



COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RAPPORT

Rapport du Vérificateur général
du Québec à l'Assemblée nationale
pour l'année 2025-2026

Mai 2026

Cette publication
est rédigée par le



Québec

575, rue Jacques-Parizeau, bureau 300
Québec (Québec) G1R 2G4
Téléphone : 418 691-5900

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : www.vgq.qc.ca

Suivez-nous sur les médias sociaux



Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sur quelque support que ce soit des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2026

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-555-03451-8 (version PDF)



Québec, mai 2026

Madame Nathalie Roy
Présidente de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A3

Madame la Présidente,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai le privilège de vous transmettre le *Rapport de la commissaire au développement durable* de mai 2026. Ce dernier fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Christine Roy, FCPA auditrice

TABLE DES MATIÈRES

Introduction		1
 Chapitre 1	Observations de la commissaire au développement durable	3
 Chapitre 2	Regard sur les 20 ans de la <i>Loi sur le développement durable</i>	14
	<i>Bilan</i>	
 Chapitre 3	Efficacité de la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 – Fonds d’électrification et de changements climatiques	52
	<i>Audit de performance</i>	
 Chapitre 4	Minéraux critiques et stratégiques : développement responsable	108
	<i>Audit de performance</i>	
 Chapitre 5	Pérennité des infrastructures d’eau : aide et soutien aux municipalités – Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2025	160
	<i>Audit de performance</i>	

INTRODUCTION

En 2006, le législateur a institué la fonction de commissaire au développement durable. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la commissaire a, au 31 mars 2026, la responsabilité de soumettre à l'Assemblée nationale, au moins une fois par année, un rapport dans lequel elle fait part :

- de ses constats et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- de tout sujet qui découle de ses travaux d'audit ou d'enquête en matière de développement durable ;
- de ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration au sens de la *Loi sur le développement durable*, ainsi que par les autres organismes et établissements assujettis à cette loi ;
- de ses constatations et de ses recommandations ayant trait au Fonds d'électrification et de changements climatiques.

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*.

Le présent rapport fait part du résultat des travaux menés avant le 31 mars 2026. Chaque chapitre qu'il contient renferme les principales constatations et les conclusions afférentes à ces travaux, de même que des recommandations, s'il y a lieu. Le premier chapitre, lui, donne à la commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs aux travaux réalisés.



CHAPITRE 1

OBSERVATIONS DE LA COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	5
Éléments d'intérêt tirés des sujets abordés dans ce rapport.....	6
Mes observations sur certains sujets abordés dans les rapports d'audit de performance du Vérificateur général	9
Suivi des recommandations	12

INTRODUCTION

- 1 Le présent chapitre expose d'abord certains éléments d'intérêt tirés des sujets abordés dans ce rapport que je dépose à l'Assemblée nationale. En premier lieu, je reviens sur mon bilan concernant les 20 ans de la *Loi sur le développement durable*. Par la suite, je traite de mes trois rapports d'audit de performance intitulés respectivement *Efficacité de la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030*, *Minéraux critiques et stratégiques : développement responsable* et *Pérennité des infrastructures d'eau : aide et soutien aux municipalités*.
- 2 Enfin, 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 de mai 2021 à avril 2023.

ÉLÉMENTS D'INTÉRÊT TIRÉS DES SUJETS ABORDÉS DANS CE RAPPORT

Regard sur les 20 ans de la *Loi sur le développement durable* : bilan

- 3 Pour le vingtième anniversaire de la *Loi sur le développement durable* en 2026, il m'a paru primordial de porter un regard sur son application par l'Administration (incluant les ministères et organismes) compte tenu du rôle que cette loi a confié au commissaire, soit d'exercer des contrôles afin de renforcer l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable.
- 4 Je trouvais important, d'une part, de présenter un court bilan des travaux que le commissaire a réalisés au fil des ans sur la mise en œuvre du cadre de gestion instauré par la loi. J'estimais également nécessaire, d'autre part, d'attirer l'attention des parlementaires et de la population sur certaines préoccupations qui en découlent. Cette revue de nos travaux m'a permis de faire ressortir que les ministères et organismes devront consentir des efforts plus soutenus pour accélérer l'intégration du développement durable lorsqu'ils exercent leurs pouvoirs et leurs responsabilités.
- 5 Parmi les préoccupations soulevées, je ne peux passer sous silence les deux situations suivantes :
 - À l'égard de la reddition de comptes visant à favoriser l'imputabilité et la transparence de l'Administration en matière de développement durable, deux rapports clés n'ont pas été produits, alors qu'ils devaient être déposés à l'Assemblée nationale selon la loi. Le premier est le rapport quinquennal de mise en œuvre de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020. Le second est un rapport qui doit être présenté au gouvernement tous les 10 ans sur l'application de la loi et dont le dépôt était prévu pour avril 2023.
 - À titre de responsable de l'application de la *Loi sur le développement durable*, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) a informé les ministères et organismes, en décembre 2025, de l'entrée en vigueur immédiate d'allègements administratifs quant à l'application de la loi. Cependant, ces modifications vont à l'encontre des exigences gouvernementales en matière de planification du développement durable pour la période 2023-2028, qui sont demeurées inchangées à ce jour. Ces exigences visent à assurer l'efficacité de la démarche grâce à des pratiques communes de planification, de suivi des actions et de présentation des résultats des plans d'action, ainsi que de la mesure de leur performance.
- 6 Le chapitre 2 présente une réflexion plus complète à propos du bilan sur les 20 ans de la *Loi sur le développement durable*.

Efficacité de la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

7 Pour remplir mon obligation de faire part, au moins une fois par année, de mes constatations et recommandations à l'égard du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC), j'ai jugé nécessaire, cinq ans après la réforme de 2020, de réaliser un audit de performance afin de comprendre comment le MELCCFP s'y prend pour assurer une mise en œuvre efficace du Plan pour une économie verte 2030 et renforcer l'action climatique. Chaque année, le ministère ajoute, retire et modifie des actions financées par le FECC qui visent la mise en œuvre de ce plan, et ce, afin d'atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement.

8 J'ai d'abord illustré les processus mis en place par le MELCCFP notamment pour analyser et suivre une centaine d'actions en moyenne par année, prendre en compte les demandes et les orientations du gouvernement, suivre la fluctuation des sommes disponibles dans le FECC en cours d'année (ex. : variation des revenus issus du marché du carbone) et veiller à l'utilisation de ces sommes, lesquelles s'élèvent à plus d'un milliard de dollars par année.

9 Dans un tel contexte, j'estime que pour prendre régulièrement, et parfois même rapidement, des décisions à l'égard de la lutte contre les changements climatiques, il est essentiel de disposer d'une planification qui permet de visualiser la trajectoire à suivre pour orienter efficacement les décisions et offrir de la prévisibilité aux intervenants.

10 De plus, il est important qu'il y ait une documentation de qualité des décisions prises, non seulement aux fins de la réalisation de mes audits, mais également pour favoriser la transparence des décisions auprès de l'ensemble des intervenants internes et externes au MELCCFP, ainsi que pour améliorer son efficacité opérationnelle, notamment en conservant la mémoire organisationnelle et en évitant la duplication des efforts pour retrouver de l'information. Le chapitre 3 présente le résultat des travaux d'audit réalisés, les lacunes observées et les recommandations formulées pour les corriger.

Minéraux critiques et stratégiques : développement responsable

11 Le sujet des minéraux critiques et stratégiques m'apparaissait particulièrement intéressant à examiner pour diverses raisons. En effet, ces minéraux sont des ressources non renouvelables qui constituent un bien collectif pour les générations actuelles et futures. Le sous-sol du Québec en contient de nombreux tels que le cuivre, le graphite et le lithium. L'accroissement de la demande pour certains de ces minéraux essentiels à des secteurs industriels (ex. : santé et défense) et à diverses technologies (ex. : transition énergétique) a engendré davantage d'activités minières sur le territoire du Québec, parfois dans des régions moins familières avec ces activités.

12 Dans ces circonstances, il importe que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune veille à ce que les activités minières soient réalisées de façon responsable et à ce que ses interventions permettent de soutenir de façon efficace le développement des chaînes de valeur liées aux minéraux critiques et stratégiques. Les travaux d'audit révèlent la nécessité de déterminer quelles chaînes de valeur présentent les meilleures perspectives de développement économique pour le Québec. Ils démontrent également l'importance de soutenir le développement responsable des chaînes de valeur de minéraux critiques et stratégiques au moyen d'actions qui visent par exemple l'économie circulaire et la réduction de l'empreinte environnementale du secteur minier.

13 En outre, les enjeux d'acceptabilité sociale liés aux activités minières sont au cœur des travaux d'audit. Le chapitre 4 présente le résultat des travaux d'audit réalisés, les lacunes observées et les recommandations formulées pour les corriger.

Pérennité des infrastructures d'eau : aide et soutien aux municipalités

14 Ce rapport vise à répondre à mon obligation de faire part, au moins une fois par année, de mes constatations et recommandations à l'égard de l'application de la *Loi sur le développement durable*. Du point de vue du développement durable et des changements climatiques, le choix de réaliser un audit de performance sur les infrastructures municipales d'eau m'apparaissait inévitable. Nous savons tous que le traitement de l'eau est un processus essentiel pour la santé humaine et la protection de l'environnement et que les changements climatiques ont un impact sur les infrastructures d'eau, ainsi que sur la qualité et la disponibilité des ressources en eau. Dans un contexte où les infrastructures municipales d'eau sont vieillissantes et nécessitent des investissements de plusieurs milliards de dollars, assurer leur pérennité est primordial.

15 Des défis sont bien présents pour assurer la pérennité de ces infrastructures. Entre autres, il serait important que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation oriente suffisamment les municipalités pour les amener notamment à mettre en place un financement adéquat de leurs services d'eau afin d'assurer la durabilité de leurs infrastructures d'eau.

16 Cet audit est un bel exemple où l'analyse devait démontrer la prise en compte des 16 principes de développement durable et des enjeux relatifs aux changements climatiques lors de la conception de programmes d'aide financière qui soutiennent la réalisation de projets d'infrastructures d'eau. Pour le Programme d'infrastructures municipales d'eau (PRIMEAU) 2023, lequel est l'un des principaux programmes d'aide financière existants, un incontournable aurait été de considérer les études liées à la résilience aux changements climatiques dans les coûts admissibles au programme. Il aurait également fallu exiger que les municipalités tiennent compte des risques liés aux changements climatiques pour les projets d'envergure qu'elles soumettent. Le chapitre 5 présente le résultat des travaux d'audit réalisés, les lacunes observées et les recommandations formulées pour les corriger.

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

17 Comme il le mentionne 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.

18 Depuis le mois d'avril 2025, j'ai fait part de mes observations sur des sujets abordés dans trois rapports d'audit de performance du Vérificateur général, soit ceux sur l'accessibilité à des logements subventionnés, sur les étudiants étrangers et sur les finances publiques.

Accessibilité à des logements subventionnés par la Société d'habitation du Québec

19 En mai 2025, j'ai présenté ma réflexion sur des enjeux de développement durable en lien avec le rapport d'audit intitulé *Accessibilité à des logements subventionnés par la Société d'habitation du Québec*. Je soutenais que l'accès à des logements acceptables permet d'éviter des impacts socioéconomiques sur les personnes en situation de vulnérabilité, lesquels ont des coûts qui pourraient devoir être assumés par la société.

20 J'ai ainsi abordé certains impacts qui affectent les personnes en situation de vulnérabilité tels que ceux associés au fait d'habiter un logement de prix non abordable, ou encore de qualité ou de taille non convenables. Les impacts du manque d'accès à des logements acceptables sur les personnes en situation de vulnérabilité peuvent notamment augmenter l'utilisation de divers services publics et engendrer des coûts pour la société.

21 À l'inverse, les logements subventionnés procurent des bénéfices sociaux quantifiables, par exemple en permettant de réaliser des économies pour le système de santé et en évitant des dépenses liées à la criminalité. De plus, l'investissement en logements subventionnés permet l'augmentation du produit intérieur brut (PIB), l'augmentation du revenu des ménages ainsi que la réduction du taux de pauvreté, favorisant l'efficacité économique.

22 Au terme de ces observations, j'ai formulé deux questions qui devraient retenir l'attention des décideurs.

QUESTIONS POUR LES DÉCIDEURS

- **Comment assurer l'accès à un logement acceptable aux personnes en situation de vulnérabilité pour réduire les iniquités socioéconomiques qu'elles subissent ?**
- **Comment s'assurer de tenir compte de l'ensemble des coûts liés au manque d'accès à des logements acceptables au moment de la prise de décision concernant les programmes et les politiques de logement ?**

Étudiants étrangers au collégial et à l'université

23 En novembre 2025, je me suis exprimée sur certains enjeux de développement durable en lien avec le rapport d'audit intitulé *Étudiants étrangers au collégial et à l'université*. Dans ces observations, j'ai exposé des avantages que peuvent apporter les étudiants étrangers pour la prospérité du Québec et la mise en œuvre du développement durable. J'ai expliqué que les étudiants étrangers génèrent des retombées économiques importantes, entre autres par les sommes qu'ils dépensent, les emplois qu'ils occupent et leur apport au rayonnement du Québec à l'international. De plus, j'ai montré que les étudiants étrangers contribuent à la viabilité de l'offre de formation et à l'enrichissement du milieu d'apprentissage, et qu'ils jouent un rôle important dans la recherche et l'innovation.

24 Au-delà de la détermination du nombre d'étudiants étrangers à accueillir, j'ai souligné l'importance, dans une perspective de développement durable, d'avoir, d'abord et avant tout, une vision globale et à long terme des besoins du Québec (ex. : main-d'œuvre qualifiée, développement régional, vitalité de l'enseignement supérieur). Il est important de tenir compte autant de ces besoins que de la capacité de la province de répondre aux besoins de la population, entre autres en matière d'éducation, mais aussi en matière de santé, de services sociaux et de logement. Cette vision pourrait ainsi contribuer au succès des mesures d'attraction et de rétention des étudiants étrangers et maximiser les avantages à long terme qu'ils peuvent apporter au Québec.

25 Au terme de ces observations, j'ai formulé une question qui devrait retenir l'attention des décideurs.

QUESTION POUR LES DÉCIDEURS

Comment s'assurer que les efforts d'attraction et de rétention des étudiants étrangers contribuent :

- **à la prospérité du Québec ?**
- **à la mise en œuvre du développement durable ?**

Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité

26 Enfin, en novembre 2025, j'ai présenté mes observations en complément du rapport d'audit intitulé *Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité*. Ma réflexion portait sur l'importance de la soutenabilité des finances publiques pour permettre au gouvernement de contribuer à long terme au bien-être des générations actuelles et futures, par exemple en offrant des services accessibles et de qualité.

27 J'ai expliqué qu'il est important de prendre en compte, dans les analyses de soutenabilité des finances publiques, certains facteurs tels que le vieillissement de la population, la détérioration des infrastructures et les changements climatiques, afin de soutenir la prise de décisions et ainsi de faire face aux défis à long terme auxquels le Québec sera confronté. Par exemple, j'ai souligné que les efforts d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements peuvent réduire la pression qu'ils exercent sur les finances publiques. En effet, ils s'avèrent moins coûteux et plus efficaces à moyen et à long terme que l'adaptation réactive à la suite d'un événement météorologique dommageable.

28 Au terme de ces observations, j'ai formulé une question qui devrait retenir l'attention des décideurs.

QUESTION POUR LES DÉCIDEURS

En matière de finances publiques, comment s'assurer que les décisions prises répondent aux besoins du présent tout en permettant un avenir prospère aux générations futures ?

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

29 En octobre 2025, le Vérificateur général et la commissaire au développement durable ont déposé à l'Assemblée nationale le rapport intitulé *Suivi des recommandations 2024-2025*.

30 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.

31 Il ressort de mon suivi réalisé de l'application de 31 recommandations formulées dans 5 rapports d'audit de performance publiés par le commissaire au développement durable de mai 2021 à avril 2023 que 81 % d'entre elles étaient appliquées ou avaient donné lieu à des progrès satisfaisants. Le pourcentage prend en compte l'ensemble des recommandations qui, en 2024-2025, ont fait l'objet de travaux de suivi 18 mois ou 36 mois ou plus suivant la publication d'un rapport d'audit.

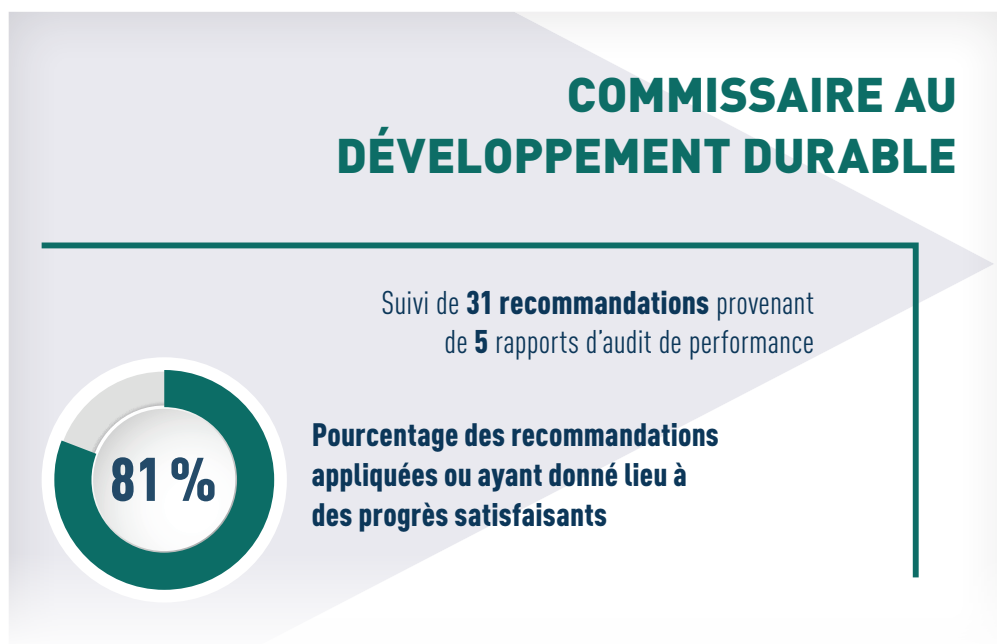


Illustration : Commissaire au développement durable.

CHAPITRE 2

Regard sur les 20 ans de la *Loi sur le développement durable*

Bilan

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Moïsette Fortin
Directrice générale d'audit

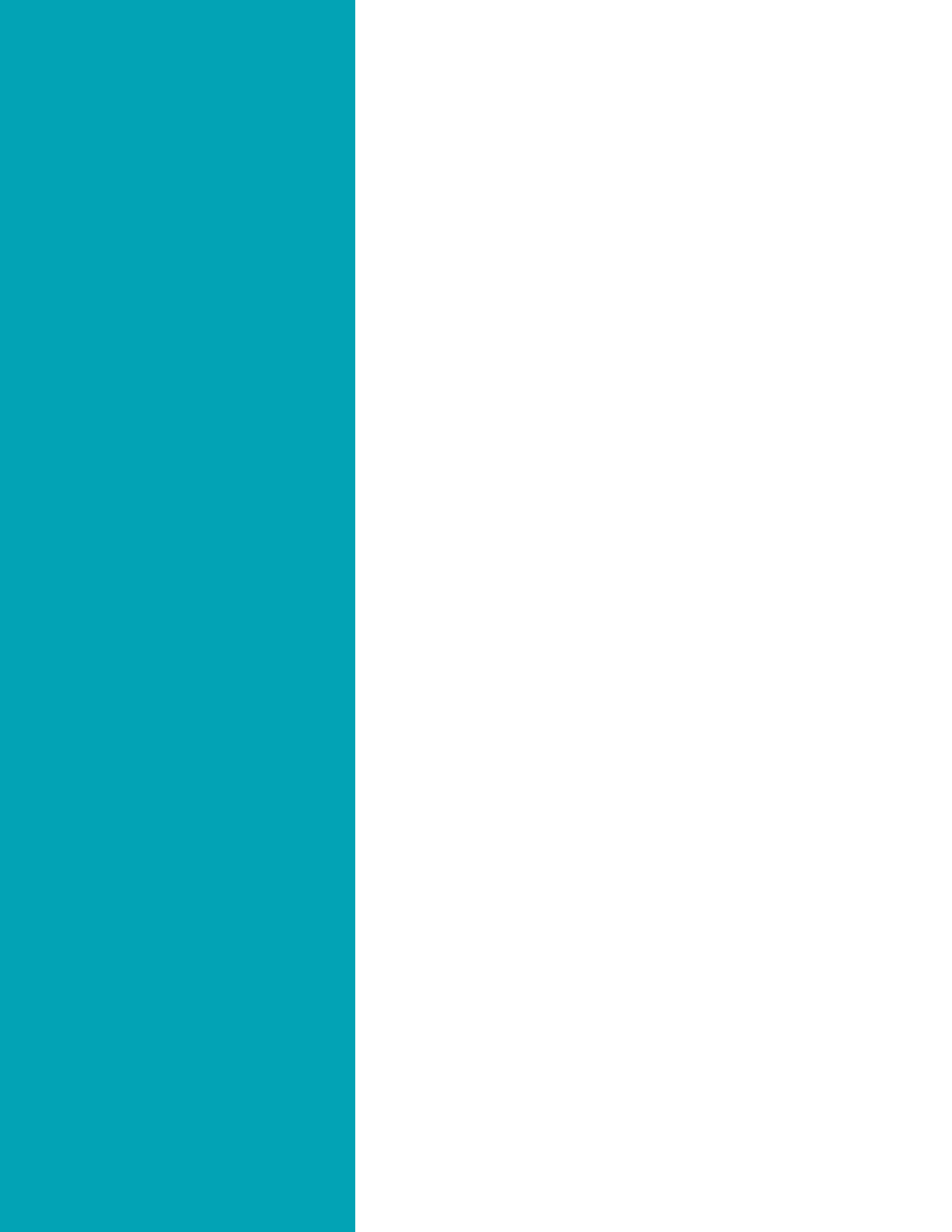
Maude Beaulieu
Atta Guy Sylvestre Loko
Benoit Tendeng

SIGLES

CIDD	Comité interministériel du développement durable
Codir CIDD	Comité directeur du comité interministériel du développement durable
MELCCFP	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
PADD	Plan d'action de développement durable
RAG	Rapport annuel de gestion

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	19
Importance de la <i>Loi sur le développement durable</i>	20
Bilan des travaux du commissaire au développement durable	23
Mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable	26
Intégration du développement durable dans l'exercice des pouvoirs et des responsabilités des ministères et organismes	33
Conclusion	38
Renseignements additionnels.	39



MISE EN CONTEXTE

1 La *Loi sur le développement durable* célèbre son vingtième anniversaire en 2026. Le moment est donc bien choisi pour porter un regard sur ces deux décennies de mise en œuvre.

2 Selon cette loi, le commissaire au développement durable exerce des contrôles dans le but de favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière. Son rôle est défini à l'article 43.1 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Administration

Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et de plus de 110 ministères et organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

Rôle du commissaire au développement durable

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 :

1° de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* ;

2° de tout sujet ou de tout cas qui découle de ses travaux de vérification ou d'enquête en matière de développement durable ;

3° de ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration au sens de la *Loi sur le développement durable*, ainsi que par les autres organismes et établissements assujettis à cette loi ; [...]

(extrait de la *Loi sur le vérificateur général*)



Illustrations : Commissaire au développement durable.

3 Le présent rapport, dans un premier temps, rappelle l'importance de la *Loi sur le développement durable*. Il dresse ensuite un court bilan des travaux réalisés par le commissaire pour s'acquitter de ses responsabilités. Enfin, il présente certaines préoccupations qui découlent de ces travaux en lien avec la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable et l'intégration du développement durable par les ministères et organismes.

IMPORTANCE DE LA *LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE*

4 Depuis plusieurs décennies, des initiatives internationales ont permis de reconnaître qu'un développement basé sur la rentabilité à court terme et sur une croissance économique illimitée, dans un contexte de ressources limitées, n'est pas durable et, par conséquent, ne peut être bénéfique pour les générations actuelles et futures.

5 Plus particulièrement, à l'instar des États présents au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (2002) et devant l'urgence d'agir, le Québec s'est engagé à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie nationale de développement durable. Celle-ci s'est concrétisée en 2006 par l'adoption à l'unanimité de la *Loi sur le développement durable*, laquelle vise à instaurer une gouvernance fondée sur le développement durable.

Gouvernance fondée sur le développement durable

La présente loi 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.

Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant 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. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Dans le cadre des mesures proposées, le « développement durable » s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

(extrait de la *Loi sur le développement durable*)

6 Cette loi :

- instaure 16 principes de développement durable (figure 1) pour guider l'action de l'Administration ;
- demande aux ministères et organismes de prendre en compte ces principes dans le cadre de leurs différentes actions, afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans leurs sphères d'intervention ;
- engage le gouvernement à adopter une stratégie de développement durable s'appliquant à tous les ministères et organismes ;
- précise que cette stratégie et toute révision de celle-ci doivent être déposées par le premier ministre à l'Assemblée nationale ;
- engage les ministères et organismes à rendre publiques les actions qu'ils mèneront pour contribuer à l'atteinte des objectifs de la stratégie et à rendre compte annuellement des résultats de leurs démarches ;
- instaure des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes en matière de développement durable afin de mesurer les progrès accomplis ;
- renforce l'imputabilité de l'Administration notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable.

FIGURE 1 Les 16 principes de développement durable énoncés dans la loi¹



1. Les définitions de ces principes sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Illustrations : Commissaire au développement durable.

7 La loi confère également un rôle de première importance au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs. En fait, ce dernier doit assurer l'application de la *Loi sur le développement durable* selon les fonctions qui lui sont attribuées par celle-ci, à savoir la promotion du développement durable, la coordination des travaux d'élaboration, de révision et de reddition de comptes de la stratégie gouvernementale de développement durable, l'amélioration des connaissances, l'accompagnement des ministères et organismes de même qu'un rôle-conseil auprès du gouvernement.

8 De plus, selon la loi constitutive du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), le ministre est chargé 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.

9 Ces fonctions sont déléguées par le ministre au MELCCFP. Elles sont présentées plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

BILAN DES TRAVAUX DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

10 Au cours des 20 dernières années, le commissaire a exercé les contrôles demandés par la *Loi sur le développement durable* pour favoriser l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable.

11 Pour ce faire, il a réalisé annuellement de nombreux travaux, lesquels consistent principalement en :



des travaux d'audit de performance, ainsi que des travaux de suivi de l'application des recommandations adressées aux ministères et organismes audités ;



des travaux liés à la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable (quatre rapports de vigie pour suivre la progression des travaux du MELCCFP à ce sujet et deux mémoires présentés à la Commission des transports et de l'environnement) ;



d'autres travaux, par exemple un portrait du marché du carbone et une étude sur le développement et la conservation du territoire nordique.

Illustrations : Commissaire au développement durable, banque d'images Noun Project.

12 Ces travaux ont notamment permis de porter un regard objectif sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable par les ministères et organismes et sur l'intégration du développement durable dans l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités. Les rapports qui en ont découlé ont été déposés à l'Assemblée nationale.

13 Depuis 2017, le commissaire publie également des observations liées à des audits du Vérificateur général qui apportent des éléments de réflexion complémentaires sur des enjeux de développement durable dans divers secteurs d'activité gouvernementale. Ces observations sont jointes aux rapports du Vérificateur général déposés à l'Assemblée nationale.

14 La liste des principaux travaux réalisés par le commissaire au développement durable depuis l'adoption de la loi est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Travaux sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable

15 Les travaux sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable ont permis d'évaluer dans quelle mesure :

- le MELCCFP s'est acquitté de ses différentes fonctions à titre de responsable de l'application de la *Loi sur le développement durable* et de la coordination de la démarche de développement durable, notamment la gouvernance de la démarche, le soutien aux ministères et organismes, la sensibilisation et la reddition de comptes sur la stratégie ;
- les ministères et organismes se sont acquittés des responsabilités qui leur sont confiées en vue d'assurer la mise en œuvre de la stratégie, notamment en ce qui a trait :
 - à la qualité des plans d'action de développement durable (ex. : liens entre les actions des plans d'action et les objectifs de la stratégie, qualité des indicateurs et des cibles, respect des exigences gouvernementales relatives au contenu des plans d'action et publication des plans d'action en temps opportun),
 - au suivi de la mise en œuvre des plans d'action et au respect des exigences de reddition de comptes,
 - à la participation des hauts dirigeants aux rencontres des comités interministériels.

16 Pour ce faire, une dizaine d'audits de performance ont été réalisés auprès de 35 ministères et organismes¹. Ces audits ont mené à 41 recommandations², lesquelles ont été acceptées par les ministères et organismes audités. Des exemples de ces recommandations sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

1. Un ministère ou un organisme est inclus chaque fois qu'il est audité.

2. Une recommandation peut s'adresser à un ou à plusieurs ministères ou organismes. Chacune des recommandations est liée à une ou à plusieurs constatations.

Travaux sur l'intégration du développement durable par les ministères et organismes

17 Les travaux sur l'intégration du développement durable ont permis d'évaluer si les ministères et organismes ont adopté des pratiques de gestion s'inscrivant dans la recherche d'un développement durable, selon leurs domaines d'activité, lorsqu'ils exercent :

- leurs pouvoirs décisionnels (ex. : prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration des politiques, des programmes ou des plans d'action) ;
- leurs responsabilités dans la gestion opérationnelle (ex. : lors de la mise en œuvre des lois, des politiques, des programmes et des plans d'action).

18 Pour ce faire, une quarantaine d'audits de performance ont été réalisés auprès de 75 ministères et organismes³ sur divers sujets comportant des enjeux relatifs aux différentes dimensions du développement durable (environnementale, sociale et économique). Ces audits ont mené à plus de 300 recommandations⁴, lesquelles ont été acceptées par les ministères et organismes audités. Des exemples de ces recommandations sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Pratiques de gestion

Il s'agit de l'ensemble des méthodes et des systèmes utilisés par une organisation pour prendre des décisions, les appliquer et les évaluer.

3. Un ministère ou un organisme est inclus chaque fois qu'il est audité.

4. Une recommandation peut s'adresser à un ou à plusieurs ministères ou organismes. Chacune des recommandations est liée à une ou à plusieurs constatations.

MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

19 Comme le prévoit la *Loi sur le développement durable*, le Québec s'est doté d'une stratégie gouvernementale de développement durable. Cette stratégie expose la vision retenue, les enjeux, les orientations, les axes d'intervention et les objectifs que doit poursuivre l'Administration pour mettre en œuvre de façon concertée et cohérente la démarche gouvernementale de développement durable (figure 2).

FIGURE 2 Éléments exposés dans la stratégie selon la *Loi sur le développement durable*



Illustration : Commissaire au développement durable.

20 La Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 est la troisième stratégie adoptée par le gouvernement depuis l'entrée en vigueur de la loi.

21 Le schéma qui suit présente des étapes de la mise en œuvre de la stratégie.



Tous les ministères et organismes assujettis à la loi doivent contribuer à la mise en œuvre de la stratégie, selon leurs domaines d'activité respectifs.



À cet effet, ils doivent produire un plan d'action de développement durable (PADD), tel que l'exige le gouvernement, dans lequel ils inscrivent les actions qu'ils prévoient mener pour contribuer à l'atteinte des objectifs établis dans la stratégie.



Ils doivent en rendre compte dans leur rapport annuel de gestion (RAG).

Illustrations : Commissaire au développement durable, banque d'images Noun Project.

22 Puisque le MELCCFP est responsable de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable, le commissaire lui a adressé des recommandations à ce sujet, tout comme il l'a fait pour les ministères et organismes, dans différents rapports au fil des ans.

Préoccupations au regard du rôle du MELCCFP

23 Le travail accompli par le MELCCFP, tant par l'intermédiaire de ses propres travaux qu'en réponse aux recommandations du commissaire, a permis de mieux structurer la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable par les ministères et organismes grâce à des outils favorisant des pratiques communes de planification, de suivi des actions et de présentation des résultats des plans d'action, ainsi que la mesure de leur performance.

24 Voici des exemples d'améliorations mises en place par le MELCCFP ces dernières années et qui ont été intégrées dans les exigences gouvernementales en matière de planification du développement durable :

- Des attentes de participation envers les ministères et organismes ont été déterminées afin que tous les objectifs de la stratégie 2023-2028 soient adéquatement couverts par les plans d'action de développement durable et que les résultats visés soient atteints. Ces attentes sont établies en fonction de la mission, des pouvoirs d'intervention et des mandats des ministères et organismes, ainsi qu'en fonction des actions prioritaires, de façon à tirer le plein potentiel de la force collective de l'appareil gouvernemental.
- En 2019, un indice de performance a été élaboré. Il devait permettre d'évaluer si les ministères et organismes ont adopté des plans d'action de développement durable de qualité et s'ils ont atteint leurs cibles. Les résultats de cette évaluation pour les ministères ont été publiés sur le site gouvernemental Quebec.ca.

25 Toutefois, comme le montrent les prochaines sections, des efforts sont encore nécessaires de la part du MELCCFP pour orienter les ministères et organismes et rendre compte de leur progression quant à la mise en œuvre de la stratégie, de même que pour assurer l'implication essentielle de leurs hauts dirigeants dans les comités prévus pour la gouvernance de la démarche. Ces comités jouent un rôle important, puisqu'ils permettent une coordination et une mise en œuvre efficace et cohérente de la stratégie.

