

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DE LA COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

TABLE DES MATIÈRES

Commissaire au développement durable : une fonction et des travaux à promouvoir	3
Mes observations sur certains sujets abordés dans les rapports d'audit de performance du Vérificateur général	8
Suivi des recommandations	10
Contenu du présent tome	11

COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE FONCTION ET DES TRAVAUX À PROMOUVOIR

1 En vertu de la *Loi sur le développement durable*, qui a maintenant plus de 16 ans, et de la *Loi sur le vérificateur général*, qui institue la fonction de commissaire au développement durable, je suis appelée à jouer un rôle de premier plan pour favoriser l'imputabilité de l'administration publique québécoise en matière de développement durable. J'ai la responsabilité de déposer à l'Assemblée nationale, au moins une fois par année, un rapport dans lequel je fais part, dans la mesure que je juge appropriée :

- de mes constatations et de mes recommandations à l'égard de l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- de tout sujet ou de tout cas qui découle de mes travaux d'audit ou d'enquête en matière de développement durable ;
- de mes commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable ;
- de mes constatations et de mes recommandations à l'égard du Fonds d'électrification et de changements climatiques (depuis le 1^{er} novembre 2020).

2 Afin de pouvoir remplir mon rôle et d'en accroître l'impact, j'estime que la fonction de commissaire au développement durable et les travaux que nous réalisons doivent être mieux connus et bien compris des parlementaires ainsi que de la société québécoise. Depuis ma nomination, en septembre 2021, j'ai poursuivi la réflexion à ce sujet entreprise par mon prédécesseur en 2019.

Rôle de commissaire au développement durable

Il s'agit d'exercer des contrôles visant à favoriser l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable.

Pour accroître l'impact du rôle de commissaire au développement durable sur les pratiques de l'administration publique

Au printemps 2019, le Vérificateur général s'est doté d'un plan stratégique pour la période 2019-2023, dans lequel il a choisi de mettre davantage l'accent sur le développement durable. Il a voulu le faire à travers un axe d'intervention intitulé « Des interventions porteuses de développement durable ». C'est dans ce contexte que mon prédécesseur a présenté au comité de direction du Vérificateur général le Plan d'action pour accroître l'impact du commissaire au développement durable sur les pratiques de l'administration publique, lequel a été adopté le 19 mars 2020.

La démarche qui a mené à l'élaboration de ce plan d'action a été décrite dans le chapitre 1 du *Rapport du commissaire au développement durable* publié en juin 2020, lequel fait partie du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

3 D'une part, je réfléchis à la meilleure façon de joindre différents intervenants, dont ceux qui peuvent jouer un rôle essentiel pour favoriser une mise en œuvre efficace du développement durable au Québec. À cet égard, ma volonté rejoint trois actions du plan préparé par mon prédécesseur, soit :

- Être plus présent auprès de l'administration publique québécoise et des parlementaires ;
- Être plus présent dans l'espace public ;
- Mieux faire connaître les retombées des travaux du commissaire au développement durable.

4 D'autre part, je tiens à ce que mon action auprès de l'administration publique soit le plus efficace et efficiente possible, particulièrement dans un contexte où il est reconnu mondialement que les efforts doivent être intensifiés pour mener la société vers un développement plus durable. Les assises de ma réflexion sont présentées ci-après.

Développement durable : une intensification des efforts requise

5 En 2006, au moment de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, il y avait déjà une urgence d'agir afin d'assurer un développement répondant aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

6 Au cours des dernières années, il a été reconnu que des défis demeurent toujours pour amener le monde sur une voie plus durable. Dans un rapport publié en février 2022, le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) souligne l'importance d'agir dès maintenant pour s'adapter aux changements climatiques et faire face à la multiplication des situations météorologiques extrêmes, comme les vagues de chaleur, les sécheresses ou les inondations, tout en réduisant plus fortement les émissions de gaz à effet de serre (GES).

7 D'autres organisations internationales soutiennent aussi qu'une intensification des efforts est requise, dont l'Organisation des Nations unies (ONU) et le Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité.

Objectifs de développement durable de l'ONU

8 En septembre 2015, l'ensemble des états membres de l'ONU a adopté le document *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*. Ce document présente les 17 objectifs de développement durable qui sont un appel universel à l'action en la matière.



Source : ONU.

9 L'ONU vise l'atteinte de tous les objectifs et de leurs cibles d'ici 2030, puisque les 17 objectifs sont interreliés. Or, avant la pandémie, elle jugeait que la rapidité et l'ampleur des mesures prises pour atteindre ces objectifs demeuraient dans l'ensemble insuffisantes. Qui plus est, dans son rapport sur les objectifs de développement durable publié en 2021, elle affirme que la pandémie a fait ressortir des problèmes profondément ancrés dans nos sociétés et est venue menacer les progrès réalisés au cours des dernières décennies en matière de développement durable. L'ONU souligne notamment le déclin de la biodiversité et la dégradation des écosystèmes terrestres.

