



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2003-2004
TOME I

Chapitre

***Développement durable
au gouvernement du Québec***

Vérification d'envergure gouvernementale



TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.10
Présentation du concept	3.11
Assises	3.13
Sommets mondiaux	3.15
Principaux intervenants gouvernementaux québécois	3.17
Situation ailleurs au Canada	3.21
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.24
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.29
Encadrement gouvernemental	
Orientations gouvernementales	3.32
Outils méthodologiques	3.41
Vigie	3.48
Intégration ministérielle	3.55
Mission et planification stratégique	3.58
Mécanismes décisionnels	3.64
Sensibilisation au concept	3.68
Reddition de comptes	3.73
Reddition de comptes gouvernementale	3.76
Reddition de comptes ministérielle	3.80
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Mission et responsabilités des entités vérifiées	
Annexe 3 – Ministères visés par nos travaux	
Annexe 4 – Extraits des questions du sondage	

Le résumé des commentaires des ministères apparaît à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Éric Thibault
Directeur de vérification
par intérim

David Bolduc

Mylène Coulombe
Janique Lambert
Christine Mailloux
Danielle Tremblay

Sigles utilisés dans ce chapitre

CIDD	Comité interministériel du développement durable
EES	Évaluation environnementale stratégique
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MDERR	Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche

MENV	Ministère de l'Environnement
MEQ	Ministère de l'Éducation
MTQ	Ministère des Transports du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
TRNEE	Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie



FAITS SAILLANTS

- 3.1** Le développement durable implique qu'on améliore les conditions de vie en ayant le souci d'intégrer de façon harmonieuse les trois dimensions suivantes: l'intégrité de l'environnement, l'équité sociale et l'efficacité économique, afin que les générations futures puissent disposer des mêmes ressources que la génération présente.
- 3.2** Afin que l'intégration du développement durable dans la gestion gouvernementale devienne une réalité au Québec, plusieurs assises sont à mettre en place. Mentionnons notamment l'intégration pangouvernementale des objectifs liés au développement durable assortie de mécanismes de responsabilisation, la prise en compte du concept dans les processus décisionnels à tous les niveaux de la gestion, la détermination d'un chef de file de même que le développement et la diffusion de l'information pertinente. Le développement durable nécessite aussi l'engagement des ministères et organismes québécois, car ils ont tous des rôles plus ou moins importants à jouer aux points de vue économique, social ou environnemental.
- 3.3** Deux objectifs étaient reliés à nos travaux. D'une part, nous voulions évaluer si l'encadrement gouvernemental en matière de développement durable favorise l'intégration du concept dans les activités respectives des ministères. D'autre part, nous cherchions à apprécier dans quelle mesure ces derniers intègrent le concept de développement durable dans leurs processus de décision. Nos travaux ont été menés principalement auprès des six ministères suivants: le ministère du Conseil exécutif (MCE) pour l'encadrement gouvernemental et la reddition de comptes, le ministère de l'Environnement (MENV), le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), le secteur Industrie et Commerce du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (MDERR), le ministère de l'Éducation (MEQ) et le ministère des Transports du Québec (MTQ). Nos travaux se sont échelonnés d'octobre 2003 à février 2004.
- 3.4** Bien que le gouvernement ait pris la voie du développement durable au cours des dernières années, le chemin à parcourir est long et les résultats à ce jour sont peu probants. Beaucoup de jalons restent à poser afin que l'intégration du développement durable soit une réalité au gouvernement du Québec.
- 3.5** Actuellement, l'encadrement gouvernemental ne favorise pas une réelle intégration du concept dans les activités des ministères. Le manque de clarté du concept fait en sorte que des ministères l'associent davantage à l'environnement. Ensuite, le gouvernement n'a pas désigné de chef de file dans le domaine et les ministères sont en quelque sorte laissés à eux-mêmes. Puis, même si des travaux ont été réalisés pour développer des outils méthodologiques, peu ont abouti. Des outils tels l'évaluation environnementale stratégique et les guides d'accompagnement se font attendre. Enfin, la vigie en la matière a une portée assez limitée: les ministères ne peuvent ainsi profiter des expériences vécues ailleurs.



- 3.6** Pour que le développement durable soit pris en compte dans les activités d'une entité, les liens entre sa mission, ses orientations et les objectifs du plan stratégique doivent être clairement démontrés. Ainsi, bien que nous recensions des initiatives ministérielles ou gouvernementales relatives au développement durable, celles-ci sont ponctuelles et ne permettent pas un enracinement profond des principes dans les processus de prise de décision. Dans les faits, le degré d'avancement des ministères vérifiés est fort variable : le MENV, le MAPAQ et le MTQ ont amorcé le virage depuis plusieurs années. Quant aux autres, ils ont un retard à combler. Toutefois, aucun d'entre eux n'a intégré de façon satisfaisante le concept dans ses mécanismes décisionnels.
- 3.7** Étant donné que la compréhension de ce concept est ardue et que son application est complexe, il est aussi important de susciter l'intérêt du personnel afin que tous se sentent concernés. Présentement, les ministères ne s'assurent pas que leur personnel est suffisamment sensibilisé au concept pour pouvoir se l'approprier.
- 3.8** La reddition de comptes au regard du développement durable est insuffisante. Du point de vue gouvernemental, nous constatons que les trois documents faisant rapport sur le développement durable présentent des lacunes notamment sur le plan de la détermination des objectifs et des cibles à atteindre. Ainsi, ces documents ne permettent pas de suivre l'évolution de la situation. Par conséquent, le portrait du développement durable au Québec demeure inachevé.
- 3.9** Dans leur propre reddition de comptes, les ministères ont également de la difficulté à évaluer dans quelle mesure les actions accomplies provoquent les effets escomptés en la matière. Plus souvent qu'autrement, leur reddition de comptes se limite à renseigner sur la nature des actions entreprises.

VUE D'ENSEMBLE

- 3.10** L'exploitation des ressources naturelles, la pauvreté, les changements démographiques, le réchauffement du climat et les disparités économiques sont tous des éléments qui nous interpellent de près ou de loin. La notion de développement durable devra être sérieusement prise en considération dans les choix que nous ferons à l'avenir en tant que société. Pour ce faire, il faudra entre autres tenir compte de la pérennité des ressources et de l'équité intergénérationnelle. Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a d'ailleurs reconnu l'importance du développement durable et a indiqué son intention de mettre en œuvre les mesures appropriées pour y parvenir.



Présentation du concept

- 3.11** Le concept de développement durable s'est propagé à la suite de la publication en 1987 du rapport *Notre avenir à tous* par la Commission de l'environnement et du développement des Nations Unies. Ce rapport, communément appelé rapport Brundtland, a proposé une définition du développement durable, qui est couramment employée:
- « Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».
- 3.12** Le développement durable implique qu'on améliore les conditions de vie en ayant le souci d'intégrer de façon harmonieuse les trois dimensions suivantes: l'intégrité de l'environnement, l'équité sociale et l'efficacité économique, afin que les générations futures puissent disposer des mêmes ressources que la génération présente. Le tableau 1 présente de manière succincte chacune de ces dimensions.

TABLEAU 1

DIMENSIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Intégrité de l'environnement	Elle vise le maintien et l'utilisation durable de l'ensemble des ressources naturelles ainsi que la préservation de la diversité biologique et des écosystèmes.
Équité sociale	Celle-ci vise notamment la satisfaction des besoins essentiels des communautés humaines présentes et futures et l'amélioration de la qualité de vie.
Efficacité économique	Elle favorise la gestion optimale des ressources humaines, naturelles et financières afin de permettre la satisfaction des besoins des communautés humaines.



Assises

3.13 À partir de la documentation produite par plusieurs organismes nationaux et mondiaux préoccupés par le développement durable, nous avons répertorié les assises les plus fréquemment évoquées (tableau 2). Ces assises, qui sont à mettre en place par les gouvernements, favoriseraient l'atteinte des objectifs reliés à ce développement.

