



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

Rapport du commissaire au développement durable
Mai 2019

Fonds vert: état de situation

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

Le Fonds vert a été créé en 2006 afin de favoriser le développement durable du Québec. Sa gestion a été confiée au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). Une réforme de la gouvernance du Fonds a mené à la création, en 2017, du Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV).

Le présent rapport présente les divers éléments qui appuient notre décision de reporter l'évaluation complète de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert, évaluation qui a été demandée par la Commission de l'administration publique.

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

Résultats des travaux

En 2014, nous avons publié un rapport d'audit sur les activités du Fonds vert et, par la suite, nous avons effectué des suivis relatifs à l'application des recommandations découlant de cet audit. En avril 2016, la Commission de l'administration publique a tenu une audition sur notre rapport de suivi publié deux mois plus tôt. À la suite de cette audition, la Commission a demandé au commissaire au développement durable de faire une évaluation complète de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert.

Nous jugeons qu'il n'est pas approprié pour le moment de donner suite à la demande de la Commission de l'administration publique de procéder à une évaluation complète de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert. En effet, des lacunes relevées dans nos audits sont toujours existantes et de nouvelles situations problématiques relatives à la gestion du Fonds vert ont été observées depuis sa réforme, notamment quant à l'interprétation des rôles et responsabilités respectifs du MELCC et du CGFV. De plus, ces deux entités ont indiqué qu'elles avaient l'intention de poursuivre leurs actions pour améliorer la gestion du Fonds.

Près de cinq ans après la publication de notre rapport d'audit initial sur le Fonds vert, nous ne pouvons que nous désoler de cette situation. Soulignons que les objectifs du Fonds vert sont importants, que des sommes considérables sont en jeu et que les parlementaires ont manifesté un intérêt soutenu pour cet outil de développement durable.

Table des matières

1 Introduction	7
2 Mise en contexte	8
2.1 Grandes lignes du Fonds vert	10
2.2 Travaux du Vérificateur général	11
3 État de situation	14
3.1 États d'avancement de la mise en œuvre des recommandations découlant de l'audit de performance	14
3.2 Audit des états financiers	15
3.3 Gouvernance du Fonds vert	16
4 Conclusion	17
Sigles	19

1 Introduction

1 Le Fonds vert a été institué afin de favoriser le développement durable du Québec par la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques. Les sommes considérables recueillies dans ce fonds servent à financer des mesures liées à la lutte contre les changements climatiques (notamment pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre), à la gestion des matières résiduelles et à la gouvernance de l'eau. De tels objectifs sont incontournables dans toute société préoccupée par le bien-être de ses citoyens et de la planète.

2 Le Fonds vert peut donc constituer un outil puissant de développement durable s'il est géré adéquatement et si les sommes disponibles sont bien utilisées. C'est pourquoi, au cours des dernières années, les activités du Fonds ont attiré l'attention soutenue du commissaire au développement durable et du Vérificateur général, de même que des parlementaires et des médias.

3 Ainsi, en 2014, nous avons publié un rapport d'audit sur les activités du Fonds vert et, par la suite, nous avons effectué des suivis relatifs à l'application des recommandations découlant de cet audit. Des changements législatifs visant à modifier de façon importante la gouvernance du Fonds vert ont aussi été annoncés en 2016; ils ont mené à la création, en 2017, du Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV). En 2016, la Commission de l'administration publique a d'ailleurs demandé au commissaire au développement durable de faire une évaluation complète de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert.

4 Des travaux récents indiquent que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et le ministère des Transports du Québec (MTQ) doivent continuer de déployer des efforts afin que les recommandations formulées dans notre rapport d'audit de 2014 soient pleinement appliquées et que la gestion et la gouvernance du Fonds vert atteignent le niveau souhaité. Par ailleurs, diverses situations problématiques ont été mises en évidence, notamment en ce qui concerne l'interprétation des rôles et des responsabilités du CGFV et du MELCC. Ces situations, qui sont préoccupantes, peuvent également nuire à la mise en œuvre des recommandations formulées à la suite de notre audit. Dans un tel contexte, nous avons décidé de ne pas procéder maintenant à l'évaluation complète demandée par la Commission.

