CHAPITRE 1

OBSERVATIONS

DE LA COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 3

Biodiversité : des bénéfices à préserver 4

Mes observations sur certains sujets abordés dans les rapports d'audit de performance du Vérificateur général 8

Suivi des recommandations 10

Contenu du présent tome 11

INTRODUCTION

1 Le présent chapitre expose d'abord mon point de vue sur la préservation de la biodiversité, qui est au cœur de mes travaux cette année.

2 Ensuite, je fais part de mes observations sur certains sujets abordés dans trois 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 juin 2022.

3 Pour conclure ce chapitre, un aperçu des quatre rapports découlant des travaux menés au cours de l'année 2024-2025 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.

BIODIVERSITÉ : DES BÉNÉFICES À PRÉSERVER

4 La biodiversité est essentielle au bien-être humain et à la santé de la planète. Nous en dépendons pour la nourriture, les médicaments ainsi que la qualité de l'air et de l'eau, et nous pouvons compter sur sa contribution au dynamisme économique des régions et à la réduction des effets des changements climatiques.

Biodiversité

Il s'agit de la variété de la vie sur Terre. Cela inclut toutes les plantes, les animaux et les autres êtres vivants, ainsi que les endroits où ils vivent et la manière dont ils interagissent entre eux et avec leur environnement.

5 Or, en 2019, des experts mondiaux ont publié un rapport confirmant que la biodiversité se détériore partout dans le monde à un rythme sans précédent dans l'histoire de l'humanité. En 2021, dans son rapport intitulé *Faire la paix avec la nature*, l'Organisation des Nations Unies (ONU) identifiait pour sa part la perte de biodiversité comme l'une des urgences mondiales les plus pressantes, avec la pollution et les changements climatiques.

Une immense richesse

6 La biodiversité représente une richesse immense, ce qui rend sa dégradation d'autant plus préoccupante. L'estimation des bénéfices qu'elle procure permet d'illustrer son importance et de sensibiliser la population à sa valeur.

Valeur estimée de services fournis par des écosystèmes

L'Organisation de coopération et de développement économiques mentionnait, en 2019, dans un rapport intitulé *Financer la biodiversité, agir pour l'économie et les entreprises*, qu'au niveau mondial, la valeur des services écosystémiques, comme la pollinisation des cultures, l'épuration de l'eau, la protection contre les inondations et la séquestration du carbone, était estimée entre 125 000 et 140 000 milliards de dollars américains par an, soit plus d'une fois et demie le montant du produit intérieur brut mondial.

Dans la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, il est indiqué que la valeur estimée des services écologiques fournis par les écosystèmes est de 2,2 milliards de dollars par année pour le grand Montréal (Dupras et collab., 2015) et de 1,1 milliard de dollars par année pour la Communauté métropolitaine de Québec (Wood et collab., 2019).

Engagements gouvernementaux

7 Depuis 1992, le gouvernement du Québec adhère aux principes et aux objectifs de la Convention sur la diversité biologique de l'ONU. Il s'est notamment doté de deux stratégies de mise en œuvre de cette convention, adoptées respectivement en 1996 et en 2004.

8 En 2006, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, laquelle a instauré des principes pour guider l'action de l'administration publique. L'un de ces principes est la préservation de la biodiversité. Cette même loi a modifié la *Charte des droits et libertés de la personne* par l'ajout de l'article 46.1, qui se lit comme suit : « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité. » Elle a également instauré le poste de commissaire au développement durable, à qui elle a confié le rôle d'exercer des contrôles pour favoriser l'imputabilité de l'administration publique en matière de développement durable.

Principe de préservation de la biodiversité

La diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens.

9 Depuis l'adoption de la cette loi, le gouvernement a adopté trois stratégies gouvernementales de développement durable, lesquelles abordent différents enjeux de biodiversité (figure 1).

FIGURE 1 Orientations et objectifs des stratégies gouvernementales de développement durable en lien avec la biodiversité

Stratégies[1]	Orientations	Objectifs
2008 2013	**6.** Aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée	**18.** Intégrer les impératifs du développement durable dans les stratégies et les plans d'aménagement et de développement régionaux et locaux **19.** Renforcer la viabilité et la résilience des collectivités urbaines, rurales ou territoriales et des communautés autochtones
	7. Sauvegarder et partager le patrimoine collectif	**22.** Assurer la protection et la mise en valeur du patrimoine et des ressources naturelles dans le respect de la capacité de support des écosystèmes
2015 2020	**3.** Gérer les ressources naturelles de façon responsable et respectueuse de la biodiversité	**3.1.** Gérer les ressources naturelles de façon efficiente et concertée afin de soutenir la vitalité économique et de maintenir la biodiversité **3.2.** Conserver et mettre en valeur la biodiversité, les écosystèmes et les services écologiques en améliorant les interventions et les pratiques de la société
2023 2028	**2.** Agir en faveur de la nature et pour la santé	**2.1.** Conserver la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes **2.2.** Améliorer la santé des écosystèmes **2.3.** Maximiser les bienfaits de la nature pour les citoyens

