



COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Annexe

OBSERVATIONS

Rapport du Vérificateur général
du Québec à l'Assemblée nationale
pour l'année 2025-2026

Juin 2026



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026

Juin 2026

Aide financière relative à la filière batterie

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Marie-Pier Germain
Directrice d'audit

Yasmine Chacrone
Édith Lecours
Rébecca Perreault
Benoit Tendeng

Ces observations sont complémentaires au rapport d'audit du Vérificateur général *Aide financière relative à la filière batterie*. Elles donnent l'occasion à la commissaire au développement durable d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Il est à noter que l'information présentée ne repose pas sur des travaux d'audit en la matière réalisés auprès d'Investissement Québec et du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie.

SIGLES

- ESG** Environnementaux, sociaux et de gouvernance (facteurs)
- OCDE** Organisation de coopération et de développement économiques
- ONU** Organisation des Nations Unies

FAITS SAILLANTS

QUESTION POUR LES DÉCIDEURS

Comment veiller à ce que les dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable soient intégrées dans la prise de décisions relative aux investissements publics en lien avec les stratégies de développement économique, comme celle de la filière batterie, afin que ces décisions soient bénéfiques à long terme pour la population ?

**Au-delà de la rentabilité financière,
un investissement doit également favoriser une gestion responsable de l'environnement
et une intégration du projet dans son milieu.**



Mise en contexte

1 Dans son rapport d'audit de performance, le Vérificateur général soulève des lacunes concernant la gestion de l'aide financière relative à la stratégie québécoise de développement de la filière batterie, qui implique des investissements importants. Dans les présentes observations, j'ai souhaité mettre en lumière l'importance de la prise en compte du développement durable lors de la prise de décisions en matière d'investissements publics, afin de maximiser les chances que la population en bénéficie à long terme. Cela vaut pour le développement de la filière batterie, mais également pour toute autre stratégie mise en œuvre pour favoriser le développement économique du Québec.

2 Au terme de mes observations, qui présentent des pistes de réflexion et qui ne sont pas le fruit de travaux d'audit, je soulève une question qui devrait retenir l'attention des décideurs :

Comment veiller à ce que les dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable soient intégrées dans la prise de décisions relative aux investissements publics en lien avec les stratégies de développement économique, comme celle de la filière batterie, afin que ces décisions soient bénéfiques à long terme pour la population ?

Investissements publics responsables : au-delà de la rentabilité financière

3 En 2006, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, dont l'objectif est entre autres de favoriser l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable. Selon cette loi, le développement durable s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il s'appuie sur une vision à long terme, qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

Administration

Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et des ministères, de même que des organismes du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général*.

4 Étant donné que ces trois dimensions sont indissociables, une décision d'ordre économique peut entraîner des effets environnementaux et sociaux positifs ou négatifs. Ainsi, la prise en compte en amont des bénéfices potentiels et des risques associés à ces trois dimensions favorise une prise de décisions éclairée en matière d'investissements publics.

Démarche d'évaluation de la durabilité

Divers outils sont mis à la disposition des ministères et des organismes publics pour les soutenir dans leur démarche de développement durable. Parmi ces outils, il y a le *Guide d'évaluation de la durabilité*, publié en 2023, qui a remplacé le *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable*, qui datait de 2009. Ce nouveau guide propose une démarche d'analyse intégrée permettant d'évaluer et de bonifier des interventions structurantes de l'administration publique en fonction de thèmes, de critères ou de facteurs de durabilité. Il y est indiqué que cette démarche présente notamment les avantages suivants :

- une mise en lumière des occasions à saisir par l'identification des impacts positifs potentiels des interventions gouvernementales ;
- une meilleure gestion des risques par l'identification des impacts négatifs potentiels de ces interventions.

5 Comme l'explique l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans un rapport publié en 2022, portant sur l'optimisation de l'investissement public, en plus de contribuer à la prospérité économique et au bien-être dans les villes et les régions, l'investissement public peut notamment constituer un vecteur de réduction des inégalités, d'adaptation des territoires et de renforcement de la résilience. L'OCDE mentionne aussi qu'un investissement public de qualité est essentiel pour répondre à l'urgence des défis environnementaux, sociaux et économiques, auxquels est confrontée la société, comme ceux que présentent les changements climatiques.

