- 1.2 Le chapitre 1 de ce tome porte sur les aspects généraux de mes observations. Les chapitres suivants incluent mes commentaires spécifiques à la suite des vérifications réalisées en cours d'année.

Lois modernes

- 1.3 En l'an 2000, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur l'administration publique*. Cette loi mettait de l'avant les principes suivants : la qualité des services aux citoyens, la gestion axée sur les résultats, la transparence et l'imputabilité.
- 1.4 Une autre loi fort importante a été promulguée en 2006, la *Loi sur le développement durable*. Le gouvernement instaurait alors un nouveau cadre de gestion pour faire en sorte que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.
- 1.5 Grâce à ces deux lois, le Québec s'est doté d'un cadre de gestion à l'image des pays et des grandes entreprises modernes qui ont pris le virage de l'efficacité et du développement durable.
- 1.6 En rétrospective, il apparaît que la *Loi sur l'administration publique* a présenté un cadre pour guider la mise en place de pratiques ou de programmes visant à favoriser l'amélioration de la performance de l'Administration et à soutenir les changements majeurs exigés par la *Loi sur le développement durable*. Cette dernière vise deux objectifs primordiaux :
- empêcher la dégradation de l'environnement découlant des pressions d'un développement non soutenable (changements climatiques, perte de la biodiversité, etc.) ;
 - maintenir un équilibre entre le développement économique et le développement social.

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

Principes de développement durable peu considérés

- 1.8 L'article 6 de la *Loi sur le développement durable* met de l'avant 16 principes pour orienter la prise de décisions, la planification et la mise en œuvre des programmes au sein du gouvernement du Québec.
- 1.9 Au cours de la dernière année, mon équipe a effectué des vérifications sur trois grandes questions :
- la mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel ;
 - la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste ;
 - les interventions en matière de développement régional.
- 1.10 Parallèlement à la vérification que nous avons menée sur la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a tenu des consultations sur cet enjeu au courant de l'automne et de l'hiver. Son rapport, qui a été rendu public le 8 mars, soumet plusieurs avis et propose des orientations au gouvernement en ce qui a trait au développement de ce secteur d'activité. Bien que le sujet de notre travail ait été le même, notre vérification s'est plutôt concentrée sur le respect et la prise en compte de la *Loi sur le développement durable* par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) dans l'encadrement du développement de la filière des gaz de schiste. Nous avons aussi vérifié si le MRNF avait pris en considération les recommandations que nous avons faites dans la vérification portant sur le secteur minier réalisée en 2009.
- 1.11 Par ailleurs, le budget 2011-2012 du 17 mars dernier a présenté un nouveau régime de redevances pour l'exploitation des gaz de schiste. J'accueille positivement cette initiative de revoir le régime en vigueur puisqu'il découle de la *Loi sur les mines* qui est inadaptée au secteur du gaz et du pétrole. Il faudra toutefois s'assurer que, en raison du caractère non renouvelable de cette ressource, les bénéfices obtenus compensent les coûts économiques, sociaux et environnementaux qui y sont associés à court et à long terme. Il importe aussi de considérer l'ensemble des mesures fiscales, comme les crédits d'impôt, les subventions et les autres mécanismes d'encouragement à l'industrie, pour conclure à une exploitation rentable des gaz de schiste. De plus, il faut garder en mémoire le fait que le marché du gaz est hautement spéculatif et que tout scénario de retombées économiques demeure très incertain.

