

CHAPITRE 9

Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable

Vigie

EN BREF

La Stratégie gouvernementale de développement durable est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*.

Il existe une volonté au sein du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques qu'une nouvelle stratégie soit adoptée d'ici la fin de 2020. Étant donné que la stratégie actuellement en vigueur a pris effet en octobre 2015, cela respecterait à peu de chose près le délai de cinq ans prévu par la loi pour sa révision. Toutefois :

- l'échéancier pour y arriver est serré : au regard des retards qui sont survenus lors de la révision de la stratégie précédente ainsi que lors de la mise en œuvre de la stratégie actuelle, il n'est pas sans risque ;
- le ministère n'a pas entrepris les démarches pour produire, avant l'adoption envisagée de la prochaine stratégie, deux documents pourtant très importants pour permettre une réflexion éclairée sur les choix à faire dans celle-ci.

ÉQUIPE

Paul Lanoie

Commissaire au
développement durable

Caroline Rivard

Directrice principale d'audit

Francis C. Bergeron

SIGLES

- CIDD** Comité interministériel du développement durable
- MELCC** Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
- PADD** Plan d'action de développement durable

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
Échéancier serré et risque de retard	11
Report de rapports permettant d'alimenter la réflexion sur la révision de la stratégie	15
Conclusion des observations	18

MISE EN CONTEXTE

1 Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme. Il prend en compte les dimensions économique, environnementale et sociale des activités de développement.

2 En 2006, le Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, qui vise à inscrire toutes les actions de l'administration publique dans la recherche d'un développement durable. La responsabilisation de l'administration publique en la matière est favorisée par l'institution d'un commissaire au développement durable, dont les responsabilités sont définies dans la *Loi sur le vérificateur général*.

3 La *Loi sur le développement durable* (ci-après « la loi ») prévoit, entre autres, que la mise en œuvre du développement durable doit :

- s'appuyer sur une stratégie gouvernementale adoptée par le gouvernement ;
- se réaliser dans le respect des 16 principes qu'elle établit.

16 principes du développement durable

1. santé et qualité de vie
2. équité et solidarité sociales
3. protection de l'environnement
4. efficacité économique
5. participation et engagement
6. accès au savoir
7. subsidiarité
8. partenariat et coopération intergouvernementale
9. prévention
10. précaution
11. protection du patrimoine culturel
12. préservation de la biodiversité
13. respect de la capacité de support des écosystèmes
14. production et consommation responsables
15. pollueur payeur
16. internalisation des coûts

Pourquoi avons-nous fait cette vigie ?

4 Étant donné l'importance capitale de la stratégie gouvernementale de développement durable et le fait que la stratégie actuellement en vigueur arrivera à terme à la fin de 2020, il est normal, en tant que commissaire au développement durable, que j'accorde un intérêt particulier à sa révision.

5 Le Vérificateur général énonce, dans son *Plan stratégique 2019-2023*, sa volonté d'accroître l'influence du commissaire au développement durable sur les pratiques de l'administration publique. Ce plan stratégique prévoit que le commissaire déposera annuellement à l'Assemblée nationale un rapport de vigie sur l'élaboration de la nouvelle stratégie gouvernementale de développement durable, et ce, jusqu'à sa publication.

Quelle est la portée de nos travaux ?

- 6 Ce premier rapport de vigie expose mes observations relativement :
- à la planification de la révision de la stratégie 2015-2020 ;
 - à l'élaboration de l'état de la situation du développement durable au Québec et du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020.

La stratégie gouvernementale de développement durable

7 La stratégie gouvernementale constitue le cadre de référence dans lequel le gouvernement fixe les objectifs qu'il veut atteindre et les façons d'y arriver. À cet effet, la loi stipule que certains éléments doivent y être exposés (Figure 1).

FIGURE 1 Éléments exposés dans la stratégie gouvernementale selon la *Loi sur le développement durable*



- 8 Afin d'assurer sa mise en œuvre par l'Administration, la loi indique aussi que la stratégie doit :
- identifier certains moyens retenus pour privilégier une approche concertée respectueuse de l'ensemble des principes de développement durable ;
 - préciser les rôles et responsabilités de chacun ou de certains des membres de l'Administration, dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne ;
 - prévoir les mécanismes ou les moyens retenus pour assurer son suivi.

