



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Rapport du commissaire au développement durable
Mai 2019

Audit de performance

Application de la *Loi sur le développement durable* : 2018-2019

**Contribution volontaire des organisations non
assujetties des secteurs municipal, de l'éducation
et de la santé et des services sociaux**

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectifs des travaux

Afin que les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé et de services sociaux entreprennent volontairement une démarche de développement durable, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* a prévu une activité incontournable et la mise en place de tables d'accompagnement-conseil.

Notre audit visait à :

- évaluer si les entités auditées s'assurent que les tables jouent efficacement leur rôle ;
- évaluer si le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) veille à ce que les ministères et organismes gouvernementaux contribuent à l'activité incontournable n° 5 ;
- déterminer si le MELCC suit l'évolution de la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche, évalue leur contribution et en rend compte.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant l'application de la *Loi sur le développement durable* en 2018-2019. Les entités auditées sont le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et le MELCC.

Les organisations responsables d'un grand pan des activités du secteur public n'ont pas pris le virage souhaité en matière de développement durable.

Selon les chiffres obtenus, un faible pourcentage d'organisations non assujetties des secteurs municipal, de l'éducation et de la santé et des services sociaux ont entrepris une démarche de développement durable, et les cibles sont loin d'être atteintes.

Il serait pertinent qu'une réflexion soit menée sur l'efficacité des mesures incitatives mises en place et sur les actions à accomplir pour que les organisations non assujetties s'engagent dans la démarche gouvernementale.

Les mécanismes prévus dans la stratégie 2015-2020 visant à inciter les organisations non assujetties à entreprendre une démarche de développement durable sont peu efficaces. Par exemple, les tables d'accompagnement-conseil présentent plusieurs lacunes relatives à la fréquence des rencontres, à la qualité des plans d'accompagnement-conseil et à leur suivi, ainsi qu'en ce qui a trait aux activités de sensibilisation et d'accompagnement offertes.

Le MELCC effectue un suivi de l'évolution de la proportion des organisations qui ont entrepris une démarche de développement durable, mais il n'évalue pas leur contribution à la stratégie 2015-2020. La reddition de comptes réalisée ne permet pas d'obtenir un portrait complet et représentatif de la situation.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MAMH, du MEES, du MSSS et du MELCC. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 4** Améliorer l'efficacité de la table d'accompagnement-conseil.
- 7** Déposer au Comité interministériel du développement durable les prochains rapports d'analyse relatifs aux enquêtes, qui incluent de l'information sur la méthode de collecte de données, les limites de l'enquête et l'analyse des résultats, et les rendre publics.

Recommandation au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

- 2** Utiliser une méthode qui permet de dresser un portrait plus précis de la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable.

Recommandation au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 3** Évaluer la contribution des écoles publiques et des installations du secteur de la santé et des services sociaux aux démarches de développement durable entreprises par les commissions scolaires et les établissements de santé et de services sociaux.

Recommandations au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

- 1** Définir les critères à utiliser pour évaluer si une organisation a entrepris une démarche de développement durable.
 - 5** Indiquer les ministères et organismes gouvernementaux qui sont appelés à participer à l'activité incontournable n° 5 et s'assurer que les actions qu'ils mettent en œuvre contribuent à accroître la proportion des organisations qui ont entrepris une démarche de développement durable.
 - 6** Informer le Comité interministériel du développement durable du faible taux d'organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable, des cibles qui ne sont pas en voie d'être atteintes et du peu d'efficacité des mesures incitatives mises en place, afin de permettre une réflexion éclairée sur les actions à accomplir pour que ces organisations s'engagent dans la démarche gouvernementale.
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	9
2.1 Mesure de l'adoption d'une démarche de développement durable	9
Organisations ayant entrepris une démarche	
Enquêtes menées par les ministères	
Recommandations	
2.2 Mécanismes incitatifs	13
Tables d'accompagnement-conseil	
Activité incontournable n° 5	
Recommandations	
2.3 Évaluation de la contribution à la stratégie 2015-2020 et reddition de comptes	20
Évaluation de la contribution	
Reddition de comptes	
Recommandations	
Commentaires des entités auditées	23
Annexes et sigles	27

Équipe

Paul Lanoie
Commissaire au développement durable

Josée Bellemare
Directrice d'audit

Yves Bigué
Emmanuel Caron
Édith Lecours
Alexandre Tourigny

L'Administration inclut le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères et les organismes du gouvernement.

1 Mise en contexte

1 La démarche du gouvernement du Québec en matière de développement durable découle de la volonté de créer un contexte propice à l'innovation et au renouvellement des pratiques, d'abord dans l'administration publique québécoise, puis dans les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé et de services sociaux.

2 Cette démarche s'est concrétisée par l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en 2006. La mise en œuvre de cette loi s'appuie sur une stratégie gouvernementale de développement durable qui expose la vision retenue, les enjeux et les orientations, ainsi que les objectifs que doit poursuivre l'**Administration**. La stratégie en vigueur couvre la période 2015-2020.

3 À l'heure actuelle, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé et de services sociaux ne sont pas assujettis à la *Loi sur le développement durable*. Cette dernière permet toutefois au gouvernement de les assujettir, ainsi que de préciser les objectifs de la stratégie que l'ensemble ou certaines des organisations non assujetties sont encouragées à poursuivre.

4 Soulignons que les dépenses des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux représentent une part notable des dépenses du gouvernement. En 2017-2018, la proportion était de 41 %, soit plus de 40 milliards de dollars. Les organismes municipaux, pour leur part, ont dépensé environ 16 milliards de dollars en 2016. La majeure partie de leurs services est financée à partir de l'impôt foncier qu'ils perçoivent.

5 Comme il a été mentionné, le gouvernement peut choisir, parmi les organisations non assujetties, celles qui sont encouragées à poursuivre des objectifs de la stratégie 2015-2020. Le tableau 1 présente le portrait des organisations qui sont concernées.

Tableau 1 Portrait des organisations non assujetties encouragées à poursuivre des objectifs de la stratégie

Secteur	Nombre d'organisations ciblées	Composition
Municipal	1 220	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1 130 municipalités locales ■ 87 municipalités régionales de comté ■ 2 communautés métropolitaines ■ Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James
Éducation	242	<ul style="list-style-type: none"> ■ 72 commissions scolaires ■ 170 établissements d'enseignement privés subventionnés
Santé et services sociaux	30	<ul style="list-style-type: none"> ■ 13 centres intégrés de santé et de services sociaux ■ 9 centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux ■ 7 centres hospitaliers universitaires et instituts universitaires ■ Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James
Total	1 492¹	

1. Ce nombre n'inclut pas de façon exhaustive l'ensemble des organisations non assujetties au sens de la *Loi sur le développement durable*. Sont exclus, par exemple, les cégeps, les universités, les sociétés de transport en commun, ou encore certains établissements de santé et de services sociaux qui offrent des services à une population nordique et autochtone.