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

Précaution

- 1.13** Précaution : « lorsqu’il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l’absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l’adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l’environnement ».
- 1.14** Dans le contexte de l’exploration et de l’exploitation des gaz de schiste, ce principe prend toute sa signification. Ce type d’opération comporte plusieurs éléments inconnus, notamment la composition exacte du mélange de produits chimiques injectés dans le sous-sol pour extraire du gaz, la capacité de traitement des eaux et des boues de fracturation par les usines municipales ainsi que l’impact de leur éventuel rejet dans l’environnement. Ce n’est pas sans raison que, pour trouver des réponses à ces questions, l’Agence de protection de l’environnement des États-Unis a entrepris une vaste étude dont les résultats préliminaires sont attendus en 2012. Quant aux résultats finaux, ils seront connus en 2014. Dans le domaine environnemental, il est essentiel d’appliquer le principe de précaution lorsque toutes les réponses ne sont pas disponibles.
- 1.15** Le principe de précaution s’applique aussi aux coûts que pourrait avoir à supporter la société advenant un accident dans un puits en cours d’exploitation. En conséquence, des mesures particulières doivent être prises puisqu’il s’agit d’une activité industrielle lourde dans une zone habitée et agricole.
- 1.16** Or, j’ai constaté, en ce qui concerne les gaz de schiste, que la réglementation gouvernementale actuelle est très peu exigeante en matière d’assurance de responsabilité civile. En effet, le montant réclamé pour un puits d’exploration de gaz est limité à un million de dollars, soit le montant de base pour une résidence privée. Cette exigence m’apparaît minimaliste, particulièrement si l’on considère que le forage se fait dans des zones habitées et qu’il peut être effectué jusqu’à une distance de 100 mètres d’une habitation. En conséquence, les risques sont plus élevés pour la société québécoise de devoir éventuellement supporter les frais résultant d’un accident ou de la dégradation de l’environnement que pour l’entreprise privée qui les aura occasionnés.
- 1.17** Il faut aussi éviter de se retrouver dans une situation similaire à celle que nous avons soulevée en 2009 dans une vérification portant sur le secteur minier québécois. Nous avons alors signalé les coûts importants que la société devra payer pour décontaminer les terrains abandonnés. Le 31 mars 2010, les coûts de leur restauration au Québec étaient estimés à 648 millions de dollars. Ces coûts occasionnés par des activités d’entreprises privées doivent maintenant être pris en charge par les contribuables du Québec parce que des contrôles environnementaux

n'ont pas été exercés en temps opportun. Ils ne représentent qu'une partie des passifs environnementaux constitués de terrains contaminés inscrits dans les états financiers du gouvernement du Québec, qui se chiffraient à 1,8 milliard de dollars au 31 mars 2010.

Respect de la capacité de support des écosystèmes

- 1.18 Respect de la capacité de support des écosystèmes : « les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité ».
- 1.19 Nous avons tous déjà constaté les limites des écosystèmes à recevoir des contaminants. Pensons simplement à un lac pollué par la prolifération d'algues bleues ou à une plage impropre à la baignade en raison de la présence de coliformes.
- 1.20 Lorsque ces limites sont dépassées, les écosystèmes ne peuvent plus absorber et dégrader les contaminants, ni nous fournir les mêmes avantages qu'auparavant. La prise en considération de la capacité de support des écosystèmes est donc essentielle pour la protection de l'environnement.
- 1.21 Lors de la vérification portant sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en milieu industriel, j'ai constaté que l'on ne considérait pas suffisamment les répercussions des pressions additionnelles engendrées sur les écosystèmes par les nouvelles installations industrielles ou la modification des installations existantes. Lorsqu'on délivre un certificat d'autorisation, il est primordial, à mon avis, d'évaluer la capacité de support des écosystèmes parce que cela peut avoir une incidence majeure sur le milieu de vie des citoyens.
- 1.22 Prenons comme exemple le cas d'un cours d'eau servant de source d'eau potable à une municipalité. Il est évident que sa capacité à recevoir des charges polluantes devrait normalement influencer le nombre d'usines sur ses rives. Actuellement, si chacune des nouvelles usines satisfait aux normes réglementaires, elles pourront continuer à s'établir le long de ce cours d'eau sans égard à la capacité du milieu. Ainsi, si ce cours d'eau devient pollué, les citoyens devront se doter d'une usine d'épuration d'eau plus sophistiquée et plus chère pour obtenir une eau de qualité.
- 1.23 Somme toute, la délivrance des certificats d'autorisation est principalement basée sur le respect des normes d'émission de contaminants pour chacun des établissements. Puisque ces normes sont identiques pour tout le Québec, cela ne m'apparaît pas approprié. Compte tenu des multiples pressions qui sont exercées sur l'environnement, il faut pousser plus loin la considération des répercussions cumulatives sur l'environnement lors de la délivrance d'un certificat d'autorisation et adopter une réglementation qui prend plus en compte la capacité de support du milieu.