6 Un investissement est considéré comme « responsable » ou « durable » lorsque la stratégie d'investissement intègre les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). L'intégration des facteurs environnementaux (ex. : émissions de gaz à effet de serre, consommation d'énergie, gestion des matières résiduelles) permet de mesurer les répercussions des interventions sur l'environnement. Celle des facteurs sociaux (ex. : respect des droits de la personne, santé et sécurité au travail, relations avec les communautés) sert à évaluer les conséquences du projet sur les personnes et les collectivités. Quant à l'intégration des facteurs de gouvernance (ex. : transparence, indépendance, innovation), elle consiste entre autres à établir des politiques, des contrôles et des procédures qui guident les décisions d'investissement.

7 Dans sa politique d'investissement responsable et de finance durable (2025), Investissement Québec indique qu'une approche d'investissement responsable permet de mieux gérer les bénéfices potentiels et les risques, et de générer des rendements à long terme. En matière de durabilité, comme l'explique Investissement Québec dans le *Guide ESG : Pour un engagement envers un avenir durable* (2026), l'intégration des facteurs ESG dans les décisions d'investissement est désormais une nécessité stratégique.

Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028

L'objectif 5.3 de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 se lit comme suit : « Investir de façon durable au profit des Québécois ».

Pour atteindre cet objectif, il est notamment attendu que les ministères et les organismes publics intègrent les meilleures pratiques en matière de développement durable et les facteurs de durabilité dans leurs mesures de financement (ex. : investissement) et dans l'évaluation des projets à appuyer.

Les facteurs de durabilité permettent d'établir les enjeux, les bénéfices potentiels et les risques associés aux interventions gouvernementales, sur la base des principes de développement durable, et d'apporter les correctifs nécessaires.

8 Enfin, conformément au principe d'efficacité économique, la rentabilité financière d'un investissement public ne suffit pas. Un investissement doit également favoriser une gestion responsable de l'environnement et une intégration du projet dans son milieu.



Principe d'efficacité économique

Il s'agit du principe de la *Loi sur le développement durable* selon lequel l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement.

Risques liés aux investissements publics : exemple de la filière batterie

9 Le Plan pour une économie verte 2030 guide l'action gouvernementale pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux changements climatiques, en faisant de la lutte contre les changements climatiques un levier majeur de développement économique et de rayonnement international. Le gouvernement y affirme notamment que le Québec doit saisir l'occasion de développer son industrie de la batterie afin de profiter des retombées économiques pouvant en découler. Par exemple, le développement de la filière batterie peut contribuer aux flux d'investissements, à la création d'emplois et au développement régional, en plus de stimuler l'innovation.

10 Selon un document de l'OCDE datant de 2025 et portant sur l'investissement public efficace, les évaluations à long terme des investissements publics permettraient notamment de clarifier leurs effets environnementaux, sociaux et économiques, et de déterminer les méthodes d'investissement pouvant offrir le meilleur rendement. Dans son rapport d'audit, le Vérificateur général souligne cependant que les dossiers des aides financières relatives à la filière batterie dont il a pris connaissance ne démontrent pas que tous les risques importants ont été suffisamment considérés lors de l'analyse des demandes d'aide financière. Ces analyses sont pourtant essentielles à une prise de décisions appuyée sur une vision à long terme qui prend en considération non seulement les bénéfices, mais aussi les risques environnementaux, sociaux et économiques.

Nécessité de bien gérer les risques environnementaux et sociaux

11 Bien que les investissements liés au développement de la filière batterie visent notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre par l'électrification des transports, ils engendrent aussi des répercussions environnementales et sociales négatives qui sont multiples et interreliées. En effet, des dommages peuvent être causés à l'environnement à toutes les étapes de la chaîne de valeur de la filière batterie. Ils peuvent affecter les écosystèmes ou la qualité de l'eau et de l'air, et ultimement affecter les populations humaines, notamment en raison de la dégradation de leurs milieux de vie ou des risques engendrés pour leur santé. L'acceptabilité sociale des projets est d'ailleurs elle-même tributaire des préoccupations environnementales de la population, puisqu'elles figurent souvent parmi les motifs de contestation.