6 Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie, le gouvernement privilégie l'adoption volontaire d'une démarche de développement durable de la part des organisations non assujetties qui ont été ciblées. Afin qu'elles adhèrent à la démarche et que l'approche utilisée soit concertée, la stratégie a prévu les deux mécanismes incitatifs suivants.

Tables d'accompagnement-conseil	Les tables d'accompagnement-conseil qui mènent leurs activités auprès des organisations non assujetties permettent à l'administration publique de mieux comprendre leurs besoins en matière de développement durable et de leur offrir un soutien adapté. Chacune des tables doit mettre en place un plan d'accompagnement-conseil approprié au secteur qu'elle soutient.
---------------------------------	---

Activité incontournable n°5	Les ministères et organismes gouvernementaux qui travaillent auprès des organisations non assujetties doivent prévoir dans leur plan d'action de développement durable et mettre en œuvre au moins une action pour accroître la proportion des organisations qui ont entrepris une démarche de développement durable. Les actions doivent être en lien avec les plans d'accompagnement-conseil mis en place par les tables.
------------------------------------	---

Les cinq activités incontournables de la stratégie 2015-2020 visent à mobiliser un grand nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux et à favoriser la cohérence de leur action.

7 Une cible de 20 % d'organisations ayant adopté volontairement une démarche de développement durable au 31 mars 2013 avait été établie pour chacun des secteurs relativement à la première stratégie gouvernementale de développement durable, qui couvrait la période 2008-2013. Pour la stratégie 2015-2020, de nouvelles cibles ont été fixées : 30 % pour le secteur municipal et le secteur de l'éducation, et 25 % pour le secteur de la santé et des services sociaux.

8 Le présent audit a été effectué auprès des quatre ministères responsables des tables d'accompagnement-conseil du secteur municipal, du secteur de l'éducation et du secteur de la santé et des services sociaux, soit :

- le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) ;
- le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) ;
- le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ;
- le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC).

9 La stratégie 2015-2020 précise les responsabilités de ces ministères afin qu'ils amènent les organisations non assujetties à entreprendre une démarche de développement durable. Voici leurs principales responsabilités à cet égard :

- Le MAMH, le MEES et le MSSS sont responsables d'animer ou de coanimer la table d'accompagnement-conseil de leur secteur. De plus, ils doivent réaliser au moins une action en lien avec l'activité incontournable n° 5.
- Le MELCC soutient les trois tables et coanime la table du secteur municipal. En outre, il coordonne la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020, y compris les travaux d'évaluation et de reddition de comptes prévus dans la *Loi sur le développement durable*.

10 Une description plus détaillée des rôles et responsabilités est présentée à l'annexe 2.

11 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

12 Nos travaux ont démontré que les organisations responsables d'un grand pan des activités du secteur public n'ont pas pris le virage souhaité en matière de développement durable. La faible proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche depuis l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en 2006 est préoccupante. Le commissaire au développement durable aborde d'ailleurs ce sujet dans le chapitre 1 du présent tome.

13 Il serait pertinent que le MELCC invite le Comité interministériel du développement durable (CIDD) à mener une réflexion sur l'efficacité des mesures incitatives mises en place dans le cadre de la stratégie 2015-2020 ainsi que sur l'objectif souhaité quant à la participation des organisations non assujetties à la démarche gouvernementale de développement durable. Cette réflexion pourrait être alimentée par l'ensemble des constats formulés dans le présent rapport.

14 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit la mesure de l'adoption d'une démarche de développement durable par les organisations non assujetties, les mécanismes incitatifs ainsi que l'évaluation de la contribution à la stratégie 2015-2020 et la reddition de comptes.

2.1 Mesure de l'adoption d'une démarche de développement durable

15 Pour se conformer à la stratégie 2015-2020, les ministères responsables des tables d'accompagnement-conseil doivent mesurer périodiquement la proportion des organismes municipaux, des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux qui ont entrepris une démarche de développement durable.

16 Bien que les méthodes d'enquête utilisées présentent des limites, les résultats obtenus indiquent qu'un faible pourcentage d'organisations non assujetties ont entrepris une démarche de développement durable, et les cibles sont loin d'être atteintes.

Organisations ayant entrepris une démarche

17 Plus de 10 ans après la première stratégie gouvernementale de développement durable, la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable demeure faible, et les cibles sont loin d'être atteintes. Le tableau 2 présente les résultats ainsi que la cible fixée pour 2020 par les tables d'accompagnement-conseil.

Tableau 2 Organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable, selon les ministères responsables (en pourcentage)

Secteur	2012 ou 2013 ^{1, 2}	2017 ou 2018 ^{1, 2}	Cible pour 2020
Municipal	19,3	15,8	30
Éducation	16,5	21,9	30
Santé et services sociaux ³	47,9	13,3	25

1. Les données sont fournies par les tables d'accompagnement-conseil.

2. L'année de l'enquête peut varier selon le secteur.

3. L'enquête de 2013 a été menée auprès de 180 établissements de santé et de services sociaux et celle de 2018, auprès de 30 établissements. Le nombre d'établissements a diminué après la réorganisation du réseau en 2015.

Enquêtes menées par les ministères

18 Pour obtenir un portrait juste et précis des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable, les ministères responsables des tables d'accompagnement-conseil doivent s'appuyer sur une méthode de mesure fiable. De plus, la notion «entreprendre une démarche de développement durable» doit être clairement définie pour permettre une évaluation comparable entre les organisations.

19 À cet égard, le **CIDD** a déterminé deux balises qui doivent être respectées pour que l'on puisse considérer qu'une organisation non assujettie a entrepris une démarche de développement durable. L'organisation doit :

- s'être engagée formellement à contribuer à un développement durable tel que défini par la *Loi sur le développement durable* à travers ses dimensions et ses principes ;
- mener sa démarche dans un contexte d'amélioration continue qui se reflète dans un processus formel de reddition de comptes.

20 Les méthodes utilisées par le MAMH et le MEES pour déterminer la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable présentent des limites quant à la fiabilité des résultats et à leur représentativité. Par exemple, les organisations ciblées participent peu aux enquêtes et la définition de ce type de démarche varie selon les secteurs.

Présidé par le MELCC, le CIDD a pour rôle d'assurer les échanges et la collaboration entre les ministères et les organismes gouvernementaux, ainsi que de valider des outils et des mécanismes de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020.

Définition d'une démarche de développement durable

21 Chacune des tables d'accompagnement-conseil a déterminé ses propres critères pour évaluer si les organisations non assujetties ont entrepris une démarche de développement durable. Par exemple, la « participation des citoyens ou des acteurs du milieu » est un critère pour une table, alors que la « réalisation d'activités de sensibilisation et de formation » est un critère pour une autre table. De plus, seul le MSSS exige que les deux balises établies par le CIDD soient respectées. Pour le MAMH et le MEES, le respect d'une seule de ces deux balises est suffisant. Le tableau 3 présente le nombre de critères à respecter selon le secteur. Les critères sont détaillés à l'annexe 3.