Conférence de l'ONU sur les changements climatiques

10 La dernière conférence de l'ONU sur les changements climatiques s'est tenue à Glasgow en novembre 2021. Ce sont plus de 120 dirigeants mondiaux et 40 000 participants qui se sont réunis pendant deux semaines pour cette 26^e Conférence des parties (COP26). Les participants y ont discuté des différentes facettes de la gestion des changements climatiques, dont les aspects scientifiques et la volonté politique d'agir.

Constats formulés à Glasgow lors de la COP26

L'ONU fait deux grands constats :

- les réductions des émissions mondiales de GES ne sont pas à la hauteur de ce qu'elles devraient être pour préserver un climat viable ;
- le soutien aux pays les plus vulnérables touchés par les effets des changements climatiques est insuffisant.

11 Lors de la COP26, les pays ont réaffirmé l'objectif de l'Accord de Paris, soit de limiter le réchauffement climatique à long terme à un niveau bien inférieur à 2 degrés Celsius, de préférence à 1,5 degré Celsius, par rapport au niveau préindustriel. Or, en 2020, la température mondiale moyenne dépassait déjà de 1,2 degré Celsius le niveau préindustriel.

Afin de faire progresser les résultats vers l'atteinte de cet objectif et d'amener le monde sur une voie plus durable, les pays ont notamment fait valoir l'importance de reconnaître l'urgence d'agir et d'accélérer leurs actions au moyen de plans plus ambitieux.

12 En 2015, le Québec s'est déclaré lié à l'engagement international de l'Accord de Paris en adoptant une cible de réduction de ses émissions de GES de 37,5 % sous leur niveau de 1990 d'ici 2030. Cette cible a été réitérée en novembre 2020 dans le Plan pour une économie verte 2030 du gouvernement, dont la mise en œuvre est financée principalement par le Fonds d'électrification et de changements climatiques. J'aborde plus en détail mon nouveau rôle à l'égard de ce fonds plus loin.

Accord de Paris

Il s'agit d'un accord adopté par plus de 190 pays, dont le Canada, lors de la COP21 tenue à Paris en décembre 2015.

Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité

13 Dans le contexte où la crise climatique est un enjeu mondial, les investisseurs et autres parties prenantes doivent avoir accès à une information de haute qualité sur la durabilité des entreprises, et ce, afin de soutenir les investissements durables. Or, il y a actuellement de multiples normes relativement aux informations à fournir sur les questions environnementales, sociales et de gouvernance, ce qui engendre des enjeux quant à l'uniformité et à la comparabilité de l'information divulguée au sujet de la durabilité des entreprises.

14 Le nouveau Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité est l'un des conseils de normalisation indépendant de la Fondation IFRS. Il a pour mandat d'élaborer des normes mondialement reconnues pour la divulgation de l'information liée à la durabilité des entreprises afin de soutenir une prise de décision éclairée des investisseurs et des autres parties prenantes. Le conseil a commencé ses activités au cours des derniers mois. La reddition de comptes sur la durabilité des entreprises est un domaine en pleine effervescence. Je suivrai avec intérêt l'évolution des travaux sur le sujet et m'intéresserai à leur répercussion dans l'administration publique.

Durabilité des entreprises

Il s'agit d'un concept qui regroupe les aspects environnementaux, sociaux et de gouvernance dans la vision à long terme des entreprises.

Fondation IFRS

Il s'agit d'un organisme à but non lucratif qui développe :

- des normes de comptabilité dont l'application est obligatoire pour la plupart des entités cotées en bourse dans plus de 140 pays ;
- des normes pour la divulgation de l'information liée à la durabilité des entreprises (en élaboration).

Fonds d'électrification et de changements climatiques : un nouveau mandat annuel

15 Le 1^{er} novembre 2020, la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification* est venue modifier les règles régissant le Fonds vert, qui a alors été renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Cette loi a également modifié la *Loi sur le vérificateur général* afin d'exiger que le commissaire au développement durable fasse part annuellement, dans la mesure qu'il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le FECC. Le présent tome contient le premier chapitre que nous publions sur le sujet. Nous avons jugé pertinent de mettre d'abord en lumière le contexte entourant la transition du Fonds vert au FECC.

16 La lutte contre les changements climatiques constitue un enjeu important pour le gouvernement du Québec. Le FECC est un outil de premier plan pour répondre à cet enjeu puisqu'il est entièrement affecté au financement de toute mesure visant cette lutte. Dans les prochains mois, je vais élaborer une stratégie pour que mes interventions concernant le FECC aient le plus de répercussions possible sur les pratiques de l'administration publique en matière de lutte contre les changements climatiques.

Stratégie gouvernementale de développement durable : un outil au cœur de mes travaux

17 La stratégie gouvernementale est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. Elle est le cadre de référence dans lequel le gouvernement indique la direction qu'il entend prendre et les buts qu'il veut atteindre en matière de développement durable, ce qui est essentiel pour une mise en œuvre efficace et cohérente du développement durable dans l'appareil gouvernemental. D'ailleurs, les plans d'action de développement durable des ministères et organismes contiennent les actions à mener pour contribuer à l'atteinte des objectifs de cette stratégie. Elle oriente également les divers travaux que je réalise annuellement relativement à l'application de la *Loi sur le développement durable*.

18 Jusqu'à présent, nous avons publié trois rapports de vigie sur les travaux de révision de la stratégie 2015-2020, soit un en novembre 2019, un deuxième en juin 2020 et un troisième en novembre 2020. Étant donné que les travaux de révision ne sont pas achevés et que la stratégie est d'une importance capitale pour le développement durable au Québec, j'ai considéré qu'il était nécessaire de publier un quatrième rapport de vigie sur le sujet dans un chapitre du présent tome.

MES OBSERVATIONS SUR CERTAINS SUJETS ABORDÉS DANS LES RAPPORTS D'AUDIT DE PERFORMANCE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

19 Le Vérificateur général vise à intégrer davantage les principes de développement durable dans la réalisation de ses audits de performance. C'est dans ce contexte qu'en 2021-2022, j'ai fait part de mes observations sur des sujets abordés dans quatre rapports d'audit de performance du Vérificateur général. L'objectif de ces observations est d'apporter une réflexion complémentaire aux travaux du Vérificateur général pour mettre en évidence les enjeux de développement durable associés aux audits menés dans divers secteurs d'activité gouvernementale. Je me suis exprimée sur les audits suivants :

- Gestion des projets majeurs d'infrastructure (novembre 2021) ;
- Télésanté : organisation des soins de santé durant la pandémie de COVID-19 et développement de projets (mars 2022) ;
- Gestion des équipements de protection individuelle pendant la pandémie (mai 2022) ;
- Planification de l'hébergement public de longue durée pour les aînés en grande perte d'autonomie (mai 2022).

20 En ce qui concerne la **gestion des projets majeurs d'infrastructure**, j'ai voulu faire ressortir, à l'aide d'exemples concrets, l'importance de prendre en compte les bonnes pratiques de développement durable lors de la conception et de la construction des immeubles publics. Aux termes de ces observations, il m'a semblé qu'une question devrait retenir l'attention des décideurs, soit :

- Compte tenu de l'envergure des projets immobiliers prévus dans le Plan québécois des infrastructures et de leurs impacts à long terme, comment a-t-on prévu s'assurer que ces immeubles seront conçus et réalisés de façon à répondre efficacement aux enjeux du développement durable ?

21 En ce qui a trait à la **télésanté**, j'ai tout d'abord jugé intéressant de montrer comment chacune des dimensions du développement durable plaide en faveur du développement de la télésanté au service d'un système de santé et de services sociaux efficace et durable. J'ai également jeté un regard sur certains projets de télésanté et me suis finalement questionnée sur l'intégration responsable de la télésanté. Compte tenu de tous les avantages potentiels de la télésanté, j'ai conclu que certaines questions devraient retenir l'attention des décideurs, soit :

- Fait-on suffisamment d'efforts au Québec, depuis 20 ans, pour intégrer de façon durable la télésanté dans le réseau de la santé et des services sociaux ?
- Comment compte-t-on se servir des progrès réalisés pendant la pandémie de COVID-19 pour amener la télésanté à un autre niveau ?
- Comment prévoit-on s'assurer que la télésanté ira au-delà d'une simple implantation d'outils technologiques ?

22 Pour ce qui est de l'utilisation des **équipements de protection individuelle** (EPI) pendant la pandémie de COVID-19, j'ai discuté des impacts environnementaux des EPI et de quelques pistes de solutions pour les réduire afin d'ouvrir le dialogue sur la gestion écoresponsable de ces équipements. Ces observations ne visaient aucunement à porter un jugement critique sur les décisions de gestion prises au cours de cette période inhabituelle, mais proposaient plutôt des éléments de réflexion dans un horizon à plus long terme. Au terme de ces observations, je pense qu'une question devrait retenir l'attention des décideurs, soit :

- Comment évaluer, intégrer et mettre en œuvre les meilleures pratiques pour une gestion écoresponsable des EPI, de manière notamment à réduire la pollution causée par le plastique ?