TABLEAU 2

PRINCIPALES ASSISES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Cadre législatif	Un cadre législatif favorise la définition du cadre politique de développement durable. Il établit des objectifs minimaux et confère à l'État le moyen d'en assurer le respect par tous.
Intégration pangouvernementale des objectifs, assortie de mécanismes de responsabilisation	Une intégration pangouvernementale doit reposer sur une vision et des orientations gouvernementales de haut niveau (dites horizontales) et sur des orientations stratégiques qui responsabilisent les ministères. Ce partage des responsabilités implique également une stratégie d'intégration verticale qui s'articule autour d'un partenariat entre les divers paliers de gouvernement. L'intégration pangouvernementale doit être accompagnée de mécanismes de responsabilisation, de transparence et de reddition de comptes.
Prise en compte du développement durable dans les processus décisionnels	La prise en compte du développement durable dans les processus décisionnels permet d'évaluer les effets environnementaux, sociaux et économiques dans des décisions de toute nature (juridique, économique, sociale, fiscale, administrative, environnementale, etc.). Il ne saurait y avoir de développement durable sans un renforcement de l'intégration à tous les niveaux décisionnels et opérationnels. Plusieurs outils existent pour favoriser cette intégration, notamment l'évaluation environnementale stratégique et des grilles d'analyse.
Détermination d'un chef de file	La mise en œuvre des objectifs du développement durable doit être dirigée par un chef de file au sein du gouvernement. Son rôle devrait être clair et reconnu par tous les ministères. Il comprend, entre autres, une évaluation critique de la formulation et de la mise en œuvre des objectifs de développement durable des ministères.
Développement et diffusion de l'information	L'accès à l'information permet au décideur de prendre de meilleures décisions et contribue à sensibiliser le public aux problèmes du développement durable. Au niveau scientifique, les recherches contribuent à la prise de décision puisqu'elles permettent de déterminer les risques auxquels on doit faire face et de définir les mesures à prendre.
Participation et responsabilisation des citoyens et des intervenants socio-économiques	Les citoyens et les intervenants socio-économiques doivent être encouragés à participer au processus de décision, et il incombe au gouvernement de s'assurer que le mécanisme de consultation y est lié de façon efficace. Un processus plus ouvert permet d'appuyer davantage les choix politiques et suscite l'engagement des citoyens et des entreprises.

Sources: Organisation des Nations Unies (ONU), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Commission des Communautés européennes, Centre international Unisfera.



3.14 Lors de la vérification, nous nous sommes penchés principalement sur les assises présentées dans les parties ombragées du tableau. Ce sont d'ailleurs celles-ci qui ont grandement inspiré l'établissement des critères d'évaluation. Le développement durable doit être appliqué à plusieurs niveaux de la gestion. Il s'intègre à la mission et aux orientations stratégiques d'une entité. Il faut aussi qu'il soit pris en compte dans un programme de subventions, une politique administrative ou tout autre mécanisme de gestion. Ainsi, un projet conçu dans une perspective de développement durable vise un équilibre des dimensions sociale, économique et environnementale et leur intégration dans le processus de planification et de décision. Un tel projet prévoit aussi la participation des citoyens. Le concept de développement durable est à la base du projet présenté dans le tableau 3.

TABLEAU 3

EXEMPLE D'UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dans un petit village en région, le chômage dépasse les 40 p. cent, l'exode des jeunes est massif et les personnes âgées les mieux nanties partent pour les villes. Les derniers agriculteurs ont vendu leurs quotas de production laitière, faute de relève. L'administration municipale décide alors de revitaliser le village.

Pour la relance, on suit un processus de consultation. On fait d'abord l'inventaire des savoir-faire culturels et des ressources disponibles, et chacun est appelé à mettre en valeur ses compétences. Avec l'aide de l'institution financière locale et du gouvernement, des prêts sont rendus disponibles pour créer de petites entreprises dans la fabrication et la commercialisation de produits du terroir. Une entreprise est créée pour mettre en vente les produits par Internet alors qu'une autre offre des forfaits écotouristiques mettant en valeur les paysages. Les terres des agriculteurs sont converties en divers élevages et les parties les plus fertiles sont consacrées à la production maraîchère, qui se fait selon les principes de l'agriculture biologique.

Ce projet répond aux conditions permettant de faire du développement durable ; en effet, il donne l'occasion à la population locale de devenir autonome et rend possible la mise en valeur de sa culture et l'établissement de liens avec le reste du monde et les autres personnes de la communauté. De plus, ce projet met en valeur la diversité des ressources accessibles. Ainsi, les trois dimensions du développement durable sont présentes :

Dimension sociale

Le projet permet d'occuper les membres de la communauté en mettant à contribution leur savoir-faire, ce qui améliorera leur sentiment d'appartenance et leur solidarité, en plus d'avoir des effets sur leur qualité de vie.

Dimension économique

La valeur ajoutée des produits distribués par Internet permet à la communauté de récolter des fonds qu'autrement elle n'aurait pu avoir. Cette injection dans l'économie locale produira des retombées positives pour les commerces locaux.

Dimension environnementale

Le fait que les produits soient issus de l'agriculture biologique et la mise en valeur des paysages donnent une valeur directe à l'environnement et assurent son maintien. La préservation des ressources devient donc une nécessité.



**Le Sommet
«planète Terre» :
un catalyseur pour
les gouvernements.**

Sommets mondiaux

- 3.15** En 1992, les grands problèmes planétaires en matière d'environnement et de développement durable mènent à la tenue à Rio de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Cet événement, communément appelé le Sommet «planète Terre», a servi de catalyseur auprès des gouvernements; ceux-ci se sont donc engagés formellement dans la voie du développement durable.
- 3.16** Lors du Sommet mondial sur le développement durable tenu à Johannesburg en 2002, on a constaté que les progrès concernant le développement durable étaient très lents. Des pays participants, dont le Canada, ont réaffirmé leur engagement aux principes de Rio et se sont engagés à mettre en place, d'ici 2005, des stratégies nationales de développement durable. Le gouvernement du Québec a confié au MENV le mandat d'élaborer une stratégie québécoise à ce sujet, qui constituera le Plan vert du Québec. Ce plan, qui «devrait faire en sorte que le développement durable devienne une réalité de tous les jours¹», était, au moment de nos travaux, toujours en phase d'élaboration.

Principaux intervenants gouvernementaux québécois

- 3.17** Le développement durable nécessite l'engagement de tous les ministères et organismes québécois, car ceux-ci ont des rôles plus ou moins importants à jouer aux points de vue économique, social ou environnemental. De façon particulière, certains remplissent des fonctions prépondérantes en matière d'orientation, de leadership, de promotion ou de consultation des citoyens.
- 3.18** Notons, à cet égard, le rôle du MCE; celui-ci a le mandat, entre autres, de veiller à la mise en œuvre des priorités retenues par le gouvernement. De plus, par l'entremise du Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, créé en 2003, le ministère vise à assurer la cohérence des actions gouvernementales en ce qui concerne le développement durable.
- 3.19** Au cours de la dernière décennie, le gouvernement a souvent fait appel au MENV pour qu'il prenne en main plusieurs dossiers touchant le sujet. Ce ministère préside le Comité interministériel du développement durable (CIDD) depuis sa création en 1991 et tous les sous-comités qui y sont rattachés. En outre, afin de promouvoir le développement durable, le MENV siège au conseil d'administration d'un organisme à but non lucratif créé en 2000 par le gouvernement, soit le Fonds d'action québécois pour le développement durable. Ce dernier a pour mission de soutenir financièrement des projets qui permettent, entre autres, d'améliorer et de diffuser les connaissances et les pratiques respectueuses du développement durable.

1. Extrait du discours prononcé par le premier ministre le 29 avril 2003 à l'occasion de l'assermentation du Conseil des ministres.



- 3.20** Enfin, au regard de la consultation des citoyens, il faut souligner le rôle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Celui-ci cherche à intégrer les aspects environnementaux, économiques, sociaux et culturels dans la prise de décision gouvernementale. Cet organisme a toutefois été exclu de nos travaux, car nous n'avons pas vérifié le volet « consultation des citoyens ».

