

CHAPITRE 5

Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable

Vigie

EN BREF

La stratégie gouvernementale de développement durable est l'une des pierres d'assise sur lesquelles repose la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. Pour cette raison, je suis préoccupée par l'impact des multiples reports qui ont retardé l'entrée en vigueur des stratégies depuis 2006. En fait, ces reports risquent de nuire tant à la crédibilité de la démarche gouvernementale de développement durable qu'à l'intégration du développement durable au sein de l'Administration.

Stratégie après stratégie, ces reports laissent l'Administration dans l'attente du cadre de référence dans lequel le gouvernement indiquera la direction qu'il entend prendre pour les prochaines années et les objectifs qu'il veut atteindre, qui est pourtant essentiel pour une mise en œuvre efficace et cohérente du développement durable dans l'appareil gouvernemental.

La situation observée actuellement concernant la révision de la stratégie 2015-2020 n'a rien pour me rassurer. Une fois de plus, il est fort probable que les délais prévus par la loi ne seront pas respectés, puisque compléter le processus de révision pour le 27 octobre 2022 représente un défi, particulièrement dans le contexte où une consultation publique en commission parlementaire doit être tenue. En effet, je suis préoccupée par le court laps de temps qu'il reste pour mener à terme une révision complète et rigoureuse dans le respect de ce délai.

OBSERVATIONS

1

Depuis la sanction de la *Loi sur le développement durable*, le délai de cinq ans prévu pour la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable n'a jamais été respecté. Qui plus est, il est fort probable que, malgré le recours au report de deux ans permis par la loi, le délai maximal ne sera pas respecté pour une deuxième fois.

2

La consultation publique en commission parlementaire qui doit permettre à la stratégie de mieux refléter les préoccupations des citoyens en matière de développement durable et, par le fait même, favoriser l'adhésion de la population et de l'Administration n'est pas assurée.

3

Le report à répétition de la prochaine stratégie risque de nuire à la crédibilité de la démarche gouvernementale de développement durable et à l'intégration du développement durable au sein de l'Administration.

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Moïsette Fortin
Directrice principale d'audit

Marie-Pier Germain
Édith Lecours

SIGLES

CIDD Comité interministériel
du développement durable

MELCC Ministère de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques

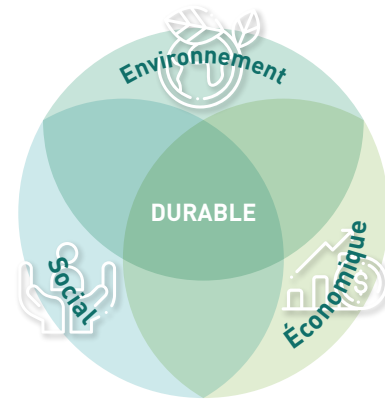
PADD Plan d'action de développement durable

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
Depuis la sanction de la <i>Loi sur le développement durable</i> , le délai de cinq ans prévu pour la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable n'a jamais été respecté. Qui plus est, il est fort probable que, malgré le recours au report de deux ans permis par la loi, le délai maximal ne sera pas respecté pour une deuxième fois.....	10
La consultation publique en commission parlementaire qui doit permettre à la stratégie de mieux refléter les préoccupations des citoyens en matière de développement durable et, par le fait même, favoriser l'adhésion de la population et de l'Administration n'est pas assurée.....	14
Le report à répétition de la prochaine stratégie risque de nuire à la crédibilité de la démarche gouvernementale de développement durable et à l'intégration du développement durable au sein de l'Administration.....	16
Renseignements additionnels.....	19

MISE EN CONTEXTE

1 Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme puisqu'il vise à répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. 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* (ci-après « la loi »), qui a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. La responsabilisation de l'administration publique en la matière est favorisée par la mise en place de la fonction de commissaire au développement durable.

Administration

Elle comprend le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor du Québec, les ministères, de même que les organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

3 La stratégie gouvernementale de développement durable (ci-après « la stratégie ») est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la loi. En effet, la stratégie est le cadre de référence dans lequel le gouvernement indique la direction qu'il entend prendre et les objectifs qu'il veut atteindre. La loi stipule que certains éléments doivent être exposés dans la stratégie (figure 1).