Chaîne de valeur de la filière batterie

Il s'agit de l'ensemble des activités qui contribuent à la valeur ajoutée des batteries pour les véhicules électriques. Elle comprend notamment l'exploration minière, la fabrication des véhicules et le recyclage des batteries.

Acceptabilité sociale

Il s'agit de l'adhésion relative d'un groupe ou d'une collectivité à un projet, à un plan ou à une politique, qui se construit en amont de la prise de décision. Cette adhésion peut évoluer dans le temps et est évaluée entre autres au moyen de consultations publiques.

12 Ces répercussions sont étroitement liées à deux principes de développement durable. Il s'agit du principe de protection de l'environnement, qui justifie l'importance de tenir compte des dommages environnementaux causés par le développement de la filière batterie, et du principe de participation et d'engagement, suivant lequel il est important de s'attarder aux enjeux d'acceptabilité sociale associés aux investissements publics.



Principe de protection de l'environnement

Il s'agit du principe de la *Loi sur le développement durable* selon lequel, pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement.



Principe de participation et d'engagement

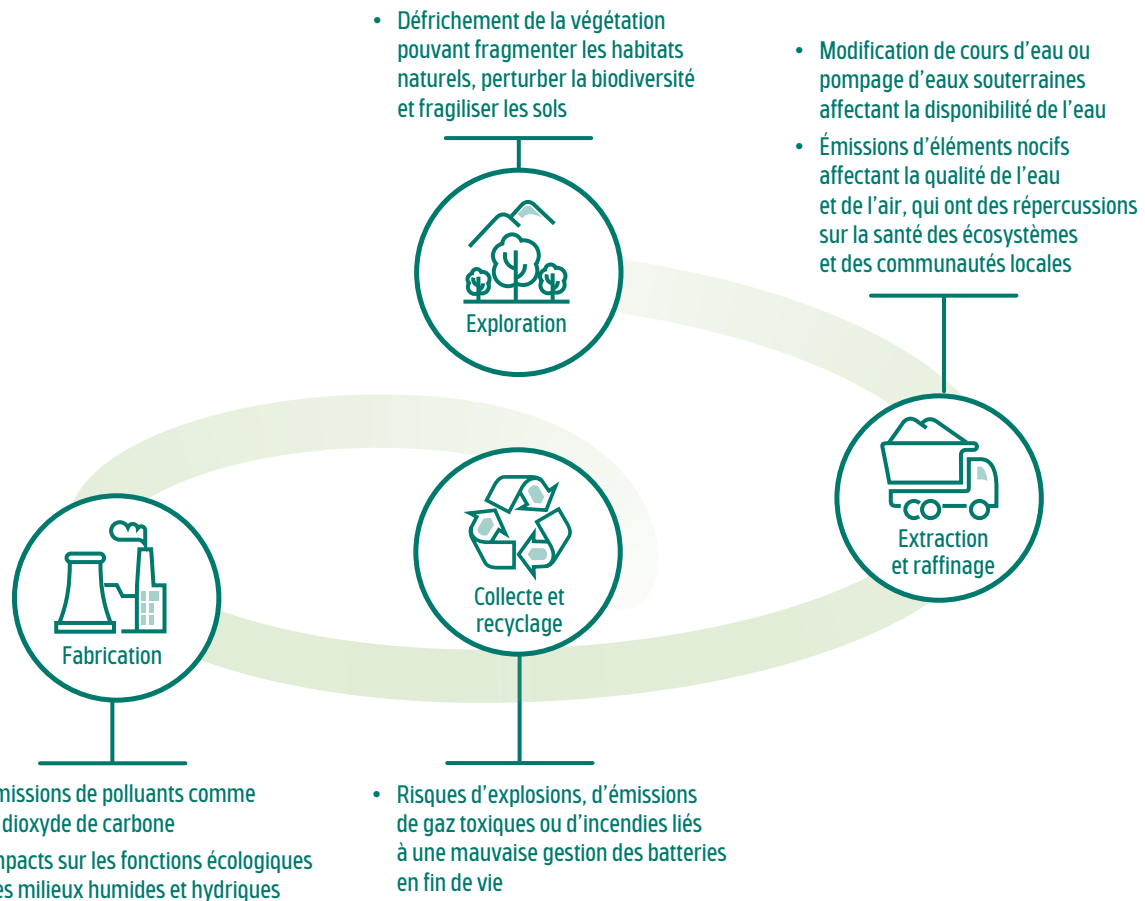
Il s'agit du principe de la *Loi sur le développement durable* selon lequel la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.

13 La *Loi sur la qualité de l'environnement* fait référence à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de certains projets. Cette procédure permet de considérer les répercussions environnementales et les préoccupations citoyennes lors de la prise de décisions concernant tout projet présentant un risque environnemental élevé. Elle peut notamment prévoir une étape d'information et de consultations publiques menées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Gestion des risques environnementaux à toutes les étapes de la chaîne de valeur

14 Dans son rapport d'audit, le Vérificateur général constate que le développement de la filière batterie repose sur une approche peu planifiée, alors qu'elle devait permettre la création d'une chaîne de valeur encore peu présente au Québec. Une planification rigoureuse s'avère d'autant plus nécessaire que l'une des orientations de la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031 est de développer l'ensemble de la chaîne de valeur des minéraux essentiels à la fabrication de batteries, depuis l'exploration jusqu'au recyclage. Par ailleurs, des enjeux environnementaux sont présents à chaque étape de la chaîne de valeur de la filière batterie (figure 1), et ils doivent être pris en compte le plus tôt possible afin d'assurer une gestion environnementale appropriée.

FIGURE 1 Exemples d'enjeux environnementaux associés aux principales étapes de la chaîne de valeur de la filière batterie



Source : Commissaire au développement durable.

Illustration : Commissaire au développement durable, MRNF.

15 Les répercussions environnementales négatives peuvent se manifester dès la phase d'exploration minière. Par exemple, le défrichement de la végétation nécessaire pour l'aménagement de voies d'accès ou l'installation d'hébergement peut contribuer à la fragmentation des habitats naturels, à la perturbation de la biodiversité et à la fragilisation des sols.

16 Ensuite, les activités d'extraction et de raffinage peuvent engendrer des répercussions néfastes sur les milieux récepteurs, tels l'eau, l'air, le sol et les écosystèmes terrestres et aquatiques, et par conséquent sur la santé humaine. Par exemple, les activités minières peuvent affecter la disponibilité de l'eau lorsqu'un cours d'eau est modifié ou que les eaux souterraines sont pompées, ce qui peut représenter un enjeu pour les communautés locales et nuire à la flore et à la faune environnantes. De même, l'émission d'éléments nocifs ou toxiques peut affecter la qualité de l'eau et de l'air, et entraîner des conséquences néfastes pour l'environnement et la santé humaine.

17 Certaines conséquences de l'extraction minière, comme l'émission de contaminants toxiques dans l'environnement, peuvent persister pendant des décennies, voire des siècles, si elles ne sont pas correctement gérées. Au Québec, la restauration d'un site minier en vue de sa fermeture doit obligatoirement être planifiée avant le début de l'exploitation de la mine, et cette planification doit être mise à jour tout au long de la durée de vie du site. La planification de la restauration d'un site et sa prise en compte tout au long de la phase d'exploitation minière permettent d'atteindre de meilleurs résultats pour la santé et la sécurité des populations, ainsi que pour la protection de l'environnement. Cependant, dans mon rapport d'audit de mai 2026 portant sur les minéraux critiques et stratégiques, j'ai constaté que le délai légal pour la révision de plans de réaménagement et de restauration des sites miniers n'est pas respecté, et que le risque pour le gouvernement de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers s'en trouve accru.

18 À l'issue de l'extraction des minéraux, la construction d'usines et la fabrication des composants de batteries, des batteries et des véhicules électriques peuvent aussi entraîner différentes répercussions sur l'environnement. Par exemple, la fabrication de batteries contribue à l'émission de dioxyde de carbone et d'autres polluants dans l'air. De plus, la perte d'habitats pour la faune et la flore ou encore la pollution de l'eau occasionnées par les usines peuvent affecter les fonctions écologiques des milieux humides et hydriques (ex. : conservation de la biodiversité, filtre contre la pollution, séquestration du carbone). Ainsi, lors de l'analyse d'un projet qui touche un milieu humide ou hydrique, l'approche à mettre de l'avant pour protéger ces milieux sensibles est la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser », dont j'ai traité dans mon rapport d'audit d'avril 2023 sur la conservation des milieux humides et hydriques.

19 Les batteries en fin de vie et potentiellement endommagées présentent des risques d'explosions, d'émissions de gaz toxiques ou d'incendies difficilement contrôlables, qui peuvent également être néfastes pour l'environnement. C'est pourquoi il est important d'assurer le contrôle et l'encadrement des batteries en fin de vie. Lorsque les risques sont bien gérés, le recyclage peut constituer une étape clé de la chaîne de valeur, puisqu'il permet de réduire au maximum l'enfouissement des matières résiduelles qui ont un potentiel de valorisation. Ainsi, la mise en place d'un modèle d'économie circulaire favoriserait la réintroduction des matériaux dans la chaîne de production, par opposition au modèle d'économie linéaire « extraire, fabriquer, consommer et jeter ».

20 Lorsque les batteries atteignent leur limite d'utilisation pour la traction d'un véhicule électrique, mais qu'elles sont encore en bon état, elles peuvent être réutilisées comme batteries stationnaires pour accumuler de l'énergie qui servira à d'autres applications, comme l'alimentation de secours à des fins résidentielles, commerciales ou industrielles. Ensuite, lorsqu'elles deviennent tout à fait obsolètes, elles peuvent être recyclées afin que leurs composants puissent être réutilisés dans la fabrication de nouvelles batteries. Environ 95 % des composants d'une batterie lithium-ion de véhicule électrique peuvent être réutilisés, puisque les métaux qui la composent conservent leur valeur une fois la batterie obsolète.

Gestion des risques pouvant influencer l'acceptabilité sociale

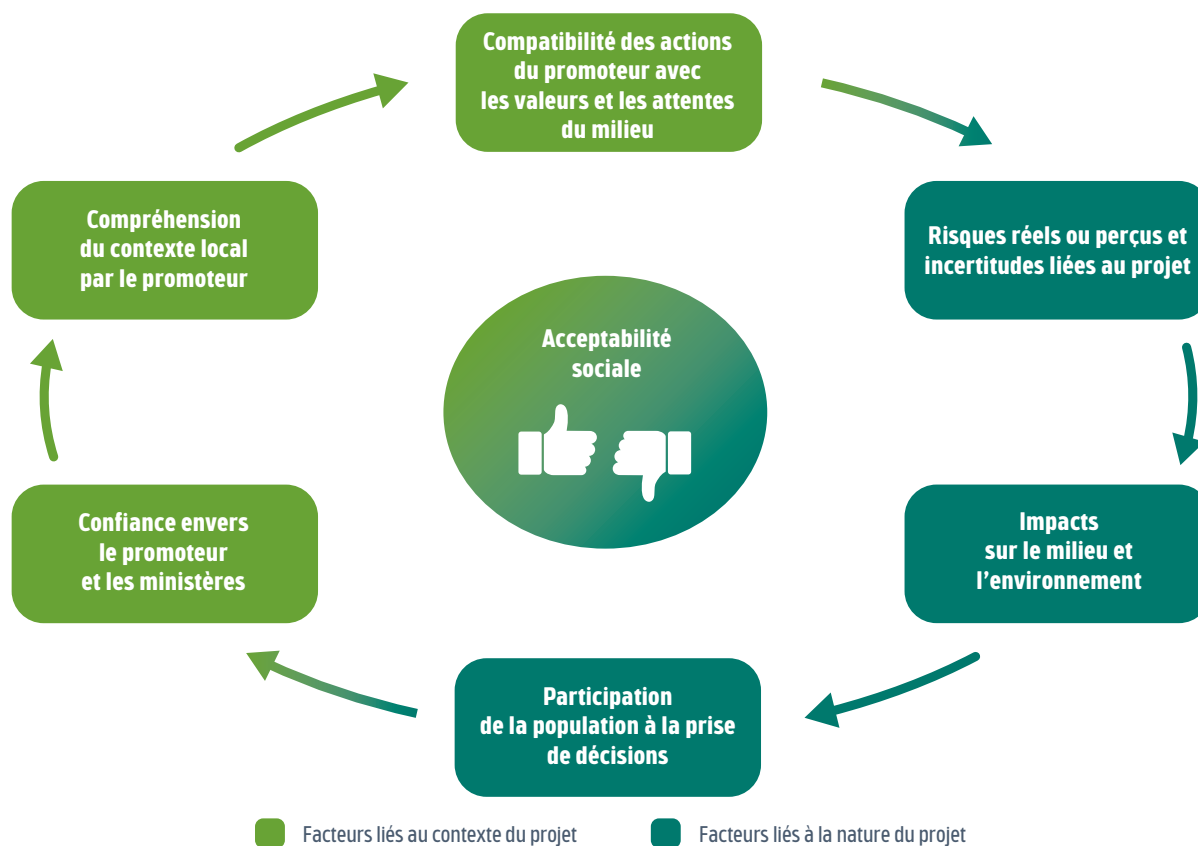
21 Des risques sociaux peuvent survenir à chaque étape de la chaîne de valeur et poser des enjeux d'acceptabilité sociale. Par exemple, les activités minières peuvent entraîner des nuisances (ex. : poussière, bruit, augmentation de la circulation routière) qui affectent les habitudes de vie, la santé et la qualité de vie des travailleurs et des communautés avoisinant les sites miniers. Dès lors, le processus décisionnel doit veiller à la gestion de ces risques, ainsi qu'à la prise en compte de plusieurs facteurs influençant l'acceptabilité sociale (figure 2), afin de favoriser l'intégration du projet dans son milieu.

