



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire au développement durable
Hiver 2013

Application de la *Loi sur le développement durable*: 2012

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectif des travaux

La mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable* arrive à une étape charnière. Les parlementaires auront alors un rôle important à jouer afin d'orienter les actions que le gouvernement devra entreprendre pour donner un second souffle à la démarche de développement durable.

Le présent chapitre vise à alimenter la réflexion sur le sujet. D'abord, nous rappelons les principaux constats formulés à ce jour par le commissaire au développement durable sur la démarche gouvernementale. Ensuite, nous présentons une analyse préliminaire des exercices d'évaluation actuellement menés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). Enfin, nous exposons certaines initiatives jugées intéressantes en matière de développement durable observées ailleurs dans le monde.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Observations et commentaires

Nous présentons ci-dessous un résumé des observations et des commentaires énoncés dans ce chapitre.

Bien que la *Loi sur le développement durable* prévoit la plupart des éléments requis pour une mise en œuvre efficace de la démarche, la qualité des outils et des moyens utilisés n'a pas répondu à nos attentes. Au fil des ans, nous avons exprimé notre accord et notre engagement à l'égard des objectifs de la loi. Toutefois, nous avons formulé plusieurs constats concernant les outils et les moyens employés pour mettre en œuvre la démarche. Ces constats ont porté notamment sur la stratégie gouvernementale, les indicateurs de développement durable, les plans d'action des entités assujetties à la loi ainsi que les mécanismes de reddition de comptes et de coordination interministérielle.

Nous estimons qu'il pourra être difficile, à partir des exercices d'évaluation actuellement menés par le MDDEFP, de dresser un portrait complet et intégré de la démarche. Les exercices d'évaluation porteront sur l'application de la loi, sur la mise en œuvre de la stratégie et sur l'état de situation du développement durable au Québec. Il y a un risque que les informations qui en découleront ne permettent pas d'établir clairement dans quelle mesure les ressources investies dans la démarche ont contribué à modifier le cadre de gestion gouvernemental pour tendre vers un développement plus durable de la société.

Nous présentons certaines initiatives intéressantes recensées ailleurs dans le monde en matière de développement durable. Bien que chacune des administrations étudiées ait ses particularités, nous constatons des points communs dans leurs façons de faire, lesquels pourraient inspirer le Québec et contribuer à améliorer la démarche actuelle : la structure de gouvernance, la participation des parties prenantes, l'implantation d'instruments économiques de même que la mesure de la performance et la reddition de comptes.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Observations et commentaires	8
2.1 Démarche gouvernementale : rappel des constats	8
Stratégie gouvernementale	
Indicateurs de développement durable	
Plan d'action	
Reddition de comptes	
Consultation publique	
Coordination interministérielle et cohérence des actions à long terme	
2.2 Évaluation de la mise en œuvre de la loi	12
Exercices d'évaluation du ministère	
Bilan du commissaire au développement durable	
2.3 Initiatives en matière de développement durable	15
Gouvernance	
Orientations et stratégies	
Instruments économiques	
Mesure de la performance	
Conclusion	

1 Mise en contexte

L'article 43.1 de la *Loi sur le vérificateur général* stipule que le commissaire au développement durable prépare au moins une fois par année, sous l'autorité du vérificateur général, un rapport dans lequel il fait part, dans la mesure qu'il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable*.

1 Chaque année, le **commissaire au développement durable** présente ses constatations et ses recommandations sur la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. À ce jour, il a notamment commenté la stratégie gouvernementale, les indicateurs de développement durable, les plans d'action des entités assujetties à la loi et les mécanismes de reddition de comptes.

2 La mise en œuvre de la loi arrive à une étape charnière. Les parlementaires auront alors un rôle important à jouer afin d'orienter les actions que le gouvernement devra entreprendre pour donner un second souffle à la démarche de développement durable.

3 Le gouvernement mènera, au cours des prochains mois, différents exercices d'évaluation afin de réviser la stratégie et de bonifier l'ensemble de la démarche gouvernementale. De notre côté, nous prévoyons déposer, au cours de la prochaine année, un rapport de vérification visant à apprécier les effets réels de la démarche sur les pratiques de gestion des entités gouvernementales.

4 Entre-temps, nous croyons important de faire le point sur la situation observée jusqu'ici concernant la mise en œuvre de la loi ainsi que sur les exercices d'évaluation en cours. Cette information permettra d'alimenter la réflexion et les travaux des parlementaires et des entités.

Objet de la *Loi sur le développement durable*

5 La *Loi sur le développement durable* a pour objet d'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. Elle comporte également des objectifs particuliers :

- intégrer davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration afin de réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable ;
- assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable ;
- favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière.