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



4 La loi prévoit que le gouvernement doit réviser périodiquement la stratégie. Cette révision générale doit être effectuée tous les cinq ans. Il pourrait cependant arriver que ce délai soit insuffisant. Ainsi, la loi a prévu une possibilité pour le gouvernement de reporter l'exercice de révision pour une période maximale de deux ans. La figure 2 présente les principales étapes du processus de révision de la stratégie.

FIGURE 2 Principales étapes du processus de révision de la stratégie

Présentation d'un état de la situation du développement durable
au Québec à partir des indicateurs de développement durable

Consultation de la population par des moyens appropriés visant
à l'amener à participer à la révision de la stratégie

Consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire

Adoption du projet de stratégie par le gouvernement et dépôt
par le premier ministre devant l'Assemblée nationale

Élaboration de nouveaux plans d'action de développement durable
des ministères et des organismes en lien avec la stratégie révisée

5 Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) est responsable de coordonner les travaux de révision et de recommander l'adoption de la nouvelle stratégie par le gouvernement.

Pourquoi avons-nous fait cette vigie ?

6 Étant donné l'importance capitale de la stratégie gouvernementale de développement durable, nous accordons un intérêt particulier à sa révision. D'ailleurs, nous avons déjà publié trois rapports de vigie concernant la révision de la stratégie, dans lesquels nous avons traité notamment des activités du Comité interministériel du développement durable et du Comité directeur du développement durable, de l'élaboration du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie ainsi que de l'échéancier serré pour compléter le processus de révision.

7 Au vu des observations relevées dans ces rapports et des reports additionnels de l'entrée en vigueur de la nouvelle stratégie, nous trouvons important de commenter à nouveau cet exercice de révision dans le présent rapport.

8 D'ailleurs, le Plan stratégique 2019-2023 du Vérificateur général du Québec prévoit que la 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.

Rapports sur la révision de la stratégie

Jusqu'à présent, nous avons publié trois rapports de vigie sur la révision de la stratégie :

- un en novembre 2019 ;
- un autre en juin 2020 ;
- un troisième en novembre 2020.

Quelle est la portée de nos travaux ?

9 Ce quatrième rapport de vigie expose nos observations, au regard des obligations prévues dans la loi, sur le processus de révision de la stratégie, et plus particulièrement :

- le respect de l'échéancier pour la révision ;
- la tenue d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire ;
- l'élaboration des plans d'action de développement durable (PADD).

Depuis la sanction de la *Loi sur le développement durable*, le délai de cinq ans prévu pour la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable n'a jamais été respecté. Qui plus est, il est fort probable que, malgré le recours au report de deux ans permis par la loi, le délai maximal ne sera pas respecté pour une deuxième fois.

Qu'avons-nous observé ?

10 Alors que le délai maximal prévu dans la loi n'a pas été respecté pour l'entrée en vigueur de la deuxième stratégie, cette situation risque de se reproduire pour la troisième, puisque compléter le processus de révision de la stratégie pour le 27 octobre 2022 représente un défi. En effet, nous sommes préoccupés par le court laps de temps qu'il reste pour mener à terme une révision complète et rigoureuse dans le respect de ce délai, comme nous le soulignons dans la deuxième observation.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

11 La loi prévoit que le gouvernement doit faire une révision générale de la stratégie tous les cinq ans. Cette obligation légale est importante pour assurer la progression des mesures à déployer et inciter l'Administration à accélérer l'intégration du développement durable dans ses pratiques de gestion. Dans un contexte où la période de cinq ans prévue s'avérerait insuffisante pour que le gouvernement mène à bien la révision de la stratégie, la loi a prévu la possibilité de reporter cet exercice pour une période maximale de deux ans.

Ce qui appuie notre observation

12 En avril 2022, le gouvernement a annoncé un deuxième report de l'échéance pour finaliser la révision de la stratégie 2015-2020.