Tableau 3 Critères à respecter pour qu'une démarche de développement durable soit considérée comme entreprise

Secteur	Nombre de critères ¹	Nombre minimal de critères à respecter	Respect des balises déterminées par le CIDD
Municipal	9	6	1/2
Éducation	7	5	1/2
Santé et services sociaux	3	3	2/2

1. Il s'agit des critères utilisés lors de l'enquête de 2017 ou de 2018.

22 En raison de critères différents, il est possible qu'une démarche de développement durable soit reconnue par une table et non par une autre. Par exemple, la démarche d'une organisation sans mécanisme de suivi, d'évaluation ou de reddition de comptes n'est pas reconnue selon les critères de la table du secteur de la santé et des services sociaux, mais elle pourrait théoriquement l'être selon les critères des deux autres tables.

Participation aux enquêtes

23 Les ministères responsables des secteurs ont choisi d'effectuer des **enquêtes par recensement** auprès des organisations non assujetties de leur secteur pour mesurer la proportion de celles qui ont entrepris une démarche de développement durable. A priori, cette méthode d'enquête a l'avantage de ne comporter aucune erreur d'échantillonnage puisque toutes les unités de la population participent à l'enquête. Toutefois, la non-réponse constitue une source de biais puisque les répondants ont généralement des caractéristiques différentes de celles des non-répondants. Un taux de non-réponse élevé limite ainsi la fiabilité des données. Pour cette raison, une enquête par recensement devrait viser un taux de participation élevé (voir l'annexe 4).

L'enquête par recensement vise à rejoindre de manière exhaustive l'ensemble de la population visée par une étude ou une recherche.

24 Par exemple, pour le secteur de la santé et des services sociaux, 100 % des établissements ciblés ont participé à la dernière enquête. Le MSSS a intégré les questions de l'enquête à la plateforme permettant d'effectuer la reddition de comptes annuelle.

25 Cependant, pour les deux autres secteurs, les taux de participation aux enquêtes sont peu élevés et diminuent dans le temps. Ainsi, pour le secteur de l'éducation, le taux est passé de 51 % en 2013 à 30 % en 2017 alors que, pour le secteur municipal, il est passé de 63 % en 2012 à 41 % en 2018. Les résultats de ces enquêtes sont précis pour les organisations qui y ont répondu. Toutefois, lorsqu'ils sont extrapolés à l'ensemble des organisations des deux secteurs, les résultats donnent un aperçu de l'évolution du développement durable à un niveau de précision beaucoup moindre.

26 Le MAMH et le MEES ont d'autres options pour améliorer la qualité des données. Ainsi, ils peuvent réaliser des actions pour augmenter le taux de participation aux enquêtes par recensement, ou encore ils peuvent utiliser d'autres méthodes d'enquête. Par exemple, l'enquête par sondage peut permettre une extrapolation des résultats si l'échantillonnage est aléatoire (voir l'annexe 4).

27 Par ailleurs, le MEES et le MSSS ne recueillent pas d'information supplémentaire qui permettrait d'obtenir un portrait plus précis de la situation :

- Le MEES ne recueille pas d'information auprès des commissions scolaires sur l'intégration des démarches de développement durable dans l'ensemble des écoles publiques (2 725 écoles et centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes en 2017). Ainsi, bien qu'une commission scolaire puisse mentionner qu'elle a entrepris une démarche, les résultats des enquêtes ne permettent pas de savoir si toutes les écoles sous sa responsabilité l'ont intégrée. D'ailleurs, aucune des quatre commissions scolaires que nous avons consultées ne connaissait l'état d'avancement des démarches de développement durable dans ses écoles. Pourtant, le MEES propose un outil de diagnostic aux commissions scolaires désirant entreprendre une démarche de développement durable. Cet outil a pour objectif de leur permettre d'obtenir une vision globale de leur organisation. Une telle vision ne saurait être significative sans une connaissance de l'intégration du développement durable dans leurs écoles.
- Le MSSS n'obtient pas d'information complète sur la contribution des installations à un développement durable. Notons que plusieurs établissements de santé et de services sociaux sont de grande envergure ; certains sont responsables de plus d'une centaine d'installations. Le MSSS propose aux établissements une grille personnalisée afin qu'ils dressent leur portrait en matière de développement durable, y compris celui de leurs installations, mais cette grille a été peu utilisée.

28 Enfin, même si les taux de participation aux enquêtes réalisées par le MSSS sont élevés (100 % en 2018 et 91 % en 2013), il est difficile, voire impossible d'apprécier l'évolution dans le temps de la proportion des établissements qui ont entrepris une démarche de développement durable. En effet, l'unité de mesure a varié grandement depuis la réorganisation effectuée en 2015 dans le réseau de la santé et des services sociaux. Le nombre d'établissements est passé de 182 à 34.

Recommandations

29 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

1 Définir les critères à utiliser pour évaluer si une organisation a entrepris une démarche de développement durable.

30 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

2 Utiliser une méthode qui permet de dresser un portrait plus précis de la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable.

31 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et au ministère de la Santé et des Services sociaux.

3 Évaluer la contribution des écoles publiques et des installations du secteur de la santé et des services sociaux aux démarches de développement durable entreprises par les commissions scolaires et les établissements de santé et de services sociaux.

2.2 Mécanismes incitatifs

32 La *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* mise sur deux mécanismes pour inciter les organisations non assujetties des secteurs municipal, de l'éducation et de la santé et des services sociaux à entreprendre une démarche de développement durable, soit les tables d'accompagnement-conseil et la contribution des ministères et organismes gouvernementaux à l'activité incontournable n° 5.

33 Les mécanismes prévus dans la stratégie 2015-2020 visant à inciter les organisations non assujetties à entreprendre une démarche de développement durable présentent plusieurs lacunes qui limitent leur efficacité.

Tables d'accompagnement-conseil

34 Chacune des tables d'accompagnement-conseil a la responsabilité de mettre en place un plan d'accompagnement-conseil qui est approprié au secteur qu'elle soutient. La composition de chacune des tables est présentée à l'annexe 5. Les ministères responsables de ces tables, pour leur part, doivent s'assurer qu'elles demeurent actives, qu'un suivi de la mise en œuvre des actions prévues dans les plans est effectué et que les activités de sensibilisation et d'accompagnement sont adaptées.

35 Les ministères responsables ne s'assurent pas que les tables d'accompagnement-conseil jouent efficacement leur rôle. Des lacunes ont été relevées par rapport à la fréquence des rencontres, à la qualité des plans et à leur suivi, ainsi qu'en ce qui a trait aux activités de sensibilisation et d'accompagnement offertes.

Fréquence des rencontres

36 Après avoir élaboré leur plan d'accompagnement-conseil et l'avoir fait adopter par le CIDD, les tables doivent demeurer actives pour en assurer la mise en œuvre. Pour ce faire, chacune des tables prévoyait se rencontrer environ trois fois par année.

37 Les rencontres des trois tables d'accompagnement-conseil ne se tiennent pas de façon régulière.

38 Depuis l'adoption de la stratégie 2015-2020 en octobre 2015, les rencontres des tables ont été peu fréquentes :

- Pour le secteur municipal, trois rencontres sont tenues en moyenne par année. Aucune rencontre n'a eu lieu depuis décembre 2017.
- Pour le secteur de l'éducation, seulement quatre rencontres ont été tenues depuis octobre 2015. Aucune rencontre n'a eu lieu de décembre 2017 à janvier 2019.
- Pour le secteur de la santé et des services sociaux, il n'y a eu aucune rencontre avant mai 2017.

Qualité des plans d'accompagnement-conseil

39 Pour amener les organisations à entreprendre une démarche de développement durable de façon volontaire, chaque table devait mettre en place un plan d'accompagnement-conseil au plus tard un an après l'adoption de la stratégie 2015-2020.

40 Un plan complet doit présenter les actions liées aux objectifs poursuivis, les personnes responsables, l'échéancier, ainsi que les résultats attendus, soit les cibles à atteindre au terme de la période couverte, de même que les indicateurs qui seront utilisés pour les mesurer.

41 Les actions doivent être réalisées promptement, de façon à accroître la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable et, ainsi, à atteindre les cibles que les tables se sont fixées.

42 Les plans d'accompagnement-conseil des trois tables sont incomplets. Par exemple, les résultats attendus et les responsables des actions ne sont pas toujours précisés. De plus, des actions incluses dans les plans sont prévues tardivement ou réalisées en retard.

43 Chacune des tables s'est dotée d'un plan d'accompagnement-conseil, adopté par le CIDD. Les trois plans sont toutefois incomplets et des actions ne sont pas réalisées promptement. Voici des exemples de lacunes que nous avons relevées :

- Pour le secteur municipal, les responsables des actions ne sont pas désignés, alors que 13 ministères et organismes gouvernementaux ainsi que 4 organisations municipales sont membres de la table.
- Pour le secteur de l'éducation, le guide visant à intégrer le développement durable dans l'enseignement a été diffusé en mars 2019, alors qu'il devait l'être en décembre 2017.
- Pour le secteur de la santé et des services sociaux, il n'y a pas de cibles ni d'indicateurs propres à chacune des actions, ce qui rend difficile l'appréciation des résultats.

Suivi de l'état d'avancement des actions

44 Les tables d'accompagnement-conseil sont responsables de suivre la mise en œuvre de leur plan d'action. Par ce suivi, elles s'assurent que les actions sont réalisées selon les échéances prévues et que les résultats attendus sont atteints. Le suivi sert également à la reddition de comptes et permet de rectifier les actions en cours de route, au besoin.

45 Aucune des tables n'effectue de suivi régulier et systématique de la mise en œuvre de son plan d'accompagnement-conseil. Les suivis réalisés sont partiels, non structurés ou encore peu fréquents.

46 Le suivi effectué par la table du secteur de l'éducation n'est ni officiel ni structuré. D'ailleurs, les comptes rendus des rencontres ne font pas état de suivis et la table ne dispose d'aucun outil à cet égard.

47 La table du secteur municipal, pour sa part, réalise un suivi incomplet. Bien qu'elle dispose d'un plan pour mettre en œuvre son plan d'accompagnement-conseil, cet outil n'indique pas l'état d'avancement de chaque action. De plus, le suivi n'est pas présenté systématiquement lors des rencontres de la table. Qui plus est, celle-ci n'a tenu aucune rencontre depuis décembre 2017.

48 Quant à la table du secteur de la santé et des services sociaux, elle a produit un bilan annuel en vue de la rencontre de mai 2018, lequel fait état des actions réalisées et de celles en cours. Par contre, elle n'a pas d'outil lui permettant d'effectuer un suivi régulier de l'état d'avancement des actions.

Activités de sensibilisation et d'accompagnement

49 Pour accroître la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable, les tables doivent intensifier leurs activités de sensibilisation et d'accompagnement auprès des organismes municipaux, des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux.

50 En plus d'avoir recensé les activités de sensibilisation et d'accompagnement réalisées par les tables d'accompagnement-conseil et les ministères qui en sont responsables, nous avons consulté les répondants de certaines organisations non assujetties afin de recueillir leurs points de vue sur l'efficacité de ces activités. Leurs points de vue ne reflètent pas nécessairement celui de leur organisation.

51 Au total, nous avons contacté les répondants de six organismes municipaux, de six organismes scolaires et de quatre établissements de santé et de services sociaux. Puisqu'il ne s'agit pas d'un échantillonnage aléatoire, mais plutôt d'un **échantillonnage par choix raisonné**, les résultats de la consultation ne peuvent pas être généralisés (voir la méthode utilisée à l'annexe 1).

52 Selon les répondants consultés, les activités de sensibilisation effectuées par les tables du secteur municipal et du secteur de l'éducation auprès des organisations non assujetties ne sont pas efficaces, et l'accompagnement offert est peu connu. Pour le secteur de la santé et des services sociaux, l'accompagnement offert par la table est connu, mais il ne répond pas pleinement aux besoins des établissements.

53 Afin de sensibiliser les organisations non assujetties, les tables du secteur municipal et du secteur de l'éducation comptent sur leurs membres pour communiquer de l'information aux organismes municipaux et scolaires. Toutefois, les interventions des membres s'effectuent sur une base volontaire et ne font l'objet d'aucun suivi. Ces tables misent aussi sur leurs sites Web respectifs, mais les répondants de la majorité des organismes municipaux et scolaires consultés (10 sur 12) ont affirmé qu'ils ne connaissaient pas ces sites.

54 La table du secteur de la santé et des services sociaux utilise une approche différente. Ainsi, le MSSS communique avec chacun des établissements par l'entremise d'un réseau de répondants en développement durable. Toutes les personnes que nous avons consultées considèrent que cette activité de sensibilisation a aidé leur établissement à entreprendre ou à poursuivre une démarche de développement durable.

55 En plus d'effectuer des activités de sensibilisation, les tables accompagnent les organisations non assujetties en leur proposant différents outils visant à les aider à entreprendre une démarche de développement durable. Chacune des tables présente ses outils sur un site Web spécifique. Voici les principaux outils offerts par les tables.

L'échantillonnage par choix raisonné est une procédure d'audit couramment utilisée pour la collecte d'information. L'échantillon est choisi au moyen de différents critères.