Révision périodique du contenu de la stratégie

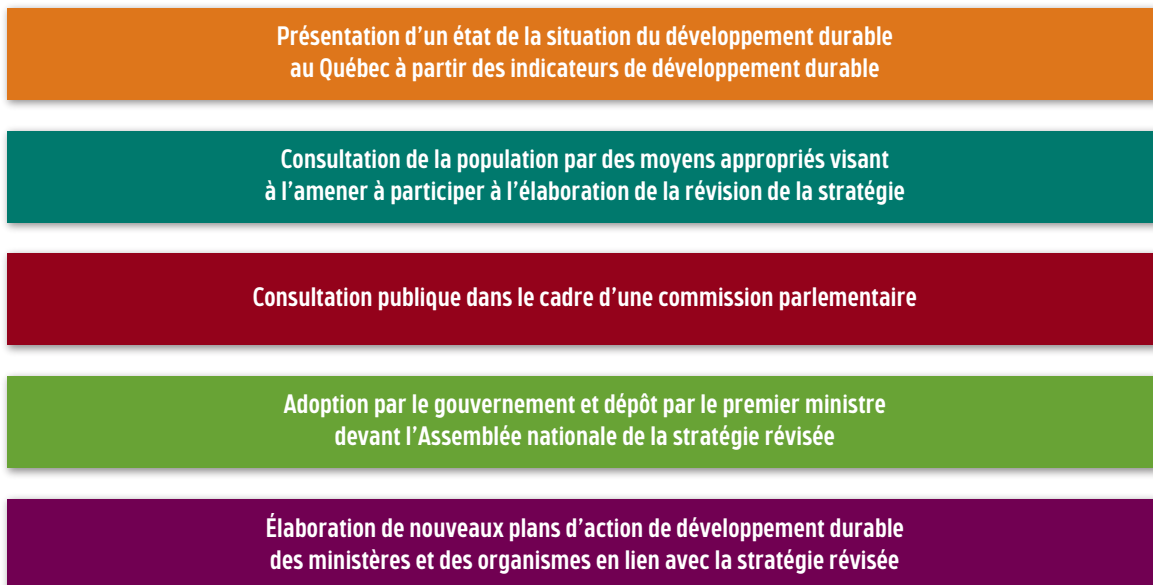
9 Le gouvernement est tenu de réviser périodiquement l'ensemble du contenu de la stratégie, comme le stipule la loi. Ces révisions générales sont effectuées tous les cinq ans, mais le gouvernement peut reporter un exercice de révision pour une période maximale de deux ans.

Report de la révision de la stratégie précédente

Pour la révision de la stratégie précédente, soit celle couvrant la période 2008-2013, le gouvernement s'est prévalu de la disposition de la *Loi sur le développement durable* lui permettant de reporter l'exercice de révision pour une période maximale de deux ans.

10 La figure 2 présente les étapes relatives au processus de révision de la Stratégie gouvernementale de développement durable.

FIGURE 2 Étapes relatives au processus de révision de la Stratégie gouvernementale de développement durable



11 Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) est responsable de coordonner l'exercice de révision de la stratégie et de recommander au gouvernement l'adoption de la stratégie révisée.

12 Il a aussi la responsabilité de coordonner les travaux visant :

- à élaborer des bilans périodiques de la mise en œuvre de la stratégie au sein de l'Administration ;
- à dresser un rapport de cette mise en œuvre (appelé le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie), avec la collaboration des autres ministères concernés.

Échéancier serré et risque de retard

Qu'avons-nous observé ?

13 Selon les renseignements obtenus auprès du MELCC, il existe une volonté de renouveler la stratégie couvrant la période 2015-2020 d'ici la fin de 2020. Étant donné que cette stratégie a pris effet en octobre 2015, l'échéancier respecterait à peu de chose près le délai de cinq ans prévu par la loi pour la révision de la stratégie.