Selon l'article 3 de la *Loi sur le développement durable*, l'Administration comprend le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères de même que les organismes et les entreprises du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

Rôles et responsabilités

6 Toutes les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* doivent contribuer à sa mise en œuvre. Des responsabilités particulières sont attribuées au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP).

MDDEFP Il a pour mission d'assurer la protection de l'environnement, de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable et de promouvoir le respect, particulièrement dans leur volet environnemental, des principes de développement durable auprès de l'Administration et du public.

En vertu de la *Loi sur le développement durable*, il a pour fonctions de :

- promouvoir un développement durable en favorisant la concertation et la cohésion pour harmoniser les diverses interventions en la matière ;
- coordonner les travaux des ministères relativement à la stratégie de développement durable et ceux relatifs aux indicateurs de développement durable ;
- coordonner les travaux visant l'élaboration des bilans périodiques sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale ;
- faire un rapport sur l'application de la loi au plus tard en avril 2013 ;
- améliorer les connaissances et analyser les expériences existant ailleurs en matière de développement durable ;
- conseiller le gouvernement et fournir son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie ainsi que le respect et la mise en œuvre des principes de développement durable.

Entités assujetties En vertu de la *Loi sur le développement durable*, elles ont pour fonctions de collaborer à l'application de la loi et à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de différentes façons, notamment les suivantes :

- communiquer au MDDEFP les renseignements nécessaires à l'élaboration, à la révision ou au bilan de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable, y compris quant aux indicateurs ou aux autres mécanismes de suivi et de reddition de comptes ;
- rendre public un document qui précise les objectifs particuliers qu'elles entendent poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie gouvernementale ;
- faire état dans le rapport annuel des activités :
 - des objectifs particuliers qu'elles se sont fixés ;
 - des différentes activités ou interventions réalisées ou non durant l'année pour atteindre les objectifs ;
 - des mesures prises à la suite de la réception de commentaires ou de recommandations formulés par le commissaire au développement durable.

2 Observations et commentaires

7 Le contenu du présent chapitre s'articule autour de trois axes, soit un rappel des principaux constats formulés par le commissaire au développement durable sur la démarche gouvernementale, une analyse préliminaire des exercices d'évaluation actuellement menés par le MDDEFP et une présentation d'initiatives intéressantes en matière de développement durable observées ailleurs dans le monde.

2.1 Démarche gouvernementale : rappel des constats

8 Depuis le premier rapport du commissaire publié en 2007-2008, nous avons exprimé à maintes reprises notre accord et notre engagement à l'égard des objectifs de la *Loi sur le développement durable*. Nous croyons toujours à la pertinence de celle-ci pour une mise en œuvre efficace de la démarche. En plus de définir 16 principes et d'en exiger la prise en compte, la loi prévoit :

- une stratégie gouvernementale permettant de regrouper les acteurs autour d'objectifs communs ;
- des indicateurs de mesure ;
- un plan d'action de chacune des entités assujetties, qui les engage à contribuer à l'atteinte des objectifs de la stratégie ;
- des mécanismes de suivi, de reddition de comptes et de révision de la démarche ;
- une volonté explicite de consulter la population aux étapes clés de la démarche afin qu'elle se l'approprie et qu'elle participe à sa mise en œuvre ;
- la désignation d'un ministère responsable de coordonner la démarche et d'assurer la cohérence des actions au fil du temps.

9 De façon générale, les entités ont respecté les exigences de la loi en ce qui a trait au développement des moyens et des outils prévus pour sa mise en œuvre. Par contre, la manière dont ceux-ci se sont concrétisés n'a pas répondu à nos attentes ni permis à l'Administration de tendre vers la finalité de la loi. Il est donc important de garder à l'esprit les constats que nous avons formulés dans nos rapports antérieurs, afin d'en tenir compte et de bonifier les façons de faire lors du prochain cycle de la démarche. C'est pourquoi nous les rappelons dans les sections qui suivent.

Stratégie gouvernementale

10 L'utilité première d'une stratégie est de déterminer les priorités d'intervention pour faire évoluer la situation actuelle vers celle recherchée. Selon la loi, la stratégie de développement durable est la pièce maîtresse guidant

l'ensemble des actions des entités assujetties. Elle doit exposer la vision, les enjeux, les orientations et les objectifs poursuivis par l'Administration en matière de développement durable.

11 La *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* est demeurée un document d'orientation qui ne permet ni de cibler les résultats attendus ni de vérifier la performance du gouvernement à son égard au fil des ans.