Situation ailleurs au Canada

*Ailleurs, des actions
ont été entreprises
pour encadrer
le développement durable.*

- 3.21** Sur la scène fédérale et dans certaines provinces, des actions ont été entreprises afin d'encadrer de diverses façons le développement durable et, à titre d'exemples, en voici quelques-unes.
- 3.22** Depuis 1995, tous les ministères fédéraux et certains organismes gouvernementaux sont tenus par la loi de produire une stratégie de développement durable en lien avec leurs activités. Ils doivent aussi rendre compte régulièrement des progrès accomplis à cet égard. Un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable a également été créé; le mandat de celui-ci consiste, entre autres, à surveiller dans quelle mesure les ministères mettent en œuvre les plans d'action et atteignent les objectifs de leur stratégie de développement durable.
- 3.23** Pour sa part, l'Ontario s'est doté en 1994 d'une charte des droits environnementaux et a nommé un commissaire à l'environnement qui a notamment fait rapport sur le développement durable. Quant au Manitoba, il a adopté en 1997 une loi sur la question. De même, l'Alberta a rendu public en 1999 son engagement en cette matière et a aussi élaboré une stratégie de mise en œuvre s'y rapportant.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

- 3.24** Au cours des dernières années, certains de nos travaux ont porté sur des aspects du développement durable. Les sujets suivants ont été abordés dans des rapports du Vérificateur général à l'Assemblée nationale: pollution d'origine agricole (1995-1996, tome I); changements démographiques (2000-2001, tome II); gestion de la ressource forestière (2001-2002, tome II); surveillance et contrôle de l'eau (2002-2003, tome II). Toutes ces vérifications soulevaient des problèmes liés au concept de développement durable.
- 3.25** Les travaux évoqués ci-dessus nous ont permis de déceler des lacunes relatives à l'intégration du développement durable dans les activités. Ces lacunes démontrent l'à-propos de jeter un regard sur la situation et de voir si cette intégration est une réalité au gouvernement du Québec.
- 3.26** De façon précise, la présente vérification comporte deux objectifs. D'une part, nous voulions évaluer si l'encadrement gouvernemental en matière de développement durable favorise l'intégration du concept dans les activités



respectives des ministères. D'autre part, nous cherchions à apprécier dans quelle mesure ces derniers intègrent le concept de développement durable dans leurs processus de décision. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation apparaissent à l'annexe 1.

- 3.27** Nos travaux ont été menés principalement auprès des six ministères suivants: le MCE pour l'encadrement gouvernemental et la reddition de comptes, le MENV, le MAPAQ, le MDERR, le MEQ et le MTQ. La mission et les responsabilités de ces entités sont présentées à l'annexe 2.
- 3.28** Les entrevues avec les représentants de ces ministères de même que l'analyse de la documentation pertinente ont constitué le cœur de nos travaux. Nous avons également effectué un sondage auprès de six autres ministères afin d'obtenir un portrait plus complet de la situation. On trouvera à l'annexe 3 la liste des ministères visés par nos travaux et, à l'annexe 4, des extraits des questions posées. Bien que nous nous soyons fondés sur l'ensemble de l'information obtenue pour formuler nos constats, les recommandations émises visent principalement les six ministères vérifiés. Nos travaux se sont échelonnés d'octobre 2003 à février 2004.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Le degré d'avancement des ministères est fort variable.

- 3.29** Au cours des dernières années, le gouvernement a pris la voie du développement durable. Cependant, le chemin à parcourir est long et les résultats à ce jour sont peu probants. Ainsi, l'encadrement gouvernemental actuellement en place ne favorise pas une réelle intégration des principes de ce développement dans les activités des ministères. Le manque de clarté quant au concept, l'absence d'un chef de file dans le domaine, le nombre limité d'outils méthodologiques disponibles et une vigie peu efficace sur le sujet expliquent en grande partie pourquoi l'intégration recherchée n'est toujours pas atteinte. Il en résulte que, même si nous recensons des initiatives ministérielles ou gouvernementales en matière de développement durable, celles-ci sont ponctuelles et ne permettent pas un enracinement profond des principes dans les processus de prise de décision.
- 3.30** Le degré d'avancement des ministères à l'égard de l'intégration du concept de développement durable est fort variable. Ainsi, le développement durable est davantage au centre des préoccupations de certains ministères vérifiés; par conséquent, plus d'actions sont accomplies le concernant. C'est notamment le cas du MENV, du MAPAQ et du MTQ, qui ont amorcé le virage depuis plusieurs années. Quant aux autres, ils ont un retard à combler.
- 3.31** En matière de reddition de comptes, les ministères ont de la difficulté à évaluer dans quelle mesure les actions réalisées sont en relation avec le développement durable et provoquent les effets escomptés en la matière.



Encadrement gouvernemental

Orientations gouvernementales

- 3.32** Des orientations gouvernementales claires sont essentielles pour assurer le respect des principes du développement durable ; elles doivent être compréhensibles et leur importance ne doit soulever aucun doute. À leur lecture, les ministères et organismes doivent en saisir la portée et comprendre la participation qu'ils sont tenus d'apporter à l'effort collectif. En outre, un leadership doit être assuré et un acteur ayant l'autorité légitime doit exercer la coordination. Actuellement, l'encadrement gouvernemental en place ne favorise pas une réelle intégration des principes de ce développement dans les activités des ministères.
- 3.33** Au Québec, le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques du MCE transmet les orientations gouvernementales à tous les ministères et organismes. En 1999, le gouvernement a intégré dans ses orientations stratégiques le développement durable. Ce dernier figure toujours à titre d'orientation particulière dans la mise à jour qu'il a faite de ses orientations pour 2001-2003. Les invitations faites par le gouvernement par rapport à cette orientation sont présentées dans le tableau 4. Ainsi, chaque ministère ou organisme est invité notamment à tenir compte du développement durable dans son secteur d'activité et à l'intégrer de manière explicite dans sa planification stratégique, de façon que les principes qui le sous-tendent se reflètent dans ses actions. Parmi les ministères vérifiés, seul le MENV a répondu à cette invitation et a pris clairement en considération le développement durable dans sa propre planification stratégique.

TABLEAU 4

TENEUR DE L'ORIENTATION STRATÉGIQUE CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Orientation 2.2.4 Favoriser le développement durable et la protection de l'environnement

« [...] le gouvernement invite les ministères et organismes à :

- prendre en considération le développement durable, chacun dans leur secteur d'activités, et à l'intégrer explicitement dans leur planification stratégique ;
- favoriser une gestion et une utilisation durable des ressources naturelles et énergétiques dans une optique de gestion intégrée ;
- adopter et mettre en place la politique de gestion de l'eau et resserrer les normes en matière de contrôle de la qualité de l'eau potable ;
- collaborer à la mise en œuvre de la Stratégie québécoise sur la diversité biologique ;
- réduire la pollution par l'accélération du virage agroenvironnemental et une meilleure gestion des matières résiduelles ;
- viser la réduction des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en lien avec le Plan d'action québécois sur les changements climatiques ;
- exercer un meilleur contrôle sur la qualité des aliments, notamment par la mise en place d'un système de traçabilité des aliments. »

Source: Orientations stratégiques 2001-2003 du gouvernement du Québec.



**Des ministères associent
le développement durable
à l'environnement.**

3.34 Pour la plupart des ministères sondés, le concept demeure ambigu : quelques-uns associent davantage le développement durable à l'environnement. Aussi, certains d'entre eux pensent ne pas être concernés par cette orientation et les invitations qu'elle contient, qui sont de fait peu explicites quant aux dimensions sociales et économiques. Par conséquent, certains ministères ayant avant tout une vocation sociale ne se sentent pas touchés par elle. Toutefois, des enjeux sociaux tels que la pauvreté et l'accès à la scolarisation sont directement liés au développement durable.

3.35 Par contre, lorsque les ministères comprennent les invitations du gouvernement, plus d'actions sont entreprises. C'est le cas, par exemple, pour l'invitation liée à la mise en œuvre de la *Stratégie québécoise sur la diversité biologique*, coordonnée par le MENV. Celle-ci a notamment pour but la conservation, dans une perspective de développement durable, de la diversité biologique des espèces et des écosystèmes. Les travaux réalisés à cet égard ont su mobiliser de nombreux ministères.