Reddition de comptes exigée par la *Loi sur le développement durable*

26 La *Loi sur le développement durable* prévoit des mesures précises quant à la reddition de comptes exigée du MELCCFP pour favoriser l'imputabilité et la transparence de l'Administration en matière de développement durable.

27 La publication des documents relatifs à cette reddition de comptes permet aux parlementaires, à la population et aux spécialistes du domaine d'avoir accès à un portrait des résultats de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable ainsi que de ses effets réels sur les progrès de l'Administration. Elle permet également à cette dernière de déterminer ce qui doit être amélioré.

28 À cet effet, deux rapports clés n'ont pas été produits, alors qu'ils étaient requis à un moment précis en vertu de la loi, soit :

- le rapport quinquennal de mise en œuvre de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020⁵, devant être approuvé par le gouvernement et déposé à l'Assemblée nationale ;
- le rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable* prévu pour avril 2023, devant être déposé à l'Assemblée nationale (rapport qui accuse trois ans de retard à ce jour).

Exigences de la *Loi sur le développement durable* non respectées en matière de reddition de comptes

À l'égard de la mise en œuvre de la stratégie, le ministre doit coordonner les travaux visant l'élaboration des bilans périodiques et, au moins tous les cinq ans, avec la collaboration des autres ministères concernés, dresser un rapport de cette mise en œuvre et le soumettre pour approbation au gouvernement. Ce rapport doit être déposé devant l'Assemblée nationale par le premier ministre. (articles 13 et 10 de la loi)

À l'égard de l'application de la loi, le ministre doit, au plus tard le 19 avril 2013, et par la suite tous les 10 ans, faire au gouvernement un rapport sur l'application de la loi. Ce rapport est déposé dans les 30 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. (article 37 de la loi)

5. La Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 a été prolongée jusqu'en 2023.

29 Sans le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020, il est difficile d'établir clairement dans quelle mesure les actions des ministères et organismes ont eu des effets concrets sur l'atteinte des objectifs de la stratégie et d'en informer les parlementaires. Il faut noter que le MELCCFP a élaboré deux bilans périodiques⁶ sur la mise en œuvre de cette stratégie. Bien que ces bilans puissent permettre d'obtenir certaines informations sur cette mise en œuvre, ils ne sont pas cumulatifs et ne couvrent pas l'entièreté de la période visée par la stratégie. En plus de ne pas être approuvés par le gouvernement ni déposés à l'Assemblée nationale, ces bilans ne rendent pas compte de la mise en œuvre globale de la stratégie, contrairement à ce qu'aurait permis le rapport quinquennal. Celui-ci aurait de plus été utile pour alimenter la réflexion en vue de l'élaboration de la stratégie suivante, laquelle a été publiée en juin 2023.

30 De plus, sans le rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable*, il est difficile d'apprécier si l'ensemble des actions réalisées par les ministères et organismes tend graduellement vers un développement plus durable de la société québécoise et si le changement de cap visé par cette loi s'opère réellement dans la gouvernance de l'État. Ce rapport n'avait toujours pas été publié au moment de nos travaux.

31 Il n'y a pas non plus d'information complète sur la progression de la démarche de développement durable à l'échelle de l'Administration depuis 2020, notamment concernant les actions mises en œuvre par les ministères et organismes à cet égard.

32 Pourtant, dans son rapport sur l'application de la loi déposé en 2013, le MELCCFP affirmait ceci : « La démarche gouvernementale de développement durable et la mise en œuvre de la Stratégie reposent fortement sur des mesures de reddition de comptes et d'évaluation pour suivre les progrès réalisés de façon transparente, tant à l'échelle gouvernementale que dans la société québécoise. »

33 Par ailleurs, l'absence de ces rapports fait en sorte que la population et les spécialistes du domaine ne sont pas informés adéquatement. Cette situation peut également empêcher les parlementaires de bien jouer leur rôle dans la démarche de développement durable, notamment pour :

- évaluer globalement dans quelle mesure le gouvernement a respecté ses engagements dans le cadre de la stratégie de développement durable ;
- juger de la progression de l'Administration dans l'atteinte des objectifs de la *Loi sur le développement durable*, soit l'intégration du développement durable dans l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités, la réalisation du virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable et l'imputabilité de l'Administration à ces égards ;
- orienter la réflexion, le cas échéant, sur les enjeux quant à la mise en œuvre du développement durable lors de la tenue de commissions parlementaires.

6. Il s'agit du rapport de mi-parcours 2015-2017 et du rapport de mise en œuvre 2017-2019 de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.

Gouvernance de la démarche de développement durable

34 La coordination de l'action gouvernementale constitue un des facteurs de réussite de la démarche de développement durable. Le MELCCFP, qui est responsable de cette coordination, préside deux comités de hauts dirigeants à cette fin : le comité interministériel du développement durable (CIDD) et le comité directeur de ce comité (Codir CIDD).

35 Le CIDD est l'instance privilégiée de concertation en matière de développement durable au gouvernement du Québec. Il réunit, sous l'égide du MELCCFP, plus de 50 sous-ministres adjoints et leurs équivalents pour les organismes publics. Son rôle consiste notamment à formuler des recommandations concernant les orientations gouvernementales en la matière et à offrir son concours pour faciliter la réalisation de la stratégie et assurer l'application de la loi. En plus d'être un lieu d'échange, d'information et de promotion du développement durable, le CIDD participe à la production et à l'approbation des bilans périodiques et des rapports de mise en œuvre requis par la loi. De plus, il est appuyé par le Codir CIDD.

36 À ce titre, les membres du CIDD sont les premiers qui devraient se sentir concernés par la démarche gouvernementale de développement durable. En effet, un engagement significatif de la part des hauts dirigeants des ministères et organismes est essentiel pour provoquer la vague de fond nécessaire à une meilleure intégration de la recherche d'un développement durable dans les actions de l'Administration et à la réussite de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable.

37 Plusieurs publications précédentes du commissaire mentionnent des lacunes importantes dans le fonctionnement de ces deux comités, ce qui a mené le commissaire à formuler des recommandations. À cet égard, ses derniers travaux étaient présentés dans le mémoire déposé en février 2023 à la Commission des transports et de l'environnement sur la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 (projet). Depuis, ses récentes analyses montrent que les hauts dirigeants se sont peu rencontrés de février 2023 à décembre 2025, alors que leur implication est essentielle pour accélérer l'intégration du développement durable dans l'Administration. Durant cette période :

- le Codir CIDD ne s'est pas réuni ;
- le CIDD s'est réuni à deux reprises ; le MELCCFP a fourni de l'information sur les présences pour une seule de ces deux rencontres, environ la moitié des membres étaient absents.

38 Le MELCCFP devait par ailleurs informer les sous-ministres, deux fois par année, sur les enjeux de la démarche de développement durable par l'intermédiaire du Forum des sous-ministres. Cependant, il n'a présenté aucun sujet à ce forum depuis 2023.

Rôle du Codir CIDD

Il s'agit d'un comité constitué de six membres du CIDD : le MELCCFP, le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère des Finances, le scientifique en chef du Québec et l'Institut de la statistique du Québec.

Sur recommandation du MELCCFP, il a pour mandat de proposer au CIDD, pour adoption, les orientations requises pour améliorer la gouvernance du dossier et une programmation annuelle portant sur les sujets et travaux prioritaires.

39 Les enjeux de développement durable étant par nature globaux et transversaux, ils nécessitent la concertation à un plus haut niveau afin de favoriser une meilleure harmonisation et une complémentarité des interventions menées dans l'administration publique. De plus, les hauts dirigeants sont les mieux placés pour faire avancer le développement durable dans leur organisation et les domaines d'activité dont ils sont responsables. Il serait donc important que le MELCCFP s'assure du bon fonctionnement de ces comités et qu'il en tienne le Forum des sous-ministres informé.

Préoccupations au regard du rôle des ministères et organismes

40 Depuis le début de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*, le commissaire au développement durable a formulé des constatations et des recommandations afin d'informer les parlementaires, notamment sur la qualité des plans d'action des ministères et organismes.

41 La mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable repose en effet sur les engagements pris par ces derniers dans leur plan d'action pour atteindre les objectifs de la stratégie. À cet égard, les ministères et organismes doivent respecter les exigences gouvernementales en matière de planification qui visent notamment à maintenir et à accroître la qualité des plans d'action de développement durable.

42 En décembre 2025, une personne en autorité du ministère a transmis une lettre à tous les ministères et organismes pour les informer d'allègements administratifs quant à l'application de la loi. Ces modifications, dont l'entrée en vigueur était immédiate en décembre 2025, comprennent notamment ce qui suit :

- Les ministères et organismes auront dorénavant le choix du format du document public dans lequel se trouvera leur planification en développement durable.
- Les ministères et organismes n'ont plus l'obligation de compléter et de retourner au MELCCFP le fichier de reddition de comptes pour les années 2025-2026 à 2027-2028. Cependant, l'obligation légale de reddition de comptes dans le rapport annuel de gestion demeure.
- L'évaluation de la qualité des plans d'action de développement durable et de l'atteinte de leurs cibles via l'Indice de performance en matière de développement durable est suspendue et les résultats ne seront plus publiés sur le site gouvernemental Québec.ca.
- L'adhésion aux attentes de participation à la stratégie, transmises par le MELCCFP à chaque ministère et organisme, se fera sur une base volontaire et non plus convenue entre l'organisation et le MELCCFP, et ce, « sans obligation quant à leur utilisation ».

Exigences gouvernementales en matière de planification du développement durable

En vertu de l'article 16 de la *Loi sur le développement durable*, le gouvernement a précisé, au moyen d'un décret, ses directives sur la forme ou le contenu que doit prendre l'exercice de planification du développement durable et sur la fréquence ou la périodicité des mises à jour exigées dans son document intitulé *Développement durable – Orientations en matière de planification pour l'administration gouvernementale*, lequel stipule ce qui suit : « La responsabilité de produire un plan d'action de développement durable à jour et conforme aux exigences gouvernementales revient aux ministres, aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes qui sont imputables devant l'Assemblée nationale. Ce plan doit être approuvé par le dirigeant de l'organisation. »

43 Cependant, ces modifications vont à l'encontre des exigences gouvernementales en matière de planification du développement durable pour la période 2023-2028, qui étaient toujours en vigueur au moment de nos travaux. Ces exigences visent pourtant à assurer l'efficacité de la démarche grâce à des pratiques communes de planification, de suivi des actions et de présentation des résultats des plans d'action, ainsi que de la mesure de leur performance.

44 Au regard des recommandations que le commissaire a formulées par le passé quant à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable et à la difficulté des ministères et organismes à s'approprier le développement durable, cette réduction des exigences pourrait inciter les ministères et organismes à diminuer leurs efforts pour appliquer la loi et donc mener à un recul à cet égard.

45 Dans ce contexte, le MELCCFP devra néanmoins être en mesure de remplir toutes ses responsabilités relatives à l'application de la *Loi sur le développement durable*, notamment pour en assurer la reddition de comptes et la gouvernance, puisqu'il est chargé de l'application de cette loi.

46 La commissaire portera une attention particulière à ces éléments dans ses prochains audits de performance, tant auprès du MELCCFP que des ministères et organismes.

INTÉGRATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS L'EXERCICE DES POUVOIRS ET DES RESPONSABILITÉS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES

47 En plus de contribuer à l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale de développement durable, les ministères et organismes doivent, en vertu de la *Loi sur le développement durable*, prendre en compte les 16 principes édictés dans cette loi dans le cadre de leur mission, de leurs responsabilités et de leurs actions. Cette obligation implique notamment qu'ils intègrent le développement durable dans leurs processus décisionnels et leur gestion opérationnelle.

48 Le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs est chargé de promouvoir le respect des principes de développement durable auprès de l'Administration et du public ainsi que d'en favoriser la mise en œuvre.

Préoccupations quant à la prise en compte du développement durable dans les processus décisionnels

49 Les hauts dirigeants prennent des décisions selon les sphères d'intervention de leur ministère ou organisme respectif, entre autres 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.

50 Pour respecter la *Loi sur le développement durable*, il est nécessaire qu'ils prennent en compte les 16 principes, dès le début de leur réflexion et tout au long du processus menant à la prise de décision, lors de l'élaboration ou de la révision de leurs actions structurantes. Ils doivent être en mesure de tenir compte des multiples répercussions de leurs décisions en fonction des trois dimensions du développement durable (environnementale, sociale et économique), ainsi que dans une perspective à plus long terme.

Action structurante

Il s'agit d'une intervention approuvée à un haut niveau qui a un impact majeur sur l'environnement d'une organisation ou sur sa clientèle.

51 Cependant, la prise en compte des 16 principes dans les processus décisionnels représente un défi pour les ministères et organismes. Au fil du temps, le gouvernement a d'ailleurs réitéré cette obligation dans chacune de ses stratégies de développement durable comme il est indiqué ci-après.

2008-
2013



Dès la première stratégie, qui couvrait la période 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015), le gouvernement a demandé aux ministères et organismes de prendre en compte ces principes dans leur domaine de compétence.

2015-
2020



Un objectif de la stratégie 2015-2020 (prolongée jusqu'en 2023) renforce cette obligation. Les ministères et organismes sont invités à s'investir davantage dans cette façon de faire en adoptant un processus et des méthodes pour que ces principes soient réellement pris en compte dans leurs actions structurantes.

2023-
2028



Dans la stratégie 2023-2028, le gouvernement réitère son exigence pour une troisième fois avec l'objectif « Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement ». Il rappelle que, selon la *Loi sur le développement durable*, l'Administration a l'obligation de prendre en compte l'ensemble des 16 principes de développement durable dans le cadre de ses différentes interventions. De plus, afin de créer un effet de levier, et avec le souci de suivre efficacement les efforts de l'administration publique au cours des cinq prochaines années, les interventions suivantes sont priorisées et feront l'objet d'un suivi :

- la planification stratégique ;
- les interventions menant au dépôt d'un mémoire au Conseil des ministres ;
- les programmes de soutien financier normés ;
- toute intervention jugée structurante au sein de l'organisation.

Illustrations : Gouvernement du Québec.

52 Dans son rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable* publié en avril 2013, le MELCCFP avait constaté certaines difficultés de différentes natures liées à l'intégration de la prise en compte des 16 principes de développement durable par les organisations assujetties à la loi. Il y indiquait ceci : « Malgré les efforts déployés par l'administration publique et ceux du MDDEFP [ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs] pour développer, faire connaître et promouvoir cette obligation légale, il reste encore beaucoup de travail à faire pour que celle-ci soit appliquée d'une façon courante, plus efficace et bénéfique. Des efforts devront donc être poursuivis par les entités pour s'approprier davantage cette pratique et la rendre plus opérationnelle dans les processus d'élaboration et de décisions des actions structurantes de l'État. »

53 Depuis la publication de ce rapport, le commissaire a réalisé, à différents moments, divers travaux qui lui ont permis de constater que certaines difficultés liées à la prise en compte des 16 principes dans les processus décisionnels persistaient. C'est pourquoi, en juin 2020, il a réaffirmé que les exigences de cette prise en compte ne sont pas bien intégrées dans les processus des entités, puisque peu d'entre elles ont réussi à le faire de manière tangible.

54 En 2023, le MELCCFP a mis à jour sa démarche de prise en compte des 16 principes de développement durable, notamment en publiant le *Guide d'évaluation de la durabilité*, afin de mieux orienter les ministères et organismes à cet égard.

55 Compte tenu des exigences de la loi et des difficultés rencontrées dans le passé par les ministères et organismes, entre autres afin d'atteindre l'objectif de placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement visé par la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, la commissaire continuera de porter un intérêt particulier à cet aspect dans ses travaux futurs.

Évaluation de la durabilité

Il s'agit d'une approche d'évaluation stratégique et de gestion des risques qui permet de prendre en compte les principes de développement durable et d'établir ainsi les enjeux, les occasions favorables et les risques associés aux interventions gouvernementales et d'apporter les correctifs nécessaires.

Préoccupations quant à la mise en œuvre du développement durable dans la gestion opérationnelle

56 En vertu de la loi, les ministères et organismes doivent réaliser toutes leurs activités en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention. Ainsi, en plus de prendre en compte les 16 principes de développement durable dans leurs processus décisionnels, ils doivent assurer la mise en œuvre du développement durable dans leur gestion opérationnelle.

57 Les ministères et organismes recourent à plusieurs niveaux de gestion pour exercer les responsabilités qui leur sont confiées. Ils mettent donc en place des pratiques de gestion comprenant des contrôles, des processus et des systèmes d'information afin de gérer notamment les ressources, les programmes et les services reliés à un domaine donné, et ce, conformément aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives applicables.

58 De plus, certains ministères et organismes doivent tenir compte d'exigences en matière de développement durable présentes dans leur loi constitutive (ex. : le ministère des Ressources naturelles et des Forêts et le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie) ou dans d'autres lois dont l'application relève de leur responsabilité, comme la *Loi sur les contrats des organismes publics*, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

59 Comme mentionné précédemment, le commissaire a mené une quarantaine d'audits de performance, au cours des 20 dernières années, pour évaluer la mise en œuvre du développement durable dans la gestion opérationnelle des ministères et organismes. Les nombreux constats qui en ont découlé montrent que le travail visant à modifier leurs façons de faire et à réaliser le virage qualifié à juste titre de nécessaire par la loi est loin d'être achevé. Voici quelques-uns de ces constats.

	Domaine	Constat du commissaire au développement durable
	Biodiversité	Le ministère 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 inscrite au registre des aires protégées, et ainsi contribuer à la conservation de la biodiversité. (avril 2025, chapitre 2)
	Érosion et submersion côtières	Les dépenses du ministère en lien avec l'érosion et la submersion côtières sont principalement réalisées à la suite de dommages subis, et la planification de ses investissements en zone côtière n'est pas basée sur un portrait complet des risques posés par ces aléas pour le réseau routier sous sa responsabilité. (avril 2023, chapitre 2)
	Forêts	Telle qu'elle est réalisée, la planification forestière met une pression supplémentaire sur la forêt et pourrait affecter sa durabilité, alors que les perturbations naturelles devraient s'accroître. (avril 2025, chapitre 3)
	Milieux humides et hydriques	Le ministère n'utilise pas de manière efficace les mécanismes prévus pour assurer la protection et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques, malgré les pertes importantes de ces milieux que le Québec a connues depuis plusieurs décennies. (avril 2023, chapitre 3)
	Pratiques agricoles	Le ministère reconnaît depuis longtemps que des problèmes affectent la santé des sols et qu'ils sont causés par des pratiques agricoles non favorables. Pourtant, jusqu'en 2020, il n'a pas accordé la priorité nécessaire à cette question dans ses orientations. (avril 2024, chapitre 2)
	Territoire agricole	Les interventions du ministère sont insuffisantes pour protéger et mettre en valeur le territoire agricole, notamment pour faire face aux enjeux qui menacent sa pérennité. (avril 2024, chapitre 3)
	Verdissement des milieux urbains	Des projets de verdissement totalisant 56,5 millions de dollars ont été financés par le FECC [Fonds d'électrification et de changements climatiques], mais le ministère 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. (avril 2025, chapitre 4)

60 Le commissaire a également relevé que des éléments essentiels pour assurer la mise en œuvre efficace du développement durable dans les pratiques de gestion des ministères et organismes étaient souvent manquants, notamment une forte implication de tous les niveaux de gestion de l'organisation et la nécessité d'agir dans une vision à plus long terme. Sans un engagement fort des hauts dirigeants, il est difficile de changer les pratiques significativement et d'agir avec une vision à long terme pour faire progresser le développement durable.

61 Par ailleurs, le commissaire a mené des audits sur les mêmes enjeux au cours des 20 dernières années, par exemple dans les domaines de l'agriculture, de l'eau, des forêts et de la biodiversité. Le fait que certains constats aient perduré au fil du temps démontre bien qu'il peut être difficile de faire évoluer les pratiques.

CONCLUSION

62 La structure mise en place et les outils développés ont permis de jeter des bases intéressantes pour favoriser l'appropriation du développement durable dans l'appareil gouvernemental. Toutefois, malgré une certaine évolution de la situation, la prise en compte des 16 principes de développement durable ne s'est pas pleinement concrétisée dans les actions structurantes et la gestion opérationnelle des ministères et organismes. Ceux-ci devront consentir des efforts plus soutenus pour accélérer cette prise en compte lorsqu'ils exercent leurs pouvoirs et leurs responsabilités, et ce, en vue d'un développement plus durable. À cet égard, un engagement plus fort des hauts dirigeants est nécessaire puisqu'ils sont les premiers responsables de la démarche gouvernementale de développement durable et qu'ils sont imputables devant l'Assemblée nationale.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

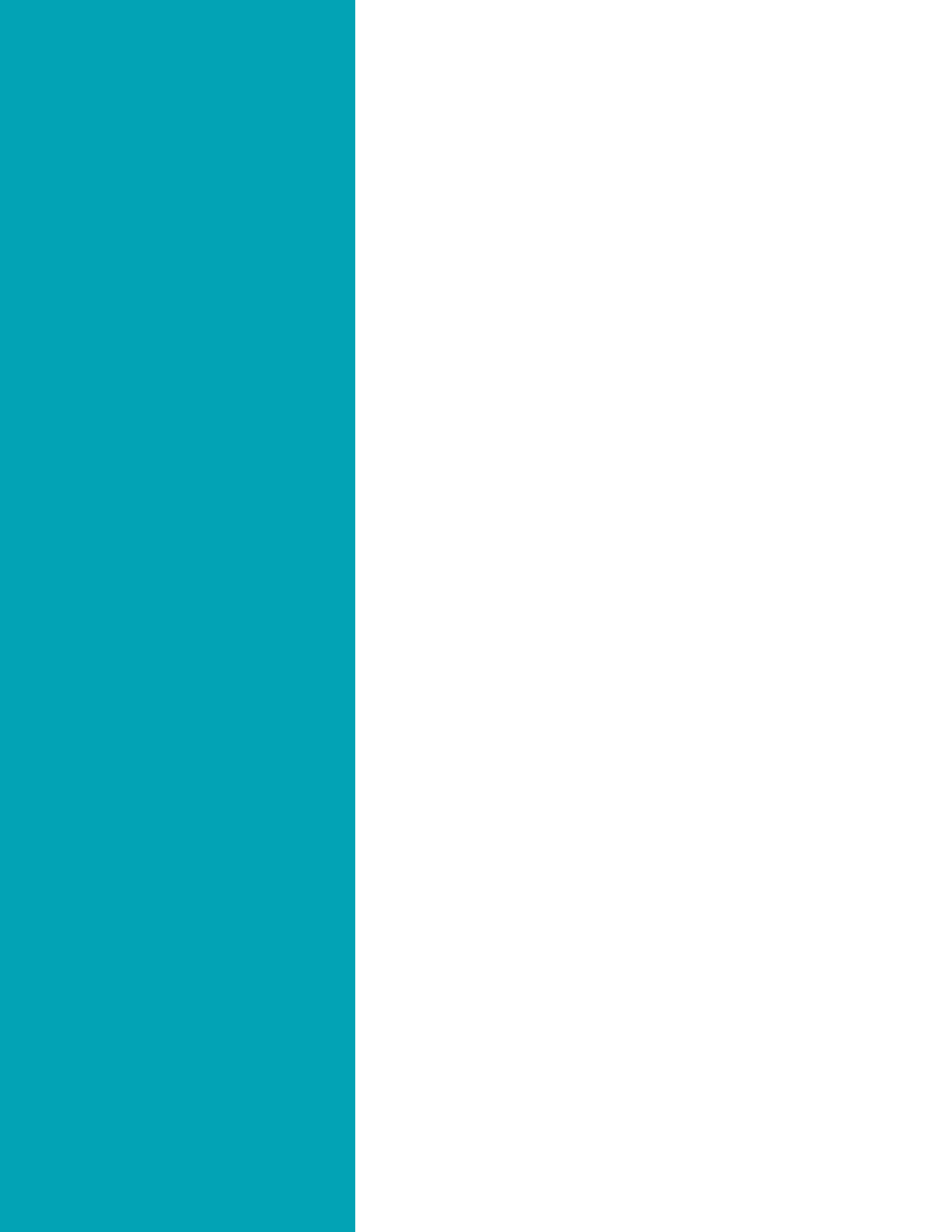
Principes de développement durable

Fonctions du MELCCFP en lien avec la démarche
gouvernementale de développement durable

Principaux travaux réalisés par le commissaire
au développement durable

Exemples de recommandations du commissaire
sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale
de développement durable

Exemples de recommandations du commissaire
sur l'intégration du développement durable
par les ministères et organismes



Principes de développement durable

Ces principes sont énoncés comme suit dans l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* :

Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes suivants :



« santé et qualité de vie » : les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ;



« équité et solidarité sociales » : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales ;



« protection de l'environnement » : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement ;



« efficacité économique » : l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement ;



« 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 ;



« accès au savoir » : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable ;



« subsidiarité » : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ;



« partenariat et coopération intergouvernementale » : les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci ;



« prévention » : en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source ;



« précaution » : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement ;



« protection du patrimoine culturel » : le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent ;



« 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 ;



« respect de la capacité de support des écosystèmes » : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité ;



« production et consommation responsables » : des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficient, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources ;



« pollueur payeur » : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci ;



« internalisation des coûts » : la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

Illustrations : Commissaire au développement durable.

Fonctions du MELCCFP en lien avec la démarche gouvernementale de développement durable

Ces fonctions sont énoncées comme suit dans l'article 13 de la *Loi sur le développement durable* :

En vue d'assurer l'application de la présente loi, les fonctions du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs [maintenant désigné sous le nom de ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs] consistent plus particulièrement à :

1° promouvoir un développement durable au sein de l'Administration et dans le public en général, en favorisant la concertation et la cohésion pour harmoniser les diverses interventions en cette matière ;

2° coordonner les travaux des différents ministères visant l'élaboration, le renouvellement ou la révision des différents volets de la stratégie de développement durable, y compris les indicateurs de développement durable, et recommander l'adoption de cette stratégie et de ces indicateurs par le gouvernement ;

3° coordonner les travaux visant l'élaboration des bilans périodiques de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable au sein de l'Administration et, au moins tous les cinq ans, avec la collaboration des autres ministères concernés, dresser un rapport de cette mise en œuvre et le soumettre pour approbation au gouvernement ;

4° améliorer les connaissances et analyser les expériences existant ailleurs en matière de développement durable, notamment quant aux orientations et à la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action, ainsi que concernant la mise au point d'indicateurs ou d'autres moyens pour mesurer la progression du développement durable et l'intégration des préoccupations environnementales, sociales et économiques qui y sont liées ;

5° conseiller le gouvernement et des tiers en matière de développement durable et à ce titre 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.

Ces fonctions sont énoncées comme suit dans l'article 10 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* :

Il [Le ministre] est également chargé 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.

Principaux travaux réalisés par le commissaire au développement durable

Travaux liés à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable

Date du dépôt à l'Assemblée nationale	Titre du document
Décembre 2007	■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2007 (audit de performance)
Avril 2009	■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2008 (audit de performance)
Avril 2010	■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2009 (audit de performance)
Mars 2011	■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2010
Mai 2012	■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2011 (audit de performance)
Février 2013	■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2012
Juin 2014	■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2013 (audit de performance)
Juin 2015	■ Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement sur la Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020 (projet) ■ Étude sur la prise en compte des principes de développement durable
Mars 2017	■ Mise en œuvre de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 – Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2016 (audit de performance)
Mai 2018	■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2017 (audit de performance) ■ Étude : point de vue des acteurs sur la démarche de développement durable
Mai 2019	■ Contribution volontaire des organisations non assujetties des secteurs municipal, de l'éducation et de la santé et des services sociaux – Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2018-2019 (audit de performance) ■ Limites de l'adoption volontaire d'une démarche de développement durable
Novembre 2019	■ Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable (vigie)
Juin 2020	■ Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable (vigie) ■ Écofiscalité, écoconditionnalité et écoresponsabilité pour une économie verte et responsable – Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2020 (audit de performance)
Novembre 2020	■ Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable (vigie)
Mai 2021	■ Le développement durable comme levier de performance organisationnelle et sociétale (étude)
Juin 2022	■ Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable (vigie)
Février 2023	■ Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement sur la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 (projet)
Avril 2023	■ Indice de performance en matière de développement durable – Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2022 (audit de performance)

Travaux liés à l'intégration du développement durable par les ministères et organismes

Date du dépôt à l'Assemblée nationale	Titre du document
Décembre 2007	■ Production agricole (audit de performance) ■ Production et consommation responsables : influence sur la réduction à la source (audit de performance)
Avril 2009	■ Interventions gouvernementales dans le secteur minier (audit de performance)
Avril 2010	■ Changements démographiques, volet « cadre de gestion et cohérence gouvernementale » (audit de performance) ■ Maintien de la biodiversité (audit de performance)
Mars 2011	■ Mise en application de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> dans le secteur industriel (audit de performance) ■ Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste (audit de performance) ■ Interventions en matière de développement régional (audit de performance)
Février 2013	■ Interventions gouvernementales – Gouvernance de l'eau (audit de performance) ■ Gestion de l'eau – Aide financière pour les infrastructures municipales (audit de performance) ■ Gestion de l'eau – Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales (audit de performance) ■ Contrôle et surveillance de la production d'eau potable (audit de performance)
Juin 2014	■ Terres du domaine de l'État – Gestion des droits fonciers (audit de performance) ■ Fonds vert : gestion et aide financière (audit de performance)
Juin 2015	■ Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé (audit de performance) ■ Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation (audit de performance) ■ Parcs nationaux et Société des établissements de plein air du Québec (audit de performance) ■ La Financière agricole du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance (audit de performance)
Juin 2016	■ Conservation et mise en valeur de la faune (audit de performance) ■ Pesticides en milieu agricole (audit de performance) ■ Marché du carbone : portrait et enjeux
Mai 2017	■ Réhabilitation des terrains contaminés (audit de performance) ■ Travaux sylvicoles (audit de performance)
Juin 2018	■ Terrains contaminés sous la responsabilité de l'État (audit de performance)
Mai 2019	■ Prévention en santé et en sécurité du travail (audit de performance) ■ Fonds vert : état de situation

Travaux liés à l'intégration du développement durable par les ministères et organismes

Date du dépôt à l'Assemblée nationale	Titre du document
Novembre 2019	■ Utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation (audit de performance) ■ Motion de l'Assemblée nationale relative au Fonds vert (état de situation)
Juin 2020	■ Conservation des ressources en eau (audit de performance)
Novembre 2020	■ Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion (audit de performance) ■ Intégration et maintien en emploi des jeunes personnes handicapées (audit de performance)
Mai 2021	■ Neiges usées : répercussions sur l'environnement (audit de performance) ■ Produits alimentaires : fiabilité de l'information sur les étiquettes (audit de performance) ■ Bonnes pratiques de cinq pays en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (étude)
Juin 2022	■ Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux (audit de performance) ■ Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre (audit de performance) ■ Sels de voirie : optimiser leur usage pour en limiter les répercussions sur l'environnement (audit de performance)
Avril 2023	■ Conservation des milieux humides et hydriques (audit de performance) ■ Adaptation aux changements climatiques : risques liés à l'érosion et à la submersion côtières (audit de performance)
Avril 2024	■ Pratiques agricoles : santé et conservation des sols – Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2023 (audit de performance) ■ Protection du territoire agricole (audit de performance) ■ Fonds d'électrification et de changements climatiques – Suivi détaillé de trois audits de performance
Avril 2025	■ Aires protégées : conservation de la biodiversité – Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2024 (audit de performance) ■ Forêts : adaptation aux changements climatiques (audit de performance) ■ Étude : Développement et conservation du territoire nordique – Enjeux et particularités ■ Verdissement des milieux urbains : résilience de la population face à l'aléa de la chaleur – Fonds d'électrification et de changements climatiques (audit de performance)

Observations du commissaire liées à des audits du Vérificateur général

Date du dépôt à l'Assemblée nationale	Titre du rapport
Novembre 2017	■ Observations (enjeux abordés : francisation et intégration des immigrants)
Mai 2018	■ Services chirurgicaux
Novembre 2018	■ Formation technique au collégial ■ Gestion des pneus hors d'usage
Novembre 2019	■ Activités du Centre de gestion de l'équipement roulant ■ Bâtiments scolaires : qualité et disponibilité ■ Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse
Juin 2020	■ Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier
Octobre 2020	■ Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance ■ NM <i>F.-A.-Gauthier</i> : conception et construction
Juin 2021	■ Gestion des licences d'entrepreneurs en construction et tarification
Novembre 2021	■ Gestion des projets majeurs d'infrastructure
Mars 2022	■ Télésanté : organisation des soins de santé durant la pandémie de COVID-19 et développement de projets
Mai 2022	■ Gestion des équipements de protection individuelle pendant la pandémie ■ Planification de l'hébergement public de longue durée pour les aînés en grande perte d'autonomie
Décembre 2022	■ Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19
Mai 2023	■ Personnel enseignant : recrutement, rétention et qualité de l'enseignement ■ Santé mentale : efficacité du continuum de soins et de services pour les usagers ayant des troubles mentaux graves
Novembre 2023	■ Conservation des chaussées du réseau routier ■ Régime d'aide juridique : accessibilité et performance du réseau
Mai 2024	■ Intégration et rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal ■ Qualité des services de garde éducatifs à l'enfance
Novembre 2024	■ Réussite éducative des élèves autochtones
Mai 2025	■ Accessibilité à des logements subventionnés par la Société d'habitation du Québec
Novembre 2025	■ Étudiants étrangers au collégial et à l'université ■ Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité

Exemples de recommandations du commissaire sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable

Élément audité au MELCCFP	Exemples de recommandations
Gouvernance de la démarche	■ Prendre les mesures nécessaires pour assurer un meilleur fonctionnement des comités interministériels, notamment au regard de la fréquence des rencontres et de l'assiduité des représentants du niveau hiérarchique approprié. (mars 2017, chapitre 6) ■ Améliorer la coordination de la mise en œuvre de la SGDD [Stratégie gouvernementale de développement durable] 2015-2020, notamment en renforçant son mode d'intervention auprès des entités assujetties afin de s'assurer de leur engagement dans la démarche de développement durable et de leur contribution à celle-ci. (mars 2017, chapitre 6) ■ S'assurer, en tant que président du CIDD et du CDDD [Comité directeur du développement durable], que ces comités orientent les ministères et organismes vers un objectif précis en matière d'écofiscalité, d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité. (juin 2020, chapitre 2)
Soutien aux ministères et organismes	■ S'assurer que l'indice de performance permet d'évaluer adéquatement la qualité des PADD des ministères et organismes et l'atteinte des cibles. (avril 2023, chapitre 4)
Sensibilisation	■ Réévaluer le taux de sensibilisation des employés de l'administration publique en matière de développement durable sur des critères qui permettent d'apprécier dans quelle mesure ils ont une connaissance suffisante et une bonne compréhension : – des enjeux liés au développement durable ; – de la démarche gouvernementale et de son degré d'avancement ; – de la contribution attendue d'eux à la mise en œuvre d'un développement durable. (mai 2012, chapitre 3)
Reddition de comptes sur la stratégie	■ Faire une analyse qualitative globale des plans d'action afin d'évaluer la pertinence et la suffisance des actions qu'ils contiennent par rapport à chacun des objectifs énoncés dans la stratégie gouvernementale. (avril 2010, chapitre 4)

Élément audité dans les ministères et organismes	Exemples de recommandations
Qualité des plans d'action de développement durable (ex. : liens entre les actions des plans d'action et les objectifs de la stratégie, qualité des indicateurs et des cibles, respect des exigences gouvernementales relatives au contenu du plan d'action et publication du plan d'action en temps opportun)	■ Privilégier les indicateurs portant sur les effets afin d'évaluer l'efficacité des actions et y joindre des cibles permettant une reddition de comptes annuelle de qualité. (avril 2010, chapitre 4) ■ Établir, pour chaque action liée à un objectif de la stratégie 2015-2020, des indicateurs et des cibles qui permettent d'évaluer la contribution aux résultats visés dans cette stratégie, et publier les résultats relatifs à ces indicateurs dans le rapport annuel de gestion. (mai 2018, chapitre 4) ■ S'assurer que le contenu du plan d'action de développement durable respecte les exigences gouvernementales. (mai 2018, chapitre 4)
Suivi de la mise en œuvre des plans d'action de développement durable et le respect des exigences de reddition de comptes	■ Améliorer la qualité de la reddition de comptes sur leur plan d'action de développement durable relativement aux éléments suivants : – rendre compte de l'intégralité du plan d'action de développement durable ; – présenter et expliquer les changements apportés ; – démontrer clairement le degré d'atteinte des résultats ; – expliquer les résultats obtenus par rapport à la cible fixée ; – présenter les effets des actions ; – comparer les résultats dans le temps. (mai 2012, chapitre 3) ■ Effectuer un suivi afin de connaître au moment opportun l'état d'avancement des actions prévues devant contribuer à la stratégie gouvernementale. (mai 2018, chapitre 4)
Participation des hauts dirigeants aux rencontres des comités interministériels	■ S'assurer qu'un gestionnaire de haut niveau est présent aux rencontres du Comité interministériel du développement durable. (mai 2018, chapitre 4)

Exemples de recommandations du commissaire sur l'intégration du développement durable par les ministères et organismes

Élément audité dans les ministères et organismes	Exemples de recommandations
Processus décisionnels	■ Accroître les efforts afin d'adapter leurs pratiques de gestion pour que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. (juin 2014, chapitre 2) ■ Prendre en compte les principes de développement durable selon une méthode complète lors de l'élaboration ou de la révision d'actions structurantes. (mai 2018, chapitre 4)
Gestion opérationnelle	■ S'assurer d'accorder une priorité d'intervention aux terrains [contaminés sous la responsabilité de l'État] qui présentent des risques élevés pour la santé humaine et l'environnement. (juin 2018, chapitre 3) ■ Proposer des mesures incitatives qui tiennent réellement compte des efforts en prévention [en santé et en sécurité du travail]. (mai 2019, chapitre 3) ■ Prendre les mesures nécessaires pour que les antibiotiques dont les usages sont reconnus comme non appropriés chez les animaux destinés à l'alimentation ne soient plus utilisés à ces fins. (novembre 2019, chapitre 7) ■ Déployer les mesures et les services nécessaires pour favoriser l'intégration en emploi des jeunes personnes handicapées dans l'ensemble des régions. (novembre 2020, chapitre 3) ■ Utiliser de manière efficace les mécanismes prévus pour assurer la protection et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques. (avril 2023, chapitre 3) ■ Inclure dans ses programmes de soutien financier des conditions suffisantes pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols. (avril 2024, chapitre 2) ■ Établir des orientations précises pour la protection et la mise en valeur du territoire agricole notamment en ce qui a trait aux enjeux qui menacent sa pérennité, et en assurer la mise en œuvre. (avril 2024, chapitre 3) ■ Accomplir les actions nécessaires pour assurer la protection, la mise en valeur et la surveillance des territoires inscrits au registre des aires protégées, et ce, afin de contribuer à la conservation de la biodiversité. (avril 2025, chapitre 2)

CHAPITRE 3

Effacité de la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

Fonds d'électrification et de changements climatiques

Audit de performance

Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques,
de la Faune et des Parcs

EN BREF

En novembre 2020, le gouvernement a réformé la gouvernance de l'action climatique. Son but était notamment d'assurer une mise en œuvre efficace du Plan pour une économie verte 2030 et de renforcer l'action climatique.

Ce plan se réalise au moyen d'un plan de mise en œuvre (PMO), lequel est révisé annuellement par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP). Au cours de cette révision, des actions sont ajoutées, retirées ou modifiées, et ce, afin de maximiser les retombées attendues du PMO et d'atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement. Les actions du PMO sont financées en grande majorité par le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2025, 5,6 milliards de dollars provenant du FECC ont servi à mettre en œuvre le Plan pour une économie verte 2030, et des dépenses de 9,5 milliards de dollars sont prévues dans le PMO pour la période 2025-2030.

Nos travaux font ressortir des lacunes démontrant que le MELCCFP doit apporter des améliorations afin d'assurer une révision efficace et efficiente de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, de manière à atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre du plan et à utiliser de façon optimale les sommes disponibles dans le FECC.

D'une part, le MELCCFP n'a pas déterminé tous les éléments essentiels pour planifier efficacement la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, comme des jalons permettant d'évaluer si les progrès attendus se concrétisent. En effet, les feuilles de route du MELCCFP, qui constituent un outil de planification, ne permettent pas de visualiser la trajectoire à suivre et les ressources financières nécessaires pour atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement, et ainsi d'assurer une mise en œuvre agile et efficace de ce plan.

D'autre part, le MELCCFP laisse peu de traces écrites pour justifier les avis émis par les comités techniques et les décisions prises par le comité directeur dans le cadre du processus de révision annuelle du PMO, et ne documente que peu ou pas l'analyse par critères des actions devant être financées par le FECC. Pourtant, une documentation de qualité permettrait non seulement de justifier les décisions prises et d'apprécier les choix effectués, mais également de favoriser la transparence de ces décisions et d'améliorer l'efficacité opérationnelle, notamment en conservant la mémoire organisationnelle et en évitant la duplication des efforts pour retrouver de l'information.

CONSTATS

1

Le MELCCFP n'a pas déterminé tous les éléments essentiels pour planifier efficacement la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, comme des jalons permettant d'évaluer si les progrès attendus se concrétisent.

2

Le MELCCFP laisse peu de traces écrites pour justifier les décisions prises lors de la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, ce qui ne permet pas d'apprécier les choix effectués.

ÉQUIPE

Janique Lambert

Commissaire
au développement durable

Moïsette Fortin

Directrice générale d'audit

Marie-Pier Germain

Directrice d'audit

Yasmine Chacrone

Julie Dessureault

Julie Grenier

Franck Ndefo

Amélie Richard

Diana Carolina Rodriguez Castro

Laurie Shink

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint
et sous-vérificateur général

SIGLES

FECC	Fonds d'électrification et de changements climatiques
GES	Gaz à effet de serre
MELCCFP	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PACC	Plan d'action sur les changements climatiques
PMO	Plan de mise en œuvre

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	59
Le MELCCFP n'a pas déterminé tous les éléments essentiels pour planifier efficacement la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, comme des jalons permettant d'évaluer si les progrès attendus se concrétisent.	66
Le MELCCFP laisse peu de traces écrites pour justifier les décisions prises lors de la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, ce qui ne permet pas d'apprécier les choix effectués.	75
Recommandations.	82
Commentaires de l'entité audité.	83
Renseignements additionnels.	87



MISE EN CONTEXTE

- 1 Depuis novembre 2020, la *Loi sur le vérificateur général* prévoit que la commissaire au développement durable doit faire part, dans la mesure qu'elle juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Nos travaux, qui visent à répondre à cette obligation de la commissaire au développement durable, se sont terminés en février 2026.
- 2 Le Plan pour une économie verte 2030 est la politique-cadre qui guide l'action gouvernementale en matière de lutte contre les changements climatiques. Ce plan se réalise au moyen d'un plan de mise en œuvre (PMO) quinquennal révisé annuellement par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP). Au cours de cette révision, des actions sont ajoutées, retirées ou modifiées, et ce, afin de maximiser les retombées attendues du PMO et d'atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030. Le PMO révisé est ensuite recommandé par le MELCCFP au gouvernement, lequel est responsable de l'approuver.
- 3 Cette révision est également l'occasion pour le gouvernement d'apporter, lorsque requis, des ajustements aux objectifs et aux cibles initialement annoncés dans le Plan pour une économie verte 2030. Les objectifs et les cibles du gouvernement, incluant les ajustements qui leur ont été apportés annuellement, sont présentés dans la section Renseignements additionnels.
- 4 Le FECC, alimenté principalement par les revenus du marché du carbone, finance la très grande majorité des actions du PMO.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 5 Le gouvernement a réformé la gouvernance de l'action climatique en adoptant la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*, qui est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2020. Cette réforme visait notamment à assurer une mise en œuvre efficace du Plan pour une économie verte 2030 et à renforcer l'action climatique.
- 6 La révision annuelle du PMO représente une occasion de renforcer l'action climatique et de gérer efficacement la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030. Cette révision, confiée au MELCCFP, permet d'apporter des changements aux actions du PMO en fonction des progrès réalisés, du contexte économique et de l'évolution des connaissances et des technologies, et d'en déterminer le cadre financier, en collaboration avec le ministère des Finances, pour favoriser une meilleure performance du FECC. De plus, le suivi des dépenses en cours d'exercice financier permet d'ajuster les prévisions de dépenses afin que les sommes disponibles dans le FECC soient utilisées pleinement.

Sommes disponibles

Dans le cadre du présent rapport, il s'agit des sommes déposées annuellement dans le FECC, par exemple les revenus du marché du carbone, qui servent à financer des actions du PMO. Il peut également s'agir de sommes provenant du surplus cumulé du fonds, sous réserve que ce soit convenu avec le ministère des Finances.

7 Le premier PMO du Plan pour une économie verte 2030 est entré en vigueur le 1^{er} avril 2021 et couvrait la période 2021-2026. Depuis, quatre exercices de révision ont été réalisés. Ils ont respectivement mené aux PMO 2022-2027, 2023-2028 et 2024-2029¹, ainsi qu'au PMO actuellement en vigueur, qui couvre la période 2025-2030.

8 Du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2025, 5,6 milliards de dollars provenant du FECC ont servi à mettre en œuvre le Plan pour une économie verte 2030. Quant aux prévisions de dépenses du FECC pour la mise en œuvre du PMO 2025-2030, elles s'élèvent à 9,5 milliards de dollars. Les sommes provenant du FECC servent à financer la réalisation d'une centaine d'actions par année, réparties entre plusieurs partenaires. La répartition des actions entre les partenaires de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Partenaires de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

Il s'agit des ministères et organismes responsables de la mise en œuvre d'actions financées par le FECC. Pour utiliser les sommes provenant du FECC, les partenaires doivent conclure une entente avec le MELCCFP. Cette entente précise notamment les rôles et les responsabilités de chacun, ainsi que les exigences relatives à la reddition de comptes. En plus d'être le gestionnaire du FECC, le MELCCFP, au même titre que les partenaires, met en œuvre des actions. D'ailleurs, une grande partie des actions financées par le fonds est sous sa responsabilité.

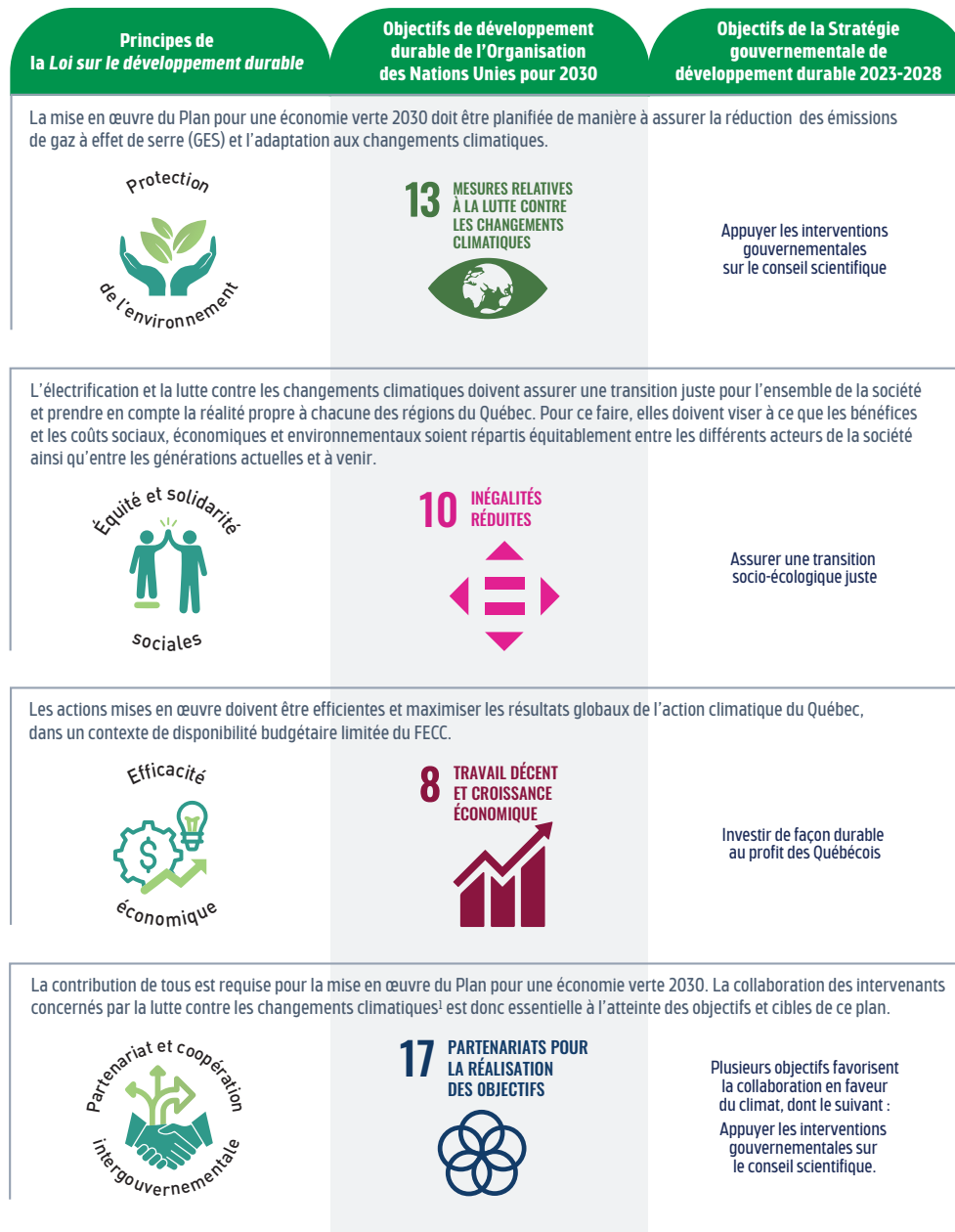
Développement durable

9 Selon le MELCCFP, le Plan pour une économie verte 2030, dont le PMO est financé en grande partie par le FECC, s'inscrit dans une perspective de développement durable. De plus, la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* prévoit que le MELCCFP gère le FECC dans cette même perspective. Par ailleurs, la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 s'appuie, entre autres, sur la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030.

10 Dans le cadre du présent rapport, des liens existent entre la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, les principes de la *Loi sur le développement durable*, les objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies pour 2030 ainsi que la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028. Ces liens sont illustrés dans la figure 1.

1. À la suite de la sanction du projet de loi n° 41, intitulé *Loi édictant la Loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique*, en mars 2024, le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023 et sa mise à niveau jusqu'en 2026 ont été intégrés dans le PMO 2024-2029.

FIGURE 1 Liens entre le développement durable et la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030



1. Dans le cadre du présent rapport, il s'agit de tous les intervenants qui, en fonction de leurs rôles et responsabilités, peuvent contribuer à la lutte contre les changements climatiques, comme le MELCCFP, les partenaires de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, les décideurs (ex. : le gouvernement), les organismes municipaux et les distributeurs d'énergie.

Source : Commissaire au développement durable.

Illustrations : Commissaire au développement durable, Organisation des Nations Unies.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

- 11 L'objectif de l'audit était de déterminer si le MELCCFP révisé de façon efficace et efficiente la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 pour assurer une utilisation optimale des sommes disponibles dans le FECC, de manière à atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre de ce plan.
- 12 La période couverte par nos travaux s'étend d'avril 2021 à février 2026. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- 13 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Le FECC, en bref

14 Institué en 2006 par la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, le Fonds vert est un fonds spécial qui était auparavant utilisé pour la lutte contre les changements climatiques, la gestion des matières résiduelles et la gouvernance de l'eau. En novembre 2020, le Fonds vert a été renommé le FECC. Depuis, les sommes qui y sont versées sont entièrement affectées à la lutte contre les changements climatiques. Ce type de fonds permet de conserver les surplus annuels du fonds et de les cumuler. Toutefois, le MELCCFP ne peut ni planifier un déficit annuel ni utiliser le surplus cumulé du FECC sans que cela ait été convenu avec le ministère des Finances et approuvé annuellement par le Parlement lors de l'approbation des prévisions de dépenses et d'investissements.

15 Les fonds spéciaux comme le FECC font partie intégrante des états financiers consolidés du gouvernement du Québec puisqu'ils sont sous son contrôle. Par conséquent, les résultats des fonds spéciaux affectent ceux du gouvernement. Par ailleurs, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, le gouvernement doit présenter, sauf dans des situations exceptionnelles, un solde budgétaire équilibré. Ainsi, l'utilisation du surplus cumulé d'un fonds spécial peut affecter le solde budgétaire des états financiers consolidés du gouvernement et nuire à l'équilibre budgétaire.

États financiers consolidés du gouvernement

Il s'agit d'états financiers regroupant les opérations financières des entités comprises dans le périmètre comptable du gouvernement, de façon à faire ressortir la situation financière de l'ensemble de ces entités, comme s'il s'agissait d'une seule. Le périmètre comptable du gouvernement du Québec englobe plus de 300 entités, qui sont sous son contrôle.

Solde budgétaire

Le solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* diffère du solde présenté dans les états financiers consolidés du gouvernement. La principale différence entre les deux notions provient du fait que les revenus consacrés au Fonds des générations sont exclus du calcul du solde budgétaire.

16 De 2006 à 2020, soit avant l'entrée en vigueur du Plan pour une économie verte 2030 et de son PMO, le Fonds vert a financé la mise en œuvre de deux plans d'action sur les changements climatiques (PACC), lesquels étaient également sous la responsabilité du MELCCFP. Durant cette période, certains exercices financiers se sont soldés par des dépenses inférieures aux revenus disponibles en raison de dépenses moins élevées que prévu pour plusieurs actions de ces plans et de revenus additionnels qui sont demeurés inutilisés. Des surplus se sont donc accumulés au fil des ans, de sorte qu'au terme du PACC 2013-2020, le 31 mars 2021, le surplus cumulé du FECC s'élevait à 1,4 milliard de dollars.

17 Le cadre financier du PMO 2021-2026 inclut des déficits de 200 et 100 millions de dollars respectivement pour les exercices financiers 2021-2022 et 2022-2023, absorbés par le surplus cumulé du FECC, qui ont été convenus entre le MELCCFP et le ministère des Finances. Ces exercices se sont toutefois soldés par un surplus, ce qui a fait croître le surplus cumulé. Un budget équilibré a ensuite été planifié pour les exercices financiers 2023-2024 à 2025-2026. Au 31 mars 2025, le surplus cumulé du FECC était de 1,8 milliard de dollars.

Mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

18 L'environnement dans lequel est mis en œuvre le Plan pour une économie verte 2030 est complexe. En effet, pour assurer sa mise en œuvre et en coordonner l'exécution, le MELCCFP doit collaborer avec une douzaine de partenaires responsables de différents secteurs d'intervention, analyser et suivre une centaine d'actions par année, et prendre en compte les demandes et les orientations du gouvernement. Il doit également réviser annuellement le PMO, suivre la fluctuation des sommes disponibles dans le FECC en cours d'année (ex. : variation des revenus issus du marché du carbone) et veiller à l'utilisation de ces sommes, lesquelles s'élèvent à plus d'un milliard de dollars par année.

19 Soulignons qu'en novembre 2020, le gouvernement a réformé la gouvernance de l'action climatique en donnant au MELCCFP un mandat horizontal et des pouvoirs élargis pour assurer la coordination gouvernementale de l'action climatique. Depuis, le ministère conseille le gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques.

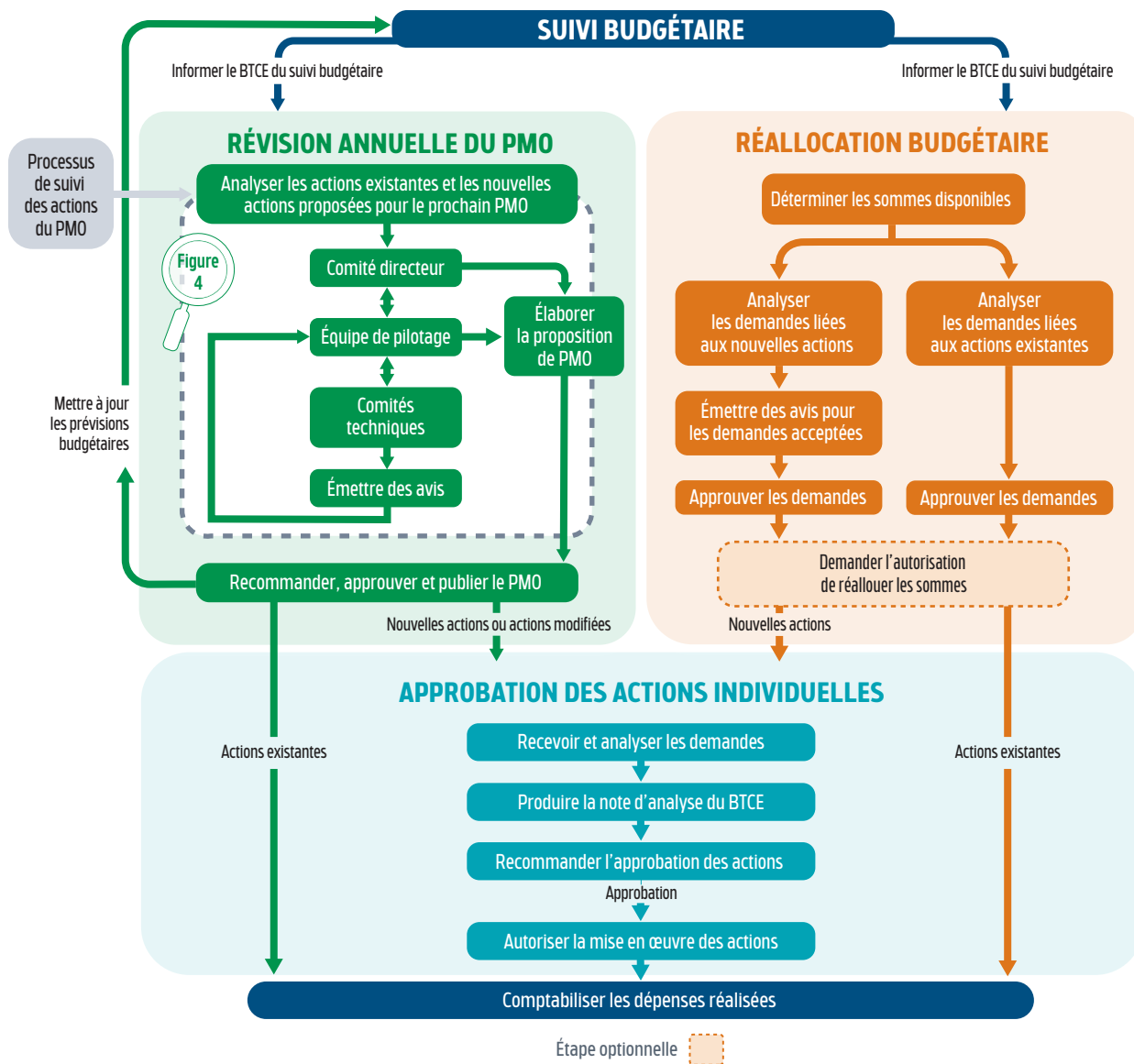
20 C'est dans ce contexte que le MELCCFP a mis en place les trois processus suivants, qui sont parfois réalisés en simultanée, pour soutenir la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030.

Processus	Description
Révision annuelle du PMO	Les actions prévues dans le PMO et le cadre financier pour les cinq prochaines années sont ajustés au besoin. La révision commence à l'automne par la collecte des besoins de financement et se termine au printemps suivant par la publication du PMO.
Réallocation budgétaire	En cours d'exercice financier, les sommes disponibles dans le FECC sont réallouées à des actions dont la mise en œuvre permettrait de les utiliser avant la fin de l'année. Il peut s'agir d'actions prévues dans le PMO actuel ou de nouvelles actions qui s'ajouteront dans le prochain PMO.
Approbation des actions individuelles	Le MELCCFP approuve les moyens proposés par les partenaires (ex. : programme d'aide financière, contrat, programme de recherche) pour mettre en œuvre les actions dont ils sont responsables, ce qui leur permet ensuite d'utiliser les sommes qui leur ont été réservées dans le cadre financier du PMO. Ce processus est réalisé en continu.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

21 La figure 2 illustre ces trois processus. Une version détaillée de cette figure est présentée dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 2 Processus de mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030



BTCE Bureau de la transition climatique et énergétique

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

Illustration : Commissaire au développement durable.

22 Dans le cadre des processus de révision annuelle du PMO et de réallocation budgétaire, le MELCCFP prend des décisions à l'égard de l'utilisation des sommes provenant du FECC, notamment pour répondre aux orientations gouvernementales et ajuster les prévisions de revenus du marché du carbone, ce qui entraîne annuellement des variations importantes dans les budgets alloués aux actions financées par le fonds.

23 Par exemple, dans le PMO 2022-2027, les dépenses prévues au FECC pour l'exercice financier 2023-2024 étaient de 1,2 milliard de dollars. Dans le PMO suivant, soit le PMO 2023-2028, les dépenses prévues de cet exercice financier ont augmenté de 237,8 millions de dollars, pour atteindre une somme de 1,5 milliard de dollars. Cette augmentation est répartie comme suit :

- ajout de 19 nouvelles actions, 222,8 millions de dollars ;
- diminution des dépenses prévues de 31 actions, 210,2 millions de dollars ;
- augmentation des dépenses prévues de 39 actions, 226,5 millions de dollars ;
- retrait d'une action, 1,3 million de dollars.

24 Les variations budgétaires annuelles découlant de ces processus sont présentées en détail dans la section Renseignements additionnels.

Rôles et responsabilités

25 Le MELCCFP est le conseiller du gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques et il en assure la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale. À ce titre, il est chargé d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique-cadre sur les changements climatiques, soit le Plan pour une économie verte 2030, d'en assurer la mise en œuvre et d'en coordonner l'exécution, comme prévu dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

26 De plus, à titre de gestionnaire du FECC, le MELCCFP 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 pour assurer le respect des principes, des orientations et des objectifs gouvernementaux, en particulier ceux prévus dans le Plan pour une économie verte 2030. Le FECC finance la très grande majorité des actions du PMO du Plan pour une économie verte 2030.

27 Le MELCCFP est donc responsable des processus qui soutiennent la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 (voir figure 2). L'ensemble des rôles et responsabilités du MELCCFP est présenté dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 1

Le MELCCFP n'a pas déterminé tous les éléments essentiels pour planifier efficacement la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, comme des jalons permettant d'évaluer si les progrès attendus se concrétisent.

Qu'avons-nous constaté ?

28 Les intervenants concernés par la lutte contre les changements climatiques, plus particulièrement le MELCCFP, prennent régulièrement, et parfois même rapidement, des décisions à l'égard de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030. Certains outils, comme des feuilles de route, devraient permettre de planifier efficacement la mise en œuvre de politiques climatiques comme le Plan pour une économie verte 2030.

Feuille de route

Il s'agit d'un outil de planification qui permet de visualiser la trajectoire à suivre, c'est-à-dire l'ordre dans lequel les actions ou une combinaison d'actions doivent être réalisées, ainsi que les ressources financières nécessaires pour atteindre des objectifs et des cibles fixés à long terme. Puisqu'une feuille de route peut également servir d'outil de communication, le niveau de détail de l'information qu'elle présente varie en fonction du public cible et de l'objectif recherché.

29 Le MELCCFP n'a pas élaboré une planification de la mise en œuvre du Plan pour économie verte 2030 qui permet d'orienter efficacement les décisions et d'offrir de la prévisibilité aux intervenants, et ainsi d'assurer l'atteinte des objectifs et des cibles du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre de ce plan. En effet, nous avons observé que le MELCCFP n'a pas déterminé tous les éléments essentiels pour que les feuilles de route qu'il a élaborées permettent une mise en œuvre agile et efficace du Plan pour une économie verte 2030. Voici les principaux éléments manquants :

- Dans le cas des 20 objectifs pour lesquels aucune cible gouvernementale n'a été établie, le MELCCFP n'a fixé aucun jalon afin d'orienter sa prise de décision. De plus, il n'a pas fixé de jalon pour suivre les progrès vers l'atteinte des 24 cibles gouvernementales, alors que la quasi-totalité de celles-ci arriveront à échéance en 2030 ou plus tard. La détermination de jalons est pourtant essentielle afin d'élaborer la trajectoire la plus efficace possible pour répondre aux enjeux climatiques, de prioriser les actions les plus importantes, et ainsi d'être en mesure de planifier la réalisation de ces actions.

Jalon

Il s'agit d'un point d'arrêt, intermédiaire (ex. : achèvement d'une phase importante) ou final (ex. : réalisation d'un objectif), qui permet d'apprécier les progrès réalisés en vue de l'atteinte d'un objectif ou d'une cible, d'effectuer le suivi d'une planification et de favoriser une prise de décision éclairée. Pour ne pas être un simple point de repère temporel, un jalon devrait être associé à une échéance, ainsi qu'être qualifié et quantifié.

- Les feuilles de route élaborées par le MELCCFP ne présentent pas les actions les plus importantes dans un ordre logique et chronologique, et ne permettent donc pas de visualiser la trajectoire à suivre pour atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement. Elles ne présentent pas non plus les ressources financières nécessaires pour y arriver.
- Le rapport d'évaluation de mi-parcours de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 n'était pas final au moment de nos travaux, alors qu'il devait initialement être approuvé en décembre 2025. Le MELCCFP devra tenir compte de ce rapport pour mettre à jour les feuilles de route qu'il a élaborées afin de réorienter l'action climatique, au besoin.

Pourquoi ce constat est-il important ?

30 En novembre 2020, le gouvernement a réformé la gouvernance de l'action climatique en donnant au MELCCFP un mandat horizontal et des pouvoirs élargis pour assurer la coordination gouvernementale de l'action climatique. De nouvelles responsabilités ont donc été confiées au MELCCFP, notamment celle de conseiller le gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques, en vertu de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, et celles d'assurer la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 et d'en coordonner l'exécution, ajoutées dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

31 Le MELCCFP s'acquitte de ces responsabilités au moyen, notamment, des trois processus qu'il a mis en place pour soutenir la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030. Ces processus lui permettent de déterminer et d'ajuster, en collaboration avec les différents ministères et organismes partenaires, les actions du PMO et les sommes provenant du FECC allouées pour leur réalisation.

32 Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'environnement dans lequel est mis en œuvre le Plan pour une économie verte 2030 est complexe. Le MELCCFP ainsi que plusieurs autres intervenants concernés par la lutte contre les changements climatiques prennent régulièrement, et parfois même rapidement, des décisions qui concernent la mise en œuvre de ce plan. Il est donc essentiel que le MELCCFP s'outille dans le but de le mettre en œuvre de manière agile et efficace.

33 Pour ce faire, plusieurs experts et organismes internationaux, dont Dunskey et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), soulignent l'importance de traduire les objectifs à long terme des politiques climatiques en trajectoires crédibles et concrètes pour orienter les décisions et guider les intervenants dans la réalisation des actions. À cet égard, la planification doit être flexible, itérative et présenter les actions les plus importantes dans un ordre logique et chronologique afin de permettre de visualiser la trajectoire à suivre pour atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement.

34 Cette planification, qui peut être appuyée par différents outils, comme des feuilles de route, doit permettre de soutenir une prise de décision éclairée et de mieux guider les différents intervenants concernés par la lutte contre les changements climatiques. Elle doit également permettre d'informer et de mobiliser ces intervenants en leur offrant de la prévisibilité, ainsi que de suivre les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs et des cibles.

35 La planification peut être structurée de diverses manières (ex. : par secteurs d'émission en matière de décarbonation, par aléas climatiques en matière d'adaptation). Dans tous les cas, pour élaborer une planification permettant de mettre en œuvre efficacement une politique climatique comme le Plan pour une économie verte 2030, il importe de déterminer certains éléments essentiels (figure 3).

FIGURE 3 Éléments essentiels à l'élaboration d'une planification permettant de mettre en œuvre efficacement une politique climatique comme le Plan pour une économie verte 2030

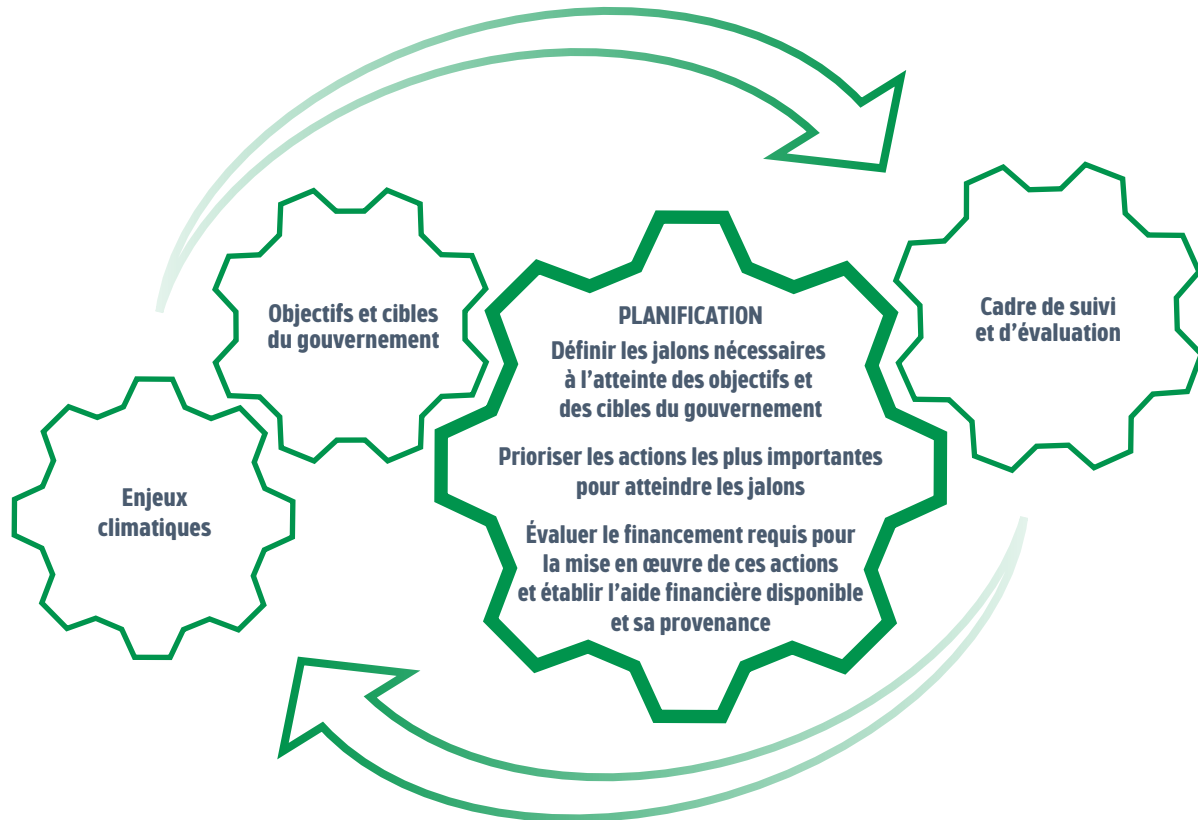


Illustration : Commissaire au développement durable.

Ce qui appuie notre constat

36 Dans le Plan pour une économie verte 2030 et le PMO, les enjeux climatiques propres au Québec ainsi que les objectifs et les cibles du gouvernement sont répartis entre différents axes, eux-mêmes subdivisés en thèmes. Depuis 2024², la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 repose sur trois axes (réduire les émissions de GES et accélérer la transition énergétique, s'adapter aux impacts des changements climatiques, soutenir la transformation de la société et de l'économie), auxquels sont associés 30 objectifs.

2. Avant 2024, la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 reposait sur cinq axes (atténuer les changements climatiques, construire l'économie de demain, renforcer la résilience du Québec face aux impacts des changements climatiques, créer un environnement prévisible propice à la transition climatique, développer et diffuser les connaissances nécessaires à la transition climatique), auxquels étaient associés 30 objectifs.

37 Depuis 2023, le MELCCFP présente dans les feuilles de route du PMO les actions qu'il a planifiées afin de répondre à certains enjeux climatiques ainsi que les échéances prévues pour leur réalisation. Le ministère prévoit également rendre plus précise sa planification concernant certains enjeux climatiques, par exemple en élaborant une trajectoire d'adaptation pour faire face aux risques d'érosion et de submersion côtières. Les différentes feuilles de route publiées dans le PMO sont présentées ci-après.

	PMO dans lequel la feuille de route a été publiée pour la première fois
Feuille de route sur la réduction des émissions de GES ¹	PMO 2023-2028
Feuille de route en matière d'adaptation	PMO 2024-2029
Feuille de route en matière de sobriété et d'efficacité énergétiques	PMO 2024-2029

1. Cette feuille de route a été renommée « Feuille de route en matière de décarbonation » dans le PMO 2024-2029.

Source : Commissaire au développement durable d'après le PMO du Plan pour une économie verte 2030.

38 Afin de répondre aux enjeux climatiques et de présenter la trajectoire la plus efficace pour atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement, le MELCCFP devrait améliorer sa planification en s'appuyant sur l'ensemble des éléments essentiels. Les lacunes que nous avons observées à cet égard sont présentées ci-après et détaillées dans les pages qui suivent.

Éléments essentiels	Synthèse des lacunes observées
Définir les jalons nécessaires à l'atteinte des objectifs et des cibles du gouvernement	■ Dans le cas de 20 objectifs pour lesquels il n'y a pas de cible gouvernementale, le MELCCFP n'a fixé aucun jalon pour planifier l'action climatique afin de la faire progresser en cohérence avec ces objectifs. ■ Pour les 10 autres objectifs, le gouvernement a fixé 24 cibles. Bien que la quasi-totalité de celles-ci arriveront à échéance en 2030 ou plus tard, le MELCCFP n'a fixé aucun jalon qui lui permettrait de suivre la progression de l'action climatique et d'effectuer, si requis, des ajustements en temps opportun. ■ En ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques, le MELCCFP n'a pas déterminé de jalon relatif aux aléas climatiques lui permettant d'évaluer les progrès réalisés quant à l'atténuation des risques liés à ces aléas pour la population, les infrastructures, l'environnement et l'économie.
Prioriser les actions les plus importantes pour atteindre les jalons	■ La détermination de jalons constitue un préalable au choix des actions à prioriser et à la planification des ressources financières nécessaires à leur réalisation, et sert à élaborer la trajectoire la plus efficace pour atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement. Pourtant, le MELCCFP n'a fixé aucun jalon.
Évaluer le financement requis pour la mise en œuvre de ces actions et établir l'aide financière disponible et sa provenance	■ Le MELCCFP présente des actions dans ses feuilles de route ainsi que dans le tableau des actions et des dépenses annuelles qui se trouve en annexe du PMO. Cependant, l'information contenue dans ces documents ne permet pas de visualiser la trajectoire à suivre pour atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement ni d'estimer les ressources financières nécessaires pour y arriver.
Cadre de suivi et d'évaluation	■ Au moment de nos travaux, le rapport d'évaluation de mi-parcours de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, dont l'approbation était prévue pour décembre 2025, n'était pas final.

Aucun jalon déterminé par le MELCCFP

39 L'OCDE souligne l'importance des objectifs et des cibles pour renforcer l'action climatique. Des jalons sont également nécessaires pour définir la trajectoire à suivre afin d'atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030. Comparativement aux objectifs et aux cibles, qui définissent la vision du gouvernement et ses priorités à long terme, les jalons, fixés à plus courte échéance, sont essentiels pour planifier la mise en œuvre du plan, assurer le suivi des actions et effectuer les ajustements nécessaires, en temps opportun, dans le but de répondre efficacement aux enjeux climatiques.

40 Cela est d'autant plus important que le MELCCFP doit régulièrement prendre des décisions quant à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 (ex. : autoriser le financement d'une action par le FECC), tout en s'assurant que la réalisation des actions est sur la bonne voie pour atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement, et en conseillant adéquatement ce dernier sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques.

41 Cependant, le MELCCFP n'a déterminé aucun jalon afin d'évaluer la progression de l'action climatique et de voir si elle est cohérente avec les objectifs et les cibles du gouvernement. D'une part, dans le cas des 20 objectifs pour lesquels il n'y a pas de cible gouvernementale, le MELCCFP n'a déterminé aucun jalon pour planifier la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, guider sa prise de décision dans le cadre de la révision annuelle du PMO et conseiller le gouvernement sur toute question concernant la lutte contre les changements climatiques. Des dépenses importantes sont pourtant prévues pour ces objectifs au cours de la période 2025-2030. Par exemple, une somme de plus de 130 millions de dollars est prévue pour les deux objectifs de l'axe « S'adapter aux impacts des changements climatiques » qui visent à renforcer la capacité d'adaptation de l'économie et des secteurs économiques.

42 D'autre part, bien que la quasi-totalité des 24 cibles gouvernementales arriveront à échéance en 2030 ou plus tard, le MELCCFP n'a déterminé aucun jalon qui lui permettrait de suivre la progression de l'action climatique et d'effectuer, si requis, des ajustements en temps opportun. Par exemple, la cible gouvernementale relative au nombre de véhicules légers électriques immatriculés au Québec à l'horizon 2030 est de 2 millions de véhicules, et au 19 décembre 2025, leur nombre s'élevait à 420 241. Le MELCCFP n'a fixé aucun jalon et les explications qu'il fournit dans le Tableau de bord de l'action climatique du gouvernement du Québec sont insuffisantes pour évaluer si les progrès réalisés correspondent à ses attentes, c'est-à-dire s'ils suivent la trajectoire planifiée, ou encore pour déterminer si des actions supplémentaires seront nécessaires afin d'atteindre la cible d'ici 2030.

43 Enfin, l'un des objectifs de l'axe « S'adapter aux impacts des changements climatiques » est de renforcer les protections contre certains aléas, soit la chaleur extrême et les vagues de chaleur, les zoonoses, les feux de forêt, les inondations ainsi que l'érosion et la submersion côtières. Deux cibles gouvernementales sont associées à cet objectif, mais le MELCCFP n'a déterminé aucun jalon pour définir la trajectoire à suivre et évaluer les progrès réalisés quant à l'atténuation des risques engendrés par ces aléas (ex. : risques liés à la chaleur pour la santé humaine) et au renforcement de la résilience de la population face à ceux-ci. Bien que suivre et évaluer les progrès en matière d'adaptation demeure un défi, comme le souligne Ouranos, l'établissement de jalons est nécessaire pour être en mesure de le faire.

Zoonoses

Il s'agit de maladies ou d'infections causées notamment par des virus, des bactéries et des parasites qui se transmettent naturellement entre les animaux et les humains (ex. : rage, maladie de Lyme).

Mesurer les progrès en matière d'adaptation aux changements climatiques : avancées, défis et perspectives

Bien que l'adaptation aux changements climatiques soit bien enclenchée au Québec, l'élaboration d'indicateurs pour suivre et évaluer les progrès réalisés demeure un défi. Mesurer et quantifier les progrès en matière d'adaptation aux changements climatiques est une tâche complexe, puisque les objectifs peuvent varier en fonction des risques. Plusieurs types d'indicateurs peuvent être requis pour suivre les progrès et il est important de les combiner avec des données contextuelles (ex. : sociodémographiques) afin d'obtenir un portrait fidèle et englobant des progrès réalisés et des facteurs de succès pour assurer une plus grande résilience face aux changements climatiques.

Par exemple, dans le cas d'initiatives de verdissement en milieu urbain, cela implique non seulement de comptabiliser le nombre d'arbres plantés, mais aussi d'évaluer si les secteurs ciblés pour la plantation étaient prioritaires et si les populations les plus vulnérables ont bénéficié de l'intervention.

Source : Ouranos.

Priorisation des actions à bonifier

44 Le MELCCFP a choisi d'élaborer différentes feuilles de route pour présenter sa planification en vue d'atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement. Il en a déjà élaboré certaines, qu'il a intégrées pour la première fois dans le PMO 2023-2028, et prévoit en élaborer d'autres. Les feuilles de route s'avèrent un outil important pour soutenir efficacement le MELCCFP dans ses responsabilités, comme celles de coordonner la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, de conseiller le gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques et d'offrir plus de prévisibilité aux intervenants concernés par cette lutte.

45 D'ailleurs, dans son rapport *Consultations particulières et auditions publiques sur le document intitulé : Consultation sur la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Québec*, publié en décembre 2025, la Commission des transports et de l'environnement mentionne que plusieurs intervenants suggèrent de mettre en place des mécanismes additionnels de gouvernance climatique ayant comme objectif commun de rendre l'action climatique plus prévisible et de faciliter sa planification. Il y est notamment recommandé d'élaborer des feuilles de route pour chaque secteur principal d'émission de GES, comme le réseau de la santé et des services sociaux, et d'ajouter le secteur des transports à la feuille de route en matière de sobriété et d'efficacité énergétiques.

46 Pour maximiser l'utilité des feuilles de route qu'il a élaborées ainsi que de celles à venir, le MELCCFP doit veiller à prioriser les actions les plus importantes, déterminer l'ordre dans lequel elles doivent être réalisées et évaluer les ressources financières nécessaires à leur réalisation. Les feuilles de route existantes présentent diverses actions, mais doivent être bonifiées pour mieux illustrer la trajectoire à suivre.

47 Comme mentionné précédemment, le MELCCFP n'a pas déterminé les jalons nécessaires afin de présenter, à l'aide de ses feuilles de route, la trajectoire à suivre pour atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 et répondre aux enjeux climatiques. En effet, les jalons constituent un élément essentiel et préalable au choix des actions à prioriser. Ils servent également à évaluer si les actions sont suffisantes pour atteindre ces objectifs et ces cibles à leur échéance.

48 En plus de présenter certaines actions dans les feuilles de route, le MELCCFP inclut un tableau des actions et des dépenses annuelles prévues en annexe de chaque PMO. Ce tableau détaille les dépenses annuelles prévues pour la période quinquennale couverte par le PMO, dont le financement peut provenir de différentes sources, par exemple le FECC ou des crédits budgétaires.

49 À lui seul, le tableau ne permet ni d'évaluer la contribution de chacune des actions, ou d'un regroupement d'actions, à l'atteinte des objectifs et des cibles du gouvernement, ni d'établir leur ordre de priorité, ni de comprendre les liens qui existent entre elles. Bien qu'il soit possible de faire le lien entre certaines des actions incluses dans ce tableau et dans les feuilles de route, ce n'est pas le cas pour la majorité des actions pour lesquelles des sommes provenant du FECC ont été allouées. Il n'est donc pas possible d'évaluer si les actions planifiées et les ressources financières disponibles sont suffisantes pour atteindre les objectifs et les cibles du gouvernement.

50 Le MELCCFP évalue cependant les progrès réalisés vers l'atteinte de la cible globale de réduction des émissions de GES de 37,5 % d'ici 2030³ par rapport à 1990 dans sa feuille de route en matière de décarbonation. Toutefois, les actions prévues dans cette feuille de route depuis le PMO 2023-2028 sont insuffisantes pour atteindre cette cible. En effet, dans le PMO 2025-2030, si l'on combine les résultats attendus des actions présentées dans la feuille de route avec ceux des actions planifiées, le taux de réduction des émissions de GES devrait se situer autour de 25 % en 2030.

3. En janvier 2026, l'échéance de la cible gouvernementale de réduction des émissions de GES de 37,5 % a été repoussée en 2035.

51 Une analyse réalisée en 2021 par Dunsky pour le MELCCFP indique que la cible de réduction des émissions de GES de 2030 et même l'objectif de carboneutralité d'ici 2050 sont potentiellement atteignables. Le Comité consultatif sur les changements climatiques abonde dans le même sens dans son huitième avis intitulé *Définir l'ambition climatique du Québec : Cibles et trajectoires de décarbonation*, publié en novembre 2025.

Extrait d'un rapport de Dunsky produit pour le MELCCFP

L'analyse est claire : les cibles et objectifs du Québec aux horizons 2030 et 2050, quoique très ambitieux, sont potentiellement réalisables. Le Québec peut même atteindre la carboneutralité d'ici 2050, et ce, sur son propre territoire [...]. Cela étant dit, l'atteinte des objectifs de réduction de GES nécessitera des investissements importants de l'ensemble des agents économiques et impliquera que le Québec entre dans une profonde réforme économique de façon à accélérer la cadence de ses efforts, et qu'il agisse sur tous les fronts pour y arriver [...].

Source : Dunsky.

52 Enfin, pour mieux conseiller le gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques, le MELCCFP devrait intégrer dans ses feuilles de route des actions dont la réalisation serait prévue après 2030, comme il prévoit d'ailleurs le faire pour les aléas côtiers. À cet égard, il prévoit élaborer une trajectoire d'adaptation qui intégrera de manière cohérente les interventions de l'État en cours, prévues et envisagées d'ici 2100, en tenant compte de l'évolution projetée des changements climatiques. Il souligne que cette approche globale et évolutive de gestion des risques côtiers vise à diminuer durablement les risques climatiques pour les communautés côtières, tout en assurant une transition juste et durable.

Cadre de suivi et d'évaluation du Plan pour une économie verte 2030

53 Autant le cadre de suivi de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 que son cadre d'évaluation constituent une source importante d'information qui doit être prise en compte pour réorienter l'action climatique, lorsque requis.

54 Pour ce faire, le cadre de suivi est soutenu par plusieurs outils mis en place par le MELCCFP, tels que le Tableau de bord de l'action climatique du gouvernement du Québec ainsi que le Suivi des actions du plan de mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030.

55 Pour sa part, l'évaluation de mi-parcours de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 vise notamment à apprécier, pour chacun des axes du plan, dans quelle mesure les actions ont contribué à l'atteinte des cibles. Le plan est ensuite révisé en fonction des résultats constatés. L'approbation du rapport d'évaluation de mi-parcours était prévue pour décembre 2025. Cependant, au moment de nos travaux, ce rapport n'était pas final et nous n'avons pas pu obtenir le projet de rapport qui était en cours de validation.

CONSTAT 2

Le MELCCFP laisse peu de traces écrites pour justifier les décisions prises lors de la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, ce qui ne permet pas d'apprécier les choix effectués.

Qu'avons-nous constaté ?

56 Le MELCCFP ne documente que peu ou pas les avis émis par les comités techniques et les décisions prises par le comité directeur dans le cadre du processus de révision annuelle du PMO, ainsi que les analyses des actions, en fonction des critères qu'il a établis, avant qu'elles soient financées par le FECC. À cet égard, nous n'avons relevé aucune information en lien avec 38 % des 125 critères qui auraient dû être pris en compte pour l'analyse des 18 actions ayant fait l'objet de notre audit dans les documents que le MELCCFP nous a transmis. Pour 50 % de ces 125 critères, une conclusion est formulée, mais aucune documentation appuyant l'analyse réalisée n'a été retrouvée.

57 Une documentation de qualité permet non seulement de justifier les décisions prises et d'apprécier les choix effectués, mais également de favoriser la transparence de ces décisions, d'accroître l'imputabilité et d'améliorer l'efficacité opérationnelle, notamment en conservant la mémoire organisationnelle et en évitant la duplication des efforts pour retrouver de l'information. Cela est d'autant plus important que l'environnement dans lequel est mis en œuvre le Plan pour une économie verte 2030 est complexe et que le MELCCFP ainsi que plusieurs autres intervenants concernés par la lutte contre les changements climatiques prennent régulièrement, et parfois même rapidement, des décisions relatives à cette mise en œuvre.

Pourquoi ce constat est-il important ?

58 Le MELCCFP doit réviser annuellement le PMO en fonction des besoins, des résultats atteints et des capacités de financement, et ce, dans le but d'assurer l'atteinte des objectifs et des cibles du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030. Le processus de révision annuelle du PMO constitue une occasion pour le MELCCFP d'évaluer la pertinence des actions en place. Il a la possibilité de reprendre une partie ou l'ensemble des actions du PMO, de les modifier au besoin (ex. : fusionner des actions, changer une action d'axe dans le PMO), de même que d'en ajouter en fonction des disponibilités budgétaires.

59 Pour sa part, le processus de réallocation budgétaire a été établi pour renforcer l'action climatique. Il vise à ce que les sommes disponibles soient utilisées pleinement. Dans le cadre de ce processus, le MELCCFP peut augmenter le budget alloué à une action en cours de réalisation ou encore mettre en place une nouvelle action.

60 Au cours des deux processus mentionnés précédemment, lorsqu'un partenaire de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 prévoit de modifier une action financée par le FECC (ex. : révision du cadre normatif d'un programme) ou d'en mettre en place une nouvelle, celle-ci doit faire l'objet d'une analyse et d'une approbation par le MELCCFP dans le cadre du processus d'approbation des actions individuelles, et ce, afin que le partenaire puisse utiliser les sommes provenant du FECC.

61 Le MELCCFP doit réaliser des analyses rigoureuses pour justifier adéquatement ses conclusions et appuyer les recommandations qu'il adresse aux décideurs (ex. : recommandation du PMO révisé au gouvernement). Il importe également que ces analyses soient réalisées, et terminées, avant que le MELCCFP autorise l'utilisation des sommes provenant du FECC. Enfin, il est nécessaire que les analyses soient appuyées par une documentation de qualité qui, notamment :

- appuie les avis émis par les comités techniques et les décisions prises par le comité directeur dans le cadre du processus de révision annuelle du PMO ;
- favorise la transparence des décisions prises, autant envers les intervenants du MELCCFP qu'envers les intervenants externes, entre autres en prouvant que les exigences établies ont été respectées (ex. : évaluation des critères), et accroît l'imputabilité de ces décisions ;
- donne accès à des données fiables (ex. : options envisagées, raisons) qui serviront à orienter des décisions futures et à faciliter la prise de décisions similaires ;
- améliore l'efficacité opérationnelle, notamment en conservant la mémoire organisationnelle, en clarifiant les rôles de chacun, en évitant la duplication des efforts pour retrouver de l'information et en facilitant l'intégration et l'autonomie des nouveaux employés.

Ce qui appuie notre constat

62 Afin d'appuyer ses analyses dans le cadre des processus de mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, et ainsi de justifier ses recommandations en vue de faire approuver le PMO révisé et les réallocations budgétaires en cours d'année, le MELCCFP a défini neuf critères. Le ministère a d'ailleurs informé le gouvernement qu'il s'agit des critères d'analyse utilisés pour évaluer et sélectionner les actions qu'il lui recommande. Le MELCCFP doit donc prendre en compte ces critères, lorsqu'ils sont applicables, lors de l'analyse d'une action dans le cadre des processus de mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, et ce, avant d'autoriser l'utilisation des sommes provenant du FECC.

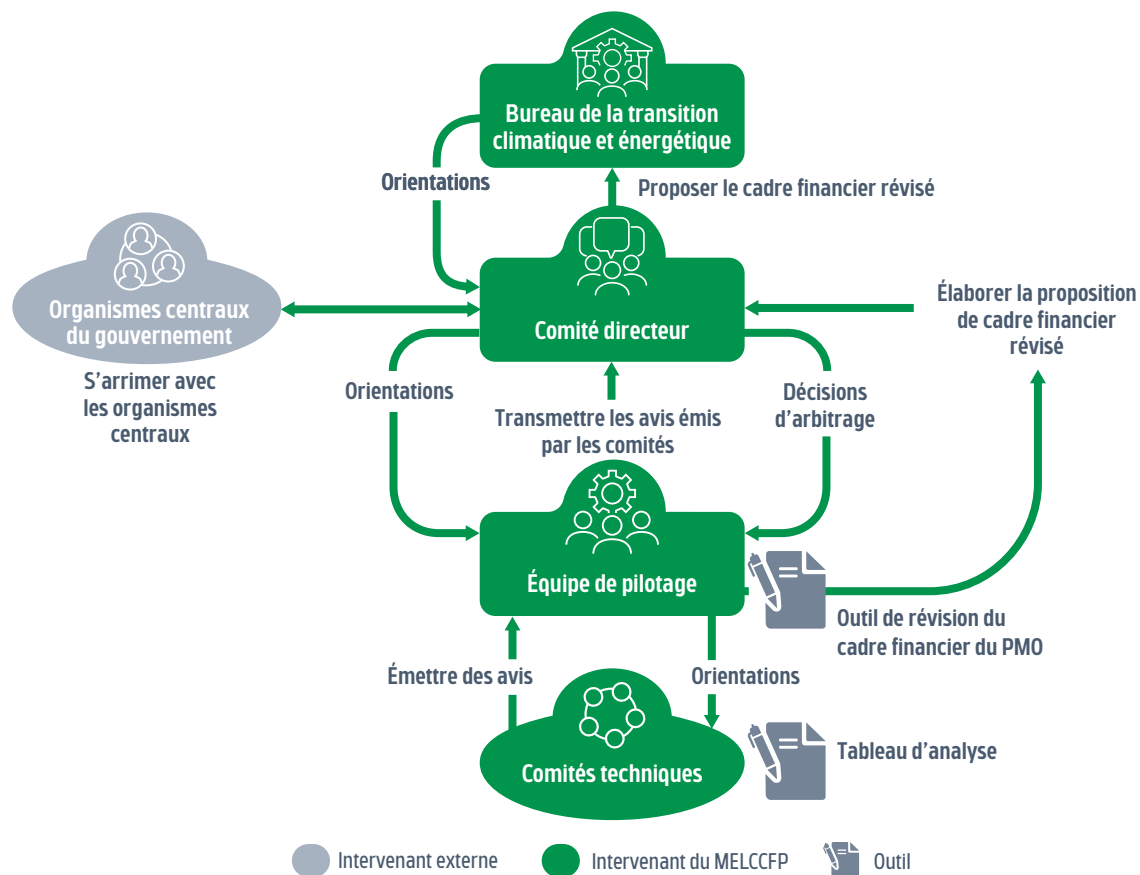
Neuf critères d'analyse du MELCCFP

Il s'agit des critères suivants : absence de récurrence, additionnalité, capacité à transformer le secteur, capacité de dépense des ministères et organismes, cohérence avec les actions mises en place, effet de levier, efficacité, exclusion de l'exemplarité de l'État et progrès. Leur définition est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Peu de documentation sur les avis émis par les comités techniques et les décisions prises par le comité directeur

63 Dans le but, notamment, de soutenir le processus de révision annuelle du PMO, le MELCCFP a mis en place une structure de gouvernance, laquelle comprend le comité directeur, l'équipe de pilotage et les comités techniques (figure 4). Les rôles et responsabilités des instances qui la composent sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 4 Structure de gouvernance du processus de révision annuelle du PMO



Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

Illustration : Commissaire au développement durable.

64 Nous avons analysé la documentation produite par l'équipe de pilotage, celle appuyant les avis émis par les comités techniques, ainsi que celle à l'égard des décisions du comité directeur, et ce, pour les quatre exercices de révision annuelle réalisés depuis le PMO 2021-2026. Cela nous a permis d'observer le manque de documentation justifiant ces avis et ces décisions.

65 L'outil central de révision du cadre financier du PMO, utilisé depuis la première révision du PMO, est sous la responsabilité de l'équipe de pilotage. Il est prévu que cet outil soit alimenté notamment par l'information provenant des comités techniques et qu'il soit utilisé par le comité directeur pour prendre position lorsqu'il y a des divergences d'opinions entre les comités. Il est également prévu que les décisions prises par le comité directeur y soient consignées. Cependant, en réalité, cet outil contient peu d'information, ce qui ne permet pas d'apprécier les avis émis par les comités techniques ainsi que les décisions prises par le comité directeur.

66 Pour sa part, le comité directeur, en place depuis la première révision du PMO, se rencontre de façon régulière tout au long du processus, voire de façon hebdomadaire de janvier jusqu'à la publication du PMO (ex. : PMO 2025-2030 publié en juin 2025), et prend des décisions importantes, lesquelles sont basées principalement sur de l'information verbale. Il est notamment responsable de trancher lorsqu'il y a des divergences d'opinions entre les participants des comités techniques concernant les avis à émettre sur les actions analysées, et de recommander le PMO révisé aux autorités du MELCCFP. À l'exception des comptes rendus de deux rencontres tenues en janvier 2025 et de l'outil de révision du cadre financier du PMO, aucun document ou outil ne consigne les décisions prises par ce comité ni l'information qui les soutient.

67 Par ailleurs, les neuf critères établis par le MELCCFP devraient être analysés, lorsqu'ils sont applicables, préalablement à la tenue des comités techniques en vue d'alimenter leurs discussions et d'appuyer leurs avis. À l'automne 2023, le MELCCFP a prévu un tableau d'analyse pour guider la réflexion des analystes des comités techniques sur les critères, compiler leurs conclusions et consigner les avis émis. Cependant, tout comme l'outil de révision du cadre financier du PMO, le tableau des comités techniques contient peu d'information, ce qui ne permet pas d'apprécier les avis qu'ils émettent et leurs conclusions à l'égard des critères.

68 Enfin, le MELCCFP avait prévu ajouter un comité dans sa structure de gouvernance à l'automne 2024. Ce nouveau comité devait analyser l'ensemble des actions du PMO, notamment sur la base des résultats des indicateurs utilisés pour évaluer leur mise en œuvre, afin de cibler celles devant être révisées pour maximiser les retombées de l'action climatique et de proposer des changements respectant le cadre financier. Ce comité s'est réuni à deux reprises à l'hiver 2025, puis le ministère l'a aboli puisqu'il le jugeait inefficace. Toutefois, ses responsabilités n'ont pas été transférées à une autre instance de la structure de gouvernance.

Aucune analyse documentée pour la grande majorité des critères

69 Compte tenu du peu de documentation produite par les comités et l'équipe de pilotage, nous avons réalisé des travaux plus approfondis. Nous avons examiné la documentation produite par le MELCCFP dans le cadre du processus de révision annuelle du PMO, du processus de réallocation budgétaire et du processus d'approbation des actions individuelles afin d'évaluer son analyse des critères. Pour ce faire, nous avons sélectionné 18 actions pour lesquelles 2,8 milliards de dollars provenant du FECC ont été alloués du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2025 et des dépenses de 3,1 milliards de dollars sont prévues dans le PMO 2025-2030.

70 Étant donné que les 9 critères ne s'appliquent pas tous à chacune des 18 actions sélectionnées, nous avons considéré qu'un total de 125 critères étaient applicables⁴. Nous n'avons relevé aucune documentation appuyant l'analyse de 88 % de ces critères, bien qu'une conclusion ait été formulée pour la plupart d'entre eux. Les résultats de nos travaux sur la documentation des analyses et des conclusions du MELCCFP, par thèmes du PMO du Plan pour une économie verte 2030, sont présentés dans la section Renseignements additionnels. Le tableau 1, quant à lui, présente les résultats de nos travaux en fonction des critères établis par le MELCCFP.

TABEAU 1 Documentation des analyses et des conclusions du MELCCFP, par critères applicables, pour les 18 actions sélectionnées

Critère	Critères applicables	Analyse documentée	Analyse non documentée		
		Conclusion formulée	Conclusion formulée	Aucune conclusion	Total
Absence de récurrence	9	1	1	7	8
Additionnalité	12	1	9	2	11
Capacité à transformer le secteur	18	3	9	6	15
Capacité de dépense des ministères et organismes	18	1	12	5	17
Cohérence avec les actions mises en place	12	2	5	5	10
Effet de levier	18	2	5	11	16
Efficiencia	18	2	8	8	16
Exclusion de l'exemplarité de l'État	2	1	1	0	1
Progrès	18	2	13	3	16
Total	125	15	63	47	110
En pourcentage	-	12 %	50 %	38 %	88 %

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

71 D'abord, nous n'avons relevé aucun cas, parmi les 18 actions sélectionnées, où l'analyse et la conclusion liées à chacun des critères applicables ont été documentées. Bien que le MELCCFP nous ait indiqué avoir eu plusieurs discussions relativement aux critères, nous n'avons observé que très peu de documentation en lien avec ceux-ci. En effet, le MELCCFP a formulé une conclusion et documenté l'analyse qui appuie sa conclusion dans le cas de seulement 15 des 125 critères applicables (12 %), lesquels concernent 9 des 18 actions.

4. Considérant que les 9 critères auraient pu être pris en compte pour l'analyse de chacune des 18 actions sélectionnées, le nombre de critères applicables aurait pu s'élever à 162. Cependant, nous avons jugé que des critères étaient non applicables dans certains cas. Par exemple, lors d'un rehaussement budgétaire, le critère « Cohérence avec les actions mises en place » n'a pas à être analysé, puisque la nature de l'action n'est pas modifiée.

72 Le MELCCFP a également formulé une conclusion, parfois très succincte, sur 63 des 125 critères applicables (50 %), sans toutefois documenter son analyse. Nous avons observé cette absence de documentation à l'appui de conclusions pour l'ensemble des 18 actions sélectionnées. Dans certains cas, nous avons relevé, pour un même critère, des conclusions divergentes, mais aucune conclusion définitive. Dans d'autres cas, la conclusion indiquait les suites à donner pour permettre au MELCCFP de formuler une conclusion définitive, mais nous n'avons trouvé aucune trace de ces suites et de la conclusion qui aurait dû en découler. Des exemples sont présentés ci-après.

Critère d'analyse	Exemple de conclusion formulée par le MELCCFP	Évaluation de la commissaire au développement durable
Additionnalité	Dépasse les attentes	Conclusion succincte formulée, mais aucune analyse documentée pour l'appuyer
Capacité de dépense des ministères et organismes	Demande budgétaire élevée qui dépasse les capacités réelles sur le terrain. Il est recommandé de faire preuve de prudence et de consulter le partenaire pour valider cette augmentation.	Conclusion qui indique les suites à donner, mais aucune trace de celles-ci et de la conclusion qui aurait dû en découler
Progrès	Niveau de performance modéré selon le suivi des actions réalisé par le MELCCFP Niveau de performance évalué comme étant suffisant dans l'outil de révision du cadre financier du PMO	Conclusions divergentes formulées par le MELCCFP, mais aucune analyse menant à une conclusion définitive et conclusion définitive non formulée

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

73 Pour 47 des 125 critères applicables (38 %), lesquels concernent 17 actions, nous n'avons relevé aucune conclusion ni analyse dans les documents que le MELCCFP nous a transmis. Pour 6 de ces 47 critères, concernant 5 actions, une note au dossier ou une mention de l'analyste indique que l'analyse ne peut être réalisée en raison d'un manque d'information. Cela vise le critère « Efficience » pour trois actions, les critères « Additionnalité » et « Effet de levier » pour une autre action et, finalement, le critère « Capacité de dépense des ministères et organismes » pour la cinquième action. Dans cette situation, le MELCCFP devrait s'assurer d'aller chercher l'information nécessaire pour analyser les critères et formuler une conclusion.

74 Par ailleurs, des experts, comme l'OCDE, soutiennent que les critères « Efficience », « Progrès » et « Capacité à transformer le secteur » devraient être analysés annuellement pour assurer une utilisation optimale des ressources financières. Cependant, nous n'avons trouvé aucune conclusion ni analyse en lien avec ces critères dans la documentation du MELCCFP pour plusieurs des 18 actions sélectionnées. C'est le cas de 8 des 18 actions pour le critère « Efficience », de 3 actions pour le critère « Progrès » et de 6 actions pour le critère « Capacité à transformer le secteur ».

75 Finalement, nous avons relevé un écart entre la définition de certains critères, telle qu'établie par le MELCCFP, et la façon dont il les applique. Par exemple, le critère « Progrès » vise, selon la définition du ministère, à évaluer dans quelle mesure une action permet d'aller plus loin et d'accroître la progression vers les cibles gouvernementales fixées, autant en matière d'atténuation des changements climatiques que d'adaptation à ces derniers. Pour évaluer ce critère, le MELCCFP s'appuie principalement sur les résultats de son suivi de la performance des actions. Bien que ce suivi soit important pour s'assurer que les résultats de chaque action sont conformes à ceux attendus, il ne donne de l'information que sur l'avancement de la réalisation d'une action à un certain moment. Il ne permet pas de comprendre dans quelle mesure l'action permettra de faire progresser l'action climatique davantage que prévu.

RECOMMANDATIONS

76 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Déterminer les éléments essentiels nécessaires pour planifier de façon efficace la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030.
- 2 Documenter les décisions prises lors de la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 pour justifier ces décisions et permettre d'apprécier les choix effectués.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a seulement adhéré à l'une de nos deux recommandations. C'est pourquoi le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires de l'entité.

Commentaires du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

« Toujours à l'affût afin d'améliorer sa performance, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) mettra à profit le rapport de la commissaire au développement durable (CDD) à titre d'intrant pour alimenter le processus d'amélioration continue de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 (PEV 2030).

« Cette ambition de performance est d'ailleurs reconnue à l'externe. À l'échelle internationale, une firme indépendante, Dunsky Énergie, a fait une analyse comparative des 15 chefs de file mondiaux en Europe et en Amérique du Nord sur la gouvernance climatique. En matière de plan d'action climatique, le Québec obtient une note de 100 %, car le plan de mise en œuvre (PMO) du PEV 2030 est clair et détaillé, qu'il comprend des détails par mesure et qu'il est mis à jour annuellement.

« Constat 1 :

« **Le Plan pour une économie verte 2030, un plan visionnaire et ambitieux**

« Dans son constat, la CDD indique que le MELCCFP n'a pas déterminé tous les éléments essentiels pour planifier efficacement la mise en œuvre du PEV 2030, comme des jalons permettant d'évaluer si les progrès attendus se concrétisent.

« Le PEV 2030 constitue une politique publique d'envergure, conçue pour transformer progressivement les pratiques économiques, environnementales et sociales du Québec. Il s'agit d'un des chantiers les plus ambitieux développés par le gouvernement, dont la complexité et la portée à grande échelle sont sans précédent.

« En effet, pour atteindre ses objectifs, le Québec devra effectuer une transformation durable de plusieurs secteurs de son économie. Étant donné le caractère ambitieux des objectifs à terme de ce vaste chantier, définir dès le départ l'ensemble des mesures à mettre en œuvre sur une décennie est une tâche complexe qui ne se traduit pas nécessairement par l'ajout de nouveaux jalons. Afin de prendre en compte les différents changements pouvant survenir au cours d'une décennie, tels que les innovations technologiques, les conjonctures économique et politique, ou encore les changements sociaux, le gouvernement a fait un choix de politique publique consistant à préserver une marge de manœuvre propre à garantir la capacité du MELCCFP à ajuster la mise en œuvre du PEV 2030 selon les circonstances futures.

« Ainsi, il était prévu qu'une partie des mesures soient définies tout au long du parcours pour atteindre la cible. C'est pourquoi le MELCCFP a misé sur les feuilles de route, qui jouent un rôle essentiel : elles servent de cadre évolutif permettant d'ajuster les actions en fonction de l'avancement des connaissances scientifiques, des retombées observées sur le terrain et des nouvelles priorités qui émergent. À l'image du PMO où elles sont publiées depuis 2024, les feuilles de route, mises à jour annuellement, présentent les mesures phares pouvant être déployées selon un calendrier défini. Elles permettent de communiquer aux citoyens et partenaires de manière simple et succincte plusieurs étapes significatives qui contribuent à l'atteinte des objectifs du PEV 2030.

« Des travaux prospectifs sont réalisés en continu par le MELCCFP pour identifier de nouvelles mesures ou pour réviser et optimiser les mesures existantes afin de favoriser l'atteinte des cibles du PEV 2030. Seules les mesures en cours ou retenues en vue de travaux de développement ou de mise en œuvre sont inscrites dans les feuilles de route. Les mesures potentielles au sujet desquelles la réflexion demeure trop embryonnaire ou les consensus trop fragiles pour constituer des assises solides ne sont pas inscrits dans le PMO ni dans les feuilles de route.

« Dans un souci de prévisibilité pour les partenaires et à la lumière de la conjoncture actuelle, le MELCCFP prévoit amorcer prochainement une réflexion pour améliorer le PEV 2030, qui s'alimentera des recommandations formulées concernant les jalons incontournables vers l'atteinte des objectifs du PEV 2030.

« Un suivi en continu de la progression des cibles

« À plusieurs égards, la gestion de l'action climatique du Québec est novatrice, et transparente, notamment quant au suivi et à la diffusion des résultats.

« Le PEV 2030 dispose de 24 cibles gouvernementales de lutte contre les changements climatiques pour apprécier son avancement et ses résultats ainsi que pour guider la prise de décision.

« Depuis l'automne 2022, les partenaires externes, les intervenants concernés et les citoyens ont accès au suivi des cibles du PEV 2030 via le Tableau de bord de l'action climatique, disponible en ligne. De plus, une analyse de l'avancement des cibles du PEV 2030 est réalisée et présentée périodiquement aux autorités du MELCCFP et de ses partenaires gouvernementaux, incluant notamment l'identification des principales actions contributrices pour chacune des cibles. Les décideurs sont donc informés de la progression des résultats concernant l'atteinte des cibles.

« Plusieurs actions contribuent à l'atteinte de ces cibles globales. Les actions individuelles du PMO comprennent plus de 400 indicateurs et cibles qui sont plus opérationnels par leur nature et qui permettent au MELCCFP d'en apprécier la performance de manière intermédiaire. Par souci de transparence, l'appréciation des résultats des actions réalisée par le MELCCFP est diffusée annuellement sous la forme de données structurées et accessibles sur le site Web du PEV 2030, et sur le site de Données Québec. Ces données peuvent être utilisées par toute personne ou organisation à des fins d'analyse ou de recherche.

« Constat 2 :

« Bien que la CDD souligne le manque de traces écrites pour les 18 actions analysées, elle ne remet pas en question les choix effectués. En effet, ces 18 actions comportaient des programmes phares de l'action climatique, tels que Roulez vert, ÉcoPerformance Industrie et le Programme d'appui à la lutte contre les changements climatiques dans le secteur bioalimentaire. Ces programmes ont démontré leur efficacité et ont conduit à des réductions d'émissions de gaz à effet de serre significatives dans les secteurs des transports et industriels.

« Le plan de mise en œuvre du PEV 2030 : un processus agile pour atteindre les objectifs climatiques du Québec

« Afin de pouvoir atteindre les objectifs climatiques du Québec énoncés dans le PEV 2030, le MELCCFP s'est doté d'une démarche novatrice et itérative pour investir les sommes du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) de façon optimale. Le PMO couvre un horizon de cinq ans et est révisé annuellement, ce qui permet d'ajuster les mesures, les budgets et les cibles en fonction de l'évolution du contexte, des connaissances et des technologies.

« Il faut toutefois distinguer l'exercice de révision annuel du PMO de celui de réallocation en cours d'exercice. Tandis que la révision annuelle vise à analyser la pertinence des mesures choisies dans l'atteinte des cibles, la réallocation cherche plutôt à examiner la capacité de ces mesures à dépenser les sommes prévues, en vue de maximiser les investissements et limiter les surplus budgétaires en fin d'année.

« La révision annuelle de ce plan composé de près de 150 actions commande un travail colossal qui a peu de comparables au gouvernement du Québec. Une recherche constante de l'efficacité et de l'efficacité dans la gouvernance de l'action climatique gouvernementale entraîne des ajustements fréquents aux façons de faire dans une optique d'amélioration continue. C'est dans cet esprit et en arrimage avec la volonté gouvernementale de réduction de la bureaucratie que les processus sont en cours de révision. Les constats et commentaires de la CDD constitueront un des intrants de ces travaux, notamment en ce qui concerne la documentation des analyses, des recommandations et des décisions prises dans le cadre de la révision annuelle du PMO et de l'approbation des actions ainsi que lors des réallocations budgétaires.

« Rigueur et agilité, des clés essentielles pour maintenir l'engagement de la société québécoise et des partenaires

« Dans le contexte global actuel où des acteurs internationaux importants ont remis en question la pertinence de leur action climatique ou l'ont abandonnée complètement, le Québec a su maintenir ses ambitions. Durant les cinq dernières années, le MELCCFP a dû faire face à de nombreuses conjonctures complexes, qu'elles soient économiques, sociales ou encore géopolitiques. Le savoir-faire et l'expertise développés par celui-ci lui ont permis de trouver le juste équilibre entre agilité et efficacité, et ainsi de garantir la progression du Québec vers ses objectifs en matière de lutte contre les changements climatiques.

« Une partie du chemin demeure à tracer et, pour y parvenir, le MELCCFP s'engage à continuer à faire preuve d'agilité afin d'adapter rapidement ses actions aux contextes fluctuants, en respect des objectifs que s'est donnés le Québec en matière de lutte contre les changements climatiques. »

Réaction aux commentaires du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

Le MELCCFP n'a pas adhéré à notre recommandation liée au constat 1, soit de déterminer les éléments essentiels nécessaires pour planifier de façon efficace la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030.

Le ministère nous a mentionné que bien qu'il joue le rôle de conseiller du gouvernement, il n'a pas la responsabilité de déterminer des jalons. Selon lui, cette responsabilité incombe au gouvernement.

Nous tenons à préciser que le constat 1 ne vise pas le Plan pour une économie verte 2030, mais bien sa mise en œuvre. Nous réitérons que le MELCCFP s'est d'ailleurs vu confier légalement un mandat horizontal et des pouvoirs élargis à l'égard de cette mise en œuvre pour renforcer l'action climatique et en assurer la coordination gouvernementale. Ainsi, il doit non seulement conseiller le gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques, mais aussi assurer la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 et en coordonner l'exécution. De plus, il doit gérer le FECC dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence, tout en privilégiant une gestion axée sur les meilleurs résultats. Afin de s'acquitter de ses responsabilités, le MELCCFP doit s'outiller, au niveau opérationnel, pour mettre en œuvre de manière agile et efficace le Plan pour une économie verte 2030, notamment en déterminant des jalons.

Que ce soit lors de la révision annuelle du PMO, lors de la réallocation budgétaire des sommes disponibles dans le FECC ou encore lors de l'approbation des actions individuelles, le MELCCFP doit veiller à ce que sa planification opérationnelle s'appuie sur différents éléments essentiels, comme la détermination de jalons. En effet, ces éléments sont nécessaires pour soutenir sa prise de décision, guider les différents intervenants concernés par la lutte contre les changements climatiques en leur offrant de la prévisibilité et suivre les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs et des cibles du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectifs et cibles du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

Répartition des actions financées par le FECC entre les partenaires de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

Processus de mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

Variations budgétaires et dépenses du FECC découlant de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

Rôles et responsabilités du MELCCFP

Critères d'analyse établis par le MELCCFP

Rôles et responsabilités des instances de la structure de gouvernance du processus de révision annuelle du PMO

Documentation des analyses et des conclusions du MELCCFP, par thèmes du PMO, pour les 18 actions sélectionnées



Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport de la commissaire au développement durable de mai 2026. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MELCCFP révisé de façon efficace et efficiente la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 pour assurer une utilisation optimale des sommes disponibles dans le FECC, de manière à atteindre les objectifs et les cibles de ce plan.	■ L'encadrement des processus de révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 est clair et suffisant pour orienter adéquatement les intervenants en fonction de leurs rôles et responsabilités. ■ Les processus de révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 sont appliqués avec rigueur, et ce, pour justifier adéquatement les recommandations émises aux décideurs. ■ Les décideurs disposent d'une information de qualité permettant de soutenir une prise de décision éclairée en matière de lutte contre les changements climatiques.

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 15 avril 2026.

L'audit a porté sur l'efficacité de la révision de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030, qui repose sur les trois processus suivants : révision annuelle du PMO, réallocation budgétaire et approbation des actions individuelles.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MELCCFP, et nous avons eu des échanges avec des ministères et organismes partenaires de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du MELCCFP.

Nous avons également audité 18 actions financées par le FECC, choisies sur la base d'un échantillonnage raisonné principalement en fonction de situations ou de changements observés dans chaque édition du PMO (ex. : intégration d'une nouvelle action, retrait d'une action, augmentation des dépenses prévues en raison d'une réallocation budgétaire en cours d'exercice financier), ainsi que de l'importance de l'aide financière accordée. Le tableau 2 présente la répartition des actions sélectionnées en fonction des axes et des thèmes sur lesquels repose la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030.

TABLEAU 2 Actions sélectionnées par axes et thèmes et dépenses associées
(en millions de dollars)

Axes et thèmes	Actions sélectionnées	Dépenses réelles de 2021 à 2025 ¹	Dépenses prévues pour 2025-2030 ²	Total des dépenses de 2021 à 2030
Réduire les émissions de GES et accélérer la transition énergétique				
Transports	3	2 316,9	834,9	3 151,8
Industries	3	445,3	1 577,8	2 023,1
Bâtiments	2	39,1	514,6	553,7
Bioalimentaire	2	14,8	9,7	24,5
Matières résiduelles	1	2,4	33,0	35,4
Sous-total	11	2 818,5	2 970,0	5 788,5
S'adapter aux impacts des changements climatiques				
Santé et sécurité des personnes et des communautés	1	3,9	21,0	24,9
Infrastructures	1	2,2	–	2,2
Secteurs économiques	1 ³	–	–	–
Sous-total	3	6,1	21,0	27,1
Soutenir la transformation de la société et de l'économie				
Mobilisation et renforcement des capacités	2	–	126,4	126,4
Engagement auprès des partenaires d'ici et à l'international	1	5,5	25,0	30,5
Évolution des pratiques publiques	1 ⁴	–	–	–
Sous-total	4	5,5	151,4	156,9
Total	18	2 830,1	3 142,4	5 972,5

1. Il s'agit des dépenses réelles comptabilisées au FECC au cours de la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2025 pour la réalisation des actions du PMO selon les systèmes d'information du MELCCFP. Elles ne comprennent pas les autres grandes catégories de dépenses, comme les dépenses liées aux travaux de gouvernance et d'expertise.
2. Il s'agit des dépenses prévues au FECC pour la réalisation des actions du PMO pour la période du 1^{er} avril 2025 au 31 mars 2030 selon le PMO 2025-2030.
3. Il s'agit d'une action pour laquelle un budget de 20 millions de dollars avait été alloué dans le PMO 2024-2029 et qui, dans le PMO 2025-2030, fait maintenant partie d'une nouvelle action.
4. Une demande de financement a été déposée pour cette action au cours de l'exercice financier 2024-2025. Le financement du FECC a finalement été alloué à une autre action sous le thème « Bâtiments » de l'axe « Réduire les émissions de GES et accélérer la transition énergétique », laquelle fait partie des 18 actions sélectionnées dans le cadre de nos travaux.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

Le tableau 3 présente les dépenses du FECC ainsi que la proportion d'entre elles allouées aux actions sélectionnées.

TABEAU 3 Proportion des dépenses du FECC allouées aux actions sélectionnées et dépenses totales du FECC (en millions de dollars)

	Dépenses réelles de 2021 à 2025	Dépenses prévues pour 2025-2030	Total des dépenses de 2021 à 2030
Dépenses pour la réalisation de l'ensemble des actions du PMO	5 231,2¹	9 275,8²	14 507,0
Dépenses pour la réalisation des actions sélectionnées	2 830,1	3 142,4	5 972,5
Proportion des dépenses allouées aux actions sélectionnées	54 %	34 %	41 %
Autres dépenses³	377,9	223,0	600,9
Total	5 609,1	9 498,8	15 107,9

1. Il s'agit des dépenses réelles comptabilisées au FECC au cours de la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2025 pour la réalisation des actions du PMO selon les systèmes d'information du MELCCFP.

2. Il s'agit des dépenses prévues au FECC pour la réalisation des actions du PMO pour la période du 1^{er} avril 2025 au 31 mars 2030 selon le PMO 2025-2030.

3. Il s'agit des dépenses liées aux travaux de gouvernance et d'expertise ainsi qu'aux actions résiduelles du PACC.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

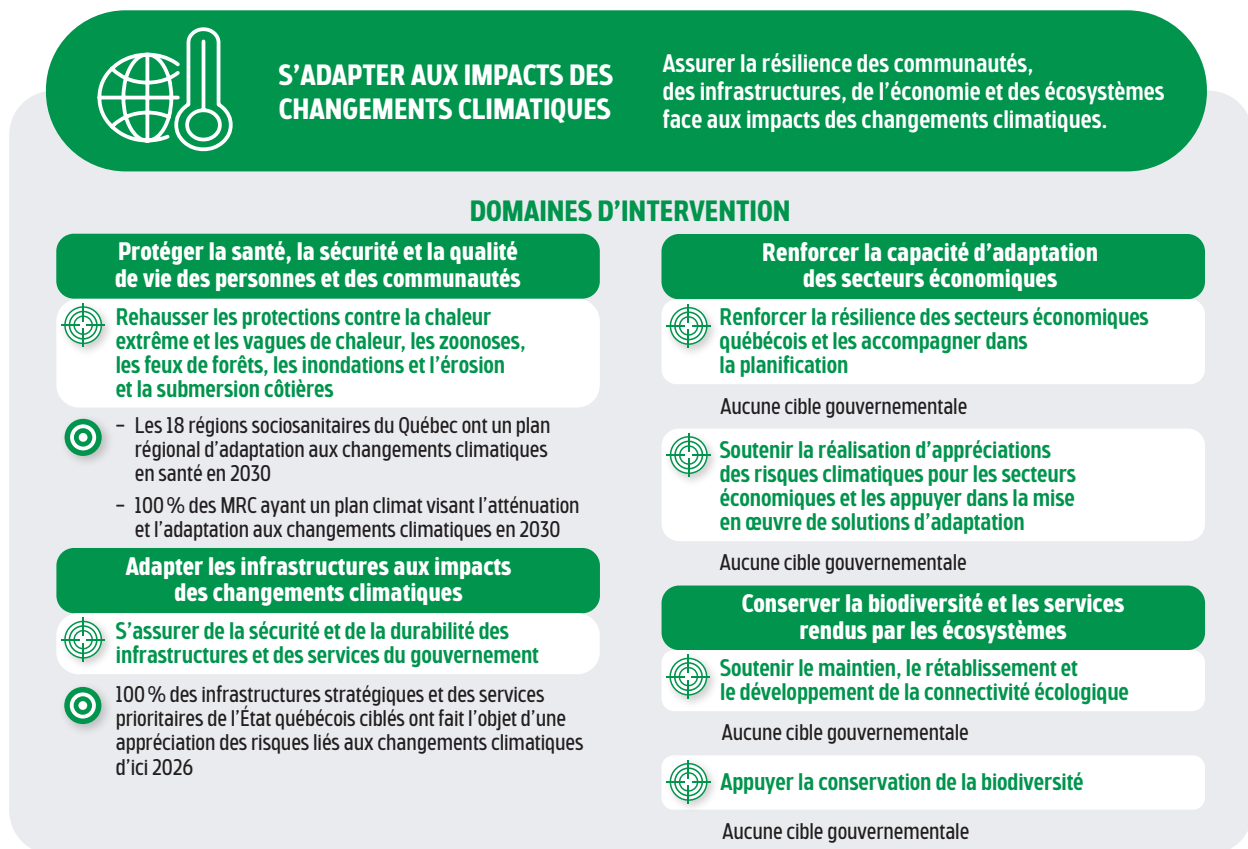
Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des actions financées par le FECC, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que le MELCCFP devrait prendre en compte.

Nos travaux d'audit se sont déroulés principalement de mai 2025 à février 2026. La période couverte par nos travaux s'étend d'avril 2021 à février 2026. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Objectifs et cibles du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

Depuis 2024⁵, la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 repose sur trois axes pour lesquels des objectifs sont déterminés. Ces axes sont subdivisés en thèmes, lesquels correspondent aux domaines d'intervention, aux secteurs d'émission de GES ainsi qu'aux piliers essentiels à la réussite de la transition climatique. La figure 5 présente les axes, ainsi que les 30 objectifs et les 24 cibles du gouvernement liés aux thèmes.

FIGURE 5 Axes, objectifs et cibles du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030



5. Avant l'intégration du PMO et du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques en 2024, le Plan pour une économie verte 2030 reposait sur cinq axes (atténuer les changements climatiques, construire l'économie de demain, renforcer la résilience du Québec face aux impacts des changements climatiques, créer un environnement prévisible propice à la transition climatique, développer et diffuser les connaissances nécessaires à la transition climatique), auxquels étaient associés 30 objectifs.



1. En janvier 2026, l'échéance de la cible a été reportée à 2035.

2. Cette cible a été revue à la hausse dans le PMO 2023-2028. Initialement de 1,5 million de véhicules électriques, elle avait été revue une première fois à 1,6 million dans le PMO 2022-2027.

3. Le programme qui soutenait financièrement l'électrification des taxis n'a pas été reconduit dans le PMO 2025-2030.

4. La cible a été revue à la hausse en 2023 dans la Stratégie québécoise sur la recharge de véhicules électriques 2023-2030.

5. Cette cible fait partie de la cible suivante : « 110 000 bornes de recharge publiques de niveau 2 en 2030 ».

6. Dans le PMO 2025-2030, les actions contribuant à l'atteinte des cibles suivantes sont présentées sous le thème « Électricité ». Toutefois, les cibles sont regroupées dans la section « Énergie verte » de l'encadré sur les cibles gouvernementales en matière d'action climatique.

7. Cette cible a été modifiée en 2022. La cible initiale était la suivante : « 70 % de l'approvisionnement énergétique des réseaux autonomes d'origine renouvelable, d'ici 2025 ».

8. Nous considérons que cette cible gouvernementale est également un objectif, puisqu'elle n'est associée à aucun objectif gouvernemental.

Source : PMO 2025-2030 du Plan pour une économie verte 2030.
Illustration : Commissaire au développement durable.

Répartition des actions financées par le FECC entre les partenaires de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

Partenaires	Dépenses réelles								Dépenses prévues	
	2021-2022		2022-2023		2023-2024		2024-2025		2025-2030	
	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$
Dépenses pour la réalisation des actions										
Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs ^{1,2}	36	185,6	69	532,1	82	897,9	70	1 163,6	71	5 409,9
Ministère des Transports et de la Mobilité durable	13	402,1	10	453,3	14	359,9	13	186,3	10	2 550,8
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie ³	5	25,4	6	47,7	9	198,9	9	50,7	6	536,3
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation	3	–	3	0,4	2	127,6	5	5,0	5	433,9
Ministère de la Sécurité publique	–	–	3	53,5	5	47,7	4	11,6	6	141,3
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	–	–	3	5,9	4	5,0	2	2,8	3	136,3
Ministère des Ressources naturelles et des Forêts	–	–	6	11,5	7	7,2	7	7,8	6	48,4
Ministère de la Santé et des Services sociaux	7	0,4	7	0,8	6	7,9	6	7,4	5	18,4
Ministère des Relations internationales et de la Francophonie	1	10,0	2	16,9	2	10,0	1	0,3	1	0,5

1. En octobre 2022, la réalisation de 20 des actions sous la responsabilité du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles a été confiée au MELCCFP. Les dépenses liées à ces actions en 2021-2022 et 2022-2023 étaient respectivement de 371,9 et 375,3 millions de dollars.

2. En octobre 2022, la réalisation de 3 des actions sous la responsabilité du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs a été confiée au MELCCFP. Les dépenses liées à ces actions en 2021-2022 et 2022-2023 étaient respectivement de 0,6 et 0,3 million de dollars.

3. En octobre 2022, la réalisation de 4 des actions sous la responsabilité du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles a été confiée au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie. Les dépenses liées à ces actions en 2021-2022 et 2022-2023 étaient respectivement de 0,8 million et 23,6 millions de dollars.

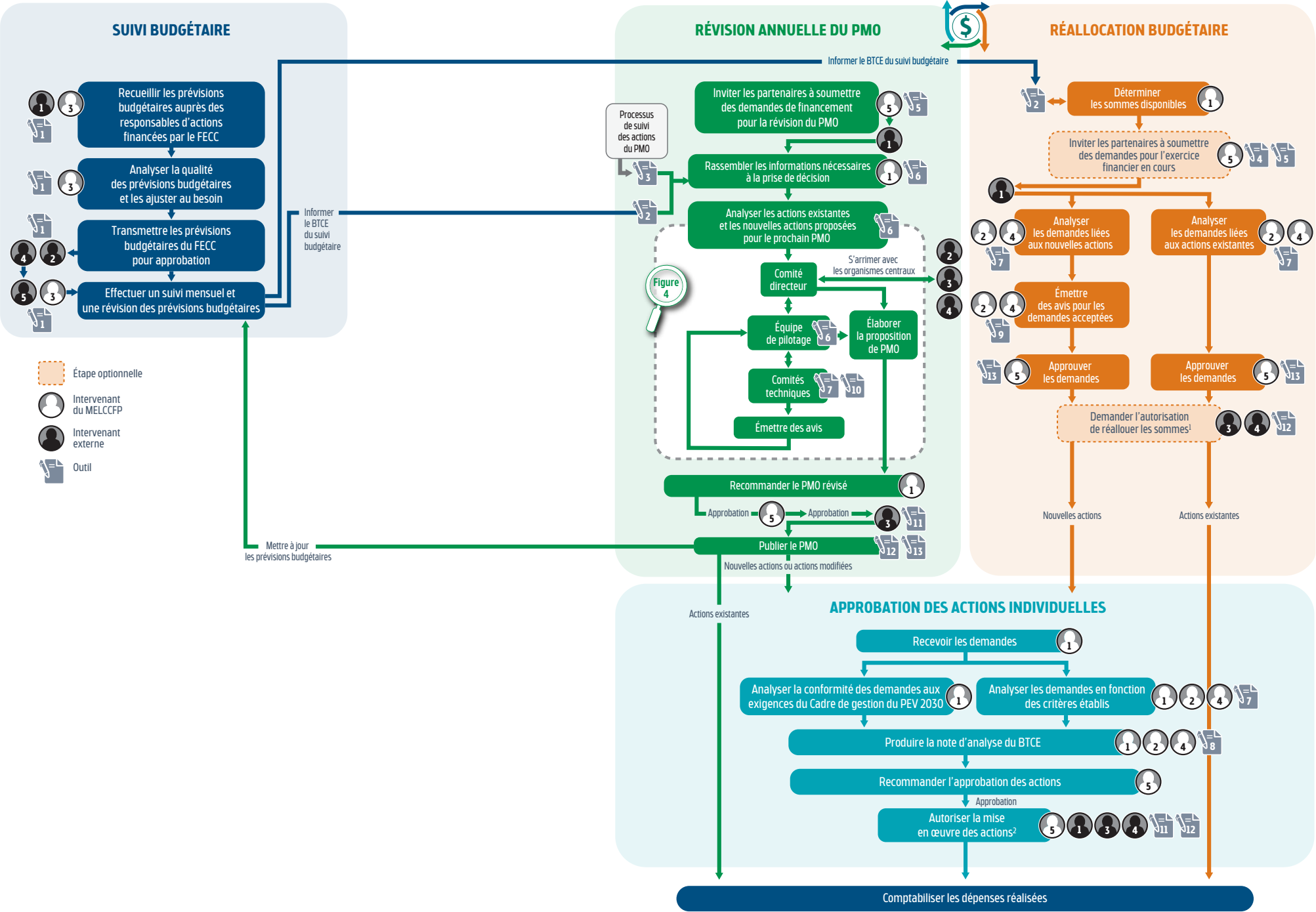
Partenaires	Dépenses réelles						Dépenses prévues			
	2021-2022		2022-2023		2023-2024		2024-2025		2025-2030	
	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$
Ministère du Tourisme	1	4,0	1	-	-	-	-	-	-	-
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ^{1, 3}	22	372,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs ²	9	11,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Sous-total	98⁴	1 011,5	110⁴	1 122,1	131⁴	1 662,1	117⁴	1 435,5	113	9 275,8
Autres dépenses du FECC	-	166,9	-	99,1	-	68,2	-	43,7⁵	-	223,0
Total	98	1 178,4	110	1 221,2	131	1 730,3	117	1 479,2	113	9 498,8

1. En octobre 2022, la réalisation de 20 des actions sous la responsabilité du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles a été confiée au MELCCFP. Les dépenses liées à ces actions en 2021-2022 et 2022-2023 étaient respectivement de 371,9 et 375,3 millions de dollars.
2. En octobre 2022, la réalisation de 3 des actions sous la responsabilité du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs a été confiée au MELCCFP. Les dépenses liées à ces actions en 2021-2022 et 2022-2023 étaient respectivement de 0,6 et 0,3 million de dollars.
3. En octobre 2022, la réalisation de 4 des actions sous la responsabilité du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles a été confiée au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie. Les dépenses liées à ces actions en 2021-2022 et 2022-2023 étaient respectivement de 0,8 million et 23,6 millions de dollars.
4. Il s'agit de l'ensemble des actions pour lesquelles des dépenses étaient prévues ou ont été engagées au cours de l'exercice financier. Dans le cas de certaines actions, des dépenses qui étaient prévues n'ont finalement pas été engagées.
5. Les dépenses liées au versement des sommes mises en consigne, conformément à l'article 46.8.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, sont exclues.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

Processus de mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

1. Direction générale de la gouvernance de la transition climatique et énergétique
 2. Direction générale de l'expertise en transition climatique et énergétique (DGETCE)
 3. Direction générale des ressources financières et matérielles
 4. Direction générale des programmes en transition climatique et énergétique
 5. Bureau de la transition climatique et énergétique (BTCE)
1. Partenaires de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte (PEV) 2030
 2. Ministère des Finances
 3. Conseil des ministres
 4. Secrétariat du Conseil du trésor
 5. Assemblée nationale du Québec
1. Consolidé des organismes et des fonds (COF)
 2. Tableau conjoint de suivi budgétaire (TACOS)
 3. Fiche de suivi des actions
 4. Tableau de suivi interne
 5. Formulaire de demande
 6. Outil de révision du cadre financier du PMO
 7. Grille d'analyse de la DGETCE
 8. Note d'analyse du BTCE
 9. Avis de pertinence
 10. Tableau d'analyse
 11. Décret
 12. Décision du Conseil du trésor
 13. Mémoire au Conseil des ministres



1. Une autorisation est requise uniquement lorsque le total des sommes réallouées est supérieur à 15 % des dépenses de subventions prévues.
2. Une autorisation est requise uniquement dans les cas prévus par le *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions*.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.
Illustration : Commissaire au développement durable.

Variations budgétaires et dépenses du FECC découlant de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

2021-2022		2022-2023		2023-2024		2024-2025		2025-2026		
Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	
Budget alloué par le FECC pour la réalisation des actions du PMO										
Processus de révision annuelle du PMO										
Budget publié dans le PMO précédent	-	-	94	985,7	107	1 238,7	99	1 605,7	119	1 635,9
Révision à la hausse	-	-	46	261,6	39	226,5	36	435,5	23	175,0
Révision à la baisse	-	-	34	(106,9)	31	(210,2)	44	(491,7)	58	(258,4)
Nouvelles actions	-	-	7	9,2	19	222,8	19	154,1	2	12,3
Actions retirées	-	-	1	(28,6)	1	(1,3)	2	(31,7)	8	(23,9)
Budget publié dans le PMO	84	1 034,9	98	1 121,0	124	1 476,5	114	1 671,9	99	1 540,9
Processus de réallocation budgétaire										
Réallocation à la hausse	17	166,9	19	289,3	16	547,5	12	341,5	n. d.	n. d.
Réallocation à la baisse	46	(216,8)	62	(372,9)	66	(347,6)	79	(446,1)	n. d.	n. d.
Nouvelles actions	13	222,0	6	250,5	4	6,9	-	-	n. d.	n. d.
Budget révisé	88	1 207,0	90	1 287,9	112	1 683,3	97	1 567,3	n. d.	n. d.

	2021-2022		2022-2023		2023-2024		2024-2025		2025-2026	
	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$	Nbre d'actions	M\$
Dépenses du PMO financées par le FECC										
Dépenses pour la réalisation des actions										
Dépenses réelles	68	1 011,5	82	1 122,1	102	1 662,1	95	1 435,5	76	488,8
Engagements	-	-	-	-	-	-	-	-	57	274,6
Sous-total¹	68	1 011,5	82	1 122,1	102	1 662,1	95	1 435,5	76	763,4
Autres dépenses du FECC										
Actions résiduelles du PACC 2013-2020	-	147,8	-	76,9	-	41,3	-	6,9	-	n. d.
Expertise et coordination climatique	-	14,8	-	17,2	-	21,0	-	19,9	-	19,0
Soutien à la transition du PACC 2013-2020 au PMO	-	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Frais d'administration généraux	-	3,5	-	4,5	-	5,3	-	16,2	-	n. d.
Comité consultatif sur les changements climatiques	-	0,2	-	0,5	-	0,6	-	0,7	-	n. d.
Engagements	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38,9
Sous-total	-	166,9	-	99,1	-	68,2	-	43,7	-	57,9
Total – Dépenses du PMO financées par le FECC	68	1 178,4	82	1 221,2	102	1 730,3	95	1 479,2	76	821,3

1. Le nombre d'actions indiqué pour chaque exercice financier diffère de celui présenté dans le tableau « Répartition des actions financées par le FECC entre les partenaires de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 ». En effet, dans le présent tableau, seules les actions pour lesquelles des dépenses ont été engagées au cours de l'exercice financier ont été prises en compte.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

Rôles et responsabilités du MELCCFP

Le MELCCFP a pour mission de protéger l'environnement, d'assurer la conservation et la mise en valeur de la biodiversité et de jouer un rôle clé dans la transition climatique, dans une perspective durable, afin de contribuer aux enjeux prioritaires de la société québécoise.

De plus, le MELCCFP est le conseiller du gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques et il en assure la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale. De plus, en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, il est responsable d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique-cadre sur les changements climatiques, d'en assurer la mise en œuvre et d'en coordonner l'exécution.

Les principaux pouvoirs et responsabilités du MELCCFP en matière de lutte contre les changements climatiques découlant de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* sont les suivants :

- assurer la cohérence et la coordination des politiques, des plans d'action, des programmes, des processus de concertation et des autres mesures du gouvernement, des ministères et des organismes publics qui concernent la lutte contre les changements climatiques et être associé à leur élaboration ;
- s'assurer du respect des cibles de réduction des émissions de GES fixées par le gouvernement ;
- donner des directives aux ministères et aux organismes publics quant aux méthodes qu'ils doivent appliquer, entre autres pour calculer la quantité d'émissions de GES émises, réduites, évitées ou limitées, ainsi qu'aux méthodes à appliquer dans le cadre de la reddition de comptes associée à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 ;
- conclure des ententes avec des ministères et des organismes publics afin de leur permettre de porter au débit du FECC les sommes pourvoyant à la mise en œuvre des actions qu'il finance (les ententes précisent les actions qui pourront être financées au moyen de ces sommes et la répartition de ces dernières, ou laissent au ministère ou à l'organisme le soin de répartir le financement entre les actions de la manière la plus efficiente possible, en cohérence avec le Plan pour une économie verte 2030) ;
- confier à un ministère ou à un organisme public un mandat afin qu'il mette en œuvre des actions visant la lutte contre les changements climatiques dans un domaine relevant de ses attributions ;

- gérer le FECC dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence, tout en privilégiant une gestion axée sur les meilleurs résultats pour assurer le respect des principes, des orientations et des objectifs gouvernementaux, en particulier ceux prévus dans le Plan pour une économie verte 2030. Le MELCCFP exerce plus particulièrement les fonctions suivantes :
 - veiller à ce que les sommes portées au crédit du FECC soient affectées aux fins auxquelles elles sont destinées,
 - veiller au respect des engagements pris par les ministères et les organismes publics dans le cadre des ententes ainsi que des mandats qui leur sont confiés,
 - préparer sur une base annuelle, en collaboration avec le ministère des Finances, une planification des actions financées par le FECC incluant notamment, s'il y a lieu, les virements des sommes affectées au Fonds des réseaux de transport terrestre et un plan de dépenses à cet égard, en conformité avec les objectifs gouvernementaux établis en cette matière,
 - apporter les ajustements requis pour favoriser une meilleure performance du FECC en fonction de ses affectations particulières,
 - déterminer et rendre publics les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats des actions financées par le FECC ;
- déterminer, pour une période de cinq ans, le montant de l'apport financier des distributeurs d'énergie, réparti par forme d'énergie, servant à soutenir les mesures de transition énergétique découlant de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030.

Le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030, lequel fait partie des ententes conclues avec des ministères et des organismes publics, précise les responsabilités du MELCCFP et les mécanismes de planification et de suivi lui permettant de s'en acquitter. En voici quelques exemples :

- approuver tout document concernant l'élaboration, la mise en œuvre ou la modification d'une action financée en tout ou en partie par le FECC ;
- coordonner l'attribution des budgets et l'affectation des dépenses par les ministères et organismes partenaires pour la réalisation des actions inscrites dans le cadre financier du PMO ;
- effectuer au minimum deux exercices de suivi par année auprès des ministères et organismes partenaires à l'aide de fiches de suivi relatives aux actions dont il a la responsabilité, et réaliser semestriellement la reddition de comptes des actions et la collecte des prévisions de dépenses.

Enfin, comme le FECC est un fonds spécial en vertu de l'article 5.1 de la *Loi sur l'administration financière*, les modalités prévues par cette loi ainsi que par la *Loi sur l'administration publique* quant à la gestion des fonds spéciaux doivent être appliquées par le MELCCFP à titre de responsable du FECC. Voici deux exemples de modalités :

- Le ministère responsable du fonds s'assure que les engagements et les paiements qui en découlent n'excèdent pas les soldes disponibles et leur sont conformes.
- Le surplus des dépenses, pour un exercice financier, sur les dépenses approuvées pour ce même exercice doit être soumis à l'approbation du Parlement et être présenté au budget des fonds spéciaux en sus des dépenses de ce fonds qui y figurent.

Critères d'analyse établis par le MELCCFP

Critère	Définition
Absence de récurrence	Le financement de l'action n'est pas récurrent dans le temps. Le FECC doit jouer le rôle de catalyseur de l'action climatique dans un contexte de revenus stables ou décroissants à long terme et de besoins croissants en matière d'atténuation et d'adaptation.
Additionnalité	L'action génère des résultats additionnels par rapport à la situation de départ, soit le cadre financier initial du PMO et l'écosystème financier qui l'accompagnait. Elle ne remplace pas des crédits gouvernementaux ou d'autres sources de financement existantes, et ne finance pas des projets ou des actions qui relèvent de la mission des ministères et organismes partenaires.
Capacité à transformer le secteur	L'action permet ou stimule une réelle transition climatique qui est durable, tant en matière d'atténuation, d'adaptation que d'économie verte.
Capacité de dépense des ministères et organismes	Les prévisions et les marges de dépenses sont en adéquation avec la capacité réelle de dépense du ministère ou de l'organisme partenaire (ex. : expertise en place, opérationnalisation et déploiement des activités retenues, capacité du milieu preneur, prise en compte des délais administratifs).
Cohérence avec les actions mises en place	L'action est cohérente avec le Plan pour une économie verte 2030 ainsi qu'avec ses principes (ex. : transition juste), mais également avec l'ensemble des stratégies et orientations gouvernementales en matière de changements climatiques.
Effet de levier	L'effet de levier financier du FECC est maximisé. Par exemple : ■ l'action permet d'obtenir une contribution financière du gouvernement fédéral ; ■ il y a limitation du taux d'opportunisme, c'est-à-dire qu'en l'absence de l'aide financière, le bénéficiaire serait en mesure de réaliser lui-même l'action ; ■ une contribution financière provient d'autres sources, gouvernementales ou privées ; ■ le soutien financier est limité au surcoût de l'action climatique ou à la levée des barrières d'action face aux changements climatiques.
Efficience	Des modes d'intervention efficaces ont été choisis pour maximiser le rendement du FECC ainsi que les résultats globaux de l'action climatique du gouvernement du Québec, dans un contexte de disponibilité budgétaire limitée.
Exclusion de l'exemplarité de l'État	Le FECC ne doit pas financer des activités de l'État de façon régulière et récurrente (ex. : réduire les émissions de GES du parc immobilier gouvernemental). Un financement ciblé peut toutefois être envisagé pour le développement d'outils ou pour des projets de démonstration lorsque cela concorde avec une action du PMO.
Progrès	L'action permet d'aller plus loin, d'accroître la progression vers les objectifs et cibles fixés, autant en matière d'adaptation aux changements climatiques que d'atténuation de ceux-ci.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

Rôles et responsabilités des instances de la structure de gouvernance du processus de révision annuelle du PMO

Instance	Rôles et responsabilités	Participants
Comité directeur	■ Recommander aux autorités le cadre financier du PMO ■ Orienter les comités et l'équipe de pilotage ■ Approuver les actions ainsi que le cadre financier du PMO proposés par l'équipe de pilotage ■ Assurer l'arrimage avec les organismes centraux du gouvernement, soit le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances ■ Prendre des décisions d'arbitrage lorsqu'il y a des divergences d'opinions entre les comités et pour équilibrer le cadre financier du PMO, lorsque requis	■ Directeurs généraux du Bureau de la transition climatique et énergétique : – Directeur général de la gouvernance de la transition climatique et énergétique – Directeur général de l'expertise en transition climatique et énergétique – Directeur général des programmes en transition climatique et énergétique ■ Équipe de pilotage ■ Équipe responsable de la rédaction du PMO à la Direction générale de la gouvernance de la transition climatique et énergétique
Équipe de pilotage	■ Réviser les actions et le cadre financier du PMO sur la base des orientations reçues, des avis des comités techniques et du comité directeur ainsi que de l'information financière disponible ■ Coordonner les travaux des comités techniques ■ Exploiter l'outil de révision du cadre financier du PMO ■ Solliciter le comité directeur pour des précisions sur les orientations et des décisions d'arbitrage	■ Personnel de la Direction générale de la gouvernance de la transition climatique et énergétique
Comités techniques	■ En fonction de diverses thématiques, analyser la contribution des demandes reçues des partenaires à l'atteinte des objectifs et des cibles du gouvernement, ainsi que la cohérence de ces demandes avec le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030, et formuler un court avis découlant de leur analyse	■ Équipe de pilotage ■ Représentants de la Direction générale de la gouvernance de la transition climatique et énergétique ■ Représentants de la Direction générale de l'expertise en transition climatique et énergétique ■ Représentants de la Direction générale des programmes en transition climatique et énergétique

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

Documentation des analyses et des conclusions du MELCCFP, par thèmes du PMO, pour les 18 actions sélectionnées

Axes et thèmes	Actions sélectionnées	Total des dépenses de 2021 à 2030 ¹	Critères applicables	Analyse documentée		Analyse non documentée				
				Conclusion formulée		Conclusion formulée		Aucune conclusion		Total
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	%
Réduire les émissions de GES et accélérer la transition énergétique										
Transports	3	3 151,8	19	7	37	5	26	7	37	63
Industries	3	2 023,1	19	1	5	13	69	5	26	95
Bâtiments	2	553,7	15	2	13	8	53	5	34	87
Bioalimentaire	2	24,5	15	–	–	6	40	9	60	100
Matières résiduelles	1	35,4	6	–	–	3	50	3	50	100
Sous-total	11	5 788,5	74	10	14	35	47	29	39	86
S'adapter aux impacts des changements climatiques										
Santé et sécurité des personnes et des communautés	1	24,9	7	1	14	3	43	3	43	86
Infrastructures	1	2,2	7	1	14	3	43	3	43	86
Secteurs économiques	1	–	7	–	–	5	71	2	29	100
Sous-total	3	27,1	21	2	10	11	52	8	38	90
Soutenir la transformation de la société et de l'économie										
Mobilisation et renforcement des capacités	2	126,4	14	1	7	12	86	1	7	93
Engagement auprès des partenaires d'ici et à l'international	1	30,5	7	2	29	3	42	2	29	71
Évolution des pratiques publiques	1	–	9	–	–	2	22	7	78	100
Sous-total	4	156,9	30	3	10	17	57	10	33	90
Total	18	5 972,5	125	15	12	63	50	47	38	88

1. Il s'agit des dépenses réelles comptabilisées au FECC au cours de la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2025 pour la réalisation des actions du PMO sélectionnées selon les systèmes d'information du MELCCFP, ainsi que des dépenses prévues au FECC pour la période du 1^{er} avril 2025 au 31 mars 2030 d'après le PMO 2025-2030.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MELCCFP.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026

Rapport de la commissaire au développement durable

Mai 2026

CHAPITRE 4

Minéraux critiques et stratégiques : développement responsable

Audit de performance

Ministère des Ressources naturelles et des Forêts

EN BREF

Les minéraux critiques et stratégiques (MCS) tels le cuivre, le lithium et le nickel sont essentiels à diverses technologies, notamment pour la transition énergétique, augmentant ainsi la demande mondiale. Avec l'objectif de favoriser le développement de chaînes de valeur de MCS, le gouvernement a adopté le Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 (PQVMCS 2020-2025). L'intérêt pour ces minéraux a engendré une augmentation de l'activité minière au Québec, ce qui suscite des enjeux d'acceptabilité sociale. Le développement de ces minéraux doit se faire de façon responsable.

Nos travaux démontrent des lacunes dans l'exercice de responsabilités du ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) pour veiller à la réalisation responsable des activités minières liées aux MCS, ainsi qu'un manque d'efficacité de ses interventions pour appuyer le développement de chaînes de valeur de MCS. Voici les principales lacunes :

- Au terme du PQVMCS 2020-2025, le MRNF n'a pas déterminé les chaînes de valeur de MCS qui, outre celle de la filière batterie déjà déterminée par le gouvernement, présentent les meilleures perspectives de développement économique pour le Québec. De plus, des actions importantes pour soutenir le développement responsable de chaînes de valeur de MCS n'ont pas été complétées, par exemple en lien avec l'économie circulaire.
- Le processus de recommandation du MRNF concernant les projets miniers et de transformation de MCS qui font l'objet de demandes d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie est peu balisé, notamment pour tenir compte des risques des projets. Cela peut compromettre la capacité du ministère à appuyer efficacement les recommandations qu'il doit formuler sur ces projets.
- Le MRNF n'exerce pas efficacement des responsabilités concernant les activités d'exploration minière afin d'en favoriser l'acceptabilité sociale. Notamment, il exclut d'emblée certaines préoccupations des collectivités, par exemple de nature environnementale, lors de la délivrance d'autorisations et il surveille peu les activités d'exploration minière.
- Enfin, le MRNF ne s'assure pas de faire respecter le délai maximal de cinq ans prévu dans la *Loi sur les mines* pour la révision de plans de réaménagement et de restauration, laquelle sert notamment à ajuster les garanties financières. Cela accroît le risque pour le gouvernement de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers en cas de défaut de sociétés minières.

CONSTATS

1

Les interventions du MRNF n'appuient pas suffisamment le développement de chaînes de valeur de minéraux critiques et stratégiques et n'appuient pas efficacement leur développement responsable.

2

Le MRNF ne s'est pas doté d'un processus efficace afin que ses recommandations concernant les projets miniers qui font l'objet de demandes d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie reflètent adéquatement les risques de ces projets.

3

Le MRNF n'exerce pas efficacement des responsabilités qu'il a concernant les activités d'exploration minière, notamment pour leur surveillance et l'autorisation de travaux, de façon à favoriser l'acceptabilité sociale de ces activités.

4

Le délai légal pour la révision de plans de réaménagement et de restauration n'est pas respecté, ce qui accroît le risque pour le gouvernement de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers.

ÉQUIPE

Janique Lambert

Commissaire
au développement durable

Moïsette Fortin

Directrice générale d'audit

Sarah Leclerc

Directrice d'audit

Maxime Brillant

Bilel Chalghaf

Josée Lamoureux

Pascal Lemelin

Jean-Philippe Léveillé

Baptiste Rousseau

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint
et sous-vérificateur général

SIGLES

ATI	Autorisation pour travaux d'exploration à impacts
CRNE	Fonds Capital ressources naturelles et énergie
DEE	Droit exclusif d'exploration
IQ	Investissement Québec
MCS	Minéraux critiques et stratégiques
MEIE	Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie
MELCCFP	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et des Forêts
PQVMCS	Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques
TIAM	Territoire incompatible avec l'activité minière

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte.	115
Les interventions du MRNF n'appuient pas suffisamment le développement de chaînes de valeur de minéraux critiques et stratégiques et n'appuient pas efficacement leur développement responsable.	124
Le MRNF ne s'est pas doté d'un processus efficace afin que ses recommandations concernant les projets miniers qui font l'objet de demandes d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie reflètent adéquatement les risques de ces projets.	130
Le MRNF n'exerce pas efficacement des responsabilités qu'il a concernant les activités d'exploration minière, notamment pour leur surveillance et l'autorisation de travaux, de façon à favoriser l'acceptabilité sociale de ces activités.	135
Le délai légal pour la révision de plans de réaménagement et de restauration n'est pas respecté, ce qui accroît le risque pour le gouvernement de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers.	141
Recommandations.	145
Commentaires de l'entité audité.	146
Renseignements additionnels.	147



MISE EN CONTEXTE

1 Le sous-sol du Québec contient de nombreux minéraux tels que le cuivre, le graphite, le lithium, le nickel, le silicium et les éléments des terres rares. Ces minéraux sont non seulement essentiels à la transition énergétique, mais aussi à des technologies de pointe comme les semi-conducteurs et à des secteurs industriels tels que la santé et la défense.

2 Les technologies d'énergie renouvelable, par exemple les batteries et les éoliennes, requièrent en général davantage de minéraux que les technologies basées sur les ressources fossiles. Ainsi, selon l'Agence internationale de l'énergie, la demande pour les minéraux nécessaires à la transition énergétique est appelée à croître dans les prochaines décennies. Or, la production de plusieurs d'entre eux est concentrée dans quelques pays, ce qui peut mettre à risque leur approvisionnement. Dans ce contexte, plusieurs États, dont le Québec et le Canada, ont mis en place des mesures pour favoriser l'exploitation et la transformation locales de certains de ces minéraux, dits critiques ou stratégiques.

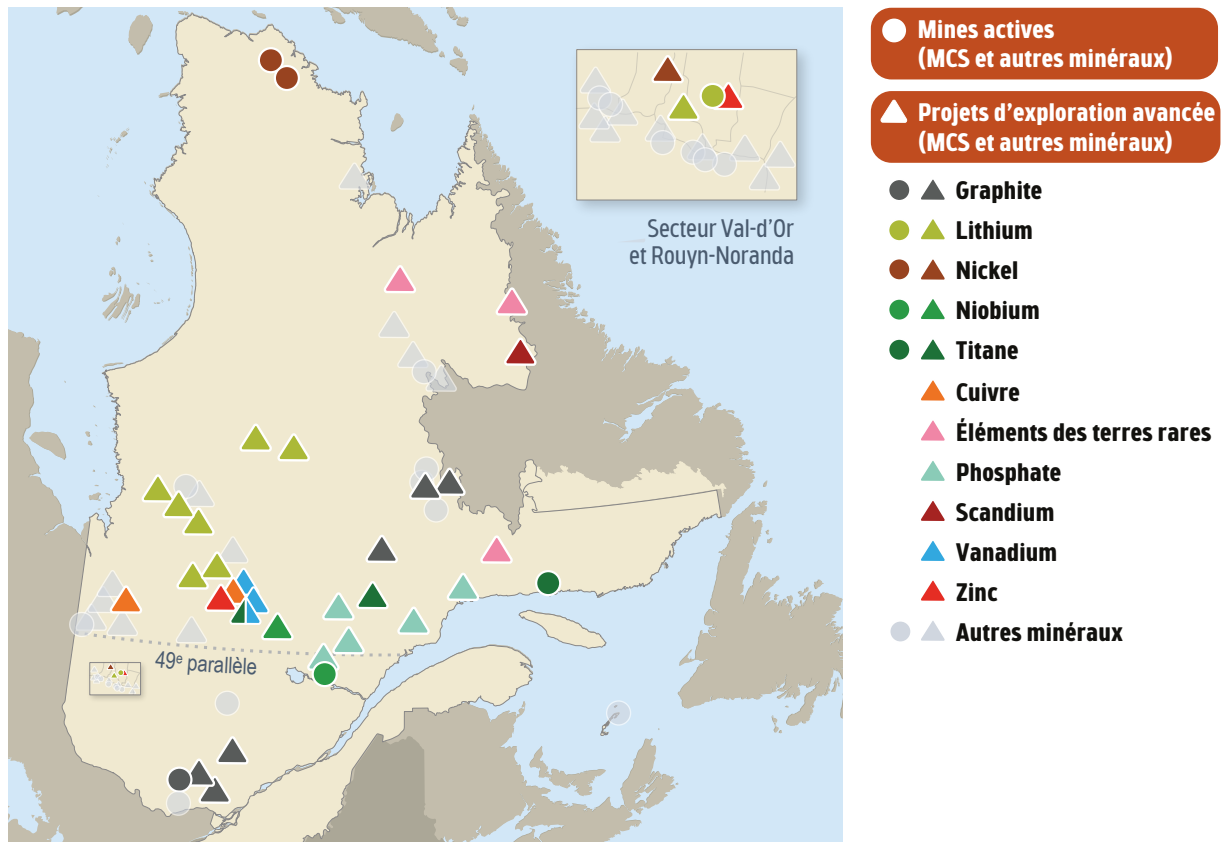
3 Une liste de 28 minéraux considérés comme critiques ou stratégiques a été établie au Québec. Les minéraux critiques sont ceux qui revêtent une importance économique pour des secteurs clés, qui présentent un risque élevé d'approvisionnement et qui n'ont pas de substituts. Les minéraux stratégiques sont quant à eux nécessaires à la mise en œuvre de différentes politiques du Québec, par exemple le Plan pour une économie verte 2030. La liste des minéraux critiques et stratégiques (MCS) est présentée dans la section Renseignements additionnels.

4 Certains MCS font déjà l'objet d'une exploitation minière, tandis que d'autres sont visés par des projets d'exploration minière avancée, comme l'illustre la figure 1. Entre 2019 et 2025, le nombre de projets d'exploration minière avancée de MCS recensés par le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) est passé de 17 à 33.

Exploration minière

Il s'agit de l'ensemble des opérations et des travaux menés en vue de découvrir et d'évaluer un gisement de minéraux exploitable (ex. : levés géophysiques et forages pour prélever des échantillons). Les projets d'exploration minière avancée, soit les projets à la phase dite de mise en valeur, sont ceux pour lesquels une étude économique préliminaire a été effectuée afin d'établir la viabilité économique potentielle d'un gisement.

FIGURE 1 Mines actives et projets d'exploration minière avancée de minéraux critiques et stratégiques, 2025



Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MRNF.

Illustration : Commissaire au développement durable, banque d'images Shutterstock.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

5 La demande mondiale grandissante pour certains MCS a incité le Québec à mettre en place des mesures pour appuyer financièrement le développement de chaînes de valeur de MCS, dans l'objectif de profiter des retombées économiques associées à l'exploitation, à la transformation et au recyclage de MCS et de contribuer à sécuriser leur approvisionnement.

6 Dans ce contexte, les activités d'exploration minière et les droits exclusifs d'exploration (DEE) qui sont nécessaires pour les mener ont connu un accroissement important au cours des dernières années, ce qui soulève des enjeux d'acceptabilité sociale dans les collectivités. En effet, le nombre de DEE en vigueur a augmenté de façon importante dans les régions ressources traditionnelles du Québec, comme l'Abitibi-Témiscamingue, mais également dans certaines régions jusque-là peu concernées par l'activité minière telles que les Laurentides, la Mauricie et l'Outaouais, comme le montre le tableau 1. Ainsi, le nombre de DEE en vigueur au Québec est passé d'environ 146 000 en 2020 à près de 260 000 en 2026, lesquels touchent approximativement 9,8 % de la superficie du Québec, après avoir atteint un sommet de plus de 349 000 DEE en 2024.

Chaîne de valeur de MCS

Il s'agit d'une série d'activités qui ajoutent de la valeur aux étapes de production et de livraison d'un produit, par exemple pour la fabrication d'une batterie. Elle comprend l'exploration minière, l'extraction, le traitement des minéraux, la transformation et le recyclage.

Droit exclusif d'exploration

Il s'agit d'un titre minier qui confère à son titulaire le droit exclusif de chercher toutes les substances minérales sur le terrain désigné, sauf exception (ex. : gravier, argile, autres dépôts meubles). Le terme « claim » était employé avant la modification de la *Loi sur les mines* en novembre 2024.

Collectivités

Il s'agit, dans ce rapport, des municipalités locales et des communautés autochtones.

TABLEAU 1 Nombre de DEE en vigueur en mars 2026 et superficie touchée pour certaines régions administratives

Région administrative	Nombre de DEE ¹	Augmentation du nombre de DEE entre 2020 et 2026	Superficie de la région touchée par les DEE
Abitibi-Témiscamingue	35 041	45 %	29,5 %
Nord-du-Québec	172 853	77 %	12,1 %
Laurentides	3 170	46 %	8,4 %
Mauricie	4 774	184 %	7,7 %
Saguenay–Lac-Saint-Jean	11 839	326 %	6,7 %
Outaouais	3 480	50 %	6,4 %

1. Les DEE qui chevauchent plus d'une région administrative sont comptés dans chacune des régions.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MRNF.

7 De plus, selon le MRNF, les dépenses pour les activités d'exploration et de mise en valeur de gisements de MCS déclarées par les sociétés minières sont passées d'environ 142 millions de dollars en 2019 à quelque 532 millions de dollars en 2024.

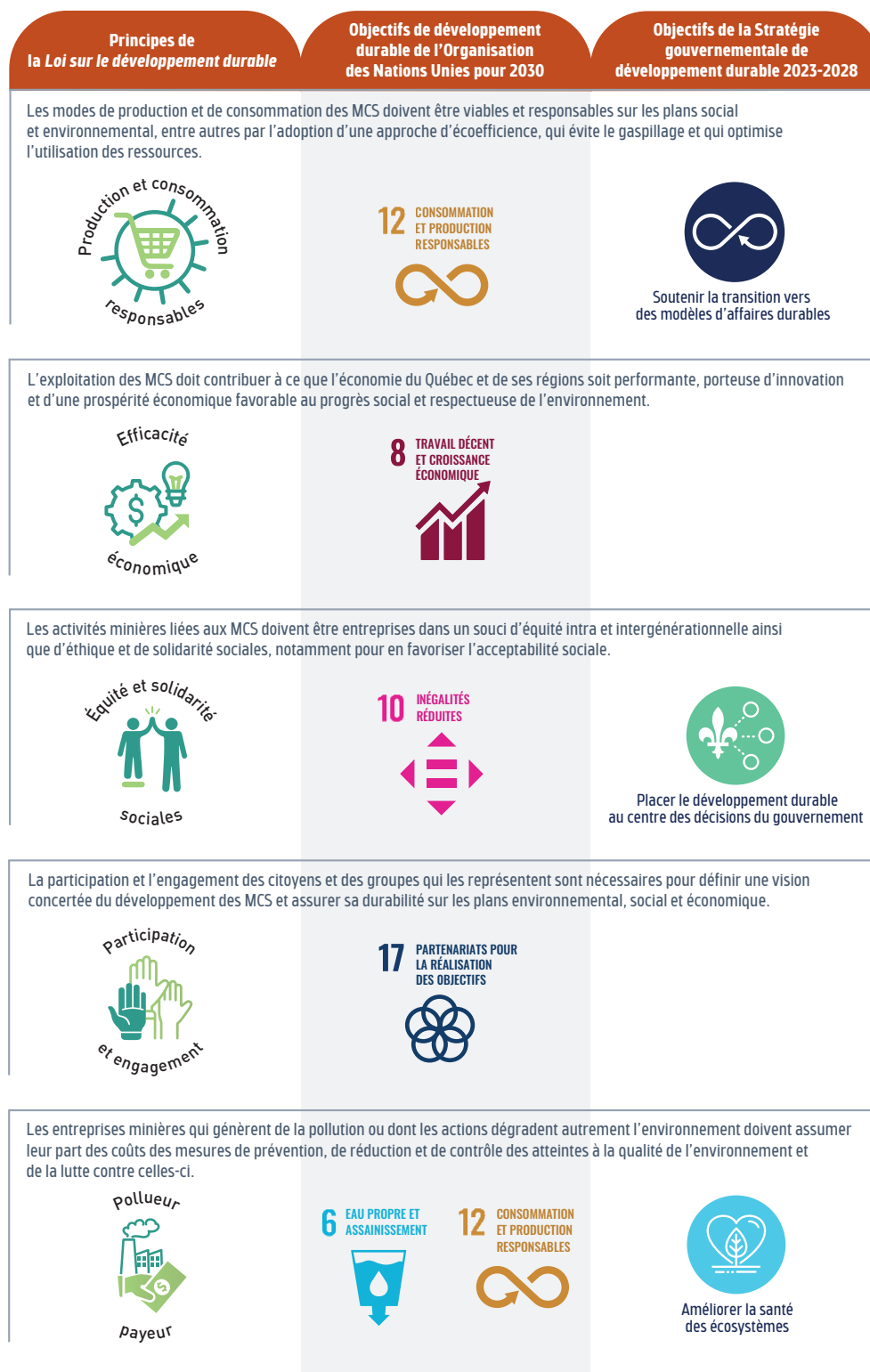
Développement durable

8 Les MCS sont des ressources non renouvelables qui constituent un bien collectif pour les générations actuelles et futures. Le développement de ces ressources et des activités minières qui y sont liées doit donc se faire de façon responsable. Plusieurs principes de la *Loi sur le développement durable*, de même que certains objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies pour 2030 et de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 sont pertinents pour orienter ces activités, comme l'illustre la figure 2.

Activités minières

Il s'agit de toute action conduite pour accroître ou exploiter les ressources minérales, notamment l'exploration et l'exploitation minières, le traitement du minéral, la restauration des sites miniers et la valorisation des résidus miniers.

FIGURE 2 Principaux liens entre le développement durable et les activités minières liées aux minéraux critiques et stratégiques



Source : Commissaire au développement durable.

Illustrations : Commissaire au développement durable, Organisation des Nations Unies.

Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

- 9 L'audit avait deux objectifs. Le premier consistait à déterminer si le MRNF veille à ce que les activités minières liées aux MCS soient réalisées de façon responsable au bénéfice des générations actuelles et futures. Le second objectif était de déterminer si les interventions du MRNF permettent de soutenir de façon efficace le développement de chaînes de valeur liées aux MCS et contribuent aux orientations gouvernementales en matière de transition énergétique et technologique.
- 10 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend d'avril 2020 à novembre 2025. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- 11 Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Interventions gouvernementales liées aux MCS

Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025

- 12 Le gouvernement a lancé en 2020 le Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 (PQVMCS 2020-2025). Ce plan, dont le MRNF était responsable de coordonner la mise en œuvre, a pris fin le 31 mars 2025. Il avait pour objectif général de favoriser le développement et la pérennité de chaînes de valeur de MCS en tirant profit des avantages concurrentiels et du savoir-faire québécois, tout en contribuant aux orientations gouvernementales de transition énergétique et technologique, et ce, dans une perspective de développement durable, d'acceptabilité sociale et de création de richesse pour les régions.
- 13 Le PQVMCS 2020-2025 se déclinait en quatre orientations, présentées à la figure 3, et en deux plans d'action (2020-2023 et 2023-2025). Au 31 mars 2025, des dépenses réelles de 77,5 millions de dollars et des dépenses engagées de 23,6 millions de dollars d'ici le 31 mars 2028 étaient associées à leur mise en œuvre, pour un total de 101,1 millions de dollars.