12 Les constats que nous avons formulés mettaient principalement en lumière les éléments suivants :

- une insuffisance d'information sur la situation de départ et celle visée en matière de développement durable, ce qui ne permet pas de déterminer clairement les défis que l'Administration doit relever pour atteindre les objectifs énoncés ;
- un manque de clarté quant aux enjeux prioritaires de la société en matière de développement durable ;
- l'élaboration d'objectifs généraux qui ne sont ni quantifiés ni accompagnés d'un échéancier de réalisation ;
- une absence d'identification des entités particulièrement concernées par chacun des objectifs énoncés dans la stratégie étant donné leur mission.

13 En somme, la stratégie n'a pas permis de faire des choix essentiels à l'orientation du développement de la société pour les prochaines années et de centrer les actions des entités sur les priorités ainsi établies.

Indicateurs de développement durable

14 Pour s'améliorer, il faut se mesurer. À cette fin, la loi prévoyait l'élaboration d'une première liste d'indicateurs de développement durable afin de surveiller et de mesurer les progrès réalisés au Québec en la matière. Cette liste a été adoptée en décembre 2009. Dans notre rapport de 2009-2010, nous l'avons analysée et formulé plusieurs commentaires.

15 D'abord, l'établissement de la première liste d'indicateurs n'a pas été précédé d'une détermination claire des enjeux prioritaires à l'égard du développement de la société québécoise. Il aurait été important que ces enjeux soient compris par l'ensemble de la population, celle-ci ayant un rôle important à jouer dans le virage nécessaire énoncé dans la *Loi sur le développement durable*.

16 Ensuite, le choix des indicateurs et l'élaboration de la stratégie n'ont pas été suffisamment arrimés, ce qui a rendu difficile l'établissement de liens entre les objectifs de la stratégie et les indicateurs retenus. Pourtant, la stratégie n'a de valeur que dans la mesure où elle contribue à traiter des enjeux prioritaires de la société, lesquels doivent se traduire dans les indicateurs sélectionnés.

17 Enfin, nous nous étions interrogés sur la valeur de plusieurs des indicateurs retenus pour mesurer les progrès réalisés en matière de développement durable. Par exemple, certains indicateurs variaient peu au fil des ans, alors que d'autres ne traitaient que d'un angle limité de la question, ce qui est encore le cas aujourd'hui.

Plan d'action

18 Le plan d'action est l'outil privilégié par la loi pour concrétiser la démarche de développement durable au sein des entités assujetties. Ces dernières ont respecté les exigences en ce qui concerne le contenu de leur plan d'action. Cependant, dans notre rapport de 2009-2010, nous avons soulevé de forts doutes quant à la valeur ajoutée de l'ensemble de ces plans pour la mise en œuvre de la stratégie.

19 Parmi les lacunes observées, nous avons fait état du grand déséquilibre qui existait dans l'appropriation de chacun des objectifs énoncés dans la stratégie. Certains des objectifs, qui ont été peu retenus par les entités, se rapportent aux défis parmi les plus difficiles, mais aussi parmi les plus importants à relever pour le gouvernement. À titre d'exemple, nous avons mentionné l'objectif ayant trait à l'amélioration du bilan démographique et celui portant sur l'accroissement du niveau de vie. Dans les faits, les entités ont privilégié dans leur plan d'action les objectifs de la stratégie qui cadraient déjà avec leurs activités traditionnelles et qui n'exigeaient que très peu de changements dans leurs façons de faire.

20 Par ailleurs, dans bien des cas, il était difficile de saisir les liens entre les actions que les entités ont retenues dans leur plan et les objectifs de la stratégie. Nous nous étions donc interrogés sur la pertinence de plusieurs de ces actions.

21 Nous avons également soulevé la faible utilité des indicateurs inclus dans les plans d'action pour démontrer la contribution de ces plans à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale, les indicateurs étant davantage orientés sur les moyens utilisés que sur les effets obtenus.

Reddition de comptes

22 Comme nous l'avons présumé, les lacunes relevées dans les outils développés pour mettre en œuvre la *Loi sur le développement durable* ont eu un impact sur la qualité de la reddition de comptes des entités. Notre analyse a démontré les limites de cet exercice pour apprécier les résultats concrets de la mise en œuvre des plans d'action et leur contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale.

Consultation publique

23 La *Loi sur le développement durable* prévoit la participation de la population à des étapes clés de la démarche, afin qu'elle soit associée à la détermination des enjeux et des priorités quant au développement de la société. Ainsi, la stratégie et les indicateurs doivent faire l'objet d'une consultation publique, notamment en vue d'enrichir le contenu des documents et de favoriser la mise en œuvre de la démarche.

24 Sur la forme, les exigences de la loi ont été respectées. En plus des travaux visant la concertation des parties prenantes qu'il a réalisés, le gouvernement a tenu une consultation publique, tant sur la stratégie gouvernementale que sur la première liste d'indicateurs. Cependant, la façon de faire du MDDEFP n'a pas véritablement permis d'atteindre les objectifs liés à de tels exercices de consultation. En effet, le peu de documentation et d'explications fournies à la population pour qu'elle s'approprie la démarche, les courts délais accordés pour favoriser sa participation et le peu de rétroaction sur les suggestions reçues ont affaibli l'utilité du processus.