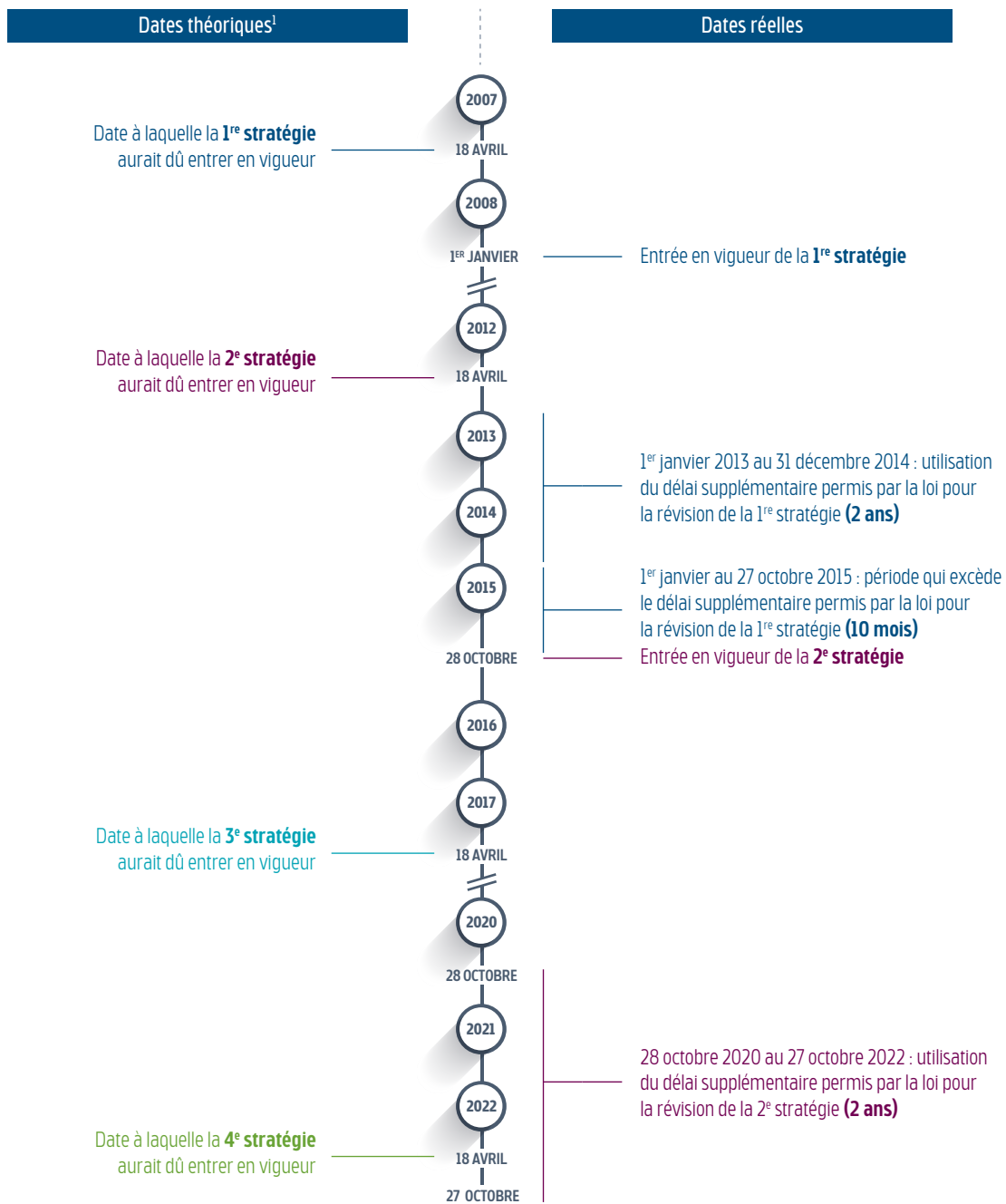
Reports de la révision de la stratégie

Selon la planification initiale du MELCC, la révision de la stratégie devait **être achevée en décembre 2020**. Cependant, le gouvernement a publié deux décrets pour la prolonger.

- En avril 2021, l'échéance pour la révision a été **reportée au 31 mars 2022**.
- En avril 2022, l'échéance pour la révision a été **reportée au 27 octobre 2022**, qui correspond à la date butoir pour respecter le délai maximal prévu par la loi.