**Pas de chef de file
pour le développement
durable.**

3.36 Par ailleurs, le gouvernement n'a pas désigné de chef de file en ce qui concerne le développement durable ; ainsi, les ministères sont en quelque sorte laissés à eux-mêmes. De plus, notre sondage révèle que ceux-ci estiment ne pas avoir de responsabilités clairement définies en la matière.

3.37 Dans les faits, le MENV a souvent, au cours des dernières années, fait fonction de coordonnateur pour ce qui est de plusieurs dossiers interministériels ayant un lien avec le développement durable. Cependant, il n'a jamais été reconnu comme le chef de file en la matière au niveau gouvernemental, de sorte qu'il n'a pas toujours les coudées franches pour influencer l'ensemble des ministères dans la poursuite des objectifs liés au concept.

3.38 Le CIDD a également joué un rôle important dans la promotion du développement durable au sein du gouvernement. Ce comité interministériel, qui constitue une assemblée consultative, a la tâche de favoriser la concertation afin d'harmoniser les diverses interventions dans le domaine. En assumant la présidence de ce comité et de tous les sous-comités qui y sont rattachés, le MENV a pu accompagner les ministères et partager ses connaissances afin de faciliter la compréhension du concept. De fait, 7 des 11 ministères interrogés soutiennent que leur participation à ce comité leur permet de progresser dans la voie du développement durable. Un ministère a aussi mentionné que sa collaboration au CIDD lui permettait de joindre ses préoccupations à celles des autres participants, en vue d'une démarche gouvernementale concertée.

3.39 Toutefois, l'efficacité de cette assemblée est réduite pour les raisons ci-dessous. D'une part, les membres du comité se sont réunis au cours des dernières années en moyenne de trois à quatre fois l'an, ce qui nous semble trop peu. Cette opinion est d'ailleurs partagée par certains ministères. D'autre part, les représentants ministériels assistant aux réunions ne peuvent pas toujours



influencer la prise de décision à l'intérieur de leur ministère respectif. Pourtant, le comité a été créé à l'intention des sous-ministres adjoints des ministères, mais ceux-ci sont rarement présents aux rencontres. Par conséquent, le CIDD peut certes avoir une influence; cependant, il lui est plus difficile de provoquer une vague de fond importante afin que le manque de clarté quant au concept s'estompe et que le rôle qui doit être joué par les ministères se précise.

- 3.40** Somme toute, ces facteurs expliquent en partie la tiédeur de l'engagement des ministères par rapport au concept.

Outils méthodologiques

Peu d'outils méthodologiques sont utilisés.

- 3.41** Pour que les ministères puissent comprendre le concept et se l'approprier, le gouvernement se doit de les soutenir. L'une des façons d'y parvenir est de veiller à ce qu'ils aient accès à des outils méthodologiques se rapportant au développement durable. Ces outils ont pour fonction de faciliter l'intégration des trois dimensions du concept dans la planification et la gestion des activités des ministères. À cause des besoins variés, il faut pouvoir compter sur plusieurs formes d'outils méthodologiques. Bien que des travaux en ce sens aient été réalisés au gouvernement, peu ont abouti; il n'y a donc pas beaucoup d'outils qui peuvent être utilisés.

Évaluation environnementale stratégique

L'évaluation environnementale stratégique n'est toujours pas employée.

- 3.42** L'évaluation environnementale stratégique (EES) consiste en un processus systématique, formel et exhaustif. Dans une perspective de développement durable, son application facilite la prise en compte des conséquences environnementales lors de l'adoption ou de la révision de politiques, de plans ou de programmes gouvernementaux. Cet outil, constitué de critères d'évaluation, a fait ses preuves dans de nombreuses administrations, dont le gouvernement fédéral canadien et divers États de l'Union européenne. L'EES fait appel à des méthodes d'évaluation rigoureuses et peut s'appliquer notamment à des ententes de commerce international, à des politiques énergétiques ainsi qu'à des plans de transport.

- 3.43** Depuis 1995, le gouvernement reconnaît que l'EES est un outil potentiel de développement durable. À la suite des travaux du CIDD, le MENV a élaboré en 2002 une proposition de politique gouvernementale à ce sujet. Cette proposition fait toujours l'objet de discussions. Bref, même si près de neuf ans se sont écoulés, l'outil n'est toujours pas employé dans le processus de prise de décision gouvernemental.



Grille d'analyse

- 3.44** Composée de lignes directrices, d'objectifs et d'indicateurs, la grille d'analyse est une autre façon d'évaluer a priori la capacité des projets à satisfaire aux conditions du développement durable. Le Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable du MCE, créé en 2003, s'est récemment doté d'une grille d'analyse. Celle-ci lui servira à évaluer les projets qui lui sont soumis, ce qui lui permettra de voir si le développement durable y est intégré.

Guide d'accompagnement

- 3.45** La production de guides méthodologiques constitue un moyen d'aider les ministères à déterminer leurs objectifs en la matière, à mettre en place des mesures, à entreprendre des activités et des projets et à dresser des plans d'action pour les réaliser. En effet, ces guides décrivent les différentes étapes à suivre pour que le développement durable soit intégré dans les activités.
- 3.46** À titre d'exemple, le *Guide de l'écogouvernement*, publié par le gouvernement canadien, a pour but d'aider les ministères fédéraux à préparer leurs stratégies de développement durable. Ce guide fait ressortir l'importance de ce développement; il explique le concept et permet aux ministères d'en inclure les principes dans leurs réalisations.
- 3.47** Pour sa part, le MENV a réalisé en octobre 2000 une compilation de divers documents en vue de rédiger un guide de mise en œuvre du développement durable. En février 2004, ce guide n'était pas encore complété. Toutefois, le ministère, dans le cadre de l'élaboration du Plan vert, poursuit sa réflexion quant aux instruments, aux outils et aux modalités organisationnelles à privilégier.

Vigie

- 3.48** La revue des nouvelles approches de gestion adoptées par les pays les plus avancés de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) montre que le maintien d'une information à jour est l'une des clefs de voûte concernant l'élaboration d'indicateurs, la préparation de rapports et l'évaluation des progrès accomplis à l'égard du développement durable.
- 3.49** Une vigie efficace consiste à surveiller de façon systématique et constante la diffusion d'information sur un sujet précis. L'activité vise principalement à approfondir les connaissances et à les partager. La vigie est orientée vers les besoins et les priorités des utilisateurs; elle leur permet d'être au courant des meilleures pratiques ainsi que des plus récents développements. Le cas échéant, elle constitue le début d'une démarche conduisant à l'élaboration de moyens et d'outils qui rendront possible l'obtention des résultats visés.



Les travaux de vigie ont une portée assez limitée.