Secteur	Outils
Municipal	<ul style="list-style-type: none">■ Présentation des étapes d'une démarche intégrée de développement durable■ Répertoire des outils gouvernementaux pour le développement durable municipal■ Exemples de bonnes pratiques et d'astuces pour la mise en œuvre de la démarche
Éducation	<ul style="list-style-type: none">■ Présentation des étapes d'une démarche intégrée de développement durable■ Outil permettant à un organisme scolaire d'effectuer un diagnostic pour une démarche de développement durable■ Exemples d'actions adaptées au contexte scolaire
Santé et services sociaux	<ul style="list-style-type: none">■ Présentation des étapes d'une démarche intégrée de développement durable■ Modèle de politique de développement durable■ Grille diagnostique personnalisée de chacun des établissements

Les étapes de l'élaboration d'une démarche intégrée de développement durable incluent, par exemple, la définition des enjeux, l'élaboration d'un plan d'action et la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation.

56 Les répondants des organisations consultées connaissaient peu les outils, ou encore ces derniers ne répondaient pas pleinement aux besoins :

- Les répondants de la majorité des organismes municipaux et scolaires consultés (9 sur 12) ont affirmé qu'ils n'utilisaient pas les outils proposés. Un seul d'entre eux a utilisé le site Web de la table du secteur municipal.
- Les répondants des quatre établissements de santé et de services sociaux consultés connaissaient le site Web de leur secteur et trois d'entre eux ont mentionné qu'ils avaient déjà utilisé les outils proposés. Par contre, l'accompagnement offert par la table ne répondait pas pleinement aux besoins puisque des établissements ont eu recours aux services de consultants, notamment pour être mieux en mesure d'utiliser les outils proposés.

Activité incontournable n° 5

57 L'activité incontournable n° 5 de la stratégie 2015-2020 vise à favoriser la cohérence de l'action des ministères et organismes gouvernementaux qui travaillent avec des organismes municipaux, des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux. Pour ce faire, chacun de ces ministères et organismes gouvernementaux doit prévoir dans son plan d'action de développement durable et mettre en œuvre au moins une action pour accroître la proportion des organisations qui ont entrepris une démarche de développement durable. Les actions doivent être en lien avec l'un ou l'autre des plans d'accompagnement-conseil sectoriels établis par les tables.

58 Il revient au MELCC, en tant que coordonnateur de la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020, de s'assurer que les ministères et organismes gouvernementaux visés mettent en place au moins une action pertinente en fonction de l'objectif poursuivi.

59 Les ministères et organismes gouvernementaux qui travaillent avec des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux n'ont pas pu contribuer à l'activité incontournable n° 5 puisqu'ils n'ont pas eu accès en temps opportun au plan d'accompagnement-conseil de la table du secteur qui les concerne. Par ailleurs, le MELCC n'a pas indiqué clairement les ministères et organismes gouvernementaux qui sont concernés par l'activité incontournable n° 5 et il ne s'assure pas que les actions prévues par ceux-ci sont pertinentes.

60 La stratégie 2015-2020 ne précise pas les ministères et organismes gouvernementaux qui sont concernés par l'activité incontournable n° 5. Ces derniers pourraient interpréter différemment le passage suivant de la stratégie : « [...] travaillent avec des organismes municipaux, des organismes scolaires ou des établissements du réseau de la santé et des services sociaux ». Certains pourraient juger qu'ils ne sont pas concernés par cette activité. Par exemple, le Centre de services partagés du Québec n'a pas prévu d'action en lien avec l'activité incontournable n° 5, alors que les organismes scolaires et les établissements de santé et de services sociaux font partie de sa clientèle.

61 De plus, comme le MELCC n'a pas indiqué clairement les ministères et organismes gouvernementaux qui devraient contribuer à l'activité incontournable n° 5, il ne sait pas si tous ceux qui devraient le faire y ont contribué.

62 En fait, plusieurs ministères et organismes gouvernementaux n'ont pas pu contribuer à l'activité incontournable n° 5 puisqu'ils n'ont pas eu accès en temps opportun au plan d'accompagnement-conseil de la table du secteur qui les concerne. Ils ne pouvaient donc pas déterminer une action en lien avec ce plan avant le 31 mars 2016, date limite pour la publication de leur plan d'action de développement durable. Le plan d'accompagnement-conseil du secteur de la santé et des services sociaux n'a jamais été diffusé, alors que celui du secteur de l'éducation n'a été rendu public qu'en juin 2017.

63 Quant au plan d'accompagnement-conseil du secteur municipal, il était accessible avant le 31 mars 2016. Plusieurs ministères et organismes gouvernementaux de ce secteur ont donc pu contribuer à l'activité incontournable n° 5. De ceux-ci, 12 sont des membres de la table et sont assujettis à la *Loi sur le développement durable*. Parmi ces 12 membres, 11 ont prévu dans leur plan d'action de développement durable au moins une action pour accroître la proportion des organismes municipaux qui ont entrepris une démarche de développement durable. Par contre, dans plus de la moitié des cas, les actions ne visaient pas directement à accroître la proportion des organismes qui ont entrepris une telle démarche, et les résultats attendus n'étaient pas précisés. Voici deux exemples d'actions :

- informer son personnel des travaux de la table d'accompagnement ;
- prévoir participer à la mise en œuvre du plan d'accompagnement-conseil de la table.

64 En 2017, le MELCC a évalué les plans d'action de développement durable de 22 ministères et organismes gouvernementaux, dont 6 sont des membres de la table du secteur municipal. Il a relevé que les plans de ces 6 organisations comprenaient au moins une action en lien avec l'activité incontournable n° 5. Cependant, il n'a pas évalué si les actions étaient liées au plan d'accompagnement-conseil de la table du secteur municipal ou si elles étaient pertinentes pour accroître la proportion des organismes municipaux qui ont entrepris une démarche de développement durable.

Recommandations

65 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et au ministère de la Santé et des Services sociaux.

- 4 Améliorer l'efficacité de la table d'accompagnement-conseil.**

66 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

- 5 Indiquer les ministères et organismes gouvernementaux qui sont appelés à participer à l'activité incontournable n° 5 et s'assurer que les actions qu'ils mettent en œuvre contribuent à accroître la proportion des organisations qui ont entrepris une démarche de développement durable.**

2.3 Évaluation de la contribution à la stratégie 2015-2020 et reddition de comptes

67 En vue d'assurer l'application de la *Loi sur le développement durable*, le MELCC doit conseiller le gouvernement pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie 2015-2020. Pour ce faire, il doit disposer d'une information suffisante et de qualité pour produire une reddition de comptes fiable et utile, laquelle permet notamment d'éclairer les parlementaires sur les enjeux relatifs à la contribution volontaire des organisations non assujetties et sur la pertinence de les assujettir.

Évaluation de la contribution

68 Pour suivre l'évolution de la proportion des organismes municipaux, des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux qui ont entrepris une démarche de développement durable, le MELCC s'appuie sur les enquêtes réalisées par les ministères responsables des secteurs ainsi que sur l'information présentée dans leur rapport annuel de gestion.

69 Le MELCC effectue un suivi de l'évolution de la proportion des organisations qui ont entrepris une démarche de développement durable, mais il n'évalue pas leur contribution à la stratégie 2015-2020.