23 Finalement, sur la **planification de l'hébergement de longue durée pour les aînés en grande perte d'autonomie**, j'ai fait valoir l'importance que la réflexion à venir sur ce sujet intègre les enjeux de santé et de qualité de vie ainsi que ceux d'équité et de solidarité sociales, et soit porteuse d'une vision à long terme. J'ai également examiné certaines approches développées dans d'autres pays pour répondre à la demande accrue de soins de longue durée dans un contexte de vieillissement de la population. Aux termes de ces observations, j'ai soulevé qu'une question mériterait de retenir l'attention des décideurs, soit :

- Comment peut-on s'assurer de répondre adéquatement aux besoins actuels et futurs des milliers de personnes en grande perte d'autonomie, tout en respectant le principe de santé et de qualité de vie et celui d'équité et de solidarité sociales ?

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

24 En septembre 2021, nous avons déposé à l'Assemblée nationale un suivi des recommandations que nous avons formulées depuis 2017. Ce rapport contient :

- l'analyse de 11 plans d'action produits par des ministères ou des organismes pour donner suite aux rapports d'audit que nous avons publiés ;
- le suivi de l'application de 57 recommandations formulées dans 7 rapports d'audit que nous avons publiés entre mars 2017 et novembre 2019.

25 Des 11 plans d'action analysés, 2 ne répondaient pas à nos exigences, soit les suivants :

- le plan d'action du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles donnant suite au rapport intitulé *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion* (publié en novembre 2020) ;
- le plan d'action du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques donnant suite au rapport intitulé *Conservation des ressources en eau* (publié en juin 2020).

26 Des 57 recommandations suivies, 89 % étaient appliquées ou avaient donné lieu à des progrès satisfaisants. Nous soulignons dans notre rapport des actions intéressantes mises en œuvre par les ministères et organismes afin de donner suite à nos recommandations, tout comme un certain nombre d'actions qui n'ont pas été réalisées ou des défis que des ministères et organismes doivent encore relever pour appliquer les recommandations.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

27 Le présent tome aborde plusieurs sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population. Il contient trois rapports d'audit de performance et un rapport de vigie.

28 Le **chapitre 2** traite de la transition du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC), ainsi que des modifications apportées à la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques. Cet audit démontre certaines problématiques à l'égard des mécanismes mis en œuvre par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pour gérer le FECC de manière efficace et efficiente. Ce fonds finance le Plan pour une économie verte 2030, dont un des objectifs est de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre du Québec de 37,5 % sous leur niveau de 1990 d'ici 2030.

29 Le **chapitre 3** porte sur la Politique énergétique 2030. Nous avons constaté que le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ne gère pas de manière efficace et efficiente la mise en œuvre de cette politique, ce qui met à risque l'atteinte de ses cibles à l'horizon 2030. Qui plus est, la mise en place de plusieurs mesures ne se déroule pas comme elle le devrait, ce qui engendre du retard dans la progression des résultats. Les lacunes que nous avons relevées risquent de compromettre la transition énergétique du Québec.

30 Le **chapitre 4** présente un audit portant sur l'optimisation de l'usage des sels de voirie pour en limiter les répercussions sur l'environnement. Après plus de 10 ans de mise en œuvre de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie, le ministère des Transports du Québec (MTQ) n'a toujours pas l'assurance que ses actions relatives à l'épandage des sels de voirie lui permettent de limiter les répercussions de ceux-ci sur l'environnement. Par ailleurs, dans ses activités de déneigement et de déglacage, il tarde à intégrer certaines des bonnes pratiques pourtant reconnues depuis plusieurs années pour limiter les répercussions des sels de voirie sur l'environnement. Enfin, lorsque le MTQ confie l'entretien hivernal des routes à des sous-traitants, ce qui est le cas pour 80 % du réseau routier sous sa responsabilité, il ne s'assure pas que les répercussions des sels de voirie sur l'environnement sont limitées.

31 Au **chapitre 5**, nous présentons, pour la quatrième fois depuis novembre 2019, nos observations relatives à la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable, qui est présentement en cours. L'échéance pour la révision de la stratégie était initialement fixée au 31 décembre 2020. Le gouvernement l'a reportée une première fois au 31 mars 2022, puis une deuxième fois au 27 octobre 2022, date qui correspond au délai maximal prévu par la loi pour l'entrée en vigueur de la prochaine stratégie. Or, mener à terme une révision complète et rigoureuse dans le respect de ce délai présente un défi, particulièrement dans le contexte où une consultation publique en commission parlementaire doit être tenue.