5 Le présent rapport présente les divers éléments qui appuient notre décision de reporter l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert.

Équipe

Paul Lanoie
Commissaire au développement durable

Caroline Rivard
Directrice principale d'audit

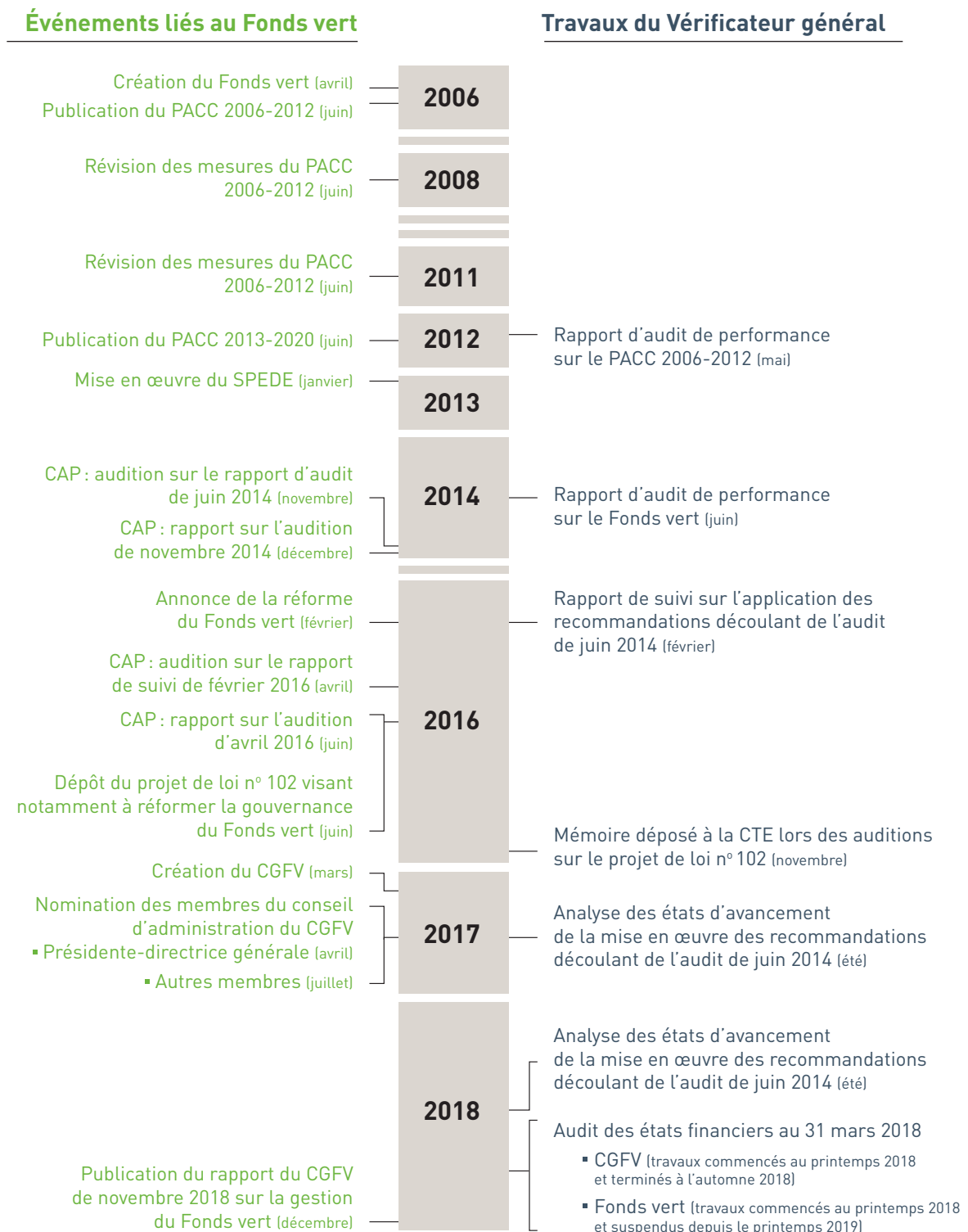
Moïsette Fortin
Directrice d'audit

2 Mise en contexte

6 Le Fonds vert a été créé en 2006, dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*. Depuis, plusieurs changements importants y ont été apportés. Pour notre part, nous avons notamment réalisé un audit sur le Fonds vert et des suivis de l'application de nos recommandations.

7 La figure 1 présente en détail la chronologie des événements importants relatifs au Fonds vert et celle des travaux que nous avons réalisés.

Figure 1 Fonds vert : faits marquants



CAP Commission de l'administration publique
CGFV Conseil de gestion du Fonds vert
CTE Commission des transports et de l'environnement
PACC Plan d'action sur les changements climatiques
SPEDE Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (designé par le terme « marché du carbone »)

2.1 Grandes lignes du Fonds vert

Il y a maintenant 14 ministères et organismes partenaires, en plus du MELCC.

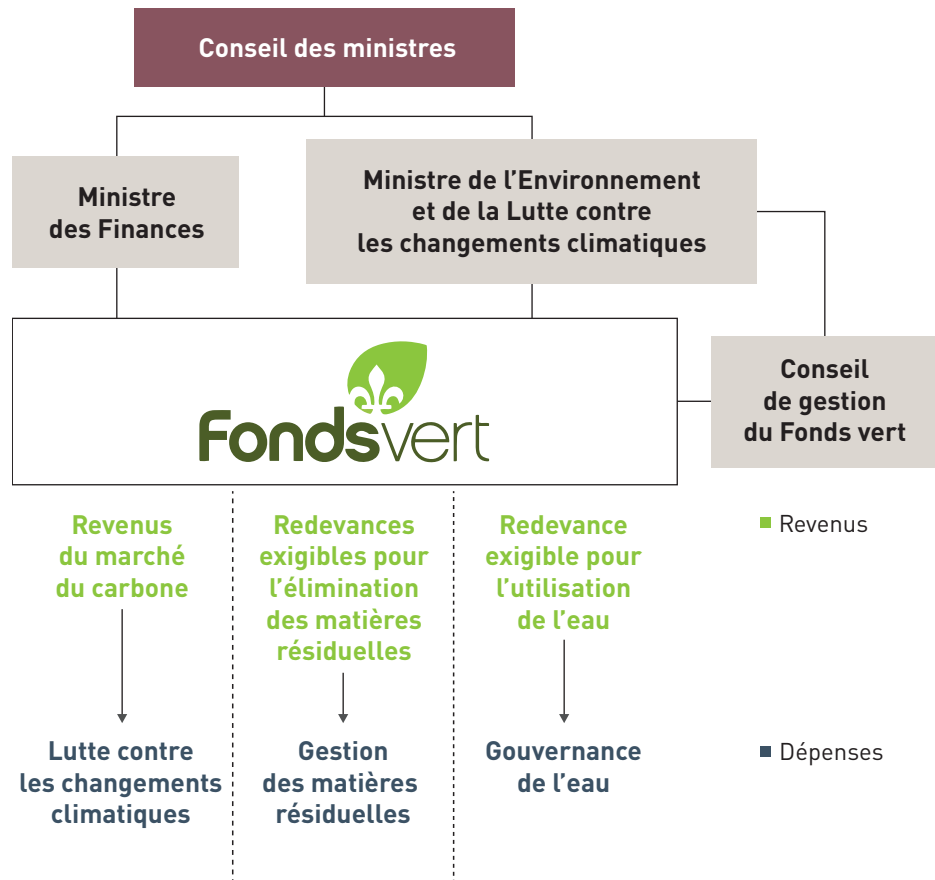
Depuis l'adoption du projet de loi n° 102, trois secteurs d'activité font toujours partie du Fonds vert (voir la figure 2). Les autres secteurs qui ont été financés par le passé sont les autorisations environnementales, d'autres activités, comme la gestion des sanctions administratives pécuniaires, ainsi que les barrages. Ces derniers sont maintenant sous la responsabilité du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État.

Le Fonds vert s'assure que les revenus perçus dans un secteur sont utilisés pour les dépenses du même secteur, comme le montre la figure 2.

8 Lors de la création du Fonds vert, sa gestion a été confiée au MELCC¹. Ce dernier collabore avec des ministères et organismes, qui sont devenus des **partenaires** pour la mise en œuvre des mesures énoncées dans les plans d'action sur les changements climatiques 2006-2012 et 2013-2020. Pour la gestion des matières résiduelles, il existe une entente entre le MELCC et RECYC-QUÉBEC pour la mise en œuvre de certaines actions incluses dans la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*.

9 Un autre intervenant s'est ajouté en 2017 : il s'agit du CGFV, qui a été constitué à la suite de l'adoption du projet de loi n° 102, laquelle a permis de modifier la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* afin notamment de réformer la gouvernance du Fonds vert. La figure 2 montre la structure de gouvernance actuelle du Fonds vert, de même que les différents **secteurs d'activité** qui sont financés par les **revenus** du Fonds.

Figure 2 Structure de gouvernance du Fonds vert



Source : Comptes du Fonds vert 2017-2018.

1. Lors de la création du Fonds vert, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques portait le nom de ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

10 Les intervenants assument différentes fonctions pour le Fonds vert. Le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques veille notamment à ce que les sommes portées au crédit du Fonds soient affectées à des mesures visant la lutte contre les changements climatiques, la gestion des matières résiduelles et la gouvernance de l'eau. Le MELCC, pour sa part, prépare les prévisions budgétaires et produit les états financiers du Fonds vert.

11 Le CGFV, de son côté, a pour mission d'encadrer la gouvernance du Fonds vert et d'assurer la coordination de sa gestion, dans une perspective de développement durable, d'efficacité, d'efficience et de transparence. Entre autres choses, il conclut des ententes avec les différents ministères et organismes concernant les sommes relatives au plan d'action sur les changements climatiques qui seront portées au débit du Fonds vert et il veille à leur respect. De plus, il évalue la performance du Fonds vert et recommande au ministre les ajustements requis pour améliorer celle-ci. Il propose aussi les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention applicables au Fonds vert qu'il convient de retenir.

12 Quant aux ministères et aux organismes, ils mettent en œuvre les mesures financées dont ils sont responsables et ils portent au débit du Fonds les sommes utilisées à cette fin.

13 Selon des données provenant des **états financiers non audités** du Fonds vert, des revenus de près de 5,4 milliards de dollars ont été versés au Fonds vert de sa création jusqu'au 31 mars 2018. À cette date, les surplus cumulés s'élevaient à près de 1 milliard. Depuis le début de 2013, le marché du carbone, créé par le gouvernement du Québec, a permis à lui seul de recueillir environ 40 % de ces revenus, soit près de 2,2 milliards. De plus, de mai 2018 à février 2019, il y a eu quatre ventes aux enchères sur le marché du carbone qui ont généré, pour leur part, 853 millions en revenus supplémentaires. Ceux-ci seront pris en compte dans le prochain exercice financier du Fonds vert.

Les raisons qui expliquent l'utilisation des données provenant des états financiers non audités sont présentées dans la section 3.2.

2.2 Travaux du Vérificateur général

14 En mai 2012, le commissaire au développement durable a publié un rapport d'audit concernant le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques. Notons que la majeure partie des activités du Fonds vert sont liées à ce même plan. Ce rapport présentait notamment les constats suivants :

- le MELCC remplissait de manière restrictive le rôle de coordonnateur que lui assignait la réglementation ;
- le processus d'élaboration du plan d'action ne fournissait pas l'assurance que les mesures choisies étaient les plus efficaces pour l'atteinte des objectifs ;
- le suivi de la mise en œuvre du plan était insuffisant.

15 Par la suite, en juin 2014, il a rendu public un rapport d'audit sur la gestion du Fonds vert et l'attribution de l'aide financière à partir des sommes recueillies. Dans un premier temps, l'audit sur le Fonds vert visait à vérifier si le MELCC avait mis en place un cadre de gestion permettant d'assurer l'atteinte des objectifs de ce fonds. Dans un deuxième temps, il permettait de vérifier si le MELCC, le MTQ et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), en tant que responsables de mesures ou de programmes financés par le Fonds vert, géraient les ressources mises à leur disposition avec efficacité et efficacie.

16 Afin que les lacunes relevées dans ce rapport d'audit soient corrigées, le Vérificateur général avait formulé des recommandations à l'intention du MELCC, du MTQ et du MSSS. Ces recommandations visaient principalement à ce que :

- le MELCC mette en place un cadre de gestion du Fonds vert, d'une part en déterminant des objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats et en effectuant un suivi de leur atteinte, d'autre part en diffusant l'information importante relative au Fonds ;
- les trois ministères procèdent par appel de propositions et utilisent des critères précis pour évaluer les projets bénéficiant d'une aide financière, les prioriser et les sélectionner ;
- le MELCC et le MTQ fixent des objectifs précis et mesurables pour chacun des programmes financés au moyen du Fonds vert et chacun des projets bénéficiant d'une aide financière en lien avec ces programmes, évaluent périodiquement les résultats obtenus et prennent des mesures correctives afin que la situation soit redressée, s'il y a lieu ;
- le MELCC s'assure de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert.

17 En novembre 2014, la Commission de l'administration publique a tenu une audition relative au rapport d'audit sur le Fonds vert, à laquelle ont été conviés les sous-ministres du MELCC et du MTQ. Dans un rapport produit à la suite de l'audition, la Commission a notamment demandé au Vérificateur général d'effectuer un suivi de son audit. Pour répondre à cette demande, nous avons publié un rapport de suivi le 25 février 2016, dans lequel l'application des recommandations adressées au MELCC et au MTQ dans le rapport d'audit initial a été évaluée.

18 Ce rapport de suivi concluait que les progrès accomplis quant à la mise en œuvre des recommandations étaient insatisfaisants, sauf pour une recommandation adressée au MELCC, soit celle qui portait sur la diffusion de l'information relative au Fonds vert, et pour une autre adressée au MTQ, soit celle qui visait à permettre la résiliation des ententes et le recouvrement de l'aide financière. Ainsi, le MELCC et le MTQ avaient entrepris des actions pour donner suite à l'ensemble des recommandations, mais ils avaient pris du retard par rapport aux échéances prévues dans leur plan d'action respectif. Ils n'avaient donc pas réussi à corriger les lacunes que nous avons relevées dans le rapport d'audit de 2014.

19 C'est juste avant le dépôt de ce rapport de suivi, soit le 5 février 2016, que le ministre responsable du MELCC annonçait une réforme en profondeur de la gestion du Fonds vert, qui comprenait notamment la création du CGFV.

20 En avril 2016, la Commission de l'administration publique a tenu une audition sur notre rapport de suivi, à laquelle ont encore été conviés les dirigeants du MELCC et du MTQ. Dans un rapport produit à la suite de l'audition, la Commission a de nouveau adressé une demande à notre organisation. Cette demande se lisait ainsi : « Que le commissaire au développement durable procède à une évaluation complète de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert. »

21 Pour répondre à cette demande, nous avons recueilli de l'information auprès du MELCC à l'hiver 2017. Cela nous a permis d'établir que, dans l'éventualité où le CGFV serait effectivement mis en place, son conseil d'administration ne serait vraisemblablement pas formé avant le printemps 2017². Ainsi, la première année complète pendant laquelle les activités du Fonds seraient influencées par les décisions du CGFV serait l'année 2018-2019.

22 Nous avons donc prévu de démarrer nos travaux d'évaluation de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert à l'été 2019. Toutefois, compte tenu des résultats de travaux récents, qui sont décrits dans la prochaine section, nous avons déterminé qu'il ne serait pas opportun d'entreprendre une telle évaluation au cours des prochains mois.

2. La présidente-directrice générale a été nommée en avril 2017 et les autres membres du conseil d'administration du CGFV ont finalement été nommés en juillet 2017.