Coordination interministérielle et cohérence des actions à long terme

25 La considération des dimensions économique, sociale et environnementale dans le traitement des enjeux prioritaires pour le développement de la société requiert une approche horizontale et multidisciplinaire de même que la participation de nombreux intervenants de l'Administration et de la société civile. Ces défis ne peuvent être relevés par des entités travaillant en silo et se limitant à réaliser leur mission dans une perspective à court terme.

26 La difficulté de l'Administration à mettre en place une coordination interministérielle efficace est la cause de plusieurs des lacunes soulevées dans les missions de vérification menées par le commissaire sur différents enjeux et peut expliquer que l'on s'éloigne de l'esprit de la *Loi sur le développement durable*. Nous avons illustré cette difficulté dans les vérifications portant notamment sur la démographie, la biodiversité et les changements climatiques. Bien que toutes les entités se sentent interpellées d'une certaine façon par le traitement de tels enjeux, aucune n'est suffisamment responsable de la cohérence des actions mises en œuvre et de l'atteinte des objectifs gouvernementaux.

27 De plus, les défis associés aux enjeux de développement de la société sont très grands ; ils nécessitent des efforts constants et structurés pour parvenir à les relever. Les entités consacrent beaucoup d'efforts afin d'élaborer des plans d'intervention ambitieux, mais ces efforts s'avèrent beaucoup plus modestes lorsqu'il est temps de passer à l'acte.

28 Certains de nos rapports précédents, notamment ceux sur la production agricole, la planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal, le développement minier et le gaz de schiste, ont illustré le manque de clarté de la vision gouvernementale et la difficulté de l'Administration à maintenir la cohérence des actions au fil du temps. Cette situation compromet l'efficacité des moyens mis en œuvre pour relever les nombreux défis qui se présentent.

2.2 Évaluation de la mise en œuvre de la loi

29 La *Loi sur le développement durable* stipule que le MDDEFP doit transmettre au gouvernement un rapport sur son application au plus tard en avril 2013, soit sept ans après son entrée en vigueur. Elle exige aussi une révision de la stratégie gouvernementale cinq ans après son adoption, et un report de deux années au maximum est possible. Au même moment, le ministère doit dresser un état de situation du développement durable au Québec à partir des indicateurs de développement durable.

30 Le MDDEFP et les entités assujetties ont planifié leurs travaux de façon à produire les documents pour répondre aux exigences de la loi. Plusieurs d'entre eux sont attendus au cours des prochains mois. Voici l'ensemble des documents associés à la mise en œuvre de la loi accompagnés de leur échéance.

Livrables	MDDEFP	Entités assujetties
<i>Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013</i>	Décembre 2007	
Plan d'action de développement durable		Au plus tard en mars 2009
Reddition de comptes sur le plan d'action		Dans le rapport annuel des activités
Rapport sur l'application de la <i>Loi sur le développement durable</i>	Avril 2013	
Rapport quinquennal sur la stratégie	Novembre 2013	
État de situation du développement durable au Québec à l'aide des indicateurs de développement durable	Janvier 2014	
Révision de la stratégie	Novembre 2014	

31 Les exercices d'évaluation menés dans les prochains mois nécessiteront du temps et des efforts significatifs de la part du MDDEFP, mais également de l'ensemble des entités qui seront appelées à y contribuer. Nous nous attendons donc à ce qu'ils s'avèrent utiles aux prises de décision ultérieures des autorités gouvernementales et des parlementaires.

32 Dans un contexte de finances publiques limitées, il est primordial de rendre compte des actions posées et des ressources investies, mais également de démontrer les effets concrets de ces actions sur l'atteinte des objectifs de la loi. En outre, une reddition de comptes rigoureuse exige qu'une évaluation complète de tous les volets de la démarche soit effectuée. Sur la base du plan de travail du MDDEFP présenté au Comité interministériel du développement durable en septembre 2012, nous estimons qu'il pourra être difficile de dresser un portrait complet et intégré de la démarche.

33 D'une part, les exercices d'évaluation seront menés séparément et les résultats seront obtenus à des moments différents. Comment les décideurs et les différentes parties prenantes pourront-ils apprécier l'efficacité des moyens mis en œuvre pour appliquer la loi sans connaître les résultats de la stratégie, qui ne seront présentés que plusieurs mois plus tard selon l'échéancier actuel ?

34 D'autre part, après avoir examiné plus en détail le plan de travail du ministère lié à chacun des exercices d'évaluation, nous craignons que les limites de ceux-ci empêchent le ministère de mesurer les effets concrets de la loi sur la gestion gouvernementale. Nous expliquons ci-après notre point de vue quant aux exercices d'évaluation entrepris par le ministère et nous présentons sommairement les travaux portant sur la mise en œuvre de la loi que nous mènerons dans les prochains mois afin de bonifier l'information disponible.

Exercices d'évaluation du ministère

35 D'abord, le MDDEFP projette de déposer un rapport sur l'application de la loi d'ici avril 2013. Selon son plan de travail, ce rapport devrait évaluer de quelle manière la loi a permis de concourir à l'atteinte de ses objectifs principaux de même que la concordance des moyens, des mécanismes et des outils développés pour favoriser l'application de la loi et de ses dispositions. Toutefois, le ministère indique qu'il ne cherchera pas à évaluer la qualité et les effets des moyens développés, ce qui diminuera significativement l'utilité de l'exercice.

36 Ensuite, le ministère prévoit déposer au gouvernement en novembre 2013 un rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale. Dans notre rapport de 2011-2012, nous avons exprimé nos préoccupations quant à l'utilité des bilans annuels sur la mise en œuvre de la stratégie. Quatre ans après l'adoption de celle-ci, il était très difficile, à partir des informations contenues dans ces bilans, d'apprécier de manière objective dans quelle mesure les 29 objectifs de la stratégie étaient en voie d'être atteints.

37 Étant donné l'utilité limitée des informations accumulées et diffusées dans les bilans annuels, nous avons des appréhensions quant à la capacité du ministère à démontrer clairement et objectivement, dans son rapport quinquennal, les progrès réalisés pour chacun des objectifs de la stratégie et la réelle contribution de cette dernière à l'avancement de la démarche, le cas échéant.

38 Enfin, après la publication de son rapport quinquennal, le MDDEFP prévoit publier un état de situation du développement durable au Québec. Selon son plan de travail, cet état de situation se basera principalement sur l'évolution des indicateurs contenus dans la liste adoptée en décembre 2009. Dans notre rapport de 2009-2010, nous avons expliqué que la pertinence des indicateurs retenus pour apprécier l'évolution de la situation du développement durable dans la société québécoise paraissait faible. C'est pourquoi nous avons peu d'espoir quant à la valeur et à l'utilité des informations qui découleront de cet état de situation.

39 Prévue d'ici la fin de l'année 2014, la révision de la stratégie engagera le gouvernement pour les années à venir. À l'aube de cette révision, une information complète et précise concernant les effets réels de la stratégie sur les progrès de l'Administration et de la société en matière de développement durable s'avère un préalable essentiel à une prise de décision éclairée.

40 Les résultats des exercices d'évaluation risquent d'avoir les mêmes limites que celles soulevées dans des rapports de vérification précédents, par exemple dans celui portant sur le *Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques*. D'une part, le ministère rend compte des activités réalisées pour mettre en œuvre un plan d'action. D'autre part, il dresse un état de situation global à un moment donné, mais sans déterminer dans quelle mesure les actions énoncées dans ce plan ont réellement contribué à l'évolution de la situation observée. Par conséquent, il est impossible de démontrer si les ressources investies apportent une réelle valeur ajoutée.

Bilan du commissaire au développement durable

41 Nous effectuons actuellement des travaux de vérification auprès de certaines entités afin d'apprécier les effets réels de la démarche de développement durable sur leurs pratiques de gestion.

42 Nous visons notamment à évaluer le degré de cohérence des actions des entités par rapport à la finalité visée par la *Loi sur le développement durable*. Nous nous intéressons entre autres à la sensibilisation des gestionnaires aux enjeux de développement durable et à la prise en compte des principes de la loi.

43 Ces travaux visent à présenter des informations complémentaires à celles que le MDDEFP rendra accessibles aux autorités gouvernementales et aux parlementaires.

2.3 Initiatives en matière de développement durable

44 Dans le but de contribuer à la réflexion des décideurs, nous avons réalisé, en collaboration avec des spécialistes du domaine, une analyse de cinq administrations qui présente des initiatives intéressantes en matière de développement durable au cours des dernières années.

45 Ces administrations ont été choisies en fonction du degré de maturité de leur démarche et de la diversité des moyens qu'elles ont utilisés pour intégrer le développement durable. Ainsi, les pratiques de quatre pays et d'une ville ont été étudiées plus en détail, soit l'Autriche, la France, la Norvège, la République de Corée et la Ville de Copenhague.

46 L'objectif de cet exercice était de mettre en évidence des initiatives qui démontrent un bon potentiel de résultats et de présenter des tendances émergentes. Ces initiatives et ces tendances ont été dégagées au moyen d'un cadre d'analyse basé sur les axes et les thèmes suivants.