FIGURE 3 Orientations du Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025



Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MRNF.

Illustration : Commissaire au développement durable.

14 Parmi les principes directeurs du déploiement du PQVMCS 2020-2025, le gouvernement a établi la nécessité de favoriser des conditions de développement respectueuses de l'environnement et des collectivités, ainsi que l'intégration des principes de l'économie circulaire dans l'analyse des projets de MCS tout au long des chaînes de valeur, en encourageant notamment l'utilisation optimale de leurs résidus et leur recyclage.

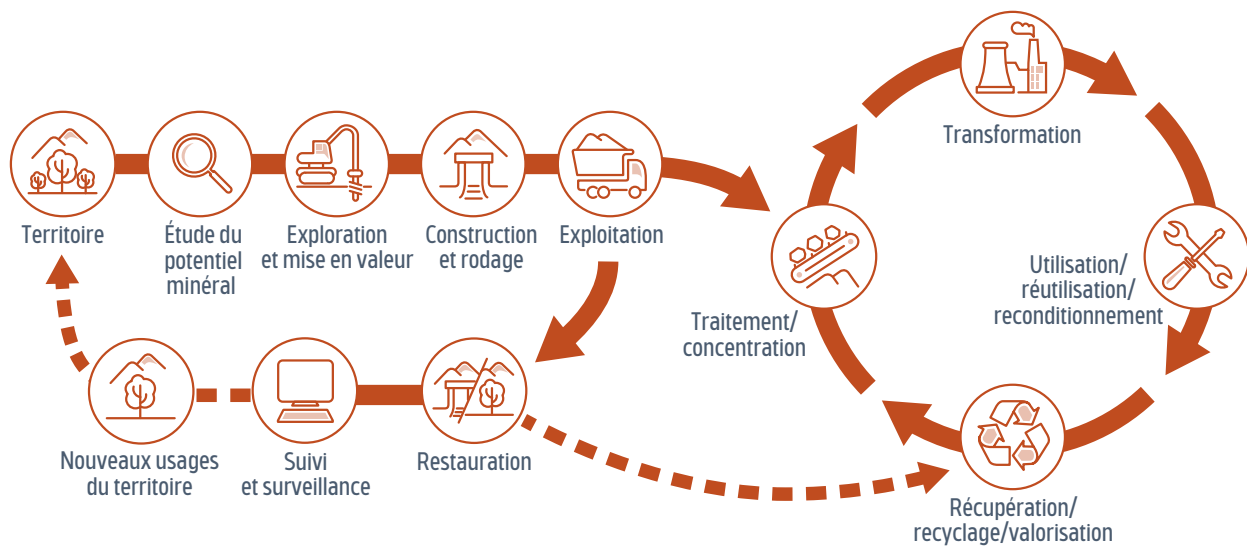
15 Les principes de l'économie circulaire sont particulièrement pertinents étant donné que les MCS utilisés dans les technologies qui permettent notamment d'appuyer la transition énergétique peuvent être recyclés, contrairement aux énergies fossiles. La figure 4 présente une chaîne de valeur type de MCS dans un contexte d'économie circulaire.

Économie circulaire

Il s'agit d'un concept économique qui vise à :

- repenser les modes de production et de consommation pour utiliser moins de ressources et protéger les écosystèmes qui les génèrent ;
- optimiser l'utilisation des ressources qui circulent déjà dans les systèmes productifs.

FIGURE 4 Chaîne de valeur type de minéraux critiques et stratégiques dans un contexte d'économie circulaire



Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MRNF.

Illustration : Commissaire au développement durable, MRNF.

16 De plus, le gouvernement a dévoilé en janvier 2026 la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques ainsi que son plan d'action 2025-2031, qui orientent désormais les actions à l'égard des MCS. Cette stratégie, dont le MRNF est responsable de coordonner la mise en œuvre, a pour vision de faire du Québec un chef de file incontournable en matière d'exploration, de production, de transformation et de recyclage de MCS. Elle est dotée d'un budget de 88,1 millions de dollars et compte quatre orientations :

- Améliorer l'environnement d'affaires et accélérer les projets ;
- Développer l'ensemble de la chaîne de valeur des minéraux critiques et stratégiques ;
- Planifier et développer les infrastructures et les corridors logistiques stratégiques ;
- Mobiliser les partenaires.

Autres interventions liées aux MCS

17 D'autres ministères et organismes gouvernementaux ont mis en place des mesures pour appuyer le développement d'activités minières liées aux MCS. Par exemple, le ministère des Finances du Québec a instauré ou bonifié des mesures fiscales en lien avec les MCS dans les dernières années.

18 De plus, le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) et Investissement Québec (IQ) ont octroyé des aides financières et réalisé des investissements importants qui sont distincts de ceux prévus dans le cadre du PQVMCS 2020-2025. Par exemple, depuis le 1^{er} avril 2020, plus de 1,2 milliard de dollars en provenance du fonds Capital ressources naturelles et énergie (CRNE)¹ et du Fonds du développement économique ont été consacrés à des projets miniers et de transformation du minerai, en grande majorité à des projets de MCS liés à la Stratégie québécoise de développement de la filière batterie lancée en 2020.

19 Ces mesures et investissements sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Activités minières, en bref

20 La *Loi sur les mines* est l'une des principales lois qui encadrent les activités minières, lesquelles sont à la base des chaînes de valeur de MCS. Elle vise à favoriser, dans une perspective de développement durable et d'économie circulaire, la prospection, l'exploration et l'exploitation des substances minérales ainsi que leur transformation au Québec, et ce, tout en assurant à la population du Québec une juste part de la richesse créée par l'exploitation de ces ressources et en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire.

21 Étant donné que les outils de planification du territoire prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne peuvent avoir pour effet d'empêcher les activités minières réalisées conformément à la *Loi sur les mines*, peu de moyens pour les planifier au niveau local et régional sont disponibles, ce qui peut accroître les enjeux d'acceptabilité sociale posés par ces activités. Les territoires incompatibles avec l'activité minière (TIAM), introduits dans la *Loi sur les mines* en 2013, sont le principal outil qui, sous certaines conditions, permet aux municipalités régionales de comté de soustraire des portions de leur territoire aux activités minières.

Territoire incompatible avec l'activité minière

Il s'agit de portions de territoire que les municipalités régionales de comté peuvent désigner dans leur schéma d'aménagement et de développement pour être soustraites aux activités minières. Pour entrer en vigueur, les TIAM doivent être conformes aux orientations gouvernementales en aménagement du territoire, qui sont sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, avec la collaboration des ministères et organismes concernés par l'aménagement du territoire, selon les processus prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

1. Dans le cadre du budget 2026-2027, le gouvernement a annoncé la création du Fonds pour les minéraux critiques et stratégiques. Ce fonds, qui n'était pas en place au moment du dépôt de notre rapport, doit inclure les investissements déjà réalisés par le fonds CRNE.

22 Le processus de développement minier débute par des activités d'exploration minière. Au Québec, une entreprise ou un individu peut acquérir un DEE, qui confère à son titulaire le droit exclusif de mener ces activités. Les DEE sont octroyés sur les territoires qui ne font pas l'objet d'une interdiction des activités minières. En 2025, celles-ci étaient interdites sur près du tiers de la superficie du Québec. Il s'agit par exemple de territoires voués à la conservation (ex. : aires protégées), de TIAM et, depuis la modification de la *Loi sur les mines* en 2024, de la grande majorité des terres privées.

23 Le MRNF estime que moins d'un projet d'exploration sur 1 000 mènera à de l'exploitation minière. Ce faible taux de succès s'explique notamment par le volume et la qualité du gisement, les fluctuations du prix des minéraux et la difficulté à trouver du financement.

24 Atteindre l'étape de l'exploitation minière nécessite de nombreuses études et autorisations, dont la délivrance d'un bail minier par le MRNF. Pour obtenir un bail, la société minière doit entre autres soumettre à l'approbation du MRNF un plan de réaménagement et de restauration du site minier, assorti d'une garantie financière. L'ouverture d'une mine requiert également la recherche de financement. Selon le MRNF, cette étape peut nécessiter de 10 à 20 ans.

25 Enfin, la phase de restauration minière, qui doit être mise en œuvre à la fin de l'exploitation, doit permettre de remettre dans un état satisfaisant le terrain ayant fait l'objet de l'exploitation minière. Lorsque certains ouvrages sont laissés sur le site (ex. : digues de rétention des résidus miniers), la société minière doit effectuer une surveillance afin d'en assurer l'intégrité. Cette surveillance est d'autant plus importante dans un contexte où les changements climatiques accroissent les risques pour la pérennité de ces ouvrages.

Rôles et responsabilités du MRNF

26 Selon la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, le MRNF a pour mission d'assurer, dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée, la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles, incluant les ressources minérales, ainsi que des terres du domaine de l'État. Le ministère est également responsable d'appliquer la *Loi sur les mines*, laquelle encadre les activités minières.

27 Par ailleurs, selon la *Loi sur l'investissement Québec*², les projets d'investissement de sommes portées au crédit du fonds CRNE dans une entreprise dont les activités relèvent de la mission du MRNF sont soumis à l'obtention d'un avis favorable du ministre du MRNF, ce qui s'applique aux projets miniers. Les rôles et responsabilités détaillés du MRNF sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

2. Le projet de loi 69 sanctionné le 7 juin 2025 a modifié la *Loi sur l'investissement Québec*. Bien que le MRNF ne soit plus spécifiquement nommé à l'article 35.7 de la loi à la suite de cette modification, un projet d'investissement dans une entreprise dont les activités relèvent de la mission d'un ministre doit faire l'objet d'un avis favorable de celui-ci, ce qui est le cas du ministre du MRNF pour les projets d'investissement dans les entreprises minières.

CONSTAT 1

Les interventions du MRNF n'appuient pas suffisamment le développement de chaînes de valeur de minéraux critiques et stratégiques et n'appuient pas efficacement leur développement responsable.

Qu'avons-nous constaté ?

28 Au terme du PQVMCS 2020-2025, le MRNF n'a pas déterminé, en collaboration avec ses partenaires, quelles chaînes de valeur présentent les meilleures perspectives de développement économique pour le Québec, outre celle de la filière batterie déjà déterminée par le gouvernement. Ainsi, le MRNF n'a pas orienté son aide financière de façon à cibler ces autres chaînes de valeur, par exemple à l'aide de critères dans ses appels de projets, de façon à en optimiser l'efficacité.

Filière

Il s'agit de l'ensemble des acteurs engagés dans les activités créatrices de valeur d'un secteur d'activité économique donné, notamment les activités de recherche et développement, d'exploration, de production, de transformation, de recyclage et de commercialisation.

29 Des actions importantes pour soutenir le développement responsable de chaînes de valeur de MCS, qui visent par exemple l'économie circulaire, la réduction de l'empreinte environnementale du secteur minier et la traçabilité des MCS, n'ont pas été complétées au terme du PQVMCS 2020-2025, notamment parce que le MRNF n'a pas joué pleinement son rôle de coordonnateur de façon à favoriser la collaboration interministérielle. Ce manque d'efficacité dans la gouvernance a nui à l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de développement responsable.

Pourquoi ce constat est-il important ?

30 Pour s'assurer d'une utilisation efficace des fonds publics consacrés aux MCS, le MRNF doit mettre à profit son expertise du domaine minier afin d'orienter son soutien vers des MCS et des chaînes de valeur associées qui présentent les meilleures perspectives économiques pour le Québec ou qui répondent aux orientations gouvernementales en matière de transition énergétique et technologique.

31 Selon l'Organisation des Nations Unies, répondre à l'augmentation de la demande mondiale en MCS aura d'importantes répercussions environnementales et sociales, pour un faible bénéfice partagé, si les MCS sont extraits, transformés et éliminés de façon irresponsable. La *Loi sur les mines* vise d'ailleurs à favoriser les activités minières dans une perspective de développement durable et d'économie circulaire, et précise que le développement minier doit s'effectuer dans le respect de l'environnement. Ainsi, il est essentiel que le développement des MCS se fasse de façon responsable, ce qui contribue à mettre en œuvre le principe de développement durable de production et consommation responsables.

32 Outre les actions qui sont sous la responsabilité du MRNF, le développement responsable de chaînes de valeur de MCS et l'identification de chaînes de valeur à fort potentiel, qui faisaient partie des objectifs du PQVMCS 2020-2025, nécessitent la collaboration d'organismes et de ministères gouvernementaux dotés d'expertise et de responsabilités à cet égard, par exemple le MEIE et le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP). Le gouvernement a confié au MRNF la responsabilité de coordonner la mise en œuvre du PQVMCS 2020-2025, qui devait permettre de renforcer les relations interministérielles et la complémentarité des interventions. Ainsi, le MRNF devait jouer son rôle de leader afin d'assurer la concertation et la réussite de ce plan interministériel.

Ce qui appuie notre constat

Détermination partielle des chaînes de valeur de MCS à fort potentiel

33 Au terme du PQVMCS 2020-2025, outre la chaîne de valeur de la filière batterie déjà ciblée par le gouvernement en 2020, le MRNF n'a pas déterminé, en collaboration avec ses partenaires, quelles chaînes de valeur liées aux MCS présentent les meilleures perspectives pour le développement économique du Québec.

34 Pourtant, dans le mémoire déposé en 2020 au Conseil des ministres en vue de l'adoption du PQVMCS 2020-2025, des solutions étaient présentées pour cibler et profiter des occasions de marché pour l'implantation de filières de MCS, par exemple en réalisant des études sur l'écosystème des MCS afin de définir les conditions gagnantes. De plus, certaines actions du PQVMCS 2020-2025 devaient permettre de prioriser le soutien aux filières émergentes de MCS, de positionner les acteurs québécois de ces filières dans le monde et de déceler les possibilités les plus intéressantes afin de guider les actions.

35 Dans le cadre du PQVMCS 2020-2025, le MRNF a effectivement appuyé la réalisation d'études pour évaluer le potentiel de certains MCS tels que les éléments des terres rares, ou de secteurs économiques comme la microélectronique et la photonique. Or, malgré ces études, le ministère n'a pas déterminé, au terme du PQVMCS 2020-2025 et en collaboration avec ses partenaires, si des MCS parmi les 28 établis dans la liste et si des chaînes de valeur liées à ceux-ci présentent de meilleures perspectives économiques, outre celle de la filière batterie déjà ciblée par le gouvernement.

36 Ainsi, le MRNF n'a pas orienté l'aide financière accordée dans le cadre du PQVMCS 2020-2025 vers d'autres chaînes de valeur de MCS, par exemple à l'aide de critères dans ses appels de projets, qui présentent des perspectives de développement économique intéressantes. Par conséquent, il n'a pas optimisé l'efficacité de son aide financière.

37 Au 30 novembre 2025, le MRNF avait accordé 48,2 millions de dollars en subventions par le biais des six programmes d'aide financière qu'il a mis en place et de ses subventions hors programme, ce qui représente près de 50 % des dépenses réelles et engagées du PQVMCS 2020-2025. Cependant, un seul appel de projets dans le cadre d'un programme d'aide financière incluait des critères visant à prioriser des chaînes de valeur, soit celles associées au secteur de la microélectronique. Un financement totalisant 0,8 million de dollars a été accordé à la suite de cet appel de projets.

38 Il est d'autant plus important d'assurer l'efficacité du financement que la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031 prévoit poursuivre le soutien financier au développement de chaînes de valeur de MCS.

39 Les détails sur les programmes d'aide financière du PQVMCS 2020-2025 et sur les subventions hors programme accordées dans le cadre de ce plan sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Actions non complétées pour appuyer le développement responsable des MCS

40 Au terme du PQVMCS 2020-2025, plusieurs des actions prévues pour appuyer le développement responsable des MCS n'ont pas été complétées. La progression de certains objectifs gouvernementaux, par exemple favoriser l'intégration de l'économie circulaire aux chaînes de valeur de MCS et réduire l'empreinte environnementale du secteur minier, est ainsi entravée.

41 Puisque le MRNF n'a pas, à lui seul, les responsabilités et l'expertise pour appuyer le développement responsable des MCS, certaines actions du PQVMCS 2020-2025 nécessitaient la collaboration de partenaires gouvernementaux tels que le MELCCFP et le MEIE. Or, plus du tiers des 24 cibles du PQVMCS 2020-2025 qui demandaient la collaboration de tels partenaires, soit 9 d'entre elles, ont été annulées ou n'ont pas été atteintes au terme du plan. Des exemples de cibles interministérielles liées au développement responsable des MCS non atteintes ou annulées à la fin du PQVMCS 2020-2025 sont présentés à la page suivante.

Objectif	Action	Cible	Responsable	Résultat au 31 mars 2025
Améliorer les connaissances sur les MCS en favorisant les synergies en recherche et développement et en innovation.	Élaborer des outils de gestion environnementale et sociale pour les projets de MCS.	Élaboration de 100 % des critères de qualité de l'eau, de l'atmosphère et du sol pour les MCS au 31 mars 2025	MELCCFP	Cible annulée ¹
Favoriser l'intégration de l'économie circulaire aux chaînes de valeur de MCS.	Appuyer les projets d'économie circulaire appliqués aux filières de MCS.	Réalisation d'un portrait des chaînes de circularité des MCS à développer au Québec d'ici le 31 mars 2023	MEIE	Cible reportée ²
	Encourager la mise en place d'un environnement d'affaires favorable aux projets d'économie circulaire appliqués aux MCS.	Étude des meilleures pratiques mondiales de la circularité pour les MCS au 31 mars 2023	MEIE	Cible annulée ¹
Stimuler l'implantation d'initiatives ayant pour but de réduire l'empreinte environnementale du secteur minier.	Évaluer la possibilité d'étendre la portée de la réglementation sur la responsabilité élargie des producteurs à de nouveaux produits pouvant contenir des MCS.	Mise à jour de la liste concernant les produits prioritaires à désigner sous la responsabilité élargie des producteurs au 31 mars 2025	MELCCFP	Cible annulée ¹
	Actualiser et optimiser l'encadrement environnemental afin d'appuyer le développement durable du secteur minier.	Consultation publique sur le projet de règlement sur la gestion environnementale des résidus et des effluents miniers réalisée au 31 mars 2025	MELCCFP	Cible annulée ¹

1. Ces cibles n'ont pas été reconduites dans le plan d'action de la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031.

2. Cette cible a été reportée dans le plan d'action de la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031 et a été placée sous la responsabilité du MRNF. Un premier portrait est prévu en 2027 et un second, en 2030.

Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MRNF et du MELCCFP.

42 La non-atteinte ou l'annulation de cibles s'expliquent en partie par des enjeux de gouvernance que nous avons relevés. En effet, le MRNF n'a pas joué pleinement son rôle de coordonnateur du PQVMCS 2020-2025 de façon à favoriser la collaboration interministérielle, bien que cette collaboration puisse présenter des défis. Ainsi, le ministère prévoyait attribuer la responsabilité de la mise en œuvre globale du plan à un comité réunissant des sous-ministres adjoints des partenaires gouvernementaux, mais ce comité n'a pas été mis en place. Seul un comité formé de directeurs et de directeurs généraux a été créé pour piloter la gouvernance interministérielle.

43 De plus, ce comité ne s'est réuni qu'à sept reprises durant la période de mise en œuvre du plan, dont seulement trois rencontres avant 2024, alors qu'il devait se réunir au moins trois fois par année selon ce qui était initialement prévu. En outre, la documentation fournie par le MRNF ne démontre pas que les réunions ont servi à faciliter la collaboration interministérielle, notamment par des échanges sur les enjeux relatifs à la mise en œuvre du plan et des ajustements à sa portée, tel que le prévoyait le mandat de ce comité.

44 D'ailleurs, une évaluation de la mise en œuvre du PQVMCS 2020-2025 réalisée en 2025 par le MRNF souligne que la gouvernance a été l'une des fragilités du plan. En plus de lacunes similaires à celles relevées précédemment, l'évaluation note que les interactions entre le MRNF et des partenaires gouvernementaux se faisaient essentiellement de façon bilatérale et entre professionnels, ce qui ne favorisait pas le développement d'une vision intégrée. L'évaluation précise également que, bien que l'ensemble des partenaires consultés aient noté une amélioration de la gouvernance à la suite de changements apportés en 2023, le MRNF n'avait toujours pas clairement établi les responsabilités pour la coordination du plan.

45 Il est à noter qu'au moment de nos travaux, un comité interministériel réunissant des sous-ministres adjoints avait été mis en place par le MRNF en vue d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031. Il était cependant trop tôt pour déterminer si ce comité permettra d'améliorer la gouvernance.

46 Par ailleurs, le MRNF n'a pas complété certaines actions sous sa responsabilité pour appuyer le développement responsable des MCS.

47 Par exemple, alors que la traçabilité des MCS contribue au développement de chaînes d'approvisionnement durables, responsables et sûres selon l'Agence internationale de l'énergie, la mise en place d'un système de traçabilité avait peu progressé au terme du PQVMCS 2020-2025. En effet, un second projet pilote, rendu nécessaire à la suite des limites constatées dans un premier projet pilote réalisé en 2022, n'était pas achevé au 31 mars 2025. De plus, bien qu'un volet du Programme de soutien au développement durable du secteur minier permettant de financer des initiatives en traçabilité ait été mis en place en 2023, aucun projet n'a été présenté par les entreprises visées durant la période de mise en œuvre du plan.

Traçabilité

Il s'agit de la capacité à déterminer l'origine d'un produit, son parcours géographique, sa chaîne de responsabilité et son évolution physique au fil du temps.

48 De plus, conformément au plan d'action 2020-2023 du PQVMCS 2020-2025, une caractérisation des résidus miniers de 14 sites sous la responsabilité de l'État permettant d'évaluer le potentiel de valorisation en MCS devait être achevée au 31 mars 2023. Or, cette cible n'a pas été atteinte et le MRNF a modifié sa cible dans le plan d'action 2023-2025 pour plutôt viser le dépôt d'un rapport méthodologique et une priorisation des sites à caractériser. Ainsi, au terme du PQVMCS 2020-2025, aucune caractérisation des résidus miniers dans les sites sous la responsabilité de l'État n'avait encore été effectuée.

Caractérisation des résidus miniers

Il s'agit des analyses minéralogiques, géochimiques et physiques qui permettent de déterminer la composition des résidus miniers, y compris de toute substance dangereuse.

49 La caractérisation de ces résidus miniers encouragerait pourtant leur valorisation par l'industrie minière. Des pays comme l'Australie et les États-Unis investissent d'ailleurs afin d'élaborer des bases de données à partir des caractérisations des résidus miniers. Actuellement, près de 150 sites d'exploitation minière non restaurés sont sous la responsabilité du MRNF.

Bénéfices de la valorisation des résidus miniers

Selon plusieurs études, les résidus miniers contiennent souvent des MCS à des teneurs supérieures à celles de gisements de mines en activité. Leur valorisation pourrait engendrer plusieurs bénéfices économiques et environnementaux, et par ailleurs limiter les besoins de nouvelles mines, rejoignant ainsi les principes de l'économie circulaire et du développement durable.

CONSTAT 2

Le MRNF ne s'est pas doté d'un processus efficace afin que ses recommandations concernant les projets miniers qui font l'objet de demandes d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie reflètent adéquatement les risques de ces projets.

Qu'avons-nous constaté ?

50 Le processus de recommandation du MRNF concernant les projets miniers³ qui font l'objet de demandes d'investissement au fonds CRNE est peu balisé. Cela peut compromettre la capacité du ministère, détenteur de l'expertise gouvernementale dans le domaine minier, à appuyer efficacement les différentes étapes de la prise de décision d'investissement, dont certaines relèvent du MEIE ou d'IQ, ainsi que la recommandation qu'il doit formuler à son ministre.

51 Entre autres, le ministère n'établit pas le niveau de risque des projets miniers, soit faible, modéré, élevé ou critique, lorsqu'il élabore ses analyses pour justifier ses recommandations, alors que des risques pouvant avoir des impacts importants sur le projet ont été soulevés dans plusieurs de ses analyses. De plus, le ministère n'a pas établi de situations dans lesquelles il est justifié de lier ses recommandations favorables à des conditions qui permettraient, par exemple, d'atténuer des risques qu'il considère comme plus importants.

52 Pourtant, le niveau de risque d'un projet minier devrait permettre de déterminer la nature de la recommandation qui est faite concernant la demande d'investissement et d'appuyer la recommandation que le MRNF doit formuler à son ministre, soit favorable, favorable sous conditions ou défavorable. Ces recommandations sont importantes dans le processus décisionnel puisque, selon la *Loi sur l'investissement Québec*, un avis défavorable du ministre empêcherait l'investissement dans le projet minier par le fonds CRNE, tandis qu'un avis favorable sous conditions du ministre nécessiterait la prise en compte de ces conditions lors de l'investissement.

3. En plus de projets d'exploitation minière, certains projets miniers incluent des usines de transformation du minéral.

53 Nous avons d'ailleurs relevé une situation qui démontre l'importance pour le MRNF de bien encadrer son processus de recommandation. En effet, dans un projet minier et de transformation de MCS qui a fait l'objet d'un investissement majeur par le fonds CRNE, le MRNF a apporté des modifications successives à la recommandation dans son avis sectoriel découlant de son analyse du projet. Toutefois, ces modifications ne sont pas exclusivement justifiées par l'analyse des risques liés au projet qui relèvent de sa responsabilité.

Pourquoi ce constat est-il important ?

54 Le fonds CRNE, qui au moment de nos travaux disposait de crédits totalisant 1,35 milliard de dollars, est placé sous la responsabilité du MEIE et sa gestion a été confiée à IQ. Il a pour objectif de faire fructifier et d'accroître les sommes portées à son crédit par des prises de participation gouvernementales dans des entreprises, notamment des entreprises minières.

55 Selon la *Loi sur l'investissement Québec*, chaque projet minier qui fait l'objet d'un investissement par le fonds CRNE nécessite notamment l'obtention préalable d'un avis favorable du ministre des Ressources naturelles et des Forêts, sur recommandation de son ministère. De plus, le ministre peut lier son avis favorable aux conditions qu'il détermine.

56 En tant qu'expert du domaine minier, le MRNF est responsable d'analyser les risques liés à son expertise des projets miniers qui font l'objet d'une demande d'investissement. Ces analyses contribuent à appuyer la prise de décision concernant la demande d'investissement et la recommandation que le MRNF doit formuler à son ministre pour l'avis que celui-ci doit délivrer. Cette recommandation pourrait être défavorable ou favorable et, dans ce dernier cas, elle pourrait comporter des conditions en fonction de la gravité des risques soulevés. En effet, les projets miniers sont par nature des projets risqués nécessitant des capitaux importants, qui peuvent dépasser le milliard de dollars à la phase de l'exploitation.

57 Depuis le 1^{er} avril 2020, plus d'un milliard de dollars provenant du fonds CRNE ont été investis dans cinq projets miniers. Étant donné l'importance des montants investis dans ces projets et de ceux qui pourraient l'être au cours des prochaines années, le MRNF doit se doter d'un processus efficace, notamment en établissant des niveaux de risque, afin que ses analyses et ses recommandations reflètent de façon appropriée les risques de chaque projet minier. Cette approche s'inscrit dans le principe de développement durable d'efficacité économique.

Analyse du risque

Il s'agit du processus mis en œuvre pour comprendre la nature du risque et pour déterminer son niveau. Le résultat attendu est une évaluation de la gravité du risque, qui peut être jugé faible, modéré, élevé ou critique. Cette évaluation permet notamment d'établir s'il faut prendre des mesures pour atténuer le risque.

Ce qui appuie notre constat

Processus pour appuyer la prise de décision peu balisé

58 Selon la politique d'investissement du fonds CRNE, tout projet minier qui fait l'objet d'une demande d'investissement doit être soumis à une analyse du MRNF, présentée par le biais d'avis détaillés, appelés avis sectoriels. Ces avis doivent traiter des aspects de gestion du projet minier, ainsi que de ses dimensions techniques, technologiques et commerciales.

Avis sectoriel

Il s'agit d'analyses qu'élabore le MRNF pour faire état des principaux risques liés à un projet minier et ainsi déterminer la pertinence de le financer par le biais du fonds CRNE.

59 Les avis sectoriels contribuent à la prise de décision concernant les demandes d'investissement faites au fonds CRNE et à appuyer la recommandation que formule le MRNF à son ministre afin que celui-ci puisse délivrer un avis sur la demande d'investissement, comme prévu dans la *Loi sur l'investissement Québec*. Ils s'inscrivent dans les différentes étapes de la prise de décision d'investissement, dont certaines relèvent du MEIE, responsable du fonds, et d'autres d'IQ, responsable de sa gestion. Un décret gouvernemental est également nécessaire pour autoriser les investissements totalisant plus de 50 millions de dollars dans un même projet ou une même entreprise.

60 Depuis le 1^{er} avril 2020, les avis sectoriels du MRNF ont appuyé les différentes étapes du processus décisionnel concernant des demandes qui ont mené à des investissements totalisant plus d'un milliard de dollars par le fonds CRNE. Or, malgré l'importance de ces montants, le MRNF balise peu son processus d'élaboration des avis sectoriels.

61 D'une part, le MRNF ne détermine pas le niveau de risque du projet minier, soit faible, modéré, élevé ou critique, lui permettant ainsi de justifier les recommandations favorables ou défavorables qu'il formule dans ses avis sectoriels. En outre, le ministère n'a pas établi de situations dans lesquelles il est justifié de lier sa recommandation favorable à des conditions qui permettraient d'atténuer les risques qu'il a la responsabilité d'analyser, par exemple les risques techniques.

62 Depuis le 1^{er} avril 2020, le MRNF a produit 19 avis sectoriels. Alors que ceux-ci contiennent tous une recommandation favorable à la demande d'investissement, 12 d'entre eux soulèvent des risques susceptibles d'avoir un impact important sur le projet selon le MRNF, notamment sur l'augmentation des coûts. Pour 3 de ces 12 avis, le MRNF a lié sa recommandation favorable à des conditions visant à atténuer les risques du projet, tandis que pour 6 autres, il a plutôt suggéré des mesures susceptibles d'atténuer des risques. Dans ces 6 cas, il n'y a cependant aucune obligation de les prendre en compte dans le cadre du financement du projet minier.

63 L'évaluation du niveau de risque du projet minier lors de l'élaboration de l'avis sectoriel est pourtant nécessaire pour déterminer si la recommandation que le MRNF fait concernant la demande d'investissement doit être défavorable ou favorable et si, dans ce dernier cas, des conditions devraient y être liées. Cette évaluation est également nécessaire pour appuyer la recommandation au ministre, qui doit délivrer un avis concernant la demande d'investissement. L'avis du ministre est une étape importante du processus décisionnel puisque, selon la *Loi sur Investissement Québec*, un avis défavorable empêcherait l'investissement dans le projet par le fonds CRNE. De plus, les conditions énoncées dans l'avis du ministre devraient être prises en compte lors du financement.

64 D'autre part, étant donné les échanges que peuvent avoir les ministères lors de l'élaboration des avis sectoriels, il serait important que ces échanges soient bien encadrés, ce qui n'est pas le cas actuellement. Par exemple, le MRNF n'a pas d'entente à jour avec le MEIE, responsable du fonds CRNE, établissant certaines modalités susceptibles d'améliorer le processus d'élaboration des avis sectoriels, notamment afin de clarifier les rôles et les responsabilités, de déterminer le mode d'acheminement de la demande, qui n'est pas toujours transmise par écrit, de préciser la nature des commentaires attendus sur les avis sectoriels du MRNF et de fixer les délais pour leur préparation.

65 Ce manque de balises ne contribue pas à appuyer efficacement la recommandation du MRNF concernant les demandes d'investissement, ainsi que celle qu'il fait à son ministre. Nous avons d'ailleurs relevé une situation qui démontre l'importance d'un tel encadrement.

66 En effet, en 2023, dans un avis sectoriel concernant un investissement de 250 millions de dollars du fonds CRNE qui a été réalisé dans un projet minier et de transformation de MCS, le MRNF a soulevé des risques importants susceptibles d'avoir des impacts considérables, notamment sur les coûts et les échéanciers du projet. Sur la base de ces risques, la version préliminaire de l'avis sectoriel du MRNF comportait une recommandation défavorable. À la suite notamment d'échanges avec des intervenants du MEIE et d'IQ, le MRNF a produit un avis sectoriel comportant une recommandation favorable, assortie de conditions à respecter afin d'atténuer certains des risques qu'il avait soulevés.

67 Toutefois, après de nouveaux échanges, des intervenants du MEIE ont demandé de retirer les conditions de la recommandation de l'avis sectoriel. En réponse, le MRNF a remplacé ces conditions par des mesures susceptibles d'atténuer les risques. Ainsi, sur recommandation de son ministre, le ministre a émis un avis favorable sans condition pour la demande d'investissement concernée.

68 Pour favoriser une décision éclairée, il est important que l'avis sectoriel fasse état de l'évaluation des risques du projet minier pour lesquels le MRNF détient une expertise et une responsabilité. Toutefois, selon nos travaux, les modifications successives aux recommandations dans l'avis sectoriel pour cette demande d'investissement n'ont pas été justifiées exclusivement par l'analyse des risques liés aux aspects de gestion ainsi qu'aux dimensions technologiques, techniques, commerciales du projet minier et de transformation de MCS, comme le prévoit la politique d'investissement du fonds CRNE. En effet, des considérations liées par exemple à la volonté de développer la filière batterie ont influencé la modification de la recommandation dans l'avis sectoriel.

69 Depuis cet investissement du fonds CRNE dans ce projet, le MRNF a recommandé à son ministre d'appuyer sans condition trois demandes d'investissement supplémentaire totalisant environ 672⁴ millions de dollars pour ce même projet, alors que des risques importants sont toujours soulevés dans ses avis sectoriels.

70 De plus, pour la plus récente demande d'investissement de 200 millions de dollars américains, le MRNF ne disposait que d'un avis sectoriel préliminaire au moment d'élaborer la note d'information qui lui a servi notamment à appuyer la recommandation à son ministre. Cela illustre de nouveau les manquements au processus du MRNF pour l'élaboration des avis sectoriels et de sa recommandation à son ministre.

4. Un investissement maximal de 200 millions de dollars américains dans le projet a été autorisé en janvier 2026. Ce montant n'avait pas été entièrement déboursé au moment de nos travaux. En dollars canadiens, le montant maximal autorisé est estimé à 272 millions par IQ.

CONSTAT 3

Le MRNF n'exerce pas efficacement des responsabilités qu'il a concernant les activités d'exploration minière, notamment pour leur surveillance et l'autorisation de travaux, de façon à favoriser l'acceptabilité sociale de ces activités.

Qu'avons-nous constaté ?

71 Le MRNF n'exerce pas efficacement des responsabilités qu'il a concernant les activités d'exploration minière de façon à en favoriser l'acceptabilité sociale. D'abord, lorsqu'il délivre des autorisations pour des travaux d'exploration à impacts (ATI), le MRNF ne prend pas en compte certaines préoccupations fréquemment soulevées par des collectivités, notamment de nature environnementale, puisqu'il

considère que ces préoccupations ne relèvent pas de sa responsabilité. Ainsi, des conditions d'exercice liées à ces préoccupations ne sont pas imposées par le MRNF au titulaire de DEE, tel qu'il était prévu lors de l'introduction de cette nouvelle autorisation en 2024, ce qui peut nuire à l'acceptabilité sociale de ces activités.

72 De plus, le MRNF effectue très peu de surveillance des activités d'exploration minière pour assurer le respect des obligations prévues dans la *Loi sur les mines*. Pourtant, par le passé, des manquements à ces obligations ont fait en sorte que le gouvernement a dû assumer des coûts de nettoyage de centaines de sites d'exploration minière. Depuis l'introduction des ATI en 2024, le MRNF a également réalisé très peu d'inspections pour s'assurer du respect des conditions auxquelles les titulaires de DEE sont soumis en lien avec les ATI.

73 Ensuite, alors que l'expertise nécessaire manque souvent dans les petites municipalités où l'intérêt pour les MCS a pu engendrer davantage d'activités minières, le MRNF n'a pas adapté son accompagnement pour répondre efficacement à ce contexte qui peut soulever des enjeux d'acceptabilité sociale.

Autorisation pour travaux d'exploration à impacts

Il s'agit d'une autorisation délivrée par le MRNF. Elle contient notamment le nom de l'entreprise autorisée à effectuer les travaux, le type et les zones de travaux autorisés, la période de validité, des obligations découlant de la *Loi sur les mines* et, le cas échéant, des conditions d'exercice.

74 Enfin, lorsque le MRNF approuve le renouvellement d'un DEE, il ne s'assure pas que les dépenses sous forme de travaux d'exploration qui sont exigées par la *Loi sur les mines* ont été réellement engagées. Puisque ces DEE peuvent être situés dans des territoires où d'autres usages sont privilégiés ou projetés, comme des projets d'aires protégées, un meilleur contrôle des exigences pour leur renouvellement pourrait mener au retrait de ces DEE, favorisant ainsi l'harmonisation des usages sur le territoire.

Pourquoi ce constat est-il important ?

75 Comme il a été mentionné précédemment, les activités d'exploration minière ont connu une forte augmentation au cours des dernières années, parfois dans des régions du Québec plus peuplées et jusque-là moins concernées par ces activités. Or, celles-ci peuvent être source de nuisances (ex. : bruit, poussière) pour les populations à proximité et avoir des effets néfastes sur l'environnement et sur les infrastructures (ex. : chemins). Elles posent également des enjeux d'acceptabilité sociale. La *Loi sur les mines*, qui vise à favoriser les activités minières dans une perspective de développement durable, stipule notamment qu'il est nécessaire d'assurer un développement de ces activités qui est respectueux de l'environnement, associé aux communautés et intégré au milieu.

76 Dans ce contexte, et à la suite d'une modification de la *Loi sur les mines* exigeant l'obtention d'une autorisation pour certains travaux d'exploration qui ont des impacts sur le territoire, par exemple les travaux de forage, d'excavation ou de dynamitage, le gouvernement a mis en œuvre l'ATI en 2024. Les objectifs de cette nouvelle autorisation étaient notamment de consulter les collectivités, de soumettre les travaux d'exploration à impacts à des conditions qui tiennent compte des préoccupations des collectivités et d'assurer un meilleur contrôle de ces travaux, et ce, afin de contribuer à leur acceptabilité sociale. La prise en compte des préoccupations des collectivités par cette autorisation rejoint le principe de développement durable d'équité et solidarité sociales.

77 Par ailleurs, l'octroi d'un DEE confère à son titulaire le droit de mener des activités d'exploration minière. Ainsi, le MRNF ne peut refuser d'octroyer une ATI si la demande est conforme, mais il peut l'assortir de conditions. Or, en plus d'être une source potentielle de nuisances pour les populations à proximité, ces activités peuvent entrer en conflit avec d'autres usages actuels ou projetés sur le territoire. À titre d'exemple, selon nos analyses, près de 11 000 DEE touchent des terrains actuellement situés dans des territoires visés par les mesures intérimaires pour l'aménagement de l'habitat du caribou forestier et du caribou montagnard, ce qui représente l'équivalent d'environ 11 fois la superficie de l'agglomération de Montréal. On retrouve également plus de 1 800 DEE dans des TIAM ou des projets de TIAM, plus de 400 dans des projets d'aires protégées et près de 90 dans des zones de captage d'eau souterraine. Ainsi, bien que ces DEE aient été accordés avant la mise en place de ces contraintes, le contrôle des conditions de renouvellement des DEE par le MRNF revêt une importance accrue dans ces zones où d'autres usages du territoire sont privilégiés.

Ce qui appuie notre constat

Préoccupations non considérées lors de la délivrance des autorisations pour travaux d'exploration à impacts

78 Selon le processus prévu pour la délivrance d'une ATI, le titulaire de DEE, par exemple une société minière, qui prévoit effectuer des travaux d'exploration engendrant des impacts sur le territoire (ex. : forages) doit préciser au MRNF la nature et la localisation des travaux qu'il compte effectuer, ainsi que leur durée. Il doit de plus discuter au préalable avec les collectivités concernées de leurs préoccupations en lien avec ces travaux. Il doit par la suite faire rapport de celles-ci au MRNF qui, après une analyse et des échanges avec les collectivités, pourra assortir l'ATI de conditions que son titulaire devra respecter. Le processus prévu pour l'octroi d'une ATI est décrit dans la section Renseignements additionnels.

79 Un des objectifs présentés au Conseil des ministres lors de la mise en œuvre des ATI était de réduire les sources de mécontentement pour les collectivités en imposant aux titulaires de DEE des conditions d'exercice qui tiennent compte des préoccupations de celles-ci.

80 Or, dans 10 des 30 dossiers examinés, des collectivités ont soulevé des préoccupations concernant la protection de l'environnement, le déboisement ou la remise en état des chemins, mais le MRNF ne les a pas considérées lors de l'octroi des ATI en imposant des conditions à cet effet à leurs titulaires. Le MRNF a justifié de façon générale cette non-prise en compte de préoccupations de collectivités en mentionnant que les seules conditions qu'il peut imposer en vertu de la *Loi sur les mines* concernent par exemple l'horaire des travaux, ainsi que les équipements et les techniques de travail (ex. : mesures pour limiter l'impact sonore des travaux). Ainsi, selon le ministère, des préoccupations fréquemment exprimées par les collectivités, notamment celles de nature environnementale, ne pourraient pas faire l'objet de conditions dans le cadre d'une ATI.

81 Pourtant, en vertu de la *Loi sur les mines*, le MRNF peut imposer au titulaire d'une ATI des conditions qui, malgré les dispositions de cette loi, peuvent notamment concerner les travaux à effectuer sur le territoire d'un DEE. Le ministère peut également, pour un motif d'intérêt public, imposer à un titulaire de DEE des conditions pour éviter ou limiter les impacts sur les collectivités. Il peut aussi le faire pour permettre la priorisation ou la conciliation des usages et la protection du territoire. Le ministère n'a pas été en mesure de nous fournir d'analyse à l'égard de son interprétation de la *Loi sur les mines*.

82 Exclure d'emblée certaines préoccupations des collectivités ne permet pas d'atteindre les objectifs des ATI présentés au Conseil des ministres. Il est à noter que d'autres provinces ont mis en place des autorisations similaires aux ATI qui permettent la prise en compte de préoccupations de nature environnementale.

Autorisations pour la réalisation de travaux d'exploration minière au Canada

Au Canada, d'autres provinces, notamment la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Ontario, prévoient une autorisation préalable à la réalisation de travaux d'exploration minière comportant des conditions à respecter. Par exemple, en Ontario, une telle autorisation est assortie de conditions minimales, auxquelles peuvent s'ajouter des conditions additionnelles jugées appropriées par le directeur de l'exploration minière. Le rôle de ce dernier est d'assurer l'encadrement des activités d'exploration minière et le respect des consultations avec les Premières Nations et les Métis, ce qui peut notamment concerner la protection de l'environnement.

Surveillance quasi inexistante des activités d'exploration minière

83 Le MRNF effectue très peu de surveillance des activités d'exploration minière, entre autres pour s'assurer que les titulaires respectent les obligations prévues dans la *Loi sur les mines*, soit notamment d'assurer la sécurité sur le site et le nettoyage à la fin des travaux (ex. : retrait de la machinerie et des barils de carburant). Par le passé, des manquements à des obligations par des sociétés minières ont été signalés au MRNF et le nettoyage de centaines de sites d'exploration a dû être pris en charge par le gouvernement.

84 De plus, au moment de nos travaux, le MRNF n'avait réalisé que deux inspections sur les sites des travaux en lien avec les 403 ATI qu'il avait délivrées pour assurer le respect des conditions auxquelles il a assujéti ces ATI. Il n'avait pas non plus mis en place d'autres mécanismes pour veiller au respect de ces conditions. L'amélioration de la surveillance des activités d'exploration minière était pourtant l'un des objectifs de la mise en œuvre des ATI.

85 Par ailleurs, le MRNF n'optimise pas ses activités de surveillance entre ses secteurs. En effet, pour plusieurs sites de travaux d'exploration minière, un permis d'intervention pour des travaux d'aménagement forestier est également nécessaire lorsque ces travaux sont réalisés dans la forêt publique. Ce permis, délivré par le secteur du MRNF responsable des forêts, est par exemple requis pour faire du déboisement en lien avec des forages. Or, bien que le MRNF effectue des inspections en lien avec certains de ces permis d'intervention, les inspecteurs n'ont pas pour instruction de vérifier par la même occasion si les obligations prévues dans la *Loi sur les mines* et les conditions liées aux ATI sont respectées.

Accompagnement non adapté aux besoins des municipalités et des municipalités régionales de comté

86 Une consultation réalisée en 2023 par le MRNF relevait que plusieurs petites municipalités n'avaient jamais accueilli de projet minier sur leur territoire et qu'elles avaient ainsi besoin d'accompagnement pour bien gérer la présence des projets potentiels découlant des activités d'exploration minière et en tirer des bénéfices. D'ailleurs, le MRNF a inscrit dans son plan stratégique 2023-2027 l'objectif de favoriser l'acceptabilité sociale en accompagnant les principaux intervenants à toutes les étapes du développement d'un projet de mise en valeur des ressources naturelles, incluant les projets miniers. Cependant, l'accompagnement qu'offre le MRNF aux municipalités et aux municipalités régionales de comté ne permet pas de répondre efficacement aux enjeux d'acceptabilité sociale soulevés par les activités minières dans le contexte actuel.

87 Plusieurs des municipalités et des municipalités régionales de comté rencontrées nous ont effectivement mentionné ne pas disposer d'une expertise suffisante pour discuter avec l'industrie minière, notamment dans le cadre du processus de délivrance des ATI. Les enjeux d'acceptabilité sociale que peuvent soulever les activités minières sont importants à considérer dans le contexte où l'intérêt pour les MCS a engendré davantage d'activités minières dans des régions jusque-là moins concernées et où la délimitation de TIAM offre un pouvoir limité pour intervenir dans ce domaine.

88 En effet, bien que le MRNF réalise des activités de sensibilisation concernant la *Loi sur les mines* et ait mis en place un accompagnement pour la mise en œuvre des TIAM, il n'a pas adapté son accompagnement de façon à ce que les municipalités et les municipalités régionales de comté puissent accéder à l'information et à l'expertise qui leur permettent de comprendre les enjeux posés par les activités minières sur leur territoire.

89 Ainsi, en ce qui concerne les projets d'exploration minière avancée, le MRNF n'a tenu que quelques rencontres avec des municipalités lorsqu'une veille médiatique lui a permis de relever des préoccupations susceptibles de compromettre l'acceptabilité sociale du projet. En outre, même si le processus de délivrance des ATI prévoit que le MRNF peut échanger avec les collectivités, ces échanges n'ont lieu qu'après que le titulaire de DEE, par exemple la société minière, a présenté son projet d'exploration à la collectivité. Le ministère n'a pas non plus élaboré d'outils pour soutenir les municipalités et les municipalités régionales de comté dans leurs discussions avec l'industrie minière, par exemple en lien avec les ATI.

90 Un tel accompagnement est pourtant susceptible de renforcer la capacité des milieux d'accueil à profiter d'éventuelles retombées économiques liées aux activités minières et à réduire leurs conséquences environnementales et sociales, ce qui peut en favoriser l'acceptabilité sociale. Le MRNF a d'ailleurs prévu des actions à cet effet dans la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031.

Vérifications insuffisantes pour assurer le respect des conditions de renouvellement des droits exclusifs d'exploration

91 Selon la *Loi sur les mines*, le titulaire de DEE doit avoir effectué des travaux d'exploration pour un montant minimum donné afin de pouvoir renouveler son ou ses DEE. Cette condition, dont l'objectif premier est de limiter le nombre de DEE en dormance, c'est-à-dire pour lesquels aucune activité minière n'a lieu, a été renforcée à l'automne 2024 par le législateur. Ainsi, alors qu'un titulaire de DEE pouvait auparavant payer le double du montant minimum de travaux exigé plutôt que de réaliser ces travaux, il doit désormais engager au moins 90 % du montant minimum requis par DEE sous forme de travaux.

Montant minimum de travaux

Il s'agit d'une somme minimale exigée sous forme de travaux pour le renouvellement des DEE, précisée dans le *Règlement sur les mines*. Le montant varie selon la superficie du terrain visé par le DEE et sa localisation. En 2026, il varie de 48 à 3 600 dollars par DEE.

92 Pour valider la recevabilité des travaux, le MRNF analyse leur nature et leur localisation dans les rapports qu'il exige à cet égard. Cependant, il effectue peu de vérifications pour s'assurer que les montants des travaux déclarés par le titulaire dans le formulaire de déclaration de travaux correspondent à des dépenses réelles. Par exemple, le MRNF n'exige pas de factures pour démontrer que ces montants ont été dépensés pour des travaux et n'effectue pas de vérifications par échantillonnage.

93 Cette vérification est importante puisqu'un titulaire de DEE peut utiliser les montants de travaux qui excèdent le montant minimum exigé pour renouveler certains de ses DEE jusqu'à six fois, soit pour une période de douze ans. En 2025, sur les quelque 70 000 DEE qui ont fait l'objet d'un renouvellement, plus de 71 % ont été renouvelés en utilisant des excédents sur des travaux réalisés par le passé.

94 Or, même si l'objectif premier de l'exigence du montant minimum de travaux est de favoriser l'activité minière, un meilleur contrôle des conditions de renouvellement des DEE par le MRNF pourrait mener à leur non-renouvellement, notamment dans des zones où d'autres usages sont privilégiés ou projetés, par exemple les projets d'aires protégées. Il s'agit donc d'un mécanisme important pour favoriser l'harmonisation des usages sur le territoire.

CONSTAT 4

Le délai légal pour la révision de plans de réaménagement et de restauration n'est pas respecté, ce qui accroît le risque pour le gouvernement de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers.

Qu'avons-nous constaté ?

95 Le MRNF ne s'assure pas de faire respecter le délai maximal de cinq ans que prévoit la *Loi sur les mines* pour la révision de plans de réaménagement et de restauration des sites d'exploitation minière. Le MRNF fixe plutôt le délai pour la révision de la majorité des plans à cinq ans après son approbation, qui prend 27 mois en moyenne. Puisque la révision périodique d'un plan sert notamment à ajuster les garanties financières, cela accroît le risque pour l'État de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers si la société minière manque à ses obligations, notamment en cas de faillite. À titre d'exemple, dans un échantillon de 12 sites d'exploitation minière, 9 garanties financières ont été ajustées à la hausse à la suite d'une révision du plan, soit de 75 000 dollars à 79 millions de dollars, pour une moyenne de 13,6 millions de dollars par site.

96 De plus, des aspects importants de l'analyse des plans de réaménagement et de restauration sont déficients, soit :

- D'une part, dans les dossiers examinés, le MRNF a approuvé des révisions de plans même si la démarche de prise en compte des changements climatiques exigée depuis 2022 était incomplète, voire absente dans la révision du plan déposé.
- D'autre part, au moment de notre analyse, le MRNF ne disposait pas d'une base de données sur les coûts de travaux qui lui permettrait de bonifier son analyse de la validité des montants des garanties financières qui lui sont soumis.

Pourquoi ce constat est-il important ?

97 Selon la *Loi sur les mines*, un plan de réaménagement et de restauration d'un site d'exploitation minière doit être préparé et soumis à l'approbation du MRNF par la société minière avant la délivrance du bail minier. Ensuite, tous les cinq ans au maximum, la société minière doit soumettre une révision de ce plan au ministère. Selon le MRNF, la planification de la restauration d'un site et sa prise en compte tout au long de la phase d'exploitation minière permettent d'atteindre de meilleurs résultats pour la santé et la sécurité des populations, ainsi que pour la protection de l'environnement. Il importe donc que le MRNF s'assure du respect des exigences à cet égard.

98 De plus, conformément à la *Loi sur les mines*, la société minière doit fournir une garantie financière au MRNF. Cette garantie, dont le montant est établi par le MRNF à partir des évaluations des coûts contenues dans les plans de réaménagement et de restauration ainsi que dans leurs révisions, vise à s'assurer que des sommes seront disponibles pour exécuter les travaux de restauration prévus en cas de défaut de la société minière (ex. : faillite). La révision périodique des plans doit notamment permettre d'ajuster le montant de la garantie en fonction de l'évolution du site minier et des concepts de restauration.

99 Par le passé, l'absence d'exigences ou des exigences moindres dans la *Loi sur les mines* à l'égard des garanties financières ont fait en sorte que l'État doit aujourd'hui assumer des obligations financières liées à des sites miniers abandonnés estimées à 1,2 milliard de dollars au 31 mars 2025. Les exigences pour les garanties financières, qui ont fait l'objet d'une recommandation du commissaire au développement durable en 2009, ont été renforcées en 2013. Depuis, la garantie doit couvrir la totalité des coûts des travaux de réaménagement et de restauration prévus dans le plan et être fournie en trois versements dans les deux ans suivant l'approbation du plan par le MRNF.

100 Ainsi, il importe que le MRNF s'assure que le délai de révision des plans de réaménagement et de restauration est respecté afin de limiter le risque que le gouvernement doive assumer des coûts additionnels associés à l'abandon de sites miniers. À cet égard, le principe de pollueur-payeur de la *Loi sur le développement durable* est pertinent pour orienter les activités du MRNF.

Plan de réaménagement et de restauration

Il s'agit d'un plan que doit préparer la société minière selon les exigences du MRNF et du MELCCFP, précisées dans le *Guide de préparation du plan de réaménagement et de restauration des sites miniers au Québec*. Notamment, le plan doit indiquer les moyens pour restaurer le site minier en tenant compte des effets des changements climatiques et évaluer de façon détaillée les coûts de restauration afin que le MRNF établisse le montant de la garantie financière.

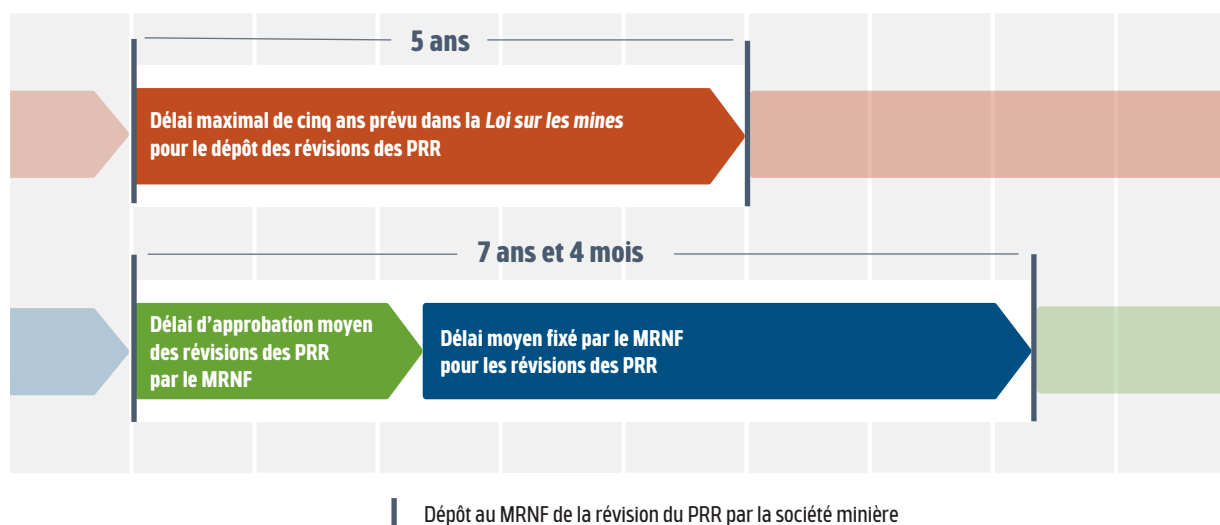
Ce qui appuie notre constat

Non-respect du délai maximal pour la révision de plans de réaménagement et de restauration prévu dans la *Loi sur les mines*

101 Le MRNF ne s'assure pas de faire respecter le délai maximal pour la révision des plans de réaménagement et de restauration des sites d'exploitation minière prévu dans la *Loi sur les mines*. En effet, selon la loi, les sociétés minières doivent soumettre la révision de leurs plans à l'approbation du MRNF au maximum tous les cinq ans. Or, depuis 2022, bien que l'article de loi pertinent n'ait pas été modifié, le MRNF a décidé de fixer le délai pour la révision de la majorité des plans à cinq ans après la date à laquelle il a approuvé la révision précédente. Le MRNF a procédé de cette façon pour 19 des 27 révisions de plans approuvées du 1^{er} janvier 2022 au 30 novembre 2025.

102 Ainsi, puisque le délai d'approbation des révisions des plans par le MRNF est important, soit 27 mois en moyenne pour la période examinée, les sociétés minières soumettront leurs prochaines révisions dans 7 ans et 4 mois en moyenne plutôt que dans 5 ans, comme l'illustre la figure 5. Pour 4 sites miniers, il s'écoulera plus de 9 ans entre deux révisions de plans.

FIGURE 5 Délai légal maximal pour la révision des plans de réaménagement et de restauration (PRR) versus délai moyen résultant du processus mis en place par le MRNF en 2022



Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MRNF.

Illustration : Commissaire au développement durable.

103 Cet écart avec le délai prescrit dans la *Loi sur les mines* est préoccupant puisque la révision des plans est une occasion pour le MRNF d'ajuster le montant des garanties financières. Ainsi, l'augmentation du délai dont disposent les sociétés minières entre les révisions de leur plan accroît le risque pour l'État de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites, par exemple en cas de faillite de la société minière.

104 En effet, différents facteurs sont susceptibles d'avoir des impacts importants sur le montant de la garantie financière tels que l'évolution du site minier (ex. : agrandissement), le niveau d'avancement de l'ingénierie des concepts de restauration et l'amélioration des connaissances sur les effets anticipés des changements climatiques. À titre d'exemple, dans un échantillon de 12 sites d'exploitation minière, 9 garanties financières ont été ajustées à la hausse à la suite d'une révision du plan, soit de 75 000 dollars à 79 millions de dollars, pour une moyenne de 13,6 millions de dollars par site.

Aspects déficients de l'analyse des plans et de leurs révisions

105 Des aspects relatifs à l'analyse des plans de réaménagement et de restauration ainsi que de leurs révisions par le MRNF sont déficients. Ces aspects, qui peuvent avoir un impact sur l'établissement de la garantie financière, sont les suivants :

- D'une part, le MRNF demande aux sociétés minières de prendre en compte les changements climatiques et exige depuis 2022 que les plans de réaménagement et de restauration ainsi que leurs révisions présentent une démarche en cinq étapes à cet effet. Or, pour cinq des huit révisions de plans que nous avons examinées, le MRNF a approuvé ces révisions même si la démarche était incomplète, voire absente dans la révision du plan déposée. La prise en compte des effets actuels et anticipés des changements climatiques est pourtant importante, notamment pour la protection de l'environnement. De plus, la mise à jour périodique de cet exercice à l'aide des révisions des plans est nécessaire pour tenir compte de l'évolution des technologies et des connaissances.
- D'autre part, au moment de notre analyse, le MRNF ne disposait pas d'une base de données sur les coûts de travaux pouvant être requis pour la restauration d'un site minier. Cet outil permettrait au MRNF de mieux évaluer la validité des montants des garanties financières soumis au regard des exigences prévues dans la *Loi sur les mines*. Le MRNF nous a mentionné que cette base de données avait été rendue disponible aux analystes au mois de février 2026, mais il était trop tôt pour en vérifier l'utilisation.

RECOMMANDATIONS

106 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Ressources naturelles et des Forêts. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 S'assurer que ses interventions appuient efficacement le développement de chaînes de valeur de minéraux critiques et stratégiques ainsi que leur développement responsable.
- 2 Renforcer le processus de recommandation concernant les projets miniers qui font l'objet d'une demande d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie afin que les recommandations reflètent adéquatement les risques de ces projets relevant de son expertise.
- 3 Exercer efficacement ses responsabilités concernant les activités d'exploration minière de manière à en favoriser l'acceptabilité sociale.
- 4 Faire respecter le délai légal prévu pour la révision des plans de réaménagement et de restauration et renforcer le processus de révision de ceux-ci afin de limiter le risque de coûts supplémentaires pour le gouvernement.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère des Ressources naturelles et des Forêts

« Le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) prend acte des recommandations formulées par la commissaire au développement durable et y adhère.

« Il rappelle que dans le cadre de la mise en œuvre du PQVMCS 2020-2025, il a concentré ses interventions sur le développement des chaînes de valeur associées à la transition énergétique (filière batterie, électrification de l'économie), considérant l'opportunité que représentait déjà la croissance mondiale de ce secteur d'activité et le besoin des partenaires commerciaux du Québec de sécuriser leurs approvisionnements en produits bruts et transformés, dans un contexte de contrôle sur les prix et la disponibilité de ces minéraux critiques et stratégiques (MCS) par certains acteurs.

« Par ailleurs, le MRNF est déjà en action pour revoir et bonifier ses processus, notamment celui concernant l'avis sectoriel découlant des demandes d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie.

« Le premier constat et la recommandation associée de la commissaire au développement durable seront intégrés à la mise en œuvre de la Stratégie pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031, lancée en janvier 2026, pour assurer un développement encore plus responsable des chaînes de valeur de MCS.

« Pour le troisième constat, le MRNF exerce ses responsabilités selon les dispositions légales inscrites dans la *Loi sur les mines* concernant les activités d'exploration minière de manière à en favoriser l'acceptabilité sociale. Il analysera la possibilité de rappeler au demandeur certaines exigences spécifiques, en lien avec les préoccupations exprimées par la population, qui sont prévues dans des lois relevant d'autres ministères et organismes. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Liste des minéraux critiques et stratégiques

Mesures fiscales spécifiques ou bonifiées
pour des minéraux critiques et stratégiques

Soutien financier accordé à des projets miniers
par le fonds Capital ressources naturelles et énergie
et le Fonds du développement économique
du 1^{er} avril 2020 au 22 février 2026

Rôles et responsabilités de l'entité

Programmes d'aide financière
et subventions hors programme liés au
Plan québécois pour la valorisation des
minéraux critiques et stratégiques 2020-2025

Processus prévu pour l'octroi d'une autorisation
pour travaux d'exploration à impacts



Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport de la commissaire au développement durable de mai 2026. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ses conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MRNF veille à ce que les activités minières liées aux minéraux critiques et stratégiques soient réalisées de façon responsable au bénéfice des générations actuelles et futures.	■ Le MRNF s'assure que la mise en œuvre des outils de planification du territoire pertinents favorise la compatibilité des activités minières avec les autres usages du territoire. ■ Le MRNF assure le respect des conditions, des contraintes et des interdictions prévues pour les activités d'exploration et d'exploitation minières, ainsi que des obligations en matière de restauration des sites miniers, notamment les plans de réaménagement et de restauration et les garanties financières. ■ Le MRNF met en place les mécanismes nécessaires pour inciter l'industrie minière à utiliser de façon optimale les minéraux critiques et stratégiques, et favoriser leur valorisation.
Déterminer si les interventions du MRNF permettent de soutenir de façon efficace le développement de chaînes de valeur liées aux minéraux critiques et stratégiques, et contribuent aux orientations gouvernementales en matière de transition énergétique et technologique.	■ Le MRNF a ciblé les minéraux critiques et stratégiques qui ont le plus grand potentiel de développement économique pour orienter l'action gouvernementale. ■ Le MRNF veille à ce que les fonds publics consacrés aux activités minières liées aux minéraux critiques et stratégiques permettent l'atteinte des objectifs gouvernementaux. ■ Le MRNF veille à ce que l'action gouvernementale soit cohérente avec ses politiques et ses stratégies. ■ Le MRNF détient l'information nécessaire pour déterminer si les minéraux critiques et stratégiques sont utilisés dans les chaînes de valeur québécoises, notamment celles liées à la transition énergétique.

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 16 avril 2026.

Nos travaux ont porté sur des activités minières encadrées par la *Loi sur les mines* que le MRNF a la responsabilité d'appliquer, notamment sur les activités d'exploration minière. Ils ont également porté sur des interventions placées sous la responsabilité du MRNF en lien avec les minéraux critiques et stratégiques, soit le Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 et les avis produits par le MRNF concernant les projets miniers qui font l'objet d'une demande d'investissement au fonds Capital ressources naturelles et énergie.

Dans le cadre de l'audit, nous avons effectué des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du MRNF. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant de différents systèmes d'information de ce ministère. Nous avons également examiné un échantillon de 30 dossiers d'autorisation pour travaux d'exploration à impacts afin d'évaluer la prise en compte des préoccupations des collectivités, de même qu'un échantillon de 8 dossiers de révision de plans de réaménagement et de restauration afin d'examiner la prise en compte des changements climatiques. Ces échantillons ont été sélectionnés de façon raisonnée.

Nous avons également effectué des entrevues auprès de cinq municipalités régionales de comté, de six municipalités locales et de divers organismes, associations et experts concernés par les activités minières.

Nos travaux d'audit se sont déroulés de juin 2025 à mars 2026. La période couverte par nos travaux s'étend du 1^{er} avril 2020 au 30 novembre 2025. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Liste des minéraux critiques et stratégiques

Minéraux critiques	Minéraux stratégiques	
■ Antimoine ■ Bismuth ■ Cadmium ■ Césium ■ Cuivre ■ Étain ■ Gallium ■ Germanium¹ ■ Indium ■ Tellure ■ Zinc	■ Aluminium¹ ■ Apatite¹ ■ Cobalt ■ Éléments des terres rares ■ Éléments du groupe du platine ■ Fer de haute pureté¹ ■ Graphite ■ Lithium ■ Magnésium	■ Manganèse¹ ■ Nickel ■ Niobium ■ Scandium ■ Silice de haute pureté¹ ■ Tantale ■ Titane ■ Vanadium

1. Ces minéraux ont été ajoutés lors de la révision de la liste en 2024.

Source : MRNF.

Mesures fiscales spécifiques ou bonifiées pour des minéraux critiques et stratégiques¹

Mesure fiscale	Description de la mesure spécifique ou de la bonification	Année d'entrée en vigueur	Impact financier estimé