1. Les stratégies 2008-2013 et 2015-2020 ont été prolongées jusqu'à l'adoption de la stratégie suivante.

10 Par ailleurs, le gouvernement a créé le Fonds vert, devenu le Fonds d'électrification et de changements climatiques, et il a élaboré plusieurs stratégies et plans pour agir sur certains aspects de la biodiversité. Parmi les plus récents, notons la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, le Plan d'agriculture durable 2020-2030, le Plan d'action nordique 2023-2028 et le Plan pour une économie verte 2030.

11 Plus récemment, en décembre 2022, en marge de l'adoption du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal par 196 pays, le gouvernement a réitéré son engagement en matière de biodiversité. Il a lancé, en octobre 2024, le Plan nature 2030, dans lequel il s'engage à agir pour protéger et restaurer la biodiversité, à encourager les pratiques durables qui la favorisent, à améliorer l'accès à la nature, ainsi qu'à susciter et valoriser la participation de l'ensemble des parties prenantes aux efforts de préservation de la biodiversité.

Travaux du commissaire au développement durable

12 Depuis 2006, mes prédécesseurs et moi avons réalisé plusieurs audits en lien avec les stratégies et les plans mentionnés précédemment. En 2010, un rapport d'audit a d'ailleurs entièrement été consacré au maintien de la biodiversité. De plus, nous avons formulé, au fil des ans, des constats touchant divers aspects de la biodiversité, notamment dans les rapports suivants :

- *Pesticides en milieu agricole* (2016) ;
- *Conservation des ressources en eau* (2020) ;
- *Adaptation aux changements climatiques : risques liés à l'érosion et à la submersion côtières* (2023) ;
- *Conservation des milieux humides et hydriques* (2023) ;
- *Pratiques agricoles : santé et conservation des sols* (2024).

13 Ces rapports font état de lacunes importantes qui ont un impact sur la biodiversité du territoire québécois. Ils témoignent également de l'importance de mettre en œuvre les actions nécessaires à sa préservation.

14 Ainsi, cette année, mes quatre rapports mettent l'accent sur le thème de la biodiversité. Il m'apparaissait important de mettre ce thème au cœur de mes travaux en abordant divers aspects de la biodiversité liés à différents milieux, soit les forêts, les aires protégées, les milieux urbains et le territoire nordique. Les constatations qui découlent de mes travaux ne me rassurent pas.

15 En effet, il en ressort que la perte de biodiversité entraîne des conséquences importantes, peu importe le milieu observé, et engendre des iniquités, notamment pour les populations vulnérables et les générations futures. Par exemple, dans mon étude sur le vaste territoire nordique, je remarque que sa biodiversité unique, qui est à l'origine de multiples activités culturelles et de subsistance, se fragilise en raison des changements climatiques et de l'intensification de l'exploitation des ressources par un nombre important d'acteurs.

16 J'ai également constaté des retards et des déficiences dans la mise en œuvre d'actions structurantes qui me font craindre pour l'atteinte des résultats visés. En voici des exemples :

- Dans mon rapport sur les aires protégées, je soulève que l'atteinte de la cible de 17 % d'aires protégées a été privilégiée sans prendre suffisamment en compte la représentativité ainsi que la connectivité écologique des territoires, et que près de 80 % de la superficie du réseau d'aires protégées ne bénéficie pas des exigences de protection les plus élevées. Or, les aires protégées sont des témoins importants des différents processus naturels, et c'est cette diversité d'écosystèmes qui est à la base de tout effort de conservation.
- Dans mon rapport portant sur les forêts, je souligne que la Stratégie d'aménagement durable des forêts, publiée en 2015, n'a toujours pas fait l'objet d'une révision et que la stratégie d'adaptation aux changements climatiques, qui est en cours d'élaboration depuis 2016, n'est pas encore publiée. Pourtant des ajustements à la planification forestière seraient nécessaires. Sans ces ajustements, la forêt continue de subir une pression supplémentaire en ce qui a trait à ses ressources et à sa capacité à faire face aux changements climatiques.
- Dans mon rapport sur le verdissement des milieux urbains, je soulève qu'il n'est pas assuré que les actions gouvernementales contribuant au verdissement des milieux urbains permettent de renforcer la résilience de leur population face à l'aléa de la chaleur, et évitent d'accentuer les inégalités.

17 Il ressort également de mes rapports qu'une multitude d'acteurs sont appelés à travailler ensemble afin de préserver la biodiversité. Depuis déjà 15 ans, le commissaire au développement durable porte à l'attention des décideurs divers enjeux à cet égard. Au-delà de son impact sur la biodiversité, le manque de concertation entre ces différents acteurs peut porter atteinte à la saine gestion des fonds publics.

18 Il est plus que jamais essentiel de faire une gestion intégrée des actions en cours et à venir qui visent la préservation de la biodiversité dans les stratégies et les plans, et ce, afin d'assurer la réalisation des engagements gouvernementaux. Soulignons que plusieurs des cibles qu'ils contiennent arriveront à échéance en 2030. Par exemple, le Plan nature 2030 vise notamment la conservation de 30 % des milieux continentaux du Québec.

19 Par ailleurs, dans le contexte actuel, particulièrement en raison de l'incertitude commerciale, je m'inquiète que les efforts consacrés à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre les changements climatiques soient limités ou repoussés afin de laisser place à d'autres priorités, ce qui ne serait pas sans conséquence pour les années futures.

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

20 Comme mentionné dans son plan stratégique 2023-2027, le Vérificateur général a pour objectif d'accroître l'impact du commissaire au développement durable sur les pratiques de l'administration publique. Pour atteindre cet objectif, je prévois notamment de publier des observations pour mettre en évidence des enjeux de développement durable associés à des audits menés dans divers secteurs d'activité gouvernementale et d'apporter des éléments de réflexion complémentaires.

21 Depuis le mois d'avril 2024, j'ai fait part de mes observations sur des sujets abordés dans trois rapports d'audit de performance du Vérificateur général.

22 En mai 2024, je me suis exprimée sur des enjeux de développement durable en lien avec le rapport d'audit intitulé *Intégration et rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal*. J'ai notamment abordé l'importance de mettre en place un ensemble de stratégies complémentaires pour prévenir les effets négatifs d'une consommation problématique de cannabis sur la santé et la sécurité, plus particulièrement chez les jeunes. Au terme de ces observations, j'ai formulé une question qui devrait retenir l'attention des décideurs.

Question pour les décideurs

Comment prévenir les risques associés à la consommation problématique de substances psychoactives, dont celle du cannabis, plus particulièrement chez les jeunes ?

23 En mai 2024, j'ai aussi présenté mes observations en complément du rapport d'audit intitulé *Qualité des services de garde éducatifs à l'enfance*. Je soutenais qu'un service de garde de qualité, au cœur duquel se trouvent les éducatrices et les éducateurs, favorise le développement des adultes en devenir par la promotion des saines habitudes de vie et l'adaptation aux besoins des enfants en situation de vulnérabilité. Au terme de ces observations, j'ai soulevé une question qui devrait retenir l'attention des décideurs.

Question pour les décideurs

Comment assurer la qualité des services de garde de manière à garantir le développement harmonieux de tous les enfants ?

24 Enfin, en novembre 2024, j'ai partagé ma réflexion sur certains enjeux de développement durable en lien avec le rapport d'audit intitulé *Réussite éducative des élèves autochtones*. Dans ces observations, j'ai montré qu'une éducation qui met en valeur les patrimoines culturels autochtones est susceptible de contribuer à la réussite éducative des élèves autochtones, ce qui peut engendrer des retombées sociales et économiques bénéfiques tant pour les peuples autochtones que pour l'ensemble de la société. Au terme de mes observations, j'ai formulé une question qui devrait retenir l'attention des décideurs.

Question pour les décideurs

De quelle manière l'éducation, en tant que véhicule de transmission des patrimoines culturels autochtones, peut-elle contribuer :

- au mieux-être socioéconomique des peuples autochtones ?
- à la recherche de solutions aux enjeux environnementaux ?

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

25 En décembre 2024, le Vérificateur général et la commissaire au développement durable ont déposé à l'Assemblée nationale le rapport intitulé *Suivi des recommandations 2023-2024*.

26 Nous y donnons notamment certaines précisions sur les actions qui étaient prévues par les ministères et organismes afin d'appliquer les recommandations formulées à leur intention, mais qui n'ont pas été réalisées.