3 État de situation

3.1 États d'avancement de la mise en œuvre des recommandations découlant de l'audit de performance

23 Nous avons poursuivi nos travaux après la publication du rapport de suivi de 2016. Ainsi, à l'été 2017 et à l'été 2018, nous avons analysé les états d'avancement produits par le MELCC et le MTQ relativement à leur plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans notre rapport de 2014.

24 À partir des documents fournis par ces deux entités en 2017 et en 2018, nous avons conclu que les travaux visant à assurer une mise en œuvre durable des recommandations devaient se poursuivre. Ainsi, même si les progrès étaient jugés satisfaisants pour six recommandations adressées au MELCC et cinq adressées au MTQ, nous n'avons pu conclure qu'elles étaient appliquées complètement. De plus, les progrès étaient toujours jugés insatisfaisants pour la recommandation adressée au MELCC relativement à la détermination d'objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats et au suivi de leur atteinte en vue d'évaluer l'apport du Fonds vert au développement durable.

25 Nos réserves quant à la mise en œuvre des recommandations ont trouvé écho dans le **rapport du CGFV** de novembre 2018, qui porte sur les ajustements budgétaires à apporter au *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*. En effet, ce rapport indique que des correctifs doivent être apportés pour assurer l'efficacité, l'efficience et la transparence, ainsi que l'atteinte des objectifs de ce plan d'action. Par exemple, le CGFV mentionne que :

- les objectifs associés à certaines mesures incluses dans le plan d'action ne sont pas clairement alignés sur les ambitions du Québec en matière de lutte contre les changements climatiques ;
- le remboursement des dépenses d'exploitation de certains bénéficiaires par le biais du Fonds vert pourrait être diminué ; en effet, plusieurs de ces dépenses ne sont pas en adéquation avec les objectifs du plan d'action (ex. : dépenses en carburant ou en salaires) ;
- le processus d'évaluation des programmes varie grandement d'un ministère ou d'un organisme à l'autre et comporte parfois des lacunes.

26 Par ailleurs, lorsque la ministre de l'époque a rendu public le rapport de novembre 2018 du CGFV, elle a énoncé ceci par voie de communiqué : « [...] ce rapport vient confirmer l'urgent besoin de réexaminer les actions financées par le Fonds vert afin de s'assurer qu'elles contribuent à atteindre les objectifs [...]. Ce rapport vient nourrir le travail que nous avons amorcé en vue [...] de doter chaque action d'indicateurs de performance et d'assurer une pertinence et une cohérence d'ensemble aux actions que finance le Fonds vert. »

Le rapport du CGFV a été rendu public en décembre 2018 par la ministre qui était responsable, à l'époque, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

27 Cela démontre que l'application de recommandations formulées à la suite de notre audit de performance n'est pas terminée et que les actions visant à apporter des correctifs se poursuivront.

3.2 Audit des états financiers

28 À compter de l'exercice 2017-2018, le Vérificateur général a l'obligation de réaliser, chaque année, l'audit des états financiers du Fonds vert et de ceux du CGFV. C'est le MELCC qui prépare les états financiers du Fonds vert. C'est également le MELCC qui dresse les états financiers du CGFV, comme le prévoit l'entente de services administratifs convenue avec ce dernier.

29 La loi constitutive du MELCC prévoit que le CGFV doit, au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année, remettre au ministre ses états financiers et son rapport annuel de gestion. Ce rapport doit contenir notamment les états financiers et les comptes du Fonds vert.

Nos travaux d'audit des états financiers au 31 mars 2018 nous ont permis de relever des déficiences relativement au processus de préparation des états financiers et des documents nécessaires aux travaux d'audit. En fait, les projets d'états financiers n'étaient pas toujours complets ou ils n'étaient pas toujours conformes aux normes et conventions comptables. Cela a eu les incidences suivantes :

- L'audit des états financiers du CGFV au 31 mars 2018 a été terminé seulement en novembre 2018.
- En avril 2019, nos travaux d'audit sur les états financiers du Fonds vert au 31 mars 2018 n'étaient toujours pas terminés. Nous avons suspendu nos travaux afin que le MELCC puisse apporter les correctifs requis.