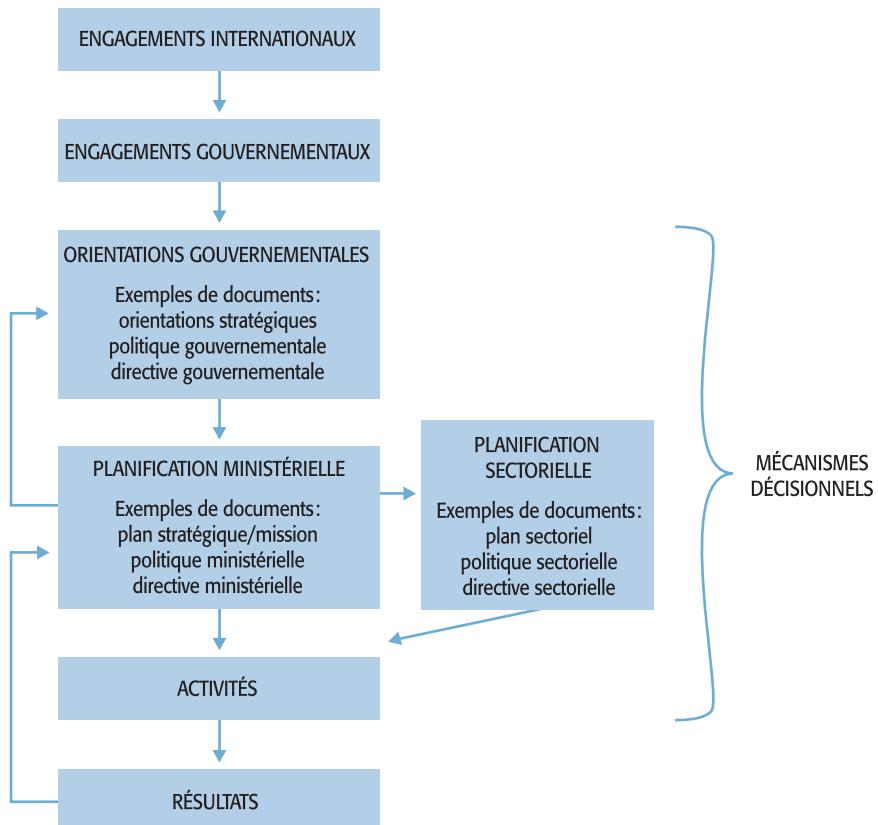
- 3.50** Au Québec, les travaux de vigie à l'égard du développement durable ont une portée assez limitée.
- 3.51** Certes, le CIDD s'est donné un objectif de vigie. Toutefois, les retombées à ce jour sont peu importantes. En 2001, il a rédigé un guide dans lequel sont recensées certaines pratiques observées à l'extérieur de la province. Comme ce travail était ponctuel, il ne revêt pas le caractère continu que l'on attend d'une vigie.
- 3.52** Par ailleurs, le Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques, supervisé par le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques du MCE, remplit partiellement les besoins en la matière. En effet, ce réseau structure la recherche et la collecte de données auprès des ministères et organismes et cible des sujets de première importance. Cependant, puisque le développement durable ne constitue plus, depuis 2002, un sujet prioritaire pour le réseau, l'utilité de ce dernier dans le domaine est restreinte.
- 3.53** Par conséquent, les ministères sont peu informés des meilleures pratiques, de sorte qu'il leur est difficile de profiter des expériences vécues ailleurs.
- 3.54** **Nous avons recommandé au ministère du Conseil exécutif**
- **de fournir un encadrement gouvernemental en matière de développement durable afin que les ministères**
 - **comprennent les attentes qui leur sont adressées et y répondent;**
 - **reconnaissent les entités qui ont des rôles précis à jouer;**
 - **de veiller à ce que des outils méthodologiques soient mis à la disposition des ministères pour les aider à mettre en œuvre le développement durable dans leurs activités;**
 - **de s'assurer qu'une vigie efficace relativement au développement durable est réalisée.**

Intégration ministérielle

- 3.55** Les ministères peuvent influencer les décisions qui se prennent par rapport au développement durable; leur capacité, différente à cet égard, est fonction de leur rôle et de leurs responsabilités. Chacun est donc tenu d'analyser sa mission et son mandat afin de déterminer sa capacité d'agir dans ce domaine et d'intégrer le développement durable dans ses processus de décision.
- 3.56** Pareille analyse doit se concrétiser dans des orientations et des objectifs. Il faut également que des moyens soient mis en œuvre pour appuyer la prise de décision et, finalement, atteindre les objectifs. De surcroît, les mécanismes décisionnels, qui soutiennent les moyens élaborés, doivent intégrer le développement durable, et cela, dans les différents paliers de gestion. En fait, il est nécessaire que le développement durable serve de toile de fond dans l'élaboration des plans stratégiques, des plans d'action et des programmes des ministères. La figure 1 illustre une des façons d'assurer son intégration complète dans le cadre de gestion.

FIGURE 1

INTÉGRATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



- 3.57** Pour leur part, plusieurs pays de l'Union Européenne ont mis en place des mécanismes décisionnels qui permettent une intégration du développement durable dans leurs activités. Au Québec, nous constatons qu'actuellement, aucun des ministères vérifiés n'a intégré de façon satisfaisante cette approche dans ses mécanismes décisionnels, ce que nous commentons dans les sections qui suivent.

Mission et planification stratégique

- 3.58** La mission de quatre ministères vérifiés mentionne précisément le développement durable. Le MENV et le MDERR, pour leur part, satisfont à une exigence légale ; quant au MAPAQ et au MTQ, leurs préoccupations sur le sujet se sont traduites par un ajout à leur énoncé de mission, comme en fait foi l'annexe 2. Bien que la mission constitue la pierre angulaire de la planification stratégique, le fait d'y inclure la notion du développement durable n'est pas suffisant pour assurer sa



prise en compte dans les activités. Pour ce faire, les liens entre la mission, les orientations et les objectifs du plan stratégique doivent être clairement démontrés. Quand les dimensions du développement durable sont absentes des orientations et des objectifs, les ministères peuvent difficilement s'assurer de l'intégration de ce développement dans toutes leurs activités.

Le MENV est le seul ministère vérifié qui mentionne explicitement le développement durable dans son plan stratégique.

- 3.59** Dans les faits, parmi les ministères vérifiés, seul le MENV fait explicitement mention du développement durable dans ses orientations. Son plan stratégique contient une orientation visant à favoriser son application au sein de la société québécoise; cette orientation comporte également un objectif de coordination interministérielle. Toutefois, elle ne recouvre pas l'ensemble de ses processus.
- 3.60** En plus du MENV, le MAPAQ et le MTQ ont pris en considération dans leur plan stratégique quelques-unes des invitations gouvernementales en matière de développement durable. Celle touchant la traçabilité des aliments et celle concernant les changements climatiques ont entre autres retenu leur attention. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, mais il faudrait que le développement durable soit pris en considération dans l'ensemble des activités d'un ministère pour que l'on puisse parler d'une intégration complète du concept. Pour ce qui est du MEQ et du MDERR, leur planification stratégique ne contient rien à cet égard.
- 3.61** Cinq des six autres ministères sondés affirment qu'ils n'intègrent pas le développement durable dans leur planification stratégique.
- 3.62** Outre la mission et la planification stratégique, il peut exister des documents liés au développement durable. Par exemple, une politique présentant les orientations ministérielles, si elle est assortie de plans d'action se rapportant à toutes les activités d'un ministère, peut inciter les gestionnaires et les employés à la prendre en compte. Pour mettre le développement durable en évidence, le MAPAQ et le MTQ se sont dotés d'une telle politique. Cependant, le plan d'action qui devrait l'accompagner est soit absent soit incomplet.
- 3.63** Signalons une initiative intéressante de la part du MDERR: la Direction générale de l'industrie et du commerce a produit un plan qui contient des actions touchant le développement durable. Par exemple, ce plan prévoit la tenue de conférences avec sa clientèle qui visent à développer des meilleures pratiques d'affaires intégrant le concept. Ce plan ne concerne toutefois pas l'ensemble des activités du ministère.

Mécanismes décisionnels

L'approche n'est pas correctement intégrée dans les mécanismes décisionnels.

- 3.64** Les ministères vérifiés ont mis en place des mesures qui vont dans le sens du développement durable. Par contre, aucun n'a intégré de façon satisfaisante le concept dans ses mécanismes décisionnels. Ainsi, les mécanismes que nous avons évalués ne recouvrent que partiellement le concept, car l'ensemble des dimensions du développement durable n'y est pas considéré.



- 3.65** À titre d'exemple, pour certains programmes de subvention aux producteurs agricoles, le MAPAQ a élaboré une grille dans laquelle les impacts environnementaux des projets soumis sont pris en compte. Toutefois, même si les critères d'admissibilité touchent des aspects économiques et sociaux, aucune grille n'a été conçue afin de s'assurer que ces aspects sont évalués au regard du développement durable. Par conséquent, il pourrait arriver qu'un projet satisfaisant sur le plan environnemental ne soit pas valable économiquement ou ne soit pas acceptable pour la population locale.
- 3.66** En 1999 et en 2000, le MENV a aussi élaboré et testé une grille d'évaluation afin de tenir compte du développement durable dans l'une de ses activités, soit l'évaluation environnementale des projets majeurs. Cette grille, qui prenait en considération les trois dimensions du concept, n'est toutefois pas utilisée pour évaluer les projets. Elle constituait pourtant un bon exemple de mécanisme décisionnel, car elle permettait d'assurer de façon uniforme la prise en compte du concept dans l'analyse.
- 3.67** En outre, quatre des six autres ministères sondés affirment ne pas avoir pris de mesures pour s'assurer que le développement durable est inclus dans leurs mécanismes décisionnels.