14 Si cette volonté se concrétise, les travaux menant à l'adoption d'une stratégie révisée par le gouvernement devraient se dérouler sur une période d'à peine 14 mois. Cette situation n'est pas sans risque étant donné que :

- la révision de la stratégie précédente (2008-2013) a subi des retards importants au regard des échéances pourtant plus longues ;
- la mise en œuvre de la stratégie actuelle (2015-2020) a aussi accusé des retards non négligeables.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

15 L'utilisation de la période de prolongation peut entraîner un certain attentisme dans la démarche des ministères et organismes assujettis à la loi. Par exemple :

- des entités ayant déjà atteint les objectifs qu'elles se sont fixés risquent d'attendre la nouvelle stratégie avant de s'en fixer de nouveaux, compte tenu des efforts requis pour ce faire ;
- des entités n'ayant pas inscrit à leur plan d'action de développement durable (PADD) d'actions en vue de répondre à certaines exigences de la stratégie actuelle peuvent ne pas voir l'intérêt de remédier à cette situation avant l'adoption d'une nouvelle stratégie.

16 De plus, compte tenu des résultats préliminaires préoccupants de la mise en œuvre de la stratégie actuelle, la révision de celle-ci s'impose pour s'assurer que l'Administration est sur la bonne voie dans sa recherche d'un développement durable.

Résultats préliminaires de la mise en œuvre de la stratégie

Les résultats établis dans le bilan de mi-parcours relativement au respect des exigences de participation et à la progression de l'administration publique vers l'atteinte des objectifs établis par la stratégie sont préoccupants :

- 7 des 9 exigences visant la participation d'un nombre minimal de ministères et organismes ne seraient pas respectées par l'administration publique ;
- pour 41 % des résultats recherchés, les progrès seraient à surveiller.

Le bilan de mi-parcours a pour objectif de dresser l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020 et de mettre en évidence les engagements pris collectivement par les ministères et organismes, dans leur plan d'action de développement durable, pour faire progresser le Québec dans la réalisation de ses objectifs. Il est réalisé par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques avec la collaboration des ministères et organismes, à partir de l'information contenue dans le plan d'action de développement durable de chaque entité et de leur rapport annuel de gestion 2016-2017. Le ministère envisage la publication de ce bilan pour la fin de 2019.

Ce qui appuie notre observation

Retards lors de la révision de la stratégie précédente (2008-2013)

17 La révision de la stratégie 2008-2013 a subi des retards à différentes étapes :

- La planification initiale prévoyait que les travaux de révision commenceraient en avril 2012 et nécessiteraient 32 mois au total pour en arriver à l'adoption de la stratégie révisée par le gouvernement.
- En réalité, l'exercice complet de révision a plutôt commencé en septembre 2012 et a nécessité 38 mois de travaux jusqu'à son adoption par le gouvernement.
- D'autres retards se sont produits par rapport aux diverses planifications élaborées par le MELCC au cours des travaux, notamment en ce qui concerne le dépôt d'un projet de la stratégie révisée à l'Assemblée nationale en vue d'une commission parlementaire, ainsi que la tenue de cette dernière.
- Finalement, l'adoption de la stratégie révisée par le gouvernement (fin octobre 2015) a accusé un retard d'environ 10 mois par rapport à la date limite contenue dans le décret gouvernemental (fin décembre 2014) ainsi que par rapport au délai maximal prescrit par la loi (entrée en vigueur de la stratégie précédente : janvier 2008 ; révision prévue après cinq ans avec le report possible de deux ans, ce qui menait au plus tard en janvier 2015).

18 Des retards par rapport à la planification ont aussi eu lieu pour la publication de l'état de la situation du développement durable au Québec pour la période 2006-2013 et pour le dépôt du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie 2008-2013.

Retards dans la mise en œuvre de la stratégie actuelle (2015-2020)

19 La mise en œuvre de la stratégie actuelle a également subi des retards.

20 Peu d'entités avaient publié leur PADD au moment prévu, comme indiqué dans mon rapport portant sur l'application de la loi, publié en mars 2017.

21 À la suite de l'adoption de la stratégie 2015-2020, chaque ministère ou organisme assujéti à la loi devait rendre public, au plus tard le 31 mars 2016, un nouveau PADD afin de contribuer à la mise en œuvre de cette stratégie. Or, en janvier 2017, soit un peu plus de neuf mois après l'échéance, 34 % des PADD n'avaient pas encore été publiés. À titre comparatif, pour la stratégie 2008-2013, pratiquement toutes les entités avaient publié leur PADD respectif dans ce même délai de neuf mois suivant la date limite. Bien que la situation se soit aujourd'hui presque totalement résorbée, un tel retard peut avoir contribué aux difficultés rencontrées dans l'atteinte des résultats recherchés.

