

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS  
DE LA COMMISSAIRE  
AU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE

# TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	3
Nouveaux projets : quelle est la prise en considération de la <i>Loi sur le développement durable</i> ? .....	4
Mes observations sur certains sujets abordés dans les rapports d'audit de performance du Vérificateur général .....	7
Suivi des recommandations .....	9
Contenu du présent tome .....	10

# INTRODUCTION

1 Le présent chapitre expose d'abord mon point de vue sur la prise en considération de la *Loi sur le développement durable* lors de l'adoption de nouveaux projets.

2 Je fais ensuite part de mes observations sur certains sujets abordés dans quatre rapports d'audit de performance du Vérificateur général au cours de la dernière année et je présente de manière succincte les résultats de mon suivi annuel de l'application des recommandations que nous avons formulées entre juin 2018 et mai 2021.

3 Pour conclure ce chapitre, un aperçu des trois rapports d'audit de performance découlant des travaux menés au cours de l'année 2023-2024 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.

# NOUVEAUX PROJETS : QUELLE EST LA PRISE EN CONSIDÉRATION DE LA *LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE* ?

## Urgence d'agir

4 Dans le contexte actuel d'adaptation et de lutte aux changements climatiques, il y a une urgence d'agir pour l'ensemble de la société québécoise. Cette urgence peut se traduire pour les décideurs par des prises de décisions rapides visant à répondre à des situations urgentes ou encore à saisir des occasions pour le Québec, surtout lorsque la compétition mondiale et la course à l'innovation sont bien présentes. Or, tout projet proposé pour répondre à des enjeux de la société québécoise engendre des coûts. Il peut s'agir de coûts économiques (ex. : aides financières gouvernementales importantes), sociétaux (ex. : perte de bien-être des citoyens) ou environnementaux (ex. : perte de services écologiques rendus par nos écosystèmes). Quel que soit leur coût, les projets reposent sur des choix, d'où l'importance de se poser les bonnes questions préalablement à leur adoption.

## Développement durable : au cœur du processus décisionnel

5 Malgré cette urgence d'agir, le développement durable doit demeurer au cœur du processus décisionnel. Dans l'un de mes chapitres publiés en juin 2022, j'avais d'ailleurs mentionné qu'une intensification des efforts était requise pour amener le monde sur une voie plus durable et qu'au moment de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, en 2006, il y avait déjà une urgence d'agir afin d'assurer un développement répondant aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Or, comme mes prédécesseurs, j'ai été à même de constater que la mise en application de la loi demeure un défi au sein de l'administration publique québécoise.

### La *Loi sur le développement durable*, en bref

La *Loi sur le développement durable* contribue depuis 2006 à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viables. Elle vise à instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Ce dernier s'appuie sur une vision à long terme puisqu'il vise à répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il prend en compte les dimensions économique, environnementale et sociale des activités de développement.

La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration se fait dans le respect des 16 principes de développement durable et s'appuie sur la stratégie de développement durable adoptée par le gouvernement. Cette stratégie est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. Elle constitue le cadre de référence dans lequel le gouvernement indique la direction qu'il entend prendre pendant cinq ans. Elle expose la vision retenue, les enjeux et les orientations, ainsi que les objectifs que doit poursuivre l'Administration en matière de développement durable.

### Administration

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

6 Les décideurs prennent de grandes décisions, notamment pour faire face aux enjeux climatiques, économiques, de santé et d'éducation. Très souvent, la portée de ces décisions s'étend sur plusieurs années, voire des décennies. La *Loi sur le développement durable* établit que les décisions doivent s'appuyer sur une vision à long terme. Il importe donc que les 16 principes de la *Loi sur le développement durable* soient intégrés dès le début de la réflexion et tout au long du processus menant à la prise de décisions.

7 D'ailleurs, l'un des 20 objectifs de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, adoptée en avril 2023, rappelle l'obligation de l'administration publique québécoise à cet égard. Il s'agit de l'objectif 5.1, qui est de « placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement », et de l'un de ses sous-objectifs, qui est « d'évaluer la durabilité des interventions gouvernementales ».

8 De plus, le processus décisionnel doit reposer notamment sur l'acceptabilité sociale, qui est une étape importante favorisant l'intégration d'un projet dans son milieu. Cette étape peut toutefois être négligée lors de la prise de décisions. Pourtant, informer la population en toute transparence, prendre le temps d'expliquer le projet et répondre aux questions des citoyens constituent des éléments déterminants pour la viabilité d'un projet. L'acceptabilité sociale est étroitement liée à l'un des principes de développement durable, soit « participation et engagement ».

9 En tant que commissaire au développement durable, je réitère l'importance de placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement et je m'attends à ce que l'objectif 5.1 de la stratégie gouvernementale de développement durable fasse en sorte que les décisions qui sont et seront prises dans l'intérêt de la société québécoise en tiennent compte.

---

### **Participation et engagement**

La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.

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

10 Comme mentionné dans son plan stratégique 2023-2027, le Vérificateur général vise à accroître l'impact du commissaire au développement durable sur les pratiques de l'administration publique. Pour atteindre cet objectif, je prévois notamment augmenter la proportion de rapports d'audit de performance du Vérificateur général pour lesquels je publie des observations. Mes observations mettent en évidence les enjeux de développement durable associés aux audits menés dans divers secteurs d'activité gouvernementale et apportent des éléments de réflexion complémentaires.

11 Depuis le mois d'avril 2023, j'ai fait part de mes observations sur des sujets abordés dans quatre rapports d'audit de performance du Vérificateur général.

12 En mai 2023, je me suis exprimée sur des enjeux de développement durable en lien avec le rapport d'audit intitulé *Personnel enseignant : recrutement, rétention et qualité de l'enseignement*. J'ai notamment abordé le rôle central que jouent les enseignants dans la réussite éducative des adultes de demain et la mise en œuvre du développement durable. Au terme de ces observations, j'ai formulé une question qui devrait retenir l'attention des décideurs.

## Question pour les décideurs

Comment peut-on outiller et mobiliser les enseignants pour que les élèves qu'ils forment deviennent les futurs citoyens responsables et engagés qui contribueront au développement durable du Québec ?

13 En mai 2023, j'ai présenté mes observations en complément du rapport d'audit intitulé *Santé mentale : efficacité du continuum de soins et de services pour les usagers ayant des troubles mentaux graves*. J'y ai expliqué qu'en plus des personnes atteintes de troubles mentaux graves, ce sont aussi leurs proches, leur entourage et même toute la société qui subissent les conséquences socioéconomiques d'une prise en charge inadéquate. Au terme de ces observations, j'ai soulevé deux questions qui devraient retenir l'attention des décideurs.

## Questions pour les décideurs

Comment les interventions gouvernementales en santé mentale peuvent-elles contribuer de façon durable au bien-être des personnes atteintes de troubles mentaux graves et à celui de l'ensemble de la société ?

Dans un contexte de rareté de main-d'œuvre, comment le Québec peut-il intervenir pour favoriser une pleine participation de ces personnes aux activités de la société ?

14 En novembre 2023, j'ai partagé ma réflexion sur certains enjeux de développement durable en lien avec le rapport d'audit intitulé *Conservation des chaussées du réseau routier*. Dans ces observations, j'ai montré comment les changements climatiques peuvent entraîner des répercussions sur l'état des chaussées et sur la pérennité du réseau routier. J'ai également soulevé l'importance de l'adaptation aux changements climatiques ainsi que de l'innovation pour réduire ces répercussions et permettre une gestion durable des chaussées. Au terme de mes observations, j'ai formulé une question qui devrait retenir l'attention des décideurs.

### **Question pour les décideurs**

Comment adapter les travaux routiers pour mieux prévenir les divers impacts des changements climatiques, protéger l'environnement et préserver la biodiversité, tout en favorisant une utilisation plus efficiente des ressources ?

15 Enfin, en novembre 2023, j'ai également partagé mes observations complémentaires au rapport d'audit intitulé *Régime d'aide juridique : accessibilité et performance du réseau*, dans lequel le Vérificateur général révélait des lacunes pouvant limiter l'accès à la justice. J'ai notamment présenté certains obstacles à cet accès, de même que leurs possibles effets sur la santé et le bien-être des personnes qui les rencontrent, particulièrement celles en situation de vulnérabilité. Au terme de mes observations, j'ai soulevé deux questions qui devraient retenir l'attention des décideurs.

### **Questions pour les décideurs**

Comment s'assurer que les personnes en situation de vulnérabilité bénéficient de la même chance que les autres d'obtenir un règlement juste et équitable du problème juridique auquel elles sont confrontées ?

Comment s'assurer que l'ensemble des coûts pour la société, associés à la difficulté d'accès à la justice, sont pris en compte lors de la prise de décisions concernant le régime d'aide juridique ?



## SUIVI DES RECOMMANDATIONS

16 En décembre 2023, le Vérificateur général et la commissaire au développement durable ont déposé à l'Assemblée nationale le rapport intitulé *Suivi des recommandations 2022-2023*. Nous y mentionnons un certain nombre d'actions qui n'ont pas été réalisées ou des défis que certains ministères et organismes doivent encore relever pour appliquer les recommandations.

17 Il ressort de mon suivi de l'application de 78 recommandations formulées dans 9 rapports d'audit de performance publiés par le commissaire au développement durable de juin 2018 à mai 2021 que 74 % d'entre elles étaient appliquées ou avaient donné lieu à des progrès satisfaisants.

## CONTENU DU PRÉSENT TOME

18 Le présent tome aborde plusieurs sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population. Il contient deux rapports d'audit de performance liés au thème de l'agriculture. Il présente également un suivi détaillé de trois rapports d'audit de performance.

19 Le **chapitre 2** vise à répondre à l'obligation de la commissaire au développement durable de faire part annuellement de ses constatations et de ses recommandations à l'égard de la *Loi sur le développement durable*. Il porte sur les pratiques agricoles en lien avec la santé et la conservation des sols. Il importe que les producteurs adoptent des pratiques agricoles durables, puisque des sols sains offrent plusieurs avantages économiques et environnementaux. Nos travaux démontrent que les mécanismes mis en place par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) pour que les pratiques agricoles préservent et améliorent la santé des sols, et permettent leur conservation, ne sont pas suffisants et manquent d'efficacité. Le ministère ne détient pas les données nécessaires, concernant l'état de santé des sols, son évolution ainsi que les pratiques agricoles, pour mieux établir les priorités. De plus, il mise sur le Plan d'agriculture durable 2020-2030 pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables, mais la mise en œuvre du plan repose particulièrement sur les engagements de nombreux partenaires pour accompagner et former les producteurs; il faudra du temps avant de voir des résultats. Nos travaux font également ressortir que les mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité mises en place par La Financière agricole du Québec dans ses programmes sont insuffisantes pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.

20 Le **chapitre 3** a trait à la protection du territoire agricole. Le territoire agricole est une ressource limitée et non renouvelable essentielle à l'autonomie alimentaire des populations. Nos travaux démontrent que les interventions du MAPAQ sont insuffisantes pour assurer la protection et la mise en valeur du territoire agricole alors que des enjeux, dont la perte de superficies cultivées, menacent sa pérennité. Bien que le MAPAQ connaisse ces enjeux depuis plusieurs années, les orientations contenues dans ses plans stratégiques et dans la Politique bioalimentaire 2018-2025 ne permettent pas d'y faire face et il utilise peu ses programmes d'aide pour amener les bénéficiaires à mettre en valeur le territoire. De plus, le MAPAQ et la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) n'ont pas de portrait précis et complet du territoire agricole pour pouvoir suivre son évolution. Par ailleurs, les activités de surveillance que réalise la CPTAQ ne permettent pas de protéger efficacement la zone agricole : la surveillance est insuffisante pour détecter les infractions commises et de longs délais sont constatés dans le traitement des infractions identifiées. De plus, la CPTAQ n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour favoriser le respect des lois sous sa responsabilité.

21 Le **chapitre 4**, quant à lui, vise à répondre à l'obligation de la commissaire au développement durable de faire part annuellement de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Des sommes considérables y sont recueillies pour financer des actions visant à lutter contre les changements climatiques. Ce chapitre rend compte des résultats d'un suivi détaillé de trois rapports d'audit de performance liés au FECC, que la commissaire a jugé nécessaire de réaliser en raison d'importants changements de responsabilités depuis le dépôt de ces rapports. Le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), à titre de gestionnaire du FECC, doit gérer le Fonds dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence, tout en privilégiant une gestion axée sur les meilleurs résultats. Bien que certaines lacunes aient été corrigées, nos travaux montrent que le MELCCFP doit poursuivre ses efforts pour améliorer sa gestion du FECC, plus particulièrement à l'égard de l'évaluation de la performance et de la reddition de comptes des actions financées par le FECC. Le tableau 1 présente, pour chacun de ces rapports, le pourcentage des recommandations appliquées ou pour lesquelles les progrès ont été jugés satisfaisants.

**TABLEAU 1** Application des recommandations de la commissaire au développement durable

Rapports d'audit ayant fait l'objet du suivi détaillé	Recommandations appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants	
	MELCCFP	MTMD
<i>Fonds vert<sup>1</sup> : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion</i> (publié en novembre 2020)	80 %	100 %
<i>Du Fonds vert<sup>1</sup> au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux</i> (publié en juin 2022)	25 %	s. o.
<i>Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre</i> (publié en juin 2022)	25 %	s. o.

MTMD Ministère des Transports et de la Mobilité durable

1. Depuis novembre 2020, le Fonds vert est renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques.