

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS  
DE LA COMMISSAIRE  
AU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE

# TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	3
Consultations sur le projet de stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 .....	4
Des enjeux incontournables pour le développement durable .....	6
Mes observations sur certains sujets abordés dans un rapport d'audit de performance du Vérificateur général .....	10
Suivi des recommandations .....	11
Contenu du présent tome .....	12

# INTRODUCTION

- 1 Le présent chapitre expose d'abord mon point de vue sur certains aspects du projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 abordés dans le mémoire que nous avons présenté aux membres de la Commission des transports et de l'environnement.
- 2 Ensuite, je traite des interdépendances entre les enjeux de changements climatiques et de perte de biodiversité.
- 3 Puis, je fais part de mes observations sur certains sujets abordés dans un rapport d'audit de performance du Vérificateur général au cours de la dernière année et je présente de manière succincte les résultats de notre suivi annuel de l'application des recommandations que nous avons formulées depuis 2018.
- 4 Pour conclure ce chapitre, un aperçu des trois rapports d'audit de performance découlant des travaux menés au cours de l'année 2022-2023 est présenté. Deux de ces rapports visent à répondre à mes responsabilités annuelles en ce qui a trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* et au Fonds d'électrification et de changements climatiques.

# CONSULTATIONS SUR LE PROJET DE STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 2023-2028

5 La stratégie gouvernementale de développement durable est l'une des pierres d'assise sur lesquelles repose la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. Elle indique la direction que le gouvernement entend prendre pendant cinq ans. Étant donné l'importance capitale de cette stratégie, nous avons publié quatre rapports de vigie concernant la révision de la stratégie, l'un en novembre 2019, deux en 2020 (juin et novembre) et un en juin 2022.

6 Le 9 décembre 2022, le ministre a déposé à l'Assemblée nationale, en vue de consultations, le projet de la troisième stratégie, qui vise la période 2023-2028. Les auditions particulières sur le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 se sont tenues les 31 janvier, 1<sup>er</sup>, 2 et 7 février 2023 devant la Commission des transports et de l'environnement.

7 C'est ainsi que, le 1<sup>er</sup> février, j'ai fait part de mes commentaires à l'égard de ce projet de stratégie aux membres de la commission, tout comme mes prédécesseurs l'ont fait pour les précédents projets de stratégie en 2007 et en 2015. De plus, j'ai déposé un mémoire contenant huit observations sur des aspects qui, à mon avis, méritent une attention particulière. Quelques-unes sont présentées sommairement dans les paragraphes qui suivent. Pour plus d'information, le mémoire est annexé au présent rapport.

8 Dans un premier temps, j'ai tenu à réitérer notre inquiétude quant au projet de stratégie, puisqu'il ne prévoit toujours pas de structure de gouvernance forte et transversale, dirigée par un organisme proche du pouvoir et en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile (Observation 1). En effet, des lacunes que nous avons observées dans le passé concernant le fonctionnement des comités interministériels et l'engagement des hauts dirigeants membres de ces comités persistent encore aujourd'hui. Pourtant, l'implication des hauts dirigeants dans la coordination de l'action gouvernementale de développement durable est essentielle pour assurer une mise en œuvre efficace et cohérente de la stratégie.

9 Je salue par ailleurs le fait que pour la première fois le projet de stratégie fasse le lien entre ses objectifs et les objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Toutefois, il est regrettable qu'il ne soit pas précisé de quelle manière les objectifs de la stratégie contribueront à l'atteinte de ceux de l'ONU (Observation 7).

---

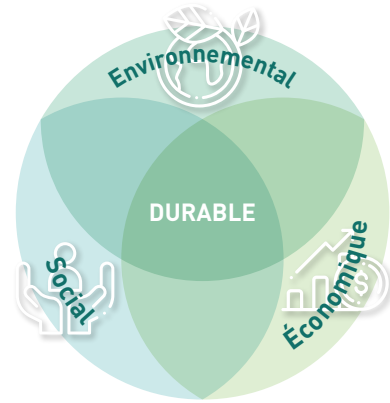
## Ce que contient notre mémoire

Pour chacune des huit observations, le mémoire présente :

- ce que la loi et les bonnes pratiques disent ;
- ce que nous avons dit lors des consultations précédentes sur les projets de stratégie ;
- ce que nous avons dit dans nos rapports depuis 2015 ;
- nos commentaires au regard du projet de stratégie 2023-2028.