22 En outre, nos travaux ont permis de constater un sérieux retard dans la production du bilan de mi-parcours de la stratégie 2015-2020.

23 Lors du lancement de la stratégie 2015-2020, la publication du bilan de mi-parcours était prévue pour l'automne 2018. Ce bilan devait s'accompagner, au besoin, d'un ajustement des PADD par les ministères et les organismes.

24 Pourtant, un projet de bilan de mi-parcours n'a été transmis qu'à la fin du mois de mai 2019 par le MELCC aux ministères et organismes membres du Comité interministériel du développement durable (CIDD). La diffusion de la version finale du document n'est envisagée par le ministère que pour la fin de 2019, ce qui représente toute une année de retard sur l'échéancier initial et rend inopportun un ajustement des PADD si près de la fin de la stratégie actuelle. Ce retard est d'autant plus surprenant que les discussions au sujet de ce bilan ont commencé dès l'automne 2017 au CIDD.

Comités de développement durable

Comité interministériel du développement durable

Le Comité interministériel du développement durable est l'instance privilégiée de concertation en développement durable au gouvernement du Québec. Présidé par le sous-ministre adjoint au développement durable et à la qualité de l'environnement du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, il est essentiellement composé de gestionnaires de haut niveau (sous-ministres adjoints ou leur équivalent). Son rôle est d'assurer les échanges et la collaboration entre les ministères et organismes du gouvernement ainsi que la validation des outils et des mécanismes de mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable.

Comité directeur du développement durable

Le Comité directeur du développement durable est formé des sous-ministres en titre des principaux ministères responsables des grandes missions de l'État. Il a notamment pour mandat :

- d'assurer un leadership de promotion, de développement et de suivi visant la convergence des actions gouvernementales dans l'une ou l'autre des grandes missions de l'État ;
- de définir des actions stratégiques majeures et horizontales qui feront l'objet d'une attention et d'une reddition de comptes prioritaires par le Comité interministériel du développement durable ;
- d'examiner régulièrement les progrès réalisés et de veiller au respect des engagements gouvernementaux en matière de développement durable découlant des travaux du Comité interministériel du développement durable.

25 Au vu du déroulement du précédent exercice de révision et de la mise en œuvre de la présente stratégie, force est de constater que le MELCC fait face à des défis importants, s'il veut être en mesure de réaliser le processus de révision de la stratégie actuelle dans le délai de cinq ans prévu par la loi, d'autant plus que le ministère est tributaire d'entités tierces pour franchir certaines étapes de la révision de la stratégie, notamment :

- du gouvernement pour la diffusion de la stratégie aux fins des consultations ;
- de l'Assemblée nationale pour la tenue d'une consultation en commission parlementaire.

OBSERVATION 2

Report de rapports permettant d'alimenter la réflexion sur la révision de la stratégie

Qu'avons-nous observé ?

26 Selon l'information fournie par le MELCC, le ministère n'a pas entrepris les démarches qui auraient permis de produire au cours de la prochaine année l'état de la situation du développement durable au Québec ainsi que le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie, et ce, malgré qu'il affiche une volonté de réaliser les travaux de révision de la stratégie au cours de cette même année.

État de la situation du développement durable au Québec

L'état de la situation du développement durable au Québec vise à présenter les changements constatés depuis l'adoption de la loi en 2006, selon les indicateurs de développement durable retenus pour mesurer les progrès réalisés dans les domaines économique, social et environnemental.

Rapport quinquennal de mise en œuvre

Le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie vise à présenter les résultats obtenus par la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

27 La loi prévoit certaines étapes, dans le processus de révision de la stratégie, dont celle de la préparation d'un état de la situation du développement durable au Québec.

28 En outre, la loi prévoit le dépôt à l'Assemblée nationale, au moins tous les cinq ans, d'un rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie, avec la collaboration des autres ministères concernés. De plus, même si ce rapport ne fait pas partie des étapes exigées par la loi dans le cadre de la révision de la stratégie, le gouvernement a indiqué dans son décret sur le report de la révision de la stratégie 2008-2013 que sa préparation était essentielle à l'exercice de révision générale de la stratégie.

29 Mon prédécesseur au poste de commissaire au développement durable, monsieur Jean Cinq-Mars, relevait que « la révision de la stratégie engagera le gouvernement pour les années à venir. À l'aube de cette révision, une information complète et précise concernant les effets réels de la stratégie sur les progrès de l'Administration et de la société en matière de développement durable s'avère un préalable essentiel à une prise de décision éclairée. »

30 La publication de ces textes après la révision de la présente stratégie ne permettrait pas aux parlementaires ni à la population d'avoir accès, lors des consultations prévues par la loi, à un portrait à jour des résultats de la mise en œuvre de la présente stratégie et des progrès réalisés en matière de développement durable.

Révision de la stratégie

La révision de la stratégie repose, entre autres, sur :

- les progrès réalisés au Québec dans les domaines économique, social et environnemental ;
- les résultats obtenus avec la stratégie actuelle.

Ce qui appuie notre observation

31 Le MELCC soulignait, en 2014, que l'état de la situation du développement durable au Québec constituait une source d'information précieuse pour le choix des objectifs de la stratégie 2015-2020. Il indiquait aussi que les constats qui en découlaient devaient contribuer à améliorer le suivi de la progression du Québec vers un développement durable.

32 Quant au dernier rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie, il a été approuvé par le gouvernement à la fin de janvier 2014, il y a maintenant près de six ans. La production de ce rapport est donc en retard au vu des prescriptions de la loi qui stipule qu'il doit être dressé et soumis au gouvernement pour approbation tous les cinq ans.

33 Or, l'approche envisagée par le MELCC ferait en sorte que la publication de l'état de la situation du développement durable au Québec ainsi que le dépôt du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie ne pourraient avoir lieu que bien après les travaux de révision que le ministère envisage de réaliser.

34 Des documents qui cheminent au sein du ministère pour préparer la révision de la prochaine stratégie omettent par ailleurs de présenter ces éléments. En effet :

- ils ne font pas état du fait que la loi prescrit la préparation d'un état de la situation du développement durable dans le cadre de l'exercice de révision ni de l'importance de ce document ;
- ils n'indiquent pas le fait que la production du prochain rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie est actuellement en retard selon les délais prescrits par la loi.

35 Si cette situation se reproduit dans les documents qui seront transmis aux autorités pour approbation de la planification officielle de la révision de la stratégie, il serait difficile pour celles-ci de prendre une décision en toute connaissance de cause au sujet de cette planification et de celle relative à la production du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020.

CONCLUSION DES OBSERVATIONS

36 Le *Rapport sur l'application de la Loi sur le développement durable* publié en 2013 par le MELCC soulignait qu'« il y aurait lieu de trouver un mécanisme pour entreprendre plus tôt le processus de révision de la Stratégie ou de prévoir d'autres mécanismes à ce sujet dans la *Loi sur le développement durable* ». En 2019, il semble y avoir une volonté d'effectuer cette fois-ci la révision dans la période de cinq ans prévue par la loi.

37 Cependant, le démarrage tardif du processus fait en sorte que l'échéancier actuellement envisagé par le MELCC est serré et qu'il se réaliserait au détriment de la publication de l'information nécessaire pour susciter une réelle réflexion sur le contenu de la prochaine stratégie.

38 Je trouverais déplorable que les élus et la population ne puissent avoir un portrait complet et à jour du progrès du développement durable au Québec et des résultats de la présente stratégie lors des consultations prescrites par la loi. Cette situation entraînerait le risque que la stratégie révisée ne réponde pas pleinement aux enjeux actuels de développement durable au Québec.

39 Dès lors, je continuerai à porter une attention particulière à la démarche de révision de la stratégie, notamment à la consultation de la population, ainsi qu'à la production du rapport sur l'état de la situation du développement durable au Québec et du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie.

40 D'ici à la production de mes prochaines observations sur le sujet, j'invite le MELCC :

- à prendre les mesures nécessaires afin d'éviter tout retard dans la mise en œuvre de la planification de la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable ;
- à s'assurer d'une pleine participation des membres du Comité directeur du développement durable et de ceux du CIDD dans l'exercice de révision de la stratégie ;
- à prévoir, tel que la loi l'exige, la présentation d'un état de la situation du développement durable au Québec à l'occasion de la révision de la stratégie ;
- à produire le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie en conformité du délai prescrit par la loi.