Sensibilisation au concept

- 3.68** La compréhension du concept de développement durable est ardue et son application, complexe. Néanmoins, ce développement doit devenir un mode de pensée, un réflexe de gestion qui fait partie de la culture organisationnelle. Il est donc important de sensibiliser le personnel des ministères à ce sujet, eu égard au champ d'activité et à la sphère d'influence de chacun, afin que tous se sentent concernés. Les ministères ne peuvent s'en remettre uniquement à la nature de leurs activités pour parvenir à intégrer le développement durable.
- 3.69** La plupart des gestionnaires rencontrés ont montré un intérêt marqué pour la question. Certains souhaiteraient être en mesure de pouvoir intégrer le développement durable dans l'élaboration de politiques, de directives, de plans et de programmes ou dans leurs activités.
- 3.70** Cependant, aucun des ministères vérifiés ou sondés ne s'assure que l'ensemble de son personnel est sensibilisé au concept. Souvent, seuls les employés directement concernés par des dossiers connexes ont accès à l'information. Pareille situation ne favorise pas l'intégration du développement durable dans les activités des ministères ni dans leurs mécanismes décisionnels. En conséquence, les connaissances sur le sujet et la compréhension de celui-ci restent floues.
- 3.71** En outre, à l'intérieur d'un même ministère, les travaux qui traitent du développement durable s'effectuent parfois dans un nombre limité d'unités administratives, comme c'est le cas au MDERR. Cette façon de faire ne facilite pas

Pas de mécanismes pour s'assurer que le personnel est sensibilisé au concept.



non plus l'intégration du développement durable. Du reste, l'OCDE affirme que chacun des services doit se sentir interpellé par le concept afin d'être partie prenante à son intégration.

3.72 Nous avons recommandé aux ministères

- **d'intégrer le développement durable dans leurs processus de décision respectifs ou d'en poursuivre l'intégration;**
- **de s'assurer que l'ensemble de leur personnel est sensibilisé au concept de développement durable, en fonction du champ d'activité et de la sphère d'influence de chacun.**

Reddition de comptes

3.73 Une bonne reddition de comptes suppose avant tout l'utilisation d'indicateurs pour évaluer l'atteinte des objectifs tant gouvernementaux que ministériels. On pourra alors porter un regard juste sur l'évolution de la situation.

3.74 Crée par le gouvernement fédéral en 1994, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) vise notamment à proposer des mesures qui permettront de trouver un juste équilibre entre la prospérité économique et la protection de l'environnement. Elle a défini six indicateurs relativement au développement durable : tendance de la qualité de l'air, qualité de l'eau douce, émissions de gaz à effet de serre, couvert forestier, étendue des terres humides et niveau de scolarité. Il est possible, au moyen de ces indicateurs, de dresser un portrait national. L'Organisation des Nations Unies (ONU) a également élaboré plus d'une centaine d'indicateurs ayant trait au développement durable ; ceux-ci peuvent être utilisés pour faciliter sa mise en œuvre. Notons, entre autres, le taux d'alphabétisation, l'espérance de vie à la naissance, le taux de chômage, le nombre de femmes actives pour 100 hommes actifs.

La reddition de comptes est insuffisante.

3.75 La reddition de comptes gouvernementale et ministérielle au regard du développement durable présente des lacunes et est insuffisante. Les orientations stratégiques gouvernementales ne sont pas accompagnées d'objectifs ni d'indicateurs. N'ayant pas de phare, les ministères peuvent difficilement produire une reddition de comptes portant sur les progrès réalisés en la matière. En fait, la reddition de comptes qui nous a paru la plus intéressante à cet égard est celle relative à certains travaux interministériels.

Reddition de comptes gouvernementale

3.76 Au fil des ans, le gouvernement a dressé, sous la coordination du MENV, trois bilans sur la situation du développement durable au Québec, soit *Mise en œuvre d'Action 21 : exemples d'initiatives du gouvernement du Québec en matière de développement durable* (1996), *Rapport du Québec sur le développement durable* (2002) et *Une décennie de mise en œuvre d'Action 21 au Québec* (2002).



**Le portrait
du développement durable
au Québec demeure
inachevé.**

**Il n'est pas toujours
possible d'évaluer dans
quelle mesure les objectifs
ont été atteints.**

- 3.77** Ces bilans fournissent des renseignements sur des initiatives identifiées comme étant liées au développement durable; néanmoins, aucun ne permet de suivre l'évolution de la situation. Pour cette raison, ces bilans ne peuvent constituer des redditions de comptes suffisantes.
- 3.78** D'une part, il est difficile pour le lecteur d'apprécier dans quelle mesure les initiatives s'inscrivent dans l'optique du développement durable. En effet, la façon dont elles tiennent compte des trois dimensions du concept n'est pas démontrée. D'autre part, il n'y a pas d'objectifs ni de cibles quant au développement durable dans ces trois documents.
- 3.79** Étant donné l'absence de points de comparaison, il est difficile d'évaluer les progrès réalisés. Par conséquent, il devient ardu d'apprécier réellement la performance du Québec en matière de développement durable et de la faire valoir sur la scène internationale. Pour toutes ces raisons, le portrait du développement durable au Québec demeure, depuis 1992, inachevé.

Reddition de comptes ministérielles

- 3.80** Le rapport annuel de gestion constitue le mécanisme de reddition de comptes reconnu par la *Loi sur l'administration publique*. Les derniers rapports des ministères vérifiés font à tout le moins mention de cibles et d'objectifs pouvant être rattachés au développement durable. Cependant, bien que ceux-ci renseignent sur la nature des actions entreprises, ils ne permettent pas d'en apprécier les effets. Ainsi, la reddition de comptes ministérielles est incomplète. Par exemple, en ce qui concerne les orientations portant sur la gestion de l'eau, le MENV, dans son *Rapport annuel de gestion 2002-2003*, donne notamment comme indicateurs le nombre d'inspections ainsi que la mise en vigueur de règlements ou d'ententes. Semblable reddition de comptes permet de présenter les activités réalisées à l'égard de la gestion de l'eau. Toutefois, de tels indicateurs ne permettent pas d'évaluer les effets de ces activités sur la qualité de la ressource. En outre, la plupart des ministères vérifiés ou uniquement sondés affirment qu'ils n'ont pas effectué de reddition de comptes portant précisément sur le sujet.
- 3.81** Pourtant, lorsque les ministères ont eu à unir leurs efforts pour mettre en œuvre des stratégies axées sur des problèmes particuliers et communs, les résultats observés ont été intéressants. La *Stratégie québécoise sur la diversité biologique* constitue à cet égard un bon exemple. Celle-ci, qui requiert la participation de 10 ministères et de 4 organismes paragouvernementaux, contient 25 indicateurs englobant 632 activités. L'analyse de la reddition de comptes relative à cette stratégie ainsi que de celle liée au plan d'action *Un environnement à valoriser* montre que, de manière générale, ce type de travaux permet d'évaluer les effets des activités effectuées. De fait, ces documents présentent des indicateurs de mesure et des objectifs précis à atteindre. Par exemple, la *Stratégie québécoise sur la diversité biologique* contient un objectif et un indicateur portant sur la mesure



de la superficie des territoires protégés. Par conséquent, si l'on peut produire une telle reddition de comptes pour des travaux nécessitant le concours de plusieurs acteurs, les ministères pourraient en faire autant pour leurs propres activités.