10 Il est de plus étonnant que les objectifs du projet de stratégie soient liés aux objectifs de l'ONU, mais qu'ils ne soient pas liés aux 16 principes de développement durable énoncés dans la *Loi sur le développement durable* (Observation 7). Cela aurait permis d'orienter les ministères et organismes quant à la prise en compte des 16 principes dans leurs interventions tout en les informant sur les exigences de la loi.

11 Je note finalement que le projet de stratégie ne nous renseigne pas adéquatement sur la voie qu'entend suivre le gouvernement pour faire face aux enjeux sociaux tels que la pauvreté, l'éducation et même la santé (Observation 6). Le projet met davantage l'accent sur la transition vers une économie verte et sur la transition climatique, notamment par le biais du Plan pour une économie verte 2030. Il veut ainsi prendre en compte l'intensification des enjeux de changements climatiques et de perte de biodiversité. Bien que ces enjeux soient incontournables pour atteindre les objectifs développement durable, il est essentiel de prendre en compte l'ensemble des dimensions. Comme la loi en fait état, le développement durable est au cœur d'une prise en compte du caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique.



# DES ENJEUX INCONTOURNABLES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

12 Les changements climatiques et la perte de biodiversité sont des enjeux mondiaux auxquels il faut faire face, et qui sont déterminants pour atteindre les objectifs de développement durable. D'ailleurs, le projet de stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 tient compte du contexte lié à ces enjeux. De plus, le Plan stratégique 2023-2027 du Vérificateur général du Québec prévoit que je réaliserai chaque année des mandats portant sur les changements climatiques et/ou la biodiversité.

13 À l'automne 2022, à quelques semaines d'intervalle, deux grandes Conférences des Parties (COP) des Nations Unies ont eu lieu, soit la COP27 sur le climat et la COP15 sur la biodiversité. Au cours de ces conférences, les représentants des pays signataires ont discuté des actions pouvant atténuer les changements climatiques et mettre fin à la perte de biodiversité, dans le but d'atteindre les objectifs des conventions de l'ONU sur le climat et sur la biodiversité.

14 Ces conférences sont d'ailleurs issues de certaines initiatives mondiales pour le climat et la biodiversité prises depuis 1988, qui démontrent l'importance de ces enjeux pour tous les pays signataires des conventions de l'ONU sur ces sujets. La figure 1 présente un historique de certaines de ces initiatives.

---

## Biodiversité

Il s'agit de l'ensemble des espèces et des écosystèmes (forêts, milieux humides et hydriques, etc.) de la Terre, ainsi que des processus écologiques dont ils font partie. La biodiversité forme la biosphère, cet enchevêtrement d'organismes vivants qui rend possible l'existence des êtres humains sur la Terre.

---

## Conférences des Parties (COP)

Il s'agit de conférences réunissant les pays signataires des conventions de l'ONU sur le climat et sur la biodiversité. Ces rencontres permettent entre autres de déterminer des objectifs pour lutter contre les changements climatiques et mettre un terme à la perte de biodiversité, et d'évaluer les progrès accomplis pour atteindre ces objectifs.