13 Depuis la sanction de la loi en 2006, plusieurs reports ont retardé l'entrée en vigueur des stratégies (figure 3). En fait, si les révisions avaient été complétées tous les cinq ans comme il est prévu dans la loi, la troisième stratégie serait entrée en vigueur en avril 2017 et la quatrième, en avril 2022. Or, la révision de la deuxième stratégie n'est toujours pas terminée.

FIGURE 3 Dates théoriques et réelles de l'entrée en vigueur des stratégies depuis la sanction de la loi en 2006



1. Les dates théoriques sont les dates auxquelles les stratégies auraient été adoptées et seraient entrées en vigueur si le gouvernement n'avait pas utilisé le délai supplémentaire de deux ans permis par la loi pour la révision de la stratégie.

14 Selon la planification initiale du processus de révision du MELCC, une période de cinq mois à partir de la commission parlementaire était prévue avant que la stratégie entre en vigueur. Le détail de la planification du MELCC – incluant la planification initiale, puis ses mises à jour – en ce qui concerne la révision de la stratégie est présenté dans la section Renseignements additionnels. Lors de la révision précédente, nous avons participé à la commission parlementaire, en février 2015. La stratégie était entrée en vigueur environ huit mois plus tard, soit en octobre 2015.

15 Dans notre rapport de vigie publié en novembre 2019, nous avons rappelé que la révision de la stratégie 2008-2013 avait subi des retards à différentes étapes, notamment en ce qui concerne le dépôt du projet de stratégie à l'Assemblée nationale en vue de la commission parlementaire, ainsi que la tenue de cette dernière. Au final, l'entrée en vigueur de la stratégie 2015-2020 avait accusé un retard important, au-delà des deux années supplémentaires permises par la loi.

Stratégie 2015-2020 : non-respect du délai légal pour son entrée en vigueur

L'entrée en vigueur a eu lieu en octobre 2015, alors que le délai maximal selon la loi était janvier 2015. Il s'agit donc d'un **retard d'environ 10 mois, en plus des 2 années supplémentaires permises par la loi.**

16 Force est de constater que cette situation risque de se reproduire pour l'actuelle révision de la stratégie. En effet, le MELCC aurait déposé en février 2022 un projet de stratégie dans le système informatique de gestion des dossiers décisionnels destinés au Conseil des ministres, et ce, afin que ce dernier l'approuve et que la commission parlementaire puisse être tenue.

17 Au moment de nos travaux, il reste moins de six mois pour mener à bien la révision de la stratégie en respectant l'échéance du 27 octobre 2022, alors que :

- le projet de stratégie n'est toujours pas approuvé en vue de la tenue de la consultation publique en commission parlementaire ;
- la date de la commission parlementaire n'est pas confirmée ;
- des élections sont prévues le 3 octobre 2022.

OBSERVATION 2

La consultation publique en commission parlementaire qui doit permettre à la stratégie de mieux refléter les préoccupations des citoyens en matière de développement durable et, par le fait même, favoriser l'adhésion de la population et de l'Administration n'est pas assurée.

Qu'avons-nous observé ?

18 La consultation publique en commission parlementaire risque d'être expéditive, étant donné que le processus de révision doit être complété d'ici le 27 octobre 2022. Il y a donc un risque que la stratégie ne reflète pas l'éventail des enjeux de développement durable au Québec et que, par le fait même, l'adhésion de la population et de l'Administration ne soit pas favorisée.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

19 La loi indique que la stratégie doit refléter l'éventail des conditions de vie, des milieux et des préoccupations des citoyens au Québec, de sorte que les différences entre les milieux ruraux et urbains ainsi que la situation des communautés autochtones soient notamment prises en compte.

20 Pour y arriver, le ministre peut prendre toute mesure pour consulter la population et l'amener à participer aux révisions de la stratégie, et ce, en vue de favoriser les discussions, d'en enrichir le contenu et d'assurer la notoriété de la stratégie. De plus, les révisions de celle-ci doivent faire l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire.

21 En outre, les consultations publiques sont essentielles à l'adhésion autant de la population que de l'Administration pour favoriser la mise en œuvre de la stratégie.