- 3.82 Nous avons recommandé au ministère du Conseil exécutif de dresser des bilans qui rendent possible l'évaluation des progrès réalisés en matière de développement durable.**
- 3.83 Nous avons recommandé aux ministères de définir des objectifs, des cibles et des indicateurs qui permettront d'apprécier les effets de leurs actions dans ce domaine.**

3.84 Résumé des commentaires des ministères

Commentaires généraux. De façon générale, les ministères sont d'accord avec les recommandations que l'on trouve dans ce rapport et certains, notamment le MAPAQ et le MTQ, sont également satisfaits de constater que les efforts et les réalisations de longue date de leurs ministères sont reconnus. Le MCE et le MENV soulignent pour leur part qu'une stratégie de développement durable gouvernementale comprenant un échéancier et des résultats, le Plan vert, est en cours d'élaboration et sera présentée en 2004. Cette démarche est d'ailleurs inscrite comme priorité d'action dans le document *Briller parmi les meilleurs* ainsi que dans le Plan annuel de gestion des dépenses 2004-2005 du MENV.

3.85 Résumé des commentaires du ministère du Conseil exécutif

Pour ce qui est de l'encadrement gouvernemental, le ministère précise que « le développement durable est considéré comme une orientation stratégique dans le cadre de la planification gouvernementale et le ministère de l'Environnement joue un rôle de coordination à divers égards, comme le souligne le rapport. De plus, il apparaît essentiel de rappeler la mise sur pied du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable. Composé de 12 ministres, ce comité joue un rôle hautement stratégique dans la prise de décision gouvernementale, puisque tous les dossiers gouvernementaux à caractère économique soumis au Conseil des ministres y sont examinés au préalable et font l'objet de recommandations. Conformément à son mandat, ce comité intègre le concept et les principes du développement durable dans l'examen des dossiers. Il joue ainsi un rôle déterminant dans l'appropriation du concept de développement durable.»

Il ajoute qu' « il y a lieu cependant de poursuivre la réflexion quant aux moyens, à savoir quels sont plus précisément les responsabilités d'encadrement et le rôle des divers intervenants gouvernementaux, les instruments requis et les modalités organisationnelles à privilégier ».

En ce qui concerne la vigie, le ministère énonce qu' « il y aurait aussi lieu de voir si la désignation du développement durable comme cible de vigie pour l'ensemble des ministères constituerait une amélioration significative à l'activité de veille en développement durable. La question sera envisagée dans les prochains mois par les responsables qui procèdent actuellement à la révision des cibles de veille en fonction des priorités du plan gouvernemental *Briller parmi les meilleurs*. »



Le ministère ajoute que la reddition de comptes relative au développement durable « ne doit pas être considérée séparément de celle portant sur l'ensemble des actions gouvernementales. Des progrès significatifs ont été accomplis particulièrement depuis les premiers gestes de modernisation du gouvernement, même s'il faut reconnaître que des améliorations sont nécessaires. À ce titre, mentionnons qu'une nouvelle ronde d'élaboration des plans stratégiques ministériels est lancée et la préoccupation d'une reddition de comptes rigoureuse est au centre des discussions engagées avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés.»

3.86 Résumé des commentaires du ministère de l'Environnement

Relativement à l'intégration ministérielle, le ministère énonce qu'il « entreprendra la rédaction d'un plan d'action ministériel qui précisera les objectifs qu'il entend mettre en œuvre pour respecter les principes de développement durable dans ses domaines de compétence et de responsabilité ». Le ministère tient cependant à souligner qu'il « a posé plusieurs gestes concrets qui lui permettent de favoriser l'intégration du développement durable dans ses interventions, notamment en incluant le concept dans sa mission et en dotant depuis 1999 sa planification stratégique d'objectifs précis sur ce sujet. Il s'est aussi donné comme ligne de conduite de faire en sorte que ses grands programmes, ses stratégies et ses politiques s'inscrivent dans le cadre du développement durable.

« Le ministère a aussi dédié une direction générale et une direction opérationnelle pour assurer le développement de ce concept, pour élaborer des outils méthodologiques et pour réaliser de la formation et de la promotion. Enfin, par divers moyens, notamment grâce à son site Internet et par la diffusion de ses orientations stratégiques, le ministère sensibilise son personnel dans le but de motiver de nouveaux comportements et de nouvelles attitudes.

« Pour ce qui est de l'évaluation environnementale des projets majeurs, mentionnons que cette activité repose sur une directive qui incite les promoteurs à adopter une politique de développement durable. La grille a été remplacée par une analyse adaptée à chacun des projets qui tient compte des préoccupations du public et des avis des professionnels du ministère de l'Environnement et qui considère le développement durable.

« Pour ce qui est de la reddition de comptes, il faut préciser que le MENV publie, en plus de son rapport annuel, des bilans et des indicateurs environnementaux. Par exemple, le ministère a produit depuis 1985 des bilans qui font état de l'évolution de la qualité de l'eau potable et des principales difficultés d'application du règlement. Ils sont donc des outils importants pour le ministère au regard de la mise à jour des exigences réglementaires et des actions à entreprendre pour corriger les lacunes rencontrées. Le prochain bilan est prévu pour juin 2006.»



3.87 Résumé des commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Le ministère précise que « le prochain plan stratégique (2004-2007) s'inscrira dans une perspective de développement durable, avec des orientations portant sur les diverses facettes de développement du secteur, dont certaines sont déjà incluses dans le Plan annuel de gestion des dépenses. Dans les prochains mois, nous verrons à susciter une réflexion qui nous permettra de statuer sur les modifications que nous pourrions apporter aux processus de planification et de décision ayant cours au ministère, de façon à poursuivre les efforts entrepris pour favoriser l'intégration du concept de développement durable dans nos activités. »

3.88 Résumé des commentaires du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche

En plus de s'être doté d'une nouvelle loi qui considère le développement durable dans sa mission, le ministère souligne qu'il « intégrera cette nouvelle responsabilité dans le cadre de sa planification stratégique ministérielle 2004-2007, accompagnée de plans d'actions (sectoriels lorsque possible) concernant spécifiquement le déploiement d'activités de développement durable répondant aux attentes exprimées par le gouvernement. »

« En ce qui concerne la définition de cibles et d'objectifs en matière de développement durable, le ministère rappelle que les recommandations du Vérificateur général du Québec seront prises en compte dans le processus de reddition de comptes ministériel actuellement en implantation, et que le ministère entend se doter d'indicateurs de gestion nécessaires pour assurer un suivi adéquat des orientations gouvernementales sous sa responsabilité et accorder une meilleure intégration aux mécanismes décisionnels, et cela, aux différents paliers de gestion. »

3.89 Résumé des commentaires du ministère de l'Éducation

D'emblée, le ministère de l'Éducation « partage les objectifs du gouvernement en matière de développement durable et il travaille, comme ministère, à l'atteinte de ces objectifs. Il suffit de penser à différentes mesures qu'il s'est données au cours des dernières années pour assurer, par exemple, la sauvegarde des petites écoles et l'intégration de tous à notre système d'éducation. »

Le ministère mentionne, par rapport à l'intégration ministérielle, ce qui suit: « Il est impératif que des ministères dont les actions peuvent avoir un effet immédiat et important sur le développement durable se donnent des règles de gestion claires en la matière, voire des politiques spécifiques à cet égard. Il faut comprendre que cela n'a pas le même caractère d'urgence pour le ministère de l'Éducation dont les actions directes n'ont pas cet effet immédiat. »

« De plus, s'il n'est pas inscrit de façon spécifique dans les mécanismes décisionnels du ministère, le développement durable est néanmoins inscrit dans différents programmes d'études offerts par les réseaux d'enseignement et cela s'avère certes une façon efficace de participer à l'effort gouvernemental en la matière. »



3.90 Résumé des commentaires du ministère des Transports

Le ministère souligne qu'«en ce qui à trait à la concertation gouvernementale, il nous apparaît que le Comité interministériel sur le développement durable (CIDD) est un instrument des plus intéressants pour soutenir cette démarche».