## FIGURE 1 Historique d'initiatives mondiales pour le climat, la biodiversité et le développement durable

- 1988**
  - **Création du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)**
  - Organisme des Nations Unies qui fournit une vision scientifique en matière de changements climatiques et leurs impacts potentiels
- 1992**
  - **Adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)**
  - Entente signée par 197 pays, qui vise à prévenir les activités humaines « dangereuses » pour le système climatique
  - **Adoption de la Convention sur la diversité biologique (CDB)**
  - Entente signée par 196 pays, qui vise la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des bénéfices découlant de l'exploitation de ses ressources
- 2012**
  - **Création de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)**
  - Organisme indépendant créé pour renforcer l'interface science-politiques pour la biodiversité et les services écosystémiques, en vue de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité, du bien-être humain à long terme et du développement durable
- 2015**
  - **Adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030**
  - Programme de l'ONU constitué de 17 objectifs de développement durable, qui agit pour éradiquer la pauvreté, protéger la planète et faire en sorte que les humains vivent dans la paix et la prospérité, et qui définit des cibles à atteindre d'ici 2030
  - **Conclusion de l'Accord de Paris**
  - Entente adoptée par les pays signataires de la CCNUCC lors de la COP21, qui vise à renforcer la réponse mondiale aux changements climatiques en limitant le réchauffement planétaire à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en établissant des cibles d'atténuation pour 2025 ou 2030
- 2019**
  - **Proclamation de la Décennie des Nations Unies pour la restauration des écosystèmes**
  - Décennie 2021-2030 consacrée à mettre fin à la dégradation des écosystèmes et à les restaurer afin d'atteindre les objectifs mondiaux de développement durable, de changements climatiques et de biodiversité
- 2022**
  - **Adoption du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal**
  - Entente adoptée par les pays signataires de la CDB lors de la COP15, qui vise à protéger 30 % des terres et des océans de la planète d'ici 2030

## La nécessité d'une approche globale pour lutter contre ces enjeux

15 Les scientifiques et les décideurs reconnaissent l'interdépendance entre la perte de biodiversité et les changements climatiques, mais en pratique ces enjeux sont plutôt pris en compte indépendamment l'un de l'autre. Chaque enjeu est encadré par sa propre convention internationale, à laquelle est associé un groupe d'experts qui évalue les connaissances disponibles : le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES).

16 Pour la première fois en 2020-2021, le GIEC et l'IPBES ont mené des travaux conjoints. Leurs travaux ont mis en lumière la nécessité d'une approche globale des actions pour lutter contre les changements climatiques et la perte de biodiversité.

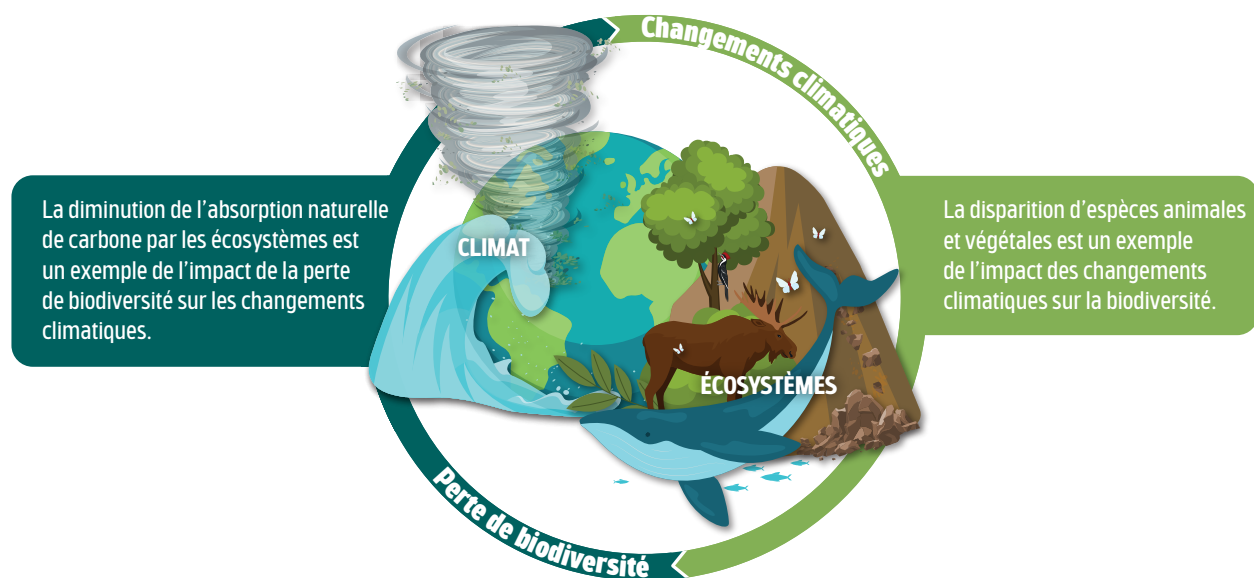
17 À la base, certains facteurs contribuent directement aux changements climatiques, par exemple les émissions de gaz à effet de serre, alors que d'autres, comme les espèces exotiques envahissantes, ont un effet direct sur la biodiversité. Cependant, certains facteurs, comme la pollution, peuvent avoir un effet direct à la fois sur les changements climatiques et sur la perte de biodiversité.

18 Il y a également des facteurs qui contribuent indirectement à la fois aux changements climatiques et à la perte de biodiversité, par exemple l'augmentation de la population et de la consommation par habitant, ou encore la hausse de l'utilisation ou de la consommation de l'énergie.

19 Tous ces facteurs, qu'ils aient un effet direct ou indirect sur les changements climatiques ou la perte de biodiversité, ont aussi des conséquences sur les services que les écosystèmes rendent aux populations (ex. : apport en eau potable, pollinisation des cultures).

20 Par ailleurs, les changements climatiques sont l'un des principaux facteurs de la perte de biodiversité, et la perte de biodiversité contribue aux changements climatiques. Par exemple, les écosystèmes séquestrent annuellement un pourcentage important du carbone émis, exerçant ainsi une influence non négligeable sur l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements. Cependant, lorsqu'ils se dégradent, ils risquent de ne plus jouer adéquatement ce rôle. L'interdépendance entre les changements climatiques et la perte de biodiversité est illustrée à la figure 2.

**FIGURE 2** Interdépendance entre les changements climatiques et la perte de biodiversité





- 21 Cette interdépendance fait en sorte que les initiatives pour faire face aux changements climatiques peuvent être bénéfiques à la biodiversité, tout comme les initiatives pour faire face à la perte de biodiversité peuvent l'être pour atténuer les impacts des changements climatiques.
- 22 D'ailleurs, plusieurs experts mentionnent qu'il existe un réel danger à vouloir résoudre ces deux enjeux séparément. Le risque est d'aboutir à des solutions inefficaces et même nuisibles, qui aggravent l'un ou l'autre des enjeux.
- 23 De plus, les effets sur les êtres humains sont à considérer lors de l'élaboration des solutions pour contrer les changements climatiques et la perte de biodiversité. Par exemple, la plantation d'arbres en milieu urbain peut à la fois protéger la biodiversité et rendre les écosystèmes plus résistants aux changements climatiques, tout en protégeant les communautés en luttant contre les îlots de chaleur.
- 24 En somme, pour le Québec comme pour ailleurs dans le monde, il est plus que souhaitable d'adopter une approche globale et cohérente pour prendre en charge adéquatement les changements climatiques et la perte de biodiversité.

## MES OBSERVATIONS SUR CERTAINS SUJETS ABORDÉS DANS UN RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

25 Le Vérificateur général vise à intégrer davantage les principes de développement durable dans la réalisation de ses audits de performance. Pour répondre à cet objectif, mes observations mettent en évidence les enjeux de développement durable associés aux travaux d'audit menés dans divers secteurs d'activité gouvernementale afin d'y apporter une réflexion complémentaire.

26 C'est dans ce contexte qu'en 2022-2023, j'ai présenté mes observations en complément du rapport d'audit de performance du Vérificateur général sur l'enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19, publié en décembre 2022. J'y ai montré les retombées positives à long terme de la réussite éducative et de l'équité en éducation dont bénéficient les élèves et la société dans son ensemble. Au terme de ces observations, j'ai formulé deux questions qui devraient, à mon avis, retenir l'attention des décideurs :

- Comment peut-on s'assurer que les mesures mises en place pour pallier les retards d'apprentissage accumulés durant la pandémie et favoriser le bien-être des élèves vulnérables sont suffisantes et assez efficaces pour leur permettre de compléter avec succès leur parcours scolaire ?
- Comment peut-on limiter les conséquences sur la société de l'accroissement des inégalités en éducation lié au contexte de la pandémie et de l'enseignement à distance ?