Axes	Thèmes
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none">■ Structure de gouvernance■ Répartition des rôles et des responsabilités■ Intégration des parties prenantes■ Processus de révision et de suivi
Orientations stratégiques	<ul style="list-style-type: none">■ Élaboration de la stratégie■ Choix des orientations■ Participation des parties prenantes
Instruments	<ul style="list-style-type: none">■ Mise en œuvre de la stratégie■ Encadrement économique et réglementaire■ Mesure de la performance et reddition de comptes

47 L'analyse démontre la grande diversité des démarches développées par les cinq administrations en raison de leur contexte particulier. Au-delà des différences, nous constatons que ces démarches ont certains points communs, lesquels pourraient inspirer le Québec et contribuer à améliorer la démarche actuelle. Ces points sont les suivants :

- une structure de gouvernance forte et transversale, dirigée par un organe unique et proche du pouvoir, en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile ;
- la participation des parties prenantes au choix des orientations et à l'élaboration d'une stratégie de développement durable ;

- l'implantation d'instruments économiques pour renforcer la mise en œuvre de la stratégie ;
- une mesure de la performance rigoureuse et une reddition de comptes périodique sur l'application de la stratégie.

48 Les prochaines sections reprennent ces quatre éléments. Des exemples tirés de l'analyse illustrent les situations observées. Il est important de préciser que l'analyse présentée n'est pas une liste exhaustive des bonnes pratiques en matière de développement durable, mais plutôt la description de certaines initiatives intéressantes recensées dans les cinq administrations examinées.

Gouvernance

49 Les cinq administrations étudiées ont toutes confié la coordination de leur stratégie de développement durable à un organe de gouvernance unique, qui s'est vu attribuer un rôle important. Celui-ci a suffisamment d'autorité pour susciter l'engagement des parties prenantes. En effet, son rôle consiste notamment à coordonner le travail de l'ensemble des intervenants afin que ces derniers alignent leurs politiques sur la stratégie retenue. L'exemple du Comité présidentiel sur l'économie verte¹, mis en place par la République de Corée, illustre ce point.

République de Corée – Comité présidentiel sur l'économie verte

Fonctionnement	La gestion et la coordination de la stratégie de développement durable incombent au Comité présidentiel sur l'économie verte. Coprésidé par le premier ministre et un gestionnaire du secteur privé, ce comité rend des comptes au président de la République. Il est composé de membres du gouvernement (14) et de représentants du secteur privé (34), nommés par le président. Les responsabilités du Comité sont définies au sein de la loi-cadre sur l'économie verte.
----------------	---

Sous-comités	Le Comité se divise en quatre sous-comités, dont chacun est responsable d'un des éléments suivants : <ul style="list-style-type: none">▪ élaborer la stratégie et les politiques ;▪ suivre la mise en œuvre des politiques en matière d'innovation ;▪ suivre la mise en œuvre des politiques en matière de changements climatiques ;▪ suivre la mise en œuvre des politiques en matière d'infrastructures.
--------------	---

50 L'organe de gouvernance peut être appelé à assumer trois types de responsabilités, soit l'élaboration de la stratégie, la mise en œuvre du plan d'action et le suivi de la performance. Dans les cas étudiés, il en exerce au moins deux.

1. Pour faciliter la lecture, nous avons traduit librement le nom des organisations, des titres et des documents des cinq administrations étudiées, à l'exception de la France.

51 Le secteur privé joue également un rôle important. L'intégration des acteurs du secteur privé dans la mise en œuvre du développement durable favorise une meilleure application des politiques publiques par les entreprises privées. Le fonctionnement du Conseil des entreprises autrichiennes sur le développement durable illustre ce type de partenariat.

Autriche – Conseil des entreprises autrichiennes sur le développement durable

Mandat et rôle	Organisation privée qui travaille à promouvoir la responsabilité sociale auprès des entreprises autrichiennes, le Conseil regroupe près de 280 entreprises membres provenant de toutes les provinces autrichiennes. Il est financé principalement par ces entreprises et, dans une moindre mesure, par le gouvernement autrichien et les associations sectorielles. Le rôle du Conseil est de favoriser l'échange de bonnes pratiques par l'intermédiaire de conférences et de tables rondes. Les entreprises bénéficient ainsi de l'expérience de leurs pairs. De plus, le Conseil offre une forme d'accompagnement aux petites et moyennes entreprises afin de les aider à mettre en place leur démarche relative à la responsabilité sociale.
Composition du conseil d'administration	Le conseil d'administration est composé de gestionnaires d'entreprises privées ainsi que de représentants du ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Protection du consommateur et de l'Association des industries autrichiennes.
Groupes de travail	Des groupes de travail sont également mis sur pied afin d'approfondir des thématiques telles que l'approvisionnement responsable ou le respect des droits de l'homme. Ils sont composés de représentants d'entreprises privées et de membres de la société civile.