Concernant l'intégration ministérielle et la reddition de comptes, il fait état de ce qui suit: «Nous comprenons aussi que vous souhaitez que davantage d'actions soient entreprises et que des outils, permettant de faciliter la prise en compte des principes et des objectifs du développement durable et le suivi des réalisations, soient mis en place. C'est ce à quoi travaille le ministère, comme cela a été exposé lors des échanges qui ont eu lieu entre nos représentants respectifs.»



ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D’ÉVALUATION

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

Les critères d’évaluation émanent principalement des principes de saine gestion. Nous avons également tenu compte des travaux des entités suivantes : l’Organisation de coopération et de développement économiques, l’Organisation des Nations Unies, l’Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, la Commission des Communautés européennes et le Centre international Unisfera. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l’Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

Évaluer si l’encadrement gouvernemental en matière de développement durable favorise l’intégration du concept dans les activités respectives des ministères.

Critères

Le gouvernement s’assure que :

- ses orientations dans ce domaine sont clairement communiquées aux ministères et que des responsabilités leur sont confiées à ce propos;

- des outils méthodologiques sont disponibles pour aider les ministères à mettre en œuvre ses orientations quant à l’intégration du concept;
- un bilan de la situation existant dans les ministères est dressé afin d’évaluer les progrès accomplis et de déceler les faiblesses à corriger;
- une vigie est exercée de manière à suivre l’évolution du concept ailleurs dans le monde, à recenser les bonnes pratiques et à profiter de l’expérience acquise.

Objectif

Apprécier dans quelle mesure les ministères intègrent le concept de développement durable dans leurs processus de décision respectifs.

Critères

Les ministères :

- adaptent le concept à leur propre cadre de gestion et veillent à ce qu’il soit largement divulgué à l’interne;
- prennent des mesures visant à ce que le développement durable soit inclus dans leurs mécanismes décisionnels;
- possèdent l’information requise pour évaluer les effets de leurs actions en la matière et en rendre compte.



ANNEXE 2 – MISSION ET RESPONSABILITÉS DES ENTITÉS VÉRIFIÉES

Ministère du Conseil exécutif

Comme il est précisé dans son rapport annuel de gestion 2002-2003, il a pour mission première de conseiller et d'assister le premier ministre et le Conseil des ministres dans leur rôle de direction de l'État.

Il joue un rôle essentiel dans la coordination de l'action gouvernementale, dans le respect de sa cohérence et dans la mise en œuvre des priorités retenues par le gouvernement.

Le MCE s'est doté de comités ministériels permanents qui ont pour fonction de formuler au Conseil des ministres, dans une perspective de cohérence de l'action gouvernementale, leurs observations et leurs recommandations sur les mémoires ou les projets de décret qui leur sont soumis. L'objectif est de lui permettre de mieux cerner l'ampleur et la portée du sujet traité, de déterminer les solutions possibles, de choisir parmi ces solutions celle qui, dans les circonstances, se présente comme étant la meilleure et de mesurer les conséquences de tout ordre que la solution retenue implique. Un de ces comités s'intéresse particulièrement à la situation du développement durable, soit le Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable. Ce comité a pour mandat de s'assurer de la cohérence des actions gouvernementales dans les domaines du développement durable, de l'environnement, des ressources naturelles, des affaires municipales, du développement économique et régional et de l'allégement réglementaire.

Ministère de l'Environnement

Selon sa loi constitutive, sa responsabilité est d'assurer, dans une perspective de développement durable, la protection de l'environnement. Il préside le Comité interministériel du développement durable (CIDD) depuis sa création en 1991. Ce comité constitue une assemblée consultative qui joue un rôle de conseil en matière de développement durable auprès des ministères ou organismes. Il réunit autour d'une même table les ministères et organismes préoccupés de développement durable et cherche à renforcer les liens en vue d'une plus grande concertation gouvernementale et d'une meilleure cohésion. Ce comité s'est également doté d'un groupe de travail sur le développement durable; ce dernier s'est fixé plusieurs objectifs qui concernent notamment la production d'orientations gouvernementales, la tenue d'activités de vigie et la rédaction de bilans.

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

Sa mission, telle qu'elle est mentionnée dans son plan stratégique 2001-2004, est d'influencer et de soutenir la croissance de

l'industrie bioalimentaire québécoise dans une perspective de développement durable. Ses interventions touchent les domaines de la production, de la transformation, de la distribution, de la commercialisation et de la consommation des produits agricoles et alimentaires. Le ministère assure la conception et l'application des politiques et des programmes nécessaires au développement du secteur.

Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche

La *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche* a été sanctionnée le 18 décembre 2003. Par cette loi, on confie une nouvelle mission au ministère. Il s'agit de soutenir le développement économique et régional ainsi que la recherche en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs des domaines économiques, scientifiques, sociaux et culturels. La perspective en est une de création d'emploi, de prospérité économique, de développement scientifique, de développement durable et de prise en charge de ce développement par les collectivités locales et régionales dans le cadre d'un partenariat entre elles et l'État.

Ministère de l'Éducation

Sa loi constitutive stipule que ses fonctions sont d'élaborer et de proposer au gouvernement des politiques relatives aux domaines de sa compétence. En vue notamment de promouvoir l'éducation et de contribuer, par la promotion, le développement et le soutien de ces domaines, à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel de la population québécoise et des personnes qui la composent. De plus, il doit également favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude. Enfin, il est tenu de contribuer à l'harmonisation des orientations et des activités avec l'ensemble des politiques gouvernementales et avec les besoins économiques, sociaux et culturels.

Ministère des Transports

Sa mission, telle qu'elle est précisée dans son plan stratégique 2001-2004, est d'assurer, sur tout le territoire du Québec, la mobilité des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement économique, social et durable du Québec.



ANNEXE 3 – MINISTÈRES VISÉS PAR NOS TRAVAUX

Ministère	Sondage	Vérification
Affaires municipales, Sport et Loisir	X	
Agriculture, Pêches et Alimentation	X	X
Conseil exécutif		X*
Culture et Communications	X	
Développement économique et régional et Recherche	X	X
Éducation	X	X
Emploi, Solidarité sociale et Famille	X	
Environnement	X	X
Ressources naturelles, Faune et Parcs	X	
Santé et Services sociaux	X	
Sécurité publique	X	
Transports	X	X
Total	11	6

* Le ministère du Conseil exécutif a été vérifié relativement à l'encadrement gouvernemental et à la reddition de comptes seulement.



ANNEXE 4 – EXTRAITS DES QUESTIONS DU SONDAGE

Encadrement gouvernemental

Est-ce que votre ministère a des responsabilités clairement définies à l'égard du développement durable? Si oui, quelles sont-elles?

Un des axes d'intervention des orientations stratégiques 2001-2003 s'intitule «Favoriser le développement durable et la protection de l'environnement» et contenait certaines attentes particulières. Vous êtes-vous sentis concernés par une ou plusieurs de ces attentes?

Votre participation au Comité interministériel du développement durable (CIDD) vous permet-elle de progresser dans la voie du développement durable? Si oui, de quelle façon? Si non, pourquoi?

Intégration ministérielle

En matière de développement durable, votre ministère a-t-il élaboré une orientation, une politique, une stratégie, un plan d'action, un tableau de bord, des indicateurs de mesure ou tout autre élément pertinent?

Avez-vous pris des mesures afin de vous assurer que le développement durable est inclus dans vos mécanismes décisionnels (c'est-à-dire que le développement durable est pris en compte dans l'élaboration des programmes d'aide, des politiques, des directives, etc., que les trois volets sont considérés et que des mécanismes de suivi et de contrôle permettent de s'en assurer)?

Y a-t-il des éléments qui constituent un frein au développement durable dans votre ministère? Si oui, quels sont les principaux freins et comment pourrait-on améliorer la situation?

L'ensemble du personnel de votre ministère a-t-il été sensibilisé au concept de développement durable? Si oui, de quelle façon?

Reddition de comptes

Effectuez-vous une reddition de comptes portant précisément sur le développement durable (en d'autres mots, est-elle faite en fonction d'orientations, d'objectifs et d'indicateurs directement liés au développement durable)?