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS

27 En décembre 2022, le Vérificateur général et la commissaire au développement durable ont déposé à l'Assemblée nationale le rapport intitulé *Suivi des recommandations 2021-2022*. Nous y mentionnons un certain nombre d'actions qui n'ont pas été réalisées ou des défis que des ministères et organismes doivent encore relever pour appliquer les recommandations.

28 Voici ce qui ressort du suivi des recommandations de la commissaire au développement durable :

- l'analyse de quatre plans d'action produits par des ministères ou organismes pour donner suite à des rapports d'audit de performance publiés en mai 2021 a montré qu'un seul plan ne respectait pas les exigences établies, soit celui lié au rapport intitulé *Neiges usées : répercussions sur l'environnement*;
- le suivi de l'application de 70 recommandations publiées dans 8 rapports d'audit de performance publiés de juin 2016 à juin 2020 a permis de constater que 84 % d'entre elles étaient appliquées ou avaient donné lieu à des progrès satisfaisants ;
- le suivi d'une recommandation de la Commission de l'administration publique en lien avec les travaux d'audit du précédent commissaire au développement durable a permis de constater que la recommandation était appliquée.

## CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

30 Le **chapitre 2** présente un audit de performance sur l'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières dans un contexte de changements climatiques. Certaines interventions d'adaptation aux risques liés à ces aléas sont en partie financées par le Fonds d'électrification et de changements climatiques. Nos travaux démontrent que la gestion des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières effectuée par les principaux acteurs, soit le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), le ministère de la Sécurité publique (MSP) et le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD), présente des lacunes et n'est pas efficace. Il n'y a pas de gestion intégrée des risques à l'échelle gouvernementale, ce qui ne permet pas d'avoir une vision globale et une coordination efficace de ces interventions. En fait, les trois ministères travaillent majoritairement de façon sectorielle et ne couvrent pas certains risques importants. Par ailleurs, des connaissances importantes sur l'érosion et la submersion côtières et leurs effets sont manquantes ou peu diffusées pour appuyer la gestion de ces risques. Enfin, peu de municipalités bénéficient de l'encadrement et du soutien nécessaires du MSP et du MELCCFP pour la réalisation de projets d'adaptation et la prise en charge efficace des risques.

31 Le **chapitre 3** porte sur la conservation des milieux humides et hydriques. Ces milieux, qui ont subi des pertes importantes au cours des dernières décennies, jouent un rôle crucial dans le maintien de la vie sur terre. En juin 2017, le Québec a adopté la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*. Afin de freiner la perte de ces milieux, et même d'obtenir des gains en la matière, l'objectif d'aucune perte nette a été placé au cœur de cette loi. Nous avons toutefois relevé plusieurs lacunes qui mettent à risque l'atteinte de cet objectif. En fait, le MELCCFP n'utilise pas de manière efficace les mécanismes prévus pour assurer leur protection et leur utilisation durable ; il n'a pas l'assurance que les mesures pour réduire au minimum l'impact des projets sur les milieux humides et hydriques sont appliquées ; et il ne gère pas les programmes de restauration et de création de ces milieux de manière à compenser efficacement les pertes subies.

32 Au **chapitre 4**, nous présentons un audit portant sur l'Indice de performance en matière de développement durable élaboré par le MELCCFP. Cet indice vise à évaluer si les ministères et organismes ont adopté des plans d'action de développement durable de qualité et ont atteint leurs cibles. Les résultats de cette évaluation doivent permettre aux citoyens et aux parlementaires de constater, en un coup d'œil, la performance des ministères et organismes dans la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable. Or, nous avons observé que des améliorations sont nécessaires pour permettre au MELCCFP d'évaluer adéquatement cette performance et d'en rendre compte aux citoyens et aux parlementaires. Entre autres, la méthode d'évaluation de la qualité des plans d'action de développement durable présente plusieurs lacunes et celle de l'atteinte des cibles n'est pas optimale. De plus, le MELCCFP n'a pas suffisamment encadré son processus pour assurer une évaluation juste et équitable et il manque de clarté dans la présentation des résultats sur le site gouvernemental.