Économie circulaire

Il s'agit d'un concept économique qui vise entre autres à :

- repenser les modes de production et de consommation pour utiliser moins de ressources et protéger les écosystèmes qui les génèrent ;
- optimiser l'utilisation des ressources qui circulent déjà dans les systèmes productifs.

FIGURE 2 Exemples de facteurs influençant l'acceptabilité sociale



Source : Commissaire au développement durable.

Illustration : Commissaire au développement durable.

22 Parmi les facteurs qui influencent l'acceptabilité sociale, il y a les facteurs liés au contexte dans lequel s'insère le projet. Par exemple, l'acceptabilité sociale d'un projet pourrait être compromise si la population ne fait pas confiance au promoteur ou aux ministères engagés dans le processus décisionnel. Afin de bien répondre à cette préoccupation de la population, le promoteur doit posséder une compréhension approfondie du milieu dans lequel il souhaite réaliser son projet, c'est-à-dire bien connaître le contexte social, culturel, économique et de gouvernance du milieu. L'acceptabilité sociale peut en revanche être compromise si les actions du promoteur sont perçues comme incompatibles avec les valeurs et les attentes du milieu.

23 D'autres facteurs liés à la nature du projet peuvent aussi exercer une influence sur l'acceptabilité sociale d'un projet. Par exemple, la perception qu'a la population des risques que posent le projet et les incertitudes qui l'entourent peuvent susciter de l'opposition. De plus, les répercussions négatives du projet sur le milieu de vie et sur l'environnement exerceront une influence sur l'opinion publique. D'ailleurs, la participation de la population à la prise de décisions est un moyen efficace de lui donner la possibilité d'influencer la prise de décisions sur les projets qui peuvent avoir un effet sur sa qualité de vie ou son environnement. Une démarche de participation publique peut ainsi contribuer à améliorer la confiance de la population envers le projet.

24 En somme, les investissements publics liés aux stratégies de développement économique telles que celle de la filière batterie peuvent présenter des bénéfices, mais ils peuvent également comporter des risques qui doivent être pris en compte en amont de la prise de décisions et faire l'objet d'un suivi au fil du temps. Intégrer la gestion des risques dans le processus décisionnel pourrait concourir à ce que les investissements produisent des retombées durables, tant sur le plan économique que sur les plans environnemental et social. De plus, cela permettrait d'agir en cohérence avec l'objectif 16 de l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui vise entre autres à mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes.



Objectif 16 de l'Organisation des Nations Unies

La cible 16.6 de l'objectif 16 « Paix, justice et institutions efficaces » vise la mise en place d'institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux. Cet objectif contribue à l'atteinte de tous les autres objectifs de développement durable de l'ONU et soutient les dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable.