

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS  
DU COMMISSAIRE  
AU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE

# ÉQUIPE

**Paul Lanoie**

Commissaire  
au développement durable

**Caroline Rivard**

Directrice principale d'audit

**Francis C. Bergeron**

**Nadia Zenadocchio**

## SIGLES

<b>CDDD</b>	Comité directeur de développement durable
<b>CIDD</b>	Comité interministériel du développement durable
<b>IPDD</b>	Indice de performance en matière de développement durable
<b>MELCC</b>	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
<b>MTQ</b>	Ministère des Transports du Québec
<b>PADD</b>	Plan d'action de développement durable

# TABLE DES MATIÈRES

Vigie sur la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable.....	7
Contenu du présent tome.....	13
Renseignements additionnels.....	15



# VIGIE SUR LA RÉVISION DE LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1 Étant donné l'importance de la stratégie gouvernementale de développement durable pour la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*, j'ai entrepris une vigie sur la révision de la stratégie en vigueur pour la période 2015-2020. Jusqu'à maintenant, mes travaux ont donné lieu à deux rapports : l'un publié en novembre 2019 et l'autre, en juin 2020.

2 Au vu de l'information recueillie depuis, je considère comme pertinent de présenter une brève mise à jour sur le sujet.

## Report de l'adoption de la prochaine stratégie

3 En mars 2020, le gouvernement annonçait le début des travaux d'élaboration de la prochaine stratégie gouvernementale de développement durable, qui devait entrer en vigueur en janvier 2021. Même s'il respectait à peu de choses près le délai de révision prévu par la loi, l'échéancier me semblait serré et à risque de retards : la mise en œuvre des activités avait déjà connu un décalage par rapport à ce qui était prévu.

4 Cependant, en octobre 2020, le gouvernement a annoncé officiellement que l'entrée en vigueur de la prochaine stratégie était reportée en janvier 2022, soit un an plus tard que ce qui était prévu initialement. Un tel report est permis par la loi, pour un maximum de deux ans. Cette décision m'apparaît opportune puisque, comme il est indiqué dans des documents de travail produits par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), la pandémie de COVID-19 a eu pour conséquences :

- de réaffecter les ressources des ministères et organismes en réponse à la pandémie, ce qui a diminué leur disponibilité pour les travaux de révision de la stratégie ;
- de forcer l'arrêt des travaux de l'Assemblée nationale du 18 mars au 12 mai 2020, ce qui a entraîné le report des commissions parlementaires ;
- d'amener le gouvernement à repenser l'action des ministères et organismes selon de nouveaux paradigmes et de nouvelles priorités.

5 Ce report constitue également, à mon avis, une occasion à saisir pour le gouvernement afin qu'il prenne le temps et le recul nécessaires pour produire une stratégie de qualité, tout en s'assurant d'un arrimage fort et explicite de cette dernière avec les autres stratégies et politiques gouvernementales d'envergure.

6 Pour tenir compte du report d'un an de l'entrée en vigueur de la prochaine stratégie, le MELCC a revu la planification des principales étapes de l'exercice de révision.

<b>Principales étapes</b>	<b>Planification initiale<sup>1</sup></b>	<b>Planification révisée<sup>2</sup></b>
Présentation d'un état de la situation du développement durable au Québec à partir des indicateurs de développement durable	Décembre 2021	Septembre 2020
Travaux interministériels	De décembre 2019 à la mi-septembre 2020	De la fin février 2020 <sup>3</sup> au début avril 2021
Consultations ciblées avec des représentants de la société civile	De la mi-mars à la mi-avril 2020	De la fin février 2020 <sup>3</sup> au début avril 2021
Consultation publique en ligne	De juin à la mi-septembre 2020	De septembre à la fin octobre 2020
Tenue d'une commission parlementaire	D'août à la fin septembre 2020	De la mi-août à la fin septembre 2021
Dépôt de la stratégie gouvernementale de développement durable 2021-2026 [2022-2027] à l'Assemblée nationale par le premier ministre	Novembre 2020	Décembre 2021
Entrée en vigueur de la stratégie gouvernementale de développement durable 2021-2026 [2022-2027]	Janvier 2021	Janvier 2022
Adoption des nouveaux plans d'action de développement durable	31 mars 2021 <sup>4</sup>	31 mars 2022 <sup>4</sup>
Présentation du rapport de mise en œuvre de la stratégie devant être élaboré au moins tous les cinq ans (rapport quinquennal)	Décembre 2021	Automne 2022

1. Cette planification a été présentée à la rencontre du Comité interministériel du développement durable du 13 mars 2020.

2. Cette planification a été présentée à la rencontre du Comité interministériel du développement durable du 6 juillet 2020.

3. Les travaux ont débuté avant la présentation de la planification révisée.

4. Il s'agit de la date limite d'adoption.

## Amélioration de la coordination gouvernementale

7 Dans mon deuxième rapport de vigie, publié en juin 2020, j'ai dénoncé le peu d'implication du Comité interministériel du développement durable (CIDD) et l'inactivité du Comité directeur de développement durable (CDDD) dans le cadre de la révision en cours de la stratégie 2015-2020.

8 Je suis satisfait de constater que la nouvelle planification élaborée par le MELCC prévoit ce qui suit à l'égard du CIDD :

- une implication plus soutenue de ce comité d'ici l'approbation définitive de la prochaine stratégie par le Conseil des ministres ;
- un nombre de rencontres qui respecterait, en 2021, la fréquence prévue par les règles de fonctionnement du comité, soit trois ou quatre rencontres par année.

9 Je veux également souligner la volonté du MELCC d'améliorer la coordination de la démarche gouvernementale. Il compte y arriver, entre autres, par l'intermédiaire du nouveau comité directeur du CIDD, qui a notamment pour mandat de conseiller le CIDD et le gouvernement sur les orientations à prendre en matière de développement durable. De plus, le MELCC envisage de restructurer la gouvernance par rapport au CDDD afin de joindre l'ensemble des sous-ministres plus directement.

### Comité directeur du CIDD

Les membres du comité directeur du CIDD se sont rencontrés une première fois en juin 2020. Il s'agit de dirigeants de haut niveau provenant de ministères et d'organismes ayant une fonction transversale ou de coordination gouvernementale :

- MELCC (présidence) ;
- bureau du scientifique en chef du Québec ;
- Institut de la statistique du Québec ;
- ministère des Finances ;
- ministère du Conseil exécutif ;
- Secrétariat du Conseil du trésor.

## Consultations, travaux interministériels et commission parlementaire

10 La démarche d'élaboration de la prochaine stratégie s'appuie notamment sur des consultations ciblées et des travaux interministériels. De l'information sur les objectifs de ces étapes et les thèmes proposés est présentée dans la section Renseignements additionnels.

11 Cette démarche repose également sur la réalisation d'une consultation publique en ligne. Celle-ci visait à amener la population à valider les thèmes et les grandes orientations de la prochaine stratégie ainsi qu'à recueillir des propositions. La trentaine de questions posées au moment de la consultation reprenaient en partie les thèmes des consultations ciblées et des travaux interministériels. Voici les 11 thèmes explorés :

- accès à la nature et bien-être ;
- consommation responsable ;
- développement économique vert et durable ;
- exemplarité de l'État en matière d'écoresponsabilité ;
- famille écocitoyenne ;
- investissement responsable et finance durable ;
- lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- milieux de vie durables ;
- mobilité durable ;
- solidarité sociale et inclusion pour un développement durable ;
- transition numérique écoresponsable.

12 La consultation publique en ligne a été réalisée du 5 au 25 octobre 2020, soit parallèlement aux consultations ciblées et aux travaux interministériels : 1 405 personnes y ont participé.

13 Par ailleurs, la *Loi sur le développement durable* prévoit que la révision de la stratégie doit faire l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire. Selon la planification initiale du MELCC, la consultation publique devait être réalisée au même moment que la tenue d'une telle commission. Selon sa planification révisée, la tenue d'une commission parlementaire sur la stratégie est maintenant planifiée à l'été 2021. Il y a donc un décalage important entre les deux étapes. Il serait pertinent que la population puisse déposer des mémoires à la commission : cela permettrait aux citoyens de s'exprimer à deux moments distincts de l'exercice de révision, d'abord lors de la réflexion conduisant au choix des orientations puis lors de l'étude du projet de stratégie révisée.

14 Je remarque toutefois que, selon la planification révisée, la commission parlementaire se terminerait en septembre 2021, soit moins de trois mois avant le dépôt de la prochaine stratégie à l'Assemblée nationale. La période dont disposerait l'Administration pour tenir compte des commentaires reçus et apporter des modifications au contenu de la stratégie me semble bien limitée.

## Retard dans la publication de rapports permettant d'alimenter la réflexion sur la révision de la stratégie

15 La *Loi sur le développement durable* prévoit la publication de bilans périodiques, tel le rapport de mi-parcours. De plus, elle prévoit la présentation d'un état de la situation du développement durable au Québec à l'occasion des révisions périodiques de la stratégie. Enfin, au moins tous les cinq ans, un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie, habituellement désigné comme le rapport quinquennal, doit être produit.

16 Le MELCC a publié un rapport de mi-parcours 2015-2017 en mars 2020, soit avec 15 mois de retard par rapport à son échéancier. Il prévoyait publier, en septembre 2020, une mise à jour des résultats de la mise en œuvre de la stratégie pour la période 2017-2019, en vue d'alimenter la réflexion lors des consultations prévues pour l'élaboration de la nouvelle stratégie. Or, cette mise à jour n'a pas été publiée au moment prévu, ni même avant la fin de la consultation publique en ligne de l'automne 2020.

17 Par ailleurs, en collaboration avec l'Institut de la statistique du Québec, le MELCC a publié, au début de l'automne 2020, l'*État de situation du développement durable au Québec* pour la période 2013-2019.

18 Il s'agit d'une amélioration notable par rapport à la planification initiale puisque celle-ci prévoyait la publication de cet état de situation seulement en décembre 2021. De plus, cela permet au MELCC de se conformer à la disposition de la loi précisant qu'un état de la situation du développement durable au Québec doit être présenté à l'occasion des révisions périodiques de la stratégie à partir des indicateurs de développement durable.

---

### **État de situation du développement durable au Québec (2013-2019)**

Cet état de situation présente l'évolution des stocks de capitaux à partir des changements mesurés par les indicateurs de développement durable. Les cinq grands types de capitaux suivis sont le capital humain, le capital social, le capital produit, le capital financier et le capital naturel.



19 Il est à noter que le dépôt du rapport de mise en œuvre de la stratégie, quant à lui, a été reporté et qu'il est maintenant prévu pour l'automne 2022, soit près d'un an après l'entrée en vigueur de la prochaine stratégie. Plus de huit ans et demi se seront alors écoulés depuis le dépôt du précédent rapport de mise en œuvre, en février 2014, ce qui déroge de façon marquée à la disposition de la loi qui prévoit la publication d'un tel rapport au moins tous les cinq ans.

20 Le MELCC nous a indiqué qu'il en est ainsi, car, pour élaborer ce rapport quinquennal, il a choisi de s'appuyer sur l'information contenue dans les rapports annuels de gestion des ministères et organismes. Il veut donc attendre la publication des rapports annuels qui traiteront notamment de la dernière année de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020, soit ceux pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2021 au 31 mars 2022, afin de couvrir l'année de prolongation de la stratégie.

21 Compte tenu de ces retards et de ces reports, la population et les parlementaires ont eu jusqu'à présent un accès limité aux résultats de la mise en œuvre de la présente stratégie et aux progrès réalisés en matière de développement durable.

## Mise à jour des plans d'action de développement durable

22 La prolongation de la stratégie a pour conséquence de reporter également l'élaboration des prochains plans d'action de développement durable (PADD) des ministères et organismes. D'abord prévue pour la fin mars 2021, leur publication a été repoussée à la fin mars 2022. D'ici là, le MELCC a indiqué que les ministères et organismes assujettis à la *Loi sur le développement durable* devront mettre à jour leur PADD pour la période de transition.

23 Les documents de travail produits par le MELCC prévoient que les PADD de transition devront notamment être concis et structurants, et contenir des engagements proposés à partir des sujets jugés prioritaires pour la période de prolongation de la stratégie.

24 En outre, il est proposé que les engagements qui auront déjà été remplis soient retirés des PADD de transition. Cette proposition, si elle est acceptée, aura pour effet de minimiser le risque d'attentisme que j'ai énoncé dans mon premier rapport de vigie. Les ministères devront également valider la qualité de leur PADD auprès du MELCC avant leur approbation.

25 Le gouvernement souhaite donc faire de cette année de prolongation de la stratégie une année de transition au cours de laquelle les ministères et organismes corrigeront les lacunes de leur PADD et mettront déjà en place des mesures habilitantes et structurantes pour la stratégie 2022-2027, particulièrement en matière d'exemplarité de l'État.

---

### Risque d'attentisme

Dans mon premier rapport de vigie sur la stratégie, publié en novembre 2019, j'avais soulevé le risque que :

- des entités ayant déjà atteint les objectifs qu'elles s'étaient fixés risquaient 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 d'actions dans leur PADD en vue de répondre à certaines exigences de la stratégie actuelle pouvaient ne pas voir l'intérêt de remédier à cette situation avant l'adoption d'une nouvelle stratégie.

26 Le MELCC y voit comme avantages la possibilité d'améliorer dès maintenant l'Indice de performance en matière de développement durable (IPDD) et d'amorcer la transition vers l'année 2022. Pour ce faire, il analysera la qualité des PADD de transition et mettra à jour l'IPDD des ministères en conséquence.

27 Il est donc important que le MELCC offre l'accompagnement nécessaire aux ministères et organismes lors de la mise à jour de leur PADD pour l'année de transition de la stratégie, afin d'assurer l'atteinte de ces objectifs.

### **Indice de performance en matière de développement durable**

Présenté sous la forme d'un tableau, l'IPDD permet d'apprécier rapidement le niveau de qualité de la planification des ministères et organismes en matière de développement durable et le degré d'atteinte des cibles contenues dans leur PADD.

L'IPDD est calculé à partir des critères suivants : la qualité du PADD (50 % de la note globale) et l'atteinte des cibles du PADD (50 % de la note globale). Pour l'année financière 2018-2019, l'IPDD moyen des ministères était de 57 %. La prochaine actualisation de l'IPDD devrait avoir lieu en juin 2021.

## **Conclusion**

28 La prolongation d'un an de la stratégie 2015-2020, les changements apportés et envisagés dans la coordination de celle-ci de même que la période de transition des PADD créent de nouvelles possibilités, mais également de nouveaux risques au regard de la révision de la stratégie. Je continuerai donc à porter une attention particulière à cette révision.

## CONTENU DU PRÉSENT TOME

29 Le présent tome contient deux rapports d'audit de performance traitant de sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population.

30 Le chapitre 2 porte sur le Fonds vert, plus précisément sur la qualité de l'information disponible à l'égard des activités du Fonds et sur les mécanismes permettant une gestion rigoureuse des mesures financées par celui-ci. Il ressort entre autres de mes travaux que la publication tardive de documents importants et le manque de qualité de l'information diffusée empêchent l'appréciation de la performance du Fonds vert. Par ailleurs, le MELCC, le ministère des Transports du Québec (MTQ) et Transition énergétique Québec ont respecté plusieurs exigences visant à améliorer la gestion des programmes d'aide financière. Toutefois, la performance attendue des projets quant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est pas prise en compte par le MELCC et le MTQ lors de l'attribution de l'aide financière, et le suivi des projets effectué par les trois entités demande plus de rigueur.

31 L'objectif de l'audit de performance présenté dans le chapitre 3 était de m'assurer que les entités auditées prennent les moyens nécessaires pour favoriser l'intégration et le maintien en emploi des jeunes personnes handicapées. Mon rapport révèle notamment que le leadership est insuffisant pour assurer la coordination des services nécessaire à l'intégration en emploi de ces jeunes et que la progression de certains d'entre eux vers le marché de l'emploi s'en trouve compromise. Par exemple, les entités auditées n'ont pas le portrait de ce qui se passe sur le terrain, ce qui les empêche d'organiser leurs services adéquatement. De plus, les stratégies gouvernementales pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées déployées depuis 2008 ne s'accompagnent pas de la mise en œuvre de mesures efficaces et efficientes.





# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Consultations ciblées et travaux interministériels



# CONSULTATIONS CIBLÉES ET TRAVAUX INTERMINISTÉRIELS

Étapes	Objectifs	Thèmes proposés
Consultations ciblées avec des intervenants gouvernementaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Identifier et valider les enjeux de développement durable de la future stratégie selon les angles particuliers qui interpellent l'administration publique dans ses sphères d'intervention</li> <li>■ Établir des ponts avec les planifications gouvernementales d'envergure afin que ces politiques publiques concourent aux orientations gouvernementales qui seront établies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Agendas internationaux</li> <li>■ Alimentation durable</li> <li>■ Aménagement du territoire et infrastructures</li> <li>■ Investissement et finance durables, écofiscalité</li> <li>■ Économie circulaire</li> <li>■ Économie verte</li> <li>■ Enfance et jeunesse</li> <li>■ Enjeux autochtones</li> <li>■ Gestion des matières résiduelles</li> <li>■ Gouvernance et performance</li> <li>■ Lutte contre le gaspillage alimentaire</li> <li>■ Mobilité durable</li> <li>■ Nature, science et bien-être</li> <li>■ Responsabilité numérique et intelligence artificielle</li> <li>■ Science et conseil stratégique</li> <li>■ Transition juste</li> </ul>
Consultations ciblées avec des représentants de la société civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Valider et bonifier les priorités gouvernementales, en plus d'assurer une cohérence entre les actions gouvernementales et les préoccupations des citoyens et des divers milieux de la société québécoise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Achats publics écoresponsables</li> <li>■ Alimentation durable</li> <li>■ Aménagement du territoire et mobilité durable</li> <li>■ Développement régional et économie verte et durable</li> <li>■ Économie circulaire</li> <li>■ Enfance et jeunesse</li> <li>■ Gestion des matières résiduelles</li> <li>■ Gouvernance et amélioration de la performance</li> <li>■ Investissement et finance durables, écofiscalité</li> <li>■ Lutte contre le gaspillage alimentaire</li> <li>■ Mobilité durable de l'État</li> <li>■ Nature et bien-être</li> <li>■ Réseaux et municipalités</li> <li>■ Responsabilité numérique et intelligence artificielle</li> <li>■ Rôle des sociétés d'État pour l'essor de l'écocitoyenneté au Québec</li> <li>■ Transition juste</li> </ul>
Travaux interministériels (groupes de travail)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Effectuer les travaux interministériels parallèlement aux consultations ciblées</li> <li>■ Répondre à des enjeux identifiés lors des consultations ciblées</li> <li>■ Proposer des mesures permettant d'orienter l'action gouvernementale dans leur domaine d'action respectif, là où des innovations sont nécessaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Achats publics écoresponsables</li> <li>■ Alimentation durable</li> <li>■ Aménagement du territoire et mobilité durable</li> <li>■ Développement régional et économie verte et durable</li> <li>■ Économie circulaire</li> <li>■ Enfance et jeunesse</li> <li>■ Gestion des matières résiduelles</li> <li>■ Gouvernance et amélioration de la performance</li> <li>■ Investissement et finance durables, écofiscalité</li> <li>■ Lutte contre le gaspillage alimentaire</li> <li>■ Mobilité durable de l'État</li> <li>■ Nature et bien-être</li> <li>■ Réseaux et municipalités</li> <li>■ Responsabilité numérique et intelligence artificielle</li> <li>■ Rôle des sociétés d'État pour l'essor de l'écocitoyenneté au Québec</li> <li>■ Transition juste</li> </ul>