Orientations et stratégies

52 Les orientations stratégiques choisies par les cinq administrations étudiées traitent d'enjeux similaires. Parmi les orientations récurrentes, on trouve notamment les suivantes :

- les changements climatiques ;
- la gestion des ressources ;
- l'éducation, la recherche et l'innovation.

53 Des orientations émergentes ont également été recensées, dont les suivantes :

- la responsabilité intergénérationnelle ;
- le développement des technologies vertes ;
- la mobilité durable.

54 La Norvège, l'Autriche et la France ont choisi plusieurs orientations stratégiques afin d'encadrer leur démarche de développement durable. La Ville de Copenhague et la République de Corée, quant à elles, ont structuré

leur stratégie et leur plan d'action autour d'une orientation principale qui est associée au concept de l'économie verte. Voici ce que fait la République de Corée à cet égard.

République de Corée – stratégie de croissance verte à faible intensité en carbone

Objet	En 2008, la République de Corée a implanté une stratégie de croissance verte à faible intensité en carbone. Son objectif est de faire de ce pays l'un des cinq pays les plus durables d'ici 2050. Cette stratégie est structurée autour du développement des technologies vertes.
Objectifs principaux	La stratégie vise à : <ul style="list-style-type: none"> ■ réduire les émissions de gaz à effet de serre tout en augmentant la sécurité énergétique ; ■ créer de nouveaux moteurs de développement grâce au secteur des technologies vertes ; ■ tendre vers une société plus respectueuse de l'environnement et qui soit durable.

⁵⁵ La participation des parties prenantes s'avère un facteur important dans le choix des priorités. Elles peuvent intervenir lors de l'élaboration de la stratégie. Par exemple, lorsqu'elle a révisé la sienne, la Norvège a effectué une revue critique de celle-ci à l'aide d'un panel d'experts étrangers. La France, quant à elle, a procédé à une vaste négociation publique pour choisir les orientations de sa stratégie nationale de développement durable (Grenelle Environnement).

⁵⁶ La consultation des parties prenantes externes est également encouragée tout au long de la mise en œuvre de la stratégie, et non seulement lors de son élaboration. La consultation ponctuelle des parties prenantes sert à recueillir leurs commentaires et à ajuster les différentes politiques et initiatives mises en place. La Ville de Copenhague mise sur la participation des parties prenantes, notamment grâce aux mécanismes suivants.

Copenhague – mécanismes de consultation

Groupes publics de réflexion	Coordonnés par la mairie, ces groupes rassemblent différents intervenants sur des sujets tels que la gestion de l'eau et les matières résiduelles.
Forum de discussion	Il s'agit d'un panel d'environ 1 000 citoyens, consultés par sondage en ligne selon les besoins de la Ville. La participation au panel est volontaire et renouvelée tous les ans. Ainsi, la Ville peut obtenir le pouls de la population dès qu'une initiative est mise en place.
Panel permanent composé d'une trentaine d'entreprises	Le maire de Copenhague consulte le panel deux fois par année afin de connaître l'avis d'entreprises de la région sur les nouvelles initiatives mises en place par la Ville.
Ateliers publics de réflexion sur l'innovation	L'objectif des ateliers est de récolter un maximum d'idées innovantes afin d'améliorer les conditions de vie des citoyens. Les idées qui y sont soumises sont triées et présentées à des organisations en recherche et développement pour évaluer leur faisabilité.

Instruments économiques

57 L'application du principe de responsabilité intergénérationnelle ou de celui du pollueur-payeur a favorisé l'instauration de certains instruments économiques. Ces derniers peuvent prendre différentes formes, telles que des cotisations investies dans des fonds ou des mesures fiscales. Ils représentent une source de revenus qui peut être utilisée pour promouvoir le développement durable. Depuis les années 1980, la Norvège a implanté divers instruments économiques, dont les suivants.

Norvège – instruments économiques

Taxes environnementales	La Norvège a un taux de taxation parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. En 2011, environ 35 taxes environnementales ont rapporté 11 milliards de dollars. En 2013, près de 80 % des émissions seraient réglementées, notamment au moyen de permis et de taxes.
Fonds de pension global du gouvernement	<p>Le Fonds est alimenté par les surplus de l'industrie pétrolière norvégienne. Ces surplus proviennent notamment du paiement des taxes, des frais relatifs aux permis d'exploitation de gisements ou d'exploration ou encore de la participation de l'État dans certaines sociétés semi-publiques.</p> <p>Le ministère des Finances a mis en place des lignes directrices et un comité en matière d'éthique afin d'encadrer les investissements du Fonds. Ces lignes directrices permettent notamment l'exclusion de certaines sociétés en raison de leurs pratiques non responsables.</p> <p>Le Fonds représente près de 1 % de la capitalisation boursière mondiale et gère un actif d'environ 500 milliards de dollars. C'est le deuxième fonds d'investissement souverain en importance dans le monde.</p>
Fonds fiduciaire pour la gestion des forêts	Le Fonds est une réserve obligatoire, dont le but est de fournir aux propriétaires forestiers les moyens d'assurer une gestion durable de leur territoire. Pour chaque transaction financière issue de l'exploitation de la forêt, une taxe est prélevée et déposée dans le Fonds, laquelle varie de 4 à 40 % en fonction de la taille de l'exploitation forestière. Les sommes déposées appartiennent aux propriétaires de terrains. Ceux-ci peuvent utiliser ces sommes uniquement pour des investissements à long terme, qui vont permettre la gestion durable ou le renouvellement de la forêt (planification, reboisement, etc.).

58 La plupart des administrations étudiées tendent à adopter des pratiques d’approvisionnement responsable. Pour encadrer ces pratiques et favoriser le développement de technologies vertes et de produits responsables, la République de Corée a défini, par l’intermédiaire du Conseil national des sciences et des technologies, ses priorités en matière d’investissements dans les technologies vertes et mis en place des outils d’accompagnement.

République de Corée – Conseil national des sciences et des technologies

Mandat et composition	Le Conseil est chargé de définir les priorités en matière d’investissements en recherche et développement, d’analyser leurs répercussions par domaine, de répartir le budget et de coordonner les actions des autres parties prenantes. Il est directement sous le contrôle du président de la République et sous la présidence du ministre de l’Éducation, des Sciences et des Technologies. Il est composé d’environ 140 personnes, dont 45 % sont des experts du secteur privé.
Résultats	Parmi les technologies recensées, le Conseil a sélectionné 27 technologies vertes qui ont été priorisées dans la stratégie gouvernementale.
Partenariat	L’Institut coréen de l’industrie et des technologies environnementales a mis en place une base de données répertoriant les produits et les services que le gouvernement considère comme responsables pour faciliter les démarches des organismes publics. De plus, il délivre une certification environnementale permettant de valoriser les différents produits auprès des consommateurs.

Mesure de la performance

59 Les administrations étudiées possèdent des indicateurs permettant de mesurer la performance de leur stratégie de développement durable. Ces indicateurs sont variés et découlent des différentes orientations stratégiques. Leur choix est très important. Le processus de sélection des indicateurs implique généralement la participation de plusieurs experts ou une consultation publique plus large.

60 Par exemple, une des administrations étudiées a défini deux catégories d’indicateurs. La première catégorie regroupe des indicateurs simplifiés ou accessibles, utilisés pour la reddition de comptes aux parties prenantes. Ceux-ci leur permettent d’avoir une bonne vue d’ensemble de la performance, tout en restant simples et compréhensibles. La seconde catégorie d’indicateurs, plus scientifiques, sert à faire un suivi précis sur des sujets clés. Ces indicateurs sont destinés aux experts et aux décideurs.

61 Par ailleurs, voici des exemples d'indicateurs utilisés par une ou plusieurs des administrations étudiées :

- la situation économique de la société (produit intérieur brut, revenus nets, etc.);
- l'empreinte environnementale (émissions de gaz à effet de serre, d'oxyde d'azote, etc.);
- la consommation de ressources (consommation d'énergie, part d'énergie renouvelable, etc.);
- l'éducation (niveau, taux de décrochage, etc.);
- la santé humaine (espérance de vie, taux de fécondité, etc.).

62 Une reddition de comptes régulière sur les indicateurs permet de mieux adapter la stratégie et d'ajuster les politiques en place. En Norvège, la reddition de comptes est réalisée tous les ans dans un rapport produit par le ministère des Finances et présenté au Parlement. Il revient toutefois à l'ensemble des ministères norvégiens de transmettre de l'information sur leur champ de compétence respectif. Cette information est compilée par le Bureau des statistiques.

Conclusion

63 La dernière section du chapitre a permis de faire ressortir des initiatives intéressantes entreprises par les cinq administrations étudiées. Les initiatives mises en œuvre par celles-ci le sont dans un contexte propre à chacune et ne peuvent pas toujours être reprises ailleurs intégralement. En effet, il n'y a pas de modèle unique pour mener avec succès une démarche vers un développement plus durable de la société. Cependant, de telles initiatives peuvent susciter ou alimenter la réflexion au Québec, à l'aube de la révision de la stratégie de développement durable qui guidera les actions des entités gouvernementales au cours des prochaines années.