70 Le MELCC n'effectue aucune évaluation de la qualité de l'information disponible. Bien que ce rôle ne lui ait pas été expressément attribué, le ministère a la responsabilité de produire une reddition de comptes de qualité et, ainsi, de s'assurer que les données qu'il utilise lui permettent de dresser un portrait juste de la situation. Or, notre audit a permis de révéler que l'information tirée des enquêtes comporte plusieurs lacunes, surtout en raison des faibles taux de participation.

71 Le MELCC dispose pourtant d'un pouvoir qui lui permettrait d'obtenir une information plus précise. En effet, l'article 14 de la *Loi sur le développement durable* lui donne la possibilité d'obliger les organisations non assujetties à lui communiquer les renseignements nécessaires quant aux indicateurs de la stratégie. Le MELCC n'a jamais utilisé cette disposition de la loi pour accroître le taux de participation des organisations aux enquêtes.

72 Par ailleurs, le MELCC n'évalue pas si les organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable contribuent à la stratégie 2015-2020.

Reddition de comptes

73 Il existe trois mécanismes de reddition de comptes liés aux démarches de développement durable entreprises par les organisations non assujetties des secteurs municipal, de l'éducation et de la santé et des services sociaux :

- l'information présentée dans les rapports annuels de gestion des ministères responsables des tables d'accompagnement-conseil ;
- les présentations effectuées par ces derniers durant les rencontres du CIDD ;
- le premier **rapport de mise en œuvre** réalisé par le MELCC à la mi-parcours de la période visée par la stratégie 2015-2020.

Le rapport de mise en œuvre de la stratégie expose les résultats en lien avec les indicateurs de performance et évalue la réalisation des actions jugées prioritaires.

74 Des mécanismes de reddition de comptes sont en place ; toutefois, les données utilisées et l'information diffusée ne permettent pas d'obtenir un portrait complet et représentatif de la situation. Par ailleurs, le MELCC n'a pas communiqué au CIDD de préoccupations quant au faible taux d'organisations qui ont entrepris une démarche, ni proposé de réflexion sur les actions à accomplir pour que ces organisations s'engagent dans la démarche gouvernementale.

75 Il est difficile d'apprécier les résultats au moyen de ces mécanismes en raison de différentes lacunes.

76 Dans les rapports annuels de gestion du MEES et du MSSS, l'information présentée est insuffisante. Elle ne permet pas de suivre la progression de la participation des organisations non assujetties à une démarche de développement durable :

- Seuls la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche et le taux de participation aux dernières enquêtes y sont présentés.
- Les résultats des enquêtes précédentes n'y sont pas présentés, ce qui ne permet pas de suivre l'évolution des résultats dans le temps.

77 Le MAMH diffuse davantage d'information puisqu'il rend accessibles, sur son site Web, les rapports d'analyse relatifs à ses enquêtes. Les résultats détaillés et des explications y sont présentés.

78 De plus, pour chacun des secteurs, les noms des organisations qui ont entrepris une démarche ne sont pas diffusés. Même si ce n'est pas une obligation de fournir cette information en vertu de la stratégie, une telle information améliore la transparence et peut favoriser l'augmentation du nombre d'organisations qui ont entrepris une démarche.

79 Quant aux présentations effectuées lors des rencontres du CIDD, elles portent sur l'atteinte des cibles. Le MELCC invite les ministères responsables des tables d'accompagnement-conseil à présenter la situation pour leur secteur. Les rapports d'analyse relatifs aux enquêtes n'y sont pas formellement déposés.

80 Enfin, le MELCC devait réaliser en 2018 un premier rapport de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020. Ce rapport devait être rendu public sur le site Web du ministère après son adoption par le CIDD. Toutefois, il n'est pas encore terminé.

81 Depuis l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en 2006, la faible proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable, selon les résultats des enquêtes, est préoccupante. Il serait pertinent que le MELCC invite le CIDD et, éventuellement, les autorités gouvernementales à mener une réflexion sur l'efficacité des mesures incitatives mises en place dans le cadre de la stratégie 2015-2020 ainsi que sur l'objectif souhaité quant à la participation des organisations non assujetties à la démarche gouvernementale de développement durable.

Recommandations

82 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

6 Informer le Comité interministériel du développement durable du faible taux d'organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable, des cibles qui ne sont pas en voie d'être atteintes et du peu d'efficacité des mesures incitatives mises en place, afin de permettre une réflexion éclairée sur les actions à accomplir pour que ces organisations s'engagent dans la démarche gouvernementale.

83 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et au ministère de la Santé et des Services sociaux.

7 Déposer au Comité interministériel du développement durable les prochains rapports d'analyse relatifs aux enquêtes, qui incluent de l'information sur la méthode de collecte de données, les limites de l'enquête et l'analyse des résultats, et les rendre publics.

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

« Concernant la recommandation 2, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) partage le constat que les sondages réalisés jusqu'à 2018 n'offrent qu'une image partielle des initiatives des organismes municipaux en développement durable. Actuellement, conformément au mandat assigné à la TACOM [Table d'accompagnement-conseil des organismes municipaux] par la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, la mesure des efforts des organismes municipaux est basée uniquement sur un sondage mesurant l'atteinte d'une cible de pourcentage d'organismes municipaux ayant ou non une démarche intégrée de développement durable. Pour le ministère, il faudrait plutôt mesurer l'effet-impact des mesures municipales, conformément aux bonnes pratiques de gestion axée sur les résultats. Cela permettrait de reconnaître les résultats tangibles obtenus par les municipalités, tant prises individuellement que dans leur ensemble, afin de permettre une reddition de comptes, même chez celles sans démarche intégrée de développement durable en bonne et due forme. Cette avenue dérogeant de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, le MAMH a entrepris d'en discuter avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

« Concernant la recommandation 4, le MAMH adhère aux différents constats qui la sous-tendent. Il s'engage à doter la TACOM de mécanismes de reddition de comptes publique. Il entend déposer au Comité interministériel du développement durable de nouvelles orientations pour la TACOM, afin que celle-ci s'acquitte de son mandat avec pertinence et efficacité. Ces orientations auront été convenues avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

« Concernant la recommandation 7, le MAMH rend déjà publics sur son site Internet, comme le commissaire au développement durable l'a relevé, les rapports d'analyse complets des enquêtes sur les démarches de développement durable des organismes municipaux. Il s'engage toutefois à déposer formellement les futurs rapports, ou tout autre document équivalent produit en lieu et place de ceux-ci, au Comité interministériel du développement durable. »

Commentaires du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

«Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général du Québec concernant l'application de la *Loi sur le développement durable* auprès des commissions scolaires et des établissements d'enseignement privés subventionnés et veillera à y donner suite.

«Le ministère tient à souligner qu'il adhère aux principes de développement durable et qu'il considère primordial de participer à la lutte aux changements climatiques. À cet égard, il se propose d'exercer un rôle de leader auprès du réseau scolaire et il souscrira aux orientations gouvernementales en matière de développement durable et de lutte aux changements climatiques.