Efficacité économique

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

- 1.25** L'exploitation de ressources naturelles dont l'État est fiduciaire doit être économiquement avantageuse, particulièrement lorsque ces ressources ne sont pas renouvelables. L'analyse de la rentabilité économique d'un projet doit inclure tous les bénéfices et tous les coûts. Une évaluation économique ne doit pas se limiter aux revenus à court terme, mais porter aussi sur les répercussions à long terme, incluant toutes les externalités environnementales, sociales ou économiques.
- 1.26** Tout comme nous l'avons constaté relativement au secteur minier, je dois conclure que le principe d'efficacité économique n'est pas encore intégré à la réalité québécoise en ce qui a trait à l'exploration et à l'exploitation des gaz de schiste. Actuellement, les droits pour l'attribution des permis d'exploration représentent un revenu annuel d'environ 200 000 dollars pour le Québec. En comparaison, la vente aux enchères des permis en Colombie-Britannique a généré, en 2008, un revenu total de 2,41 milliards de dollars.
- 1.27** J'ai aussi remarqué que les travaux statutaires exigés pour la mise en valeur des terrains rapportaient très peu parce que la réglementation n'était pas appliquée rigoureusement. On peut se demander si les redevances sur les volumes de gaz extraits au cours des prochaines années parviendront à compenser les faibles revenus liés à la délivrance des permis et aux travaux d'exploration.
- 1.28** En 2009, nous avons fait des constats semblables relativement au secteur minier. Nous avons d'ailleurs recommandé au MRNF de réévaluer les droits miniers dans le but de s'assurer qu'ils sont suffisants pour compenser l'épuisement des ressources extraites.
- 1.29** Dans une évaluation économique du développement du secteur gazier, il importerait aussi de quantifier toutes les conséquences des émissions de gaz à effet de serre provenant de ce secteur. Cette évaluation permettrait de calculer l'impact économique de ces émissions, compte tenu des engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto et de ceux relatifs à la Western Climate Initiative. En effet, si nous devons acheter des droits d'émission pour compenser la quantité de gaz émise par l'industrie des gaz de schiste, les redevances devraient être majorées en conséquence.
- 1.30** Par ailleurs, dans une optique d'efficacité économique à moyen et à long terme, il est primordial de pouvoir remplacer l'exploitation d'un capital naturel non renouvelable par un autre de valeur similaire. Ce nouveau capital peut prendre différentes formes : infrastructures ou développement du savoir dans un secteur de pointe, par exemple. Il peut aussi se concrétiser par la mise en place d'un fonds d'investissement qui génère des revenus pour l'État, comme on en trouve en Alberta ou en Norvège dans le secteur de l'exploitation pétrolière.

Accès au savoir

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

- 1.32** La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit qu'un citoyen a le droit d'obtenir tous les renseignements disponibles sur la présence d'un contaminant dans l'environnement. Ce principe de la *Loi sur le développement durable* appuie également cette exigence. Contrairement à ce que l'on peut trouver en Ontario ou aux États-Unis, j'ai constaté que peu d'information est disponible sur le site Internet du MDDEP au sujet des contaminants rejetés, des inspections réalisées par le ministère et des cas de non-conformité.
- 1.33** De plus, alors que la *Loi sur le développement durable* fournit un cadre pour guider les orientations des ministères, il est inconcevable de voir que les documents de consultation concernant le développement des gaz de schiste, destinés au public et préparés par le MDDEP et le MRNF dans le cadre des travaux du BAPE, ne font pas clairement un lien entre les enjeux en cause et les principes de la *Loi sur le développement durable*. Cela paraît surprenant de la part du MDDEP qui a la responsabilité de promouvoir la mise en œuvre du développement durable au sein de l'administration publique.
- 1.34** L'accès à l'information permet aux citoyens de participer à la protection de l'environnement en rapportant des situations non acceptables ; la population peut ainsi mieux appuyer les autorités concernées dans leurs missions.

Subsidiarité

- 1.35** Subsidiarité : « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ».
- 1.36** Mes travaux portant sur les interventions gouvernementales en matière de développement régional m'ont permis d'évaluer la prise en compte réelle du principe de subsidiarité. En effet, les conférences régionales des élus regroupent plusieurs joueurs clés à l'échelle supralocale et régionale. J'ai constaté que leurs pratiques (outils de planification, attribution de l'aide financière) ne leur permettent pas de jouer un rôle déterminant dans le développement de leur région. Ainsi, il n'est pas toujours évident que les décisions prises par rapport aux projets financés cadrent avec les priorités des régions.
- 1.37** D'autre part, la question du développement des gaz de schiste démontre à l'évidence qu'il y a une prise en compte insuffisante du principe de subsidiarité. Les nombreuses manifestations populaires contre ce développement au cours de l'automne et de l'hiver en font foi. Je souligne d'ailleurs, dans le chapitre concerné, le peu de consultation des acteurs locaux, très tôt dans le processus, et l'absence d'arrimage aux planifications régionales.
- 1.38** La construction d'infrastructures et l'exploitation des ressources naturelles peuvent avoir un impact important et à long terme sur une communauté ou une région. La consultation des populations est primordiale pour s'assurer de la pertinence des transformations envisagées et de leur acceptabilité sociale. À mon avis, ce cautionnement, appelé souvent « permis d'acceptabilité sociale », est aussi essentiel que les différents permis gouvernementaux exigibles pour un nouveau projet.

Constats relatifs à l'optimisation des ressources

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

Application faible de la réglementation

- 1.40 Dans le cadre de la vérification portant sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, j'ai constaté au MDDEP des améliorations concernant la gestion des inspections et quelques avancées relatives à l'implantation d'une planification basée sur le risque. Cependant, j'ai été surpris de voir que de nombreux avis d'infraction sont envoyés à répétition aux mêmes entreprises, mais que celles-ci continuent leurs opérations sans se conformer aux normes.
- 1.41 En outre, les conditions d'émission de polluants, imposées à des entreprises par un certificat d'autorisation, ne font pas toujours l'objet d'un suivi adéquat. Cette situation peut conduire à un traitement inéquitable entre les entreprises relativement à l'application de la loi.
- 1.42 Dans le cadre du mandat portant sur les gaz de schiste, j'ai aussi noté des manquements à l'application de la réglementation par le MRNF et par le MDDEP. Ces manquements touchaient notamment l'environnement, la sécurité et le respect des exigences liées aux travaux statutaires.
- 1.43 En fait, je me questionne sur la possibilité pour un même ministère de concilier à la fois la responsabilité de l'application d'une réglementation et le développement de secteurs comme celui des mines ou des gaz de schiste. Le rôle de régulateur devrait-il être dévolu au ministère promoteur?

Lacunes récurrentes

- 1.44 Dans la même veine, je demeure préoccupé par le fait que certaines lacunes soulignées dans nos vérifications antérieures ne sont toujours pas corrigées. Par exemple, dans la vérification portant sur le secteur des gaz de schiste, nous avons noté des problèmes liés à l'analyse des bénéfices et des coûts, aux contrôles sur le respect de la réglementation ou à la protection de l'environnement. Or, ces problèmes sont très similaires à ceux soulevés en 2009 quant aux interventions gouvernementales dans le secteur minier, secteur également sous la responsabilité du MRNF et sous l'égide de la même loi.
- 1.45 Par ailleurs, dans la vérification portant sur la *Loi sur la qualité de l'environnement*, j'ai constaté que le MDDEP se base encore principalement sur des informations obtenues dans les médias, sur des plaintes reçues des citoyens ou sur des renseignements découlant d'activités d'inspection pour savoir si une nouvelle entreprise est implantée dans une région. On s'attendrait normalement à ce qu'il utilise tous les moyens pour être informé d'une nouvelle construction, par exemple, la prise de connaissance des permis délivrés par les municipalités ou d'autres ministères. Cette lacune a pourtant été soulignée il y a 20 ans, dans un rapport du Vérificateur général traitant du même sujet.

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

- 1.46 La société, les technologies, la nature des pressions sur l'environnement et nos connaissances scientifiques évoluent très rapidement. S'adapter à ces changements est un défi majeur pour l'administration publique québécoise.
- 1.47 Nos lois et nos règlements constituent la base du fonctionnement de l'appareil gouvernemental et de nos institutions. Nous devons nous assurer que ces lois et ces règlements sont adaptés aux défis du XXI^e siècle. La *Loi sur le développement durable* encourage d'ailleurs la révision constante des lois, des règlements, des politiques et des programmes afin de respecter la stratégie gouvernementale de développement durable et les principes sur lesquels elle repose.
- 1.48 Il est légitime de se demander si des lois comme la *Loi sur les mines*, promulguée à la fin du XIX^e siècle, sont toujours adaptées à la réalité. L'objection manifestée par plusieurs personnes quant à la présence du droit minier sur la propriété privée et l'opposition de municipalités au développement des gaz de schiste font ressortir le besoin pressant de moderniser cette loi. C'est d'ailleurs ce que l'Ontario a fait en 2009, à la suite de contestations semblables de la part de sa population.
- 1.49 On doit aussi réfléchir sur la réglementation environnementale actuellement en vigueur. J'ai relevé quelques exemples intéressants à cet égard :
- En 2006, on a développé un projet visant à modifier en profondeur le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* de 1979. Comme il n'a toujours pas été adopté, les normes en vigueur remontent à plus de 30 ans.
 - Le *Programme de réduction des rejets industriels*, adopté en 1988, ne touche encore que deux secteurs industriels, alors qu'en Ontario un programme semblable est appliqué à 16 secteurs.
 - Le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* a été promulgué en 2009, alors qu'il avait été produit en 1998.

Mesure des résultats et reddition de comptes peu rigoureuses

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

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

Projets d'envergure nécessitant l'intégration du développement durable

- 1.52** Au cours de la dernière année, un comité de consultation a été mis sur pied par le gouvernement pour élaborer un plan de développement du Nord québécois appelé le « Plan Nord ». Bien que son contenu ne soit pas encore rendu public, il est évident que les ressources énergétiques et minérales seront parmi les principaux axes de développement proposés.
- 1.53** Le développement de ce vaste territoire et des ressources qu'il possède constitue un enjeu et un défi majeurs pour le Québec. Des consultations ont été amorcées l'an dernier pour moderniser la *Loi sur les mines*. Il est très important que cette nouvelle loi intègre les principes de la *Loi sur le développement durable*. Ainsi, le Nord québécois et ses ressources pourront être mis en valeur en respectant les limites de ses écosystèmes fragiles et les aspirations des communautés locales, tout en générant des retombées économiques substantielles pour le Québec.
- 1.54** Un projet de loi sur les hydrocarbures est également attendu cette année. Il est aussi essentiel qu'il intègre les principes de la *Loi sur le développement durable* pour encadrer le développement de cette filière. On évitera ainsi les nombreux problèmes sociaux, économiques et environnementaux que j'ai soulevés dans la vérification portant sur le développement des gaz de schiste. Cette prise en considération par le gouvernement démontrerait aussi que la *Loi sur le développement durable* se concrétise dans les actions gouvernementales.
- 1.55** À cet égard, il serait tout à fait normal que des exigences claires en matière de reddition de comptes soient incluses dans les deux projets de loi. On pourrait notamment s'inspirer des guides développés par le Global Reporting Initiative. Ces guides sont de plus en plus considérés comme des standards internationaux pour divers secteurs industriels.
- 1.56** Par ailleurs, l'an dernier, les 34 ministres du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont chargé le secrétariat de cette organisation de développer la stratégie de l'OCDE pour une croissance verte. L'objectif est de définir les conditions dans lesquelles les pays peuvent croître et se développer sur le plan économique, tout en évitant des répercussions comme la dégradation de l'environnement, le changement climatique et le gaspillage des ressources naturelles.

- 1.57** En mai 2011, le rapport synthèse concernant la stratégie pour une croissance verte et un rapport sur des indicateurs relatifs à cette croissance seront présentés à la réunion du conseil ministériel de l'OCDE. Ces deux documents suggéreront un cadre que les pays pourront utiliser pour guider leur développement, effectuer les suivis nécessaires et faire une bonne reddition de comptes. Il y aurait lieu de prendre en considération les recommandations de ces études pour mettre en œuvre le « Plan Nord » et orienter le développement du Québec. De plus, il serait fortement recommandé de tenir compte des dernières avancées concernant l'aménagement intégré du territoire que l'on trouve dans la littérature et dans des pratiques en place dans divers pays et dans certaines régions du Canada.
- 1.58** Dans le chapitre 1 de mon rapport de l'an dernier, je donnais l'exemple de la Suède, un pays où des mesures ambitieuses ont été adoptées et instaurées dans les années 90 pour s'attaquer aux problèmes économiques et aux nouveaux enjeux environnementaux. De plus, l'adoption de mesures visant la mise en place du développement durable il y a une dizaine d'années a permis de compléter la réforme gouvernementale. Ce pays a eu une performance économique très enviable depuis le milieu des années 90 tout en réduisant l'impact environnemental de son développement, notamment ses rejets de gaz à effet de serre. Voilà un exemple probant selon lequel des exigences environnementales favorisant une qualité de vie appréciable ne vont pas à l'encontre d'un progrès économique soutenu.