Ce qui appuie notre observation

22 Une consultation publique en ligne a été réalisée en octobre 2020 dans le but de valider les thèmes et les grandes orientations de la prochaine stratégie de développement durable, et de recueillir des propositions. Selon la planification initiale du MELCC, cette consultation devait être réalisée au même moment que la tenue d'une consultation publique en commission parlementaire. Or, cette dernière n'a toujours pas eu lieu.

23 Puisqu'environ deux années se seront écoulées entre les deux étapes de consultation publique, il serait pertinent que la population puisse déposer des mémoires à la commission afin de permettre aux citoyens de s'exprimer lors de l'étude du projet de stratégie.

24 Le *Guide pour la planification d'une démarche de participation publique* publié par le gouvernement du Québec en janvier 2020 présente les phases de planification d'une démarche de consultation publique afin d'en assurer la mise en œuvre efficace et inclusive. Ce guide s'appuie sur de bonnes pratiques, dont celle de prévoir une durée raisonnable pour la démarche afin de permettre aux participants de se préparer, et ainsi, d'assurer une large mobilisation.

25 De plus, comme nous l'avons dit précédemment, selon la planification initiale du processus de révision du MELCC, une période de cinq mois à partir de la commission parlementaire était prévue avant l'entrée en vigueur de la nouvelle stratégie, et ce, pour tenir compte des commentaires reçus lors de la commission, apporter des modifications au projet de stratégie et compléter le processus d'approbation auprès du Conseil des ministres.

26 Nous doutons donc qu'une consultation publique en commission parlementaire puisse être réalisée dans le respect de l'échéance maximale prévue par la loi pour la révision de la stratégie, soit le 27 octobre 2022. Rappelons qu'au moment de nos travaux, le projet de stratégie n'est toujours pas approuvé en vue de la commission, la date de la tenue de la commission n'est pas confirmée et des élections sont prévues le 3 octobre 2022.

OBSERVATION 3

Le report à répétition de la prochaine stratégie risque de nuire à la crédibilité de la démarche gouvernementale de développement durable et à l'intégration du développement durable au sein de l'Administration.

Qu'avons-nous observé ?

27 En plus de l'entrée en vigueur retardée de la stratégie 2015-2020, les reports de celle qui est en cours de révision ne démontrent pas l'engagement gouvernemental dans la démarche de développement durable et n'incitent pas l'Administration à accélérer l'intégration du développement durable dans ses pratiques de gestion. En effet, si la révision de la stratégie avait été achevée pour décembre 2020, comme prévu initialement, les nouveaux PADD des entités participant à cette démarche, tant celles assujetties à la loi que celles qui y prennent part de façon volontaire, seraient en vigueur depuis plus d'un an déjà.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

28 La stratégie démontre l'engagement du plus haut niveau de l'État dans la démarche gouvernementale de développement durable, ce qui contribue à la crédibilité de cette démarche, incitant ainsi l'Administration à y participer et à intégrer davantage le développement durable dans ses pratiques de gestion. En fait, la stratégie est le cadre de référence dans lequel le gouvernement indique la direction qu'il entend prendre et les objectifs qu'il veut atteindre, ce qui est essentiel pour une mise en œuvre efficace et cohérente du développement durable au sein de l'Administration.

29 Les ministères et organismes assujettis à la loi ont un rôle central dans cette démarche gouvernementale. En effet, chacune de ces entités doit produire un PADD afin de centrer ses priorités et de planifier ses actions de manière à tendre vers un développement durable en conformité avec la stratégie du gouvernement. Les entités non assujetties peuvent produire volontairement un PADD afin de contribuer à la démarche du Québec en matière de développement durable.

Plan d'action de développement durable

Le PADD de chaque ministère et organisme contient les actions qu'il prévoit mener pour contribuer à l'atteinte des objectifs établis dans la stratégie. En outre, ce plan doit comprendre les cibles que le ministère ou l'organisme se fixe et les indicateurs qu'il se donne pour suivre les résultats de ses actions. La loi prévoit que les ministères et organismes doivent faire état des résultats de la mise en œuvre de leur PADD dans une rubrique spéciale de leur rapport annuel de gestion.

Ce qui appuie notre observation

30 La prolongation de la stratégie 2015-2020 a eu pour conséquence de reporter également l'élaboration des prochains PADD des entités. Dès 2019, nous avons souligné que l'utilisation de la période de prolongation pour réviser la stratégie pouvait entraîner un certain attentisme dans la démarche des ministères et organismes assujettis à la loi. Ce risque a été réitéré dans nos deux rapports de vigie subséquents.

31 Durant la période de révision, à partir des directives qui leur ont été transmises, les entités ont mis à jour annuellement leur PADD élaboré à la suite de l'entrée en vigueur de la stratégie en 2015. Or, ces directives ne s'inscrivent pas dans une vision gouvernementale reflétant l'éventail des enjeux actuels et s'orientant vers des objectifs à long terme.

32 Qui plus est, dans notre rapport de vigie publié en juin 2020, nous observions que, selon les résultats des évaluations menées par le MELCC sur la qualité des PADD et la progression de leur mise en œuvre, des efforts importants devraient être déployés pour que la prochaine stratégie conduise à une réelle recherche d'un développement durable par les ministères et organismes ou, à tout le moins, à une recherche plus ambitieuse que celle qui est menée avec la stratégie 2015-2020. Ainsi, le report de l'entrée en vigueur de la prochaine stratégie risque de reporter également une recherche plus ambitieuse de développement durable par les entités.

Risque d'attentisme

Il s'agit du risque que :

- des **entités** ayant déjà atteint les objectifs qu'elles se sont fixés **attendent 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 PADD d'actions en vue de répondre à certaines exigences de la stratégie actuelle **ne voient pas l'intérêt de remédier à cette situation avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle stratégie**.



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Planification initiale de la révision
de la stratégie 2015-2020, et ses mises à jour

Planification initiale de la révision de la stratégie 2015-2020, et ses mises à jour

	Planification initiale¹	Première mise à jour²	Deuxième mise à jour³	Troisième mise à jour⁴	Réel
Consultations ciblées avec des représentants de la société civile	De la mi-mars à la mi-avril 2020	De la fin février 2020 au début avril 2021	De février 2020 à juin 2021	Étape déjà réalisée	De février à novembre 2020
Consultation publique en ligne	De juin à la mi-septembre 2020	De septembre à la fin octobre 2020	Étape déjà réalisée	Étape déjà réalisée	Du 5 au 25 octobre 2020
Approbations ministérielles (MELCC) et signature des documents	Non disponible	Mai 2021	Août et septembre 2021	3 décembre 2021	Février 2022
Approbation par le Conseil des ministres	Non disponible	Juin 2021	Octobre 2021	12 janvier 2022	Étape non réalisée
Tenue d'une commission parlementaire	D'août à la fin septembre 2020	De la mi-août à la fin septembre 2021	Octobre et novembre 2021 ⁶	Février et mars 2022	Étape non réalisée
Dépôt par le premier ministre de la stratégie gouvernementale de développement durable 2022-2027 à l'Assemblée nationale	Novembre 2020	Décembre 2021	Mars 2022	Mi-mai 2022	Étape non réalisée
Entrée en vigueur de la troisième stratégie gouvernementale de développement durable	Janvier 2021	Janvier 2022	1 ^{er} avril 2022	Mai 2022 ⁷	Étape non réalisée
Adoption des nouveaux PADD ⁵	31 mars 2021	31 mars 2022	30 juin 2022	30 juin 2022 ⁷	Étape non réalisée

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

2. Cette planification a été présentée à la rencontre du CIDD du 6 juillet 2020.

3. Cette planification a été présentée à la rencontre du CIDD du 14 mai 2021.

4. Cette planification a été mise à jour le 18 novembre 2021.

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

6. À la rencontre du CIDD du 25 août 2021, la tenue de la commission parlementaire a été repoussée à l'hiver 2022.

7. Le 20 avril 2022, le gouvernement a publié le décret daté du 30 mars 2022 et reportant au 28 octobre 2022 l'entrée en vigueur de la troisième stratégie, ainsi qu'au 1^{er} avril 2023 l'adoption des PADD qui y seront liés.