«Dans l'attente de ces orientations, le ministère s'engage à mener des actions, dont celle d'améliorer l'efficacité de la Table d'accompagnement-conseil du réseau scolaire. Pour ce faire, d'autres organisations que celles qui y sont déjà représentées seront invitées à y siéger, permettant ainsi à plus de personnes de faire valoir leurs points de vue et de diffuser au sein du réseau l'information sur les réalisations de la table. De plus, une ou un gestionnaire du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur participera à chacune des rencontres de la table et un calendrier annuel des rencontres sera établi. Le premier mandat de cette nouvelle table serait, en fonction de modalités à déterminer, de dresser un portrait de l'adoption de démarches de développement durable dans le réseau scolaire.»

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

«Le MSSS accueille favorablement le rapport du Vérificateur général et estime que les constatations et les recommandations qui y sont formulées permettront de soutenir les travaux déjà en cours. En effet, depuis l'adoption du *Plan d'action de développement durable 2016-2020*, le ministère s'est engagé dans une démarche visant à mieux supporter son réseau en développement durable.

«Le MSSS partage l'opinion du Vérificateur général à l'effet que la connaissance de l'état du développement durable dans les établissements et leurs installations constitue une pratique pertinente à entreprendre ou à consolider. Elle est d'ailleurs cohérente avec les sondages réalisés auprès des établissements en 2013, 2015 et 2018, et en continuité avec la grille diagnostique de 2018. Cependant, la réorganisation du réseau de 2015 a eu des impacts majeurs et certains ajustements sont encore en cours. Pour certains établissements qui comptent un grand nombre d'installations, l'ampleur de la tâche d'une telle collecte d'information ne doit pas être sous-estimée. C'est pourquoi des méthodes plus souples

pour estimer la situation ont jusqu'à maintenant été privilégiées. Néanmoins, avec la consolidation du réseau, le contexte sera plus favorable au cours des prochaines années à la cueillette d'information relative à l'évaluation de la contribution des installations aux démarches de développement durable.

« La table d'accompagnement-conseil s'est dotée d'un plan d'action qui pourra être bonifié à la suite des commentaires du Vérificateur général. Un suivi devra toutefois être effectué afin de ne pas alourdir les processus administratifs et de s'assurer que l'effort nécessaire pour élaborer et suivre un tel plan est proportionnel aux effets escomptés, c'est-à-dire le taux de démarches de développement durable dans le réseau.

« Finalement, en ce qui a trait à la publication des rapports d'analyse des enquêtes menées sur le taux de démarches de développement durable, le MSSS a déjà entrepris des démarches en ce sens et sera en mesure de mettre rapidement en œuvre cette recommandation. Cela permettra de mettre en lumière les efforts réalisés par le réseau en développement durable, efforts qui ne transparaissent pas toujours dans les résultats des enquêtes (recommandation 7). »

Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

« Le MELCC prend acte des recommandations du Vérificateur général en ce qui a trait à la contribution volontaire des organisations non assujetties à la *Loi sur le développement durable* des secteurs municipal, de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Depuis 2006, la *Loi sur le développement durable* exige de l'administration publique qu'elle contribue au virage de la société québécoise vers un développement durable en intégrant cette préoccupation à tous les niveaux et dans toutes ses sphères d'intervention : dans les politiques, les programmes et autres actions du gouvernement. Les obligations prévues visent à coordonner l'action des ministères et organismes publics dans ce but. Les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux ne figurent pas parmi les organisations assujetties. Toutefois, la stratégie gouvernementale de développement durable engage les ministères responsables de ces organismes à prendre des mesures pour que les entités non assujetties adoptent elles aussi le développement durable en tant qu'approche de gestion et mode de développement. En raison de leurs responsabilités et de leur rayonnement, l'implication de ces organismes est nécessaire pour faire progresser le Québec dans sa transition vers une société plus verte, sobre en carbone et socialement responsable. Nous sommes donc d'avis que ce rapport est une occasion d'examiner les mesures prises jusqu'ici, d'en améliorer le déploiement, et de redéfinir, si nécessaire, certains aspects de notre approche en vue d'atteindre les résultats attendus. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Rôles et responsabilités des entités auditées
- Annexe 3** Critères servant à considérer qu'une démarche de développement durable est entreprise
- Annexe 4** Caractéristiques des méthodes d'enquête et des méthodes d'échantillonnage
- Annexe 5** Composition des tables d'accompagnement-conseil

Sigles

CIDD	Comité interministériel du développement durable	MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur		

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport du commissaire au développement durable de mai 2019. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Évaluer si le MELCC, le MAMH, le MEES et le MSSS s'assurent que les tables d'accompagnement-conseil jouent efficacement leur rôle, afin d'amener les organismes municipaux, les commissions scolaires, les établissements d'enseignement privés ainsi que les établissements de santé et de services sociaux à entreprendre une démarche de développement durable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les tables d'accompagnement-conseil sont actives sur une base régulière. ■ Les tables d'accompagnement-conseil se sont dotées d'un plan d'action qui précise les objectifs poursuivis et les résultats attendus. ■ Les plans d'action sont mis en œuvre et les résultats sont mesurés. ■ Les tables sensibilisent les intervenants dans les organisations, et elles offrent un soutien adapté à leurs besoins. ■ Les tables effectuent le suivi de la proportion des organismes municipaux, des commissions scolaires, des établissements d'enseignement privés ainsi que des établissements de santé et de services sociaux qui ont entrepris une démarche de développement durable.
<p>Évaluer si le MELCC veille à ce que les actions des ministères et organismes gouvernementaux en lien avec l'activité incontournable n° 5 de la stratégie 2015-2020 contribuent à accroître la proportion des organismes municipaux, des commissions scolaires, des établissements d'enseignement privés et des établissements de santé et de services sociaux qui ont entrepris une démarche de développement durable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les actions des ministères et organismes gouvernementaux visent à inciter les organisations non assujetties à la <i>Loi sur le développement durable</i> à entreprendre une démarche de développement durable, et elles sont en lien avec les plans d'action des tables d'accompagnement-conseil sectorielles. ■ Les ministères et organismes gouvernementaux précisent ces actions dans leur plan d'action de développement durable et effectuent une reddition de comptes sur leur mise en œuvre.
<p>Déterminer si le MELCC suit l'évolution de la proportion des organisations non assujetties des secteurs municipal, de l'éducation et de la santé et des services sociaux qui ont entrepris une démarche de développement durable, évalue leur contribution à la stratégie 2015-2020 et en rend compte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MELCC demande périodiquement aux tables d'accompagnement-conseil de l'information sur les organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable, et il évalue cette information. ■ Le MELCC effectue une reddition de comptes en temps opportun sur l'évolution de la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable et sur leur contribution à la stratégie.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 6 mai 2019.

Nos travaux ont porté sur les actions accomplies par les entités auditées et les tables d'accompagnement-conseil pour amener les organisations non assujetties des secteurs municipal, de l'éducation et de la santé et des services sociaux à adhérer à la démarche gouvernementale et à entreprendre une démarche de développement durable, ainsi que sur la coordination du MELCC à cet égard.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des entités auditées. De plus, nous avons analysé divers documents provenant de ces entités.

Nous avons également consulté les répondants de six organismes municipaux, de six organismes scolaires et de quatre établissements de santé et de services sociaux afin de considérer les effets de la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020 par les tables d'accompagnement-conseil et les ministères responsables de ces tables. Nous avons sélectionné des organisations qui n'avaient pas répondu aux plus récentes enquêtes et d'autres qui y avaient répondu. Parmi ces dernières, nous avons choisi des organisations qui affirmaient avoir pris un engagement envers le développement durable et d'autres qui affirmaient ne pas en avoir pris. Les organisations de plus grande taille ont été privilégiées puisqu'elles disposent de davantage de ressources humaines, financières et matérielles, ce qui leur permet d'entreprendre une démarche de développement durable. Comme nous avons utilisé une méthode d'échantillonnage non probabiliste (voir l'annexe 4), les résultats ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble des organisations du secteur municipal, du secteur de l'éducation et du secteur de la santé et des services sociaux.

Nous avons aussi effectué des visites d'observation dans trois écoles ainsi que dans deux installations du réseau de la santé et des services sociaux.

Nos travaux se sont déroulés de juin 2018 à mai 2019. Ils portent principalement sur les activités des exercices 2015-2016 à 2017-2018. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Rôles et responsabilités des entités auditées

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC)	<p>Le MELCC :</p> <ul style="list-style-type: none">■ fait la promotion du développement durable au sein de l'administration publique et auprès du public en général ;■ coordonne les travaux des différents ministères et organismes gouvernementaux relatifs à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable ;■ coordonne les travaux de réalisation, d'évaluation et de reddition de comptes à l'égard de la <i>Loi sur le développement durable</i> et de la stratégie ;■ soutient les tables d'accompagnement-conseil ;■ coanime, avec le MAMH, la Table d'accompagnement-conseil des organismes municipaux ;■ collabore avec la Table d'accompagnement-conseil du réseau scolaire.
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH)	<p>Le MAMH coanime, avec le MELCC, la Table d'accompagnement-conseil des organismes municipaux, laquelle réunit des ministères et organismes gouvernementaux qui interviennent notamment auprès des municipalités locales, des municipalités régionales de comté et des communautés métropolitaines.</p>
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES)	<p>Le MEES anime la Table d'accompagnement-conseil du réseau scolaire, en collaboration avec le MELCC. Cette table mène ses activités dans le domaine de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire.</p>
Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)	<p>Le MSSS anime le Groupe d'accompagnement-conseil du réseau de la santé et des services sociaux.</p>
Ensemble des entités auditées	<p>Les entités auditées doivent mettre en œuvre au moins une action en lien avec l'activité incontournable n° 5 de la stratégie 2015-2020 pour accroître la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable.</p>

Annexe 4 Caractéristiques des méthodes d'enquête et des méthodes d'échantillonnage

	Description	Caractéristiques
Méthodes d'enquête		
Enquête par recensement	Collecte des données effectuée pour toutes les unités de la population	<ul style="list-style-type: none"> ■ Puisque toutes les unités de la population sont dénombrées, l'enquête par recensement ne comporte pas d'erreurs d'échantillonnage. ■ Elle peut comporter des erreurs qui ne sont pas dues à l'échantillonnage, par exemple la non-réponse. Le principal problème lié à la non-réponse est que les caractéristiques des non-répondants sont souvent différentes de celles des répondants, et les estimations de l'enquête seront biaisées si la non-réponse n'est pas corrigée. Si le taux de non-réponse est élevé, le biais peut être suffisamment important pour que les résultats de l'enquête soient inutiles.
Enquête par sondage	Collecte des données effectuée pour une partie seulement des unités de la population	<ul style="list-style-type: none"> ■ Il s'agit souvent d'un moyen plus économique et rapide d'obtenir de l'information de qualité suffisante. ■ Cette méthode d'enquête comporte des erreurs d'échantillonnage. Ces erreurs peuvent être limitées par la taille de l'échantillon, le plan d'échantillonnage et la méthode d'estimation.
Méthodes d'échantillonnage lors d'une enquête par sondage		
Échantillonnage non probabiliste (non aléatoire)	Échantillonnage où la probabilité qu'une unité d'une population soit choisie pour faire partie de l'échantillon n'est pas connue, par exemple l'échantillonnage par choix raisonné	<ul style="list-style-type: none"> ■ Il s'agit d'un moyen rapide, facile et bon marché de sélectionner un échantillon. ■ Étant donné le biais de sélection et, habituellement, l'absence de base de sondage, il est impossible d'avoir des estimations fiables et d'estimer l'erreur d'échantillonnage de chaque estimation.
Échantillonnage probabiliste (aléatoire)	Échantillonnage où la probabilité d'être sélectionnée est connue pour chaque unité d'une population	<ul style="list-style-type: none"> ■ Il est possible d'avoir des estimations fiables et d'estimer l'erreur d'échantillonnage de chaque estimation. Les résultats peuvent donc être extrapolés à l'ensemble de la population. ■ Cette méthode d'échantillonnage est plus difficile, demande plus de temps et coûte habituellement plus cher que l'échantillonnage non probabiliste.

Source : Statistique Canada.

Annexe 5 Composition des tables d'accompagnement-conseil

Table d'accompagnement-conseil des organismes municipaux	Table d'accompagnement-conseil du réseau scolaire	Groupe d'accompagnement-conseil du réseau de la santé et des services sociaux
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ■ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ■ Ministère de la Santé et des Services sociaux ■ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ■ Ministère de la Sécurité publique ■ Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs ■ Ministère de la Culture et des Communications ■ Transition énergétique Québec ■ Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ■ Ministère des Transports ■ Ministère de la Famille ■ Société du Plan Nord ■ Société d'habitation du Québec ■ Union des municipalités du Québec ■ Fédération québécoise des municipalités ■ Ville de Montréal ■ Ville de Québec 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ■ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ■ Fédération des commissions scolaires du Québec ■ Association des directions générales des commissions scolaires ■ Association des directeurs généraux des commissions scolaires anglophones du Québec ■ Fédération des établissements d'enseignement privés ■ Un conseiller pédagogique en science et technologie au primaire ■ Un conseiller pédagogique en science et technologie au primaire et au secondaire ■ Un conseiller pédagogique en univers social au primaire et au secondaire 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère de la Santé et des Services sociaux ■ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ■ Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ■ Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke ■ CHU de Québec – Université Laval ■ Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Centre ■ Centre de gestion de l'équipement roulant ■ Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec ■ Centre de services partagés du Québec ■ Institut national de santé publique du Québec ■ Ministère de la Culture et des Communications ■ Transition énergétique Québec ■ RECYC-QUÉBEC