Au-delà des mots

- 1.59** Un des défis des administrations publiques est de demeurer à l'avant-garde afin que les fondements juridiques de nos institutions et les services offerts à la population s'adaptent rapidement aux besoins présents, et qu'ils puissent évoluer et répondre aux besoins futurs. C'est un grand défi, compte tenu des divers intérêts et des opinions divergentes relativement aux nouveaux enjeux ou aux projets de développement.
- 1.60** Les principes édictés dans la *Loi sur le développement durable* peuvent contribuer à relever ce défi puisqu'ils visent à supporter un développement économique et social dans le respect de l'environnement. Ce sont des outils de grande valeur pour orienter le développement de nouveaux projets d'envergure et l'adoption de nouvelles lois ou pour faciliter leur adaptation.
- 1.61** Le Québec a su démontrer un leadership devant la communauté internationale en adoptant la *Loi sur le développement durable*, renforcée par une stratégie de mise en œuvre et diverses mesures légales et administratives.
- 1.62** Il est maintenant temps d'aller au-delà des mots, c'est-à-dire que les principes de la *Loi sur le développement durable* s'appliquent concrètement à l'ensemble de nos lois, de nos règlements, de nos politiques et de nos programmes. Ce n'est qu'à ce moment que la société québécoise amorcera une démarche concrète vers un développement durable.

Entité vérifiée :

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

Objectifs des travaux

Notre vérification poursuivait deux objectifs :

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

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

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

Faits saillants

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

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

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

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

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

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

Recommandations

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

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

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

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

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

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

Commentaires du ministère

Le ministère a eu l'occasion de formuler ses commentaires, qui sont reproduits au paragraphe 2.76. Nous tenons à souligner qu'il a adhéré à toutes les recommandations.

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

Entités vérifiées :

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

Objectifs des travaux

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

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

Faits saillants

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

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

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

Démonstration insuffisante des bénéfices pour la société québécoise.

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

Mesures réglementaires qui minimisent les débours des entreprises.

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

Contrôles du MRNF pratiquement inexistant sur les travaux statutaires.

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

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

Recommandations

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

- de démontrer clairement la façon dont s'inscrit le développement des gaz de schiste à l'intérieur des orientations gouvernementales et, au besoin, de proposer les mises à jour nécessaires à ces orientations pour tenir compte de la nouvelle réalité (3.38) ;
- de renforcer les mécanismes de coordination nécessaires afin d'assurer l'arrimage entre le développement d'une activité, telle celle qui est liée aux gaz de schiste, et les planifications réalisées à l'échelle supralocale et régionale (3.38) ;
- de mettre en place des mécanismes qui permettent de susciter une participation réelle et un engagement significatif des citoyens et des autres acteurs du milieu (3.47) ;
- d'analyser les bénéfices et les coûts économiques, sociaux et environnementaux liés au développement des gaz de schiste pour la société selon différents scénarios basés sur des hypothèses réalistes afin d'aider les décideurs dans leur planification (3.72) ;

- d'appliquer rigoureusement la réglementation en matière de travaux statutaires associés aux permis de recherche (3.72);
- d'intégrer les principes de la *Loi sur le développement durable* au projet de loi sur les hydrocarbures afin d'encadrer adéquatement l'industrie quant aux dimensions sociales, économiques et environnementales (3.83);
- de réévaluer la suffisance des exigences réglementaires, notamment celles liées aux montants de garantie et d'assurance (3.83);
- d'améliorer le processus de délivrance des permis afin d'assurer le respect du cadre légal (3.93);
- de se doter des outils nécessaires pour juger si les travaux seront réalisés conformément aux règles de l'art de manière à assurer la sécurité des personnes, des biens, de l'environnement et la pérennité de la ressource (3.93);
- d'encadrer la réalisation des activités liées à l'inspection, notamment à l'égard de la portée, de la documentation et des suites à y donner (3.105);
- de préciser clairement les exigences requises pour les puits qui ne sont pas en période de forage ou de complétion et pour lesquels la procédure de fermeture temporaire ou définitive n'a pas été entreprise (3.112).

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

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

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

Commentaires des ministères

Les ministères ont eu l'occasion de formuler leurs commentaires, qui sont reproduits aux paragraphes 3.113 et 3.114. Nous tenons à souligner qu'ils ont adhéré à toutes les recommandations.

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

Entités vérifiées :

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

Objectifs des travaux

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

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

Faits saillants

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

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

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

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

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

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

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

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

Recommandations

Nous avons recommandé au ministère :

- d'établir les orientations qui reflètent les priorités gouvernementales en matière de développement des régions et de communiquer clairement les attentes quant au rôle des partenaires (4.50);
- de préciser les objectifs et les effets recherchés par rapport à l'investissement des sommes du Fonds de développement régional (4.50);
- de déterminer l'information pertinente lui permettant de coordonner les interventions gouvernementales sur une base régionale, de la recueillir, de l'intégrer dans son processus décisionnel et de la rendre disponible aux différents acteurs (4.50);
- de revoir les mécanismes de coordination nécessaires à la cohérence des interventions gouvernementales en matière de développement des régions (4.50);
- de clarifier ses attentes quant à la portée et au contenu des plans quinquennaux ainsi qu'aux objectifs poursuivis par cet exercice de planification (4.94);

- de veiller à ce que l'évaluation des organismes de planification et de développement dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement soit faite (4.94);
- d'analyser les disparités dans les frais de fonctionnement des conférences régionales des élus afin d'en comprendre la teneur et d'évaluer l'à-propos d'apporter des précisions sur ce qui doit être imputé à ce poste (4.94);
- de mettre en place des mécanismes pour coordonner les interventions entre ses différents secteurs quant à la gestion des programmes en matière de développement régional (4.103);
- de déterminer des critères permettant de sélectionner les projets à financer en fonction des besoins prioritaires déterminés par les régions concernées et de documenter le choix des projets sur la base de ces critères (4.103);
- d'obtenir de l'information pertinente lui permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficacités de l'utilisation des sommes du Fonds de développement régional et de faire une reddition de comptes des résultats obtenus (4.109).

Nous avons recommandé aux conférences régionales des élus vérifiées :

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

Commentaires des entités

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de formuler leurs commentaires, qui sont reproduits aux paragraphes 4.111 et 4.112. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

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

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.

Faits saillants

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

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

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

Une reddition de comptes non axée sur les effets. Peu d'entités ont fourni de l'information sur l'effet des actions incluses dans leur reddition de comptes en matière de développement durable. D'ailleurs, l'an dernier, nous 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).

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



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'efficacité et l'efficacé ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le commissaire au développement durable



Monsieur Jean Cinq-Mars est commissaire au développement durable du Québec depuis septembre 2009.

Avant d'occuper ce poste, il a agi comme consultant dans les domaines du développement durable, de l'environnement, des ressources naturelles et de la gouvernance. Il a accompli des missions à l'étranger, notamment pour la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que diverses agences de développement.

Ses interventions l'ont amené à travailler dans plusieurs pays développés ou en voie de développement. À cet égard, il a été membre d'équipes de vérification de la performance environnementale pour l'OCDE en France, au Danemark et au Luxembourg. Au Canada,

M. Cinq-Mars a œuvré comme conseiller auprès du commissaire fédéral à l'environnement et au développement durable pour diverses missions de vérification. Il a aussi joué le rôle de conseiller pour plusieurs entreprises du secteur des ressources naturelles.

Avant de devenir consultant, M. Cinq-Mars a occupé le poste de président de Habitat faunique Canada. Il a également cumulé la présidence de la Coalition pour la Stratégie nationale sur la forêt de 2004 à 2006. En outre, il a coordonné en 2002 les travaux associés à la préparation de cette stratégie; ceux-ci ont été effectués par une équipe pancanadienne.

De 1997 à 2001, il a été le chef de la Division de la prévention et du contrôle de la pollution au sein de l'OCDE. Il exerçait entre autres des responsabilités relatives au changement climatique, au transport durable, à la gestion et aux transferts internationaux des matières résiduelles, aux systèmes de gestion environnementale et à l'écoefficience. M. Cinq-Mars a aussi mis en place un groupe d'analyse de politiques portant sur les bâtiments durables. Dans le cadre de cette fonction, il a participé à de nombreuses rencontres internationales, notamment la conférence des parties sur le changement climatique de Kyoto (1997) et la conférence sur le transport durable de Vienne (2000).

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

M. Cinq-Mars est membre du Air and Waste Management Association et trésorier du International Initiative for Sustainable Built Environment. Il possède des diplômes en biologie et en administration publique. D'autre part, il parle français, anglais et espagnol.

Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-61443-2