30 Par conséquent, le CGFV a publié son rapport annuel de gestion 2017-2018 sans pouvoir y intégrer les états financiers audités du Fonds vert. Des données financières ont également été rendues publiques dans le document intitulé *Comptes du Fonds vert 2017-2018*, et ce, même si elles n'étaient pas auditées.

31 L'information transmise aux parlementaires ne l'a donc pas été en temps opportun ou elle n'était pas fiable. Cela montre que, au cours des prochains mois, les processus au regard de l'obtention d'une information financière de qualité devront être renforcés, ce qui permettra alors d'appuyer plus solidement nos travaux d'évaluation de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert.

3.3 Gouvernance du Fonds vert

32 Dans son rapport de novembre 2018, le CGFV a attiré l'attention sur des situations qu'il juge problématiques concernant son fonctionnement et sur des désaccords avec le MELCC en matière de rôles et de responsabilités. Il y indique notamment qu'un différend persiste entre le CGFV et le MELCC quant à l'interprétation de dispositions légales, ce qui nuit à l'exercice de la mission du CGFV et à son indépendance.

33 Ces entités ont chacune demandé un avis juridique. Malgré les avis reçus, les interprétations demeurent divergentes. D'ailleurs, le *Plan budgétaire* du gouvernement du Québec, publié en mars 2019, mentionne que des difficultés dans la détermination des rôles de chacun des intervenants impliqués dans la gestion du Fonds vert ont entraîné des chevauchements dans l'application de certaines responsabilités et de la lourdeur dans les processus.

34 En 2016, lors des auditions tenues par la Commission des transports et de l'environnement relativement au projet de loi n° 102 visant notamment à réformer la gouvernance du Fonds vert, nous avons indiqué que la définition des rôles et des responsabilités et leur partage entre le MELCC et le CGFV seraient un enjeu. En effet, ce projet de loi prévoyait que des responsabilités dévolues au MELCC allaient être confiées au CGFV et que des consultations allaient être tenues entre les deux parties. Nous avons alors mentionné que d'autres situations où il s'avérait difficile de différencier les responsabilités des diverses parties avaient déjà été constatées dans certains de nos audits. C'est pourquoi nous étions d'avis que le CGFV devrait disposer de toute l'autonomie nécessaire pour s'acquitter de ses fonctions et être pleinement imputable de ses actions.

4 Conclusion

35 Nous jugeons qu'il n'est pas approprié pour le moment de donner suite à la demande de la Commission de l'administration publique de procéder à une évaluation complète de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert, compte tenu des éléments exposés dans ce rapport. En effet, des lacunes relevées lors de nos audits de performance sont toujours existantes et de nouvelles situations problématiques relatives à la gestion du Fonds vert ont été observées depuis sa réforme. De plus, tant le MELCC que le CGFV ont indiqué qu'ils avaient l'intention de poursuivre leurs actions pour améliorer la gestion du Fonds. Il nous apparaît donc opportun de reporter en 2021 la publication de notre rapport d'audit, qui était prévue au printemps 2020.

36 Près de cinq ans après la publication de notre rapport d'audit initial sur le Fonds vert, nous ne pouvons que nous désoler de cette situation, d'autant plus que les objectifs du Fonds vert sont importants, que des sommes considérables sont en jeu et que les parlementaires ont manifesté un intérêt soutenu pour cet outil de développement durable.

37 Par conséquent, nous invitons :

- le MELCC, le CGFV ainsi que les ministères et organismes partenaires à poursuivre la mise en œuvre des bonnes pratiques relatives à la gestion et à l'attribution de l'aide financière, pour qu'ils puissent corriger les lacunes soulevées depuis 2014 dans nos rapports et ceux de la Commission de l'administration publique ;
- les autorités gouvernementales concernées à préciser l'interprétation des dispositions de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* concernant les rôles et responsabilités respectifs du MELCC et du CGFV.

Sigles



Sigles

CGFV	Conseil de gestion du Fonds vert	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	MTQ	Ministère des Transports du Québec