27 Il ressort de mon suivi de l'application de 71 recommandations formulées dans 9 rapports d'audit de performance publiés par le commissaire au développement durable de juin 2018 à juin 2022 que 68 % d'entre elles étaient appliquées ou avaient donné lieu à des progrès satisfaisants.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

29 Le **chapitre 2** porte sur les aires protégées nécessaires à la conservation de la biodiversité. Il vise à répondre à l'obligation de la commissaire au développement durable de faire part annuellement de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable*. La perte de la biodiversité est un enjeu qui touche le Québec et des efforts doivent être consentis pour établir un réseau significatif d'aires protégées. En 2024, ce réseau représentait près de 17 % de la superficie du territoire québécois. Nos travaux démontrent que le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) n'a pas accompli plusieurs actions nécessaires pour assurer la protection, la mise en valeur et la surveillance d'une grande majorité de la superficie des territoires inscrits au registre des aires protégées. Il tarde entre autres à faire les démarches pour que des territoires obtiennent un statut de protection permanent. De plus, il a privilégié l'atteinte de la cible de 17 % d'aires protégées en 2020 sans prendre suffisamment en compte la représentativité ainsi que la connectivité écologique des territoires. Par ailleurs, il n'informe pas adéquatement sur la composition du réseau, car il ne spécifie pas la proportion des aires protégées de façon permanente (4 %) et provisoire (13 %). Enfin, le MELCCFP n'a pas établi de vision claire ni de balises suffisantes pour concrétiser les objectifs du Plan d'action 2024-2028 du Plan nature 2030 vers l'atteinte de la cible de 30 % d'aires protégées pour 2030.

30 Le **chapitre 3** présente un audit de performance sur les forêts et l'adaptation aux changements climatiques. Plusieurs éléments perturbent actuellement les écosystèmes forestiers et continueront de le faire, notamment l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des perturbations naturelles (ex. : feux de forêt). Dans ce contexte, le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) doit assurer un aménagement durable des forêts afin de favoriser la pérennité des avantages socioéconomiques et des services écologiques qu'elles offrent. Or, nos travaux démontrent plusieurs lacunes à cet égard. D'abord, le MRNF n'a pas mis à jour la Stratégie d'aménagement durable des forêts publiée en 2015, et n'a pas encore publié sa stratégie d'adaptation aux changements climatiques, qui est en cours d'élaboration depuis 2016. De plus, la planification forestière, telle qu'elle est réalisée, met une pression supplémentaire sur la forêt et pourrait affecter sa durabilité. Par exemple, les effets futurs des changements climatiques sont peu pris en considération a priori. Finalement, le MRNF a peu ajusté ses pratiques forestières afin d'augmenter la résilience de la forêt. En fait, 77 % des régions attendent les résultats de travaux initiés en 2018 visant à établir les vulnérabilités des forêts aux changements climatiques pour pouvoir se mettre en action.

31 Le **chapitre 4** porte sur le verdissement des milieux urbains, qui vise à renforcer la résilience de leur population face à l'aléa de la chaleur, c'est-à-dire face aux effets de la chaleur amplifiée par les changements climatiques (ex. : augmentation de la fréquence et de l'intensité des vagues de chaleur). Le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) finance des actions contribuant au verdissement. Nos travaux font ressortir qu'il n'est pas assuré que les actions gouvernementales contribuant au verdissement des milieux urbains permettent de renforcer la résilience de leur population face à l'aléa de la chaleur, et évitent d'accentuer les inégalités ou, mieux encore, contribuent à les réduire. Par exemple, des projets de verdissement totalisant 56,5 millions de dollars ont été financés par le FECC, mais le MELCCFP ne s'est pas assuré que ces projets seraient réalisés dans les zones où les personnes vulnérables sont les plus à risque d'être affectées par l'aléa de la chaleur. De plus, l'information exigée par le MELCCFP et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation pour mesurer les résultats des projets de verdissement financés par le FECC est insuffisante. Enfin le MELCCFP ne coordonne pas efficacement la réalisation des projets de verdissement et ne contribue donc pas de façon optimale à l'adaptation des milieux urbains à l'aléa de la chaleur.

32 Le **chapitre 5** est une étude qui concerne le territoire nordique. Ce territoire est affecté par les changements climatiques de façon plus rapide que le reste du Québec. Les effets de ces changements ont de nombreuses conséquences négatives pour les écosystèmes, l'environnement bâti, les activités socioéconomiques et la santé des populations. Ainsi, ils accentuent plusieurs des enjeux qui sont déjà présents sur ce territoire et peuvent également engendrer de nouvelles possibilités pour son développement. Dans ce contexte, il est essentiel d'en assurer un développement durable. Notre étude présente un portrait sommaire du territoire nordique ainsi que trois observations qui sont à prendre en considération pour le développement durable de ce territoire. Ces observations concernent d'une part certains enjeux propres au territoire nordique accentués par les changements climatiques, tels ceux liés à la biodiversité, aux activités minières et au logement, et d'autre part les modèles de gouvernance distincts découlant de droits issus de conventions et d'ententes avec des nations autochtones, ainsi que la contribution des interventions de la Société du Plan Nord à la coordination de l'action gouvernementale. En lien avec ces observations, nous avons identifié des questions qui devraient retenir l'attention des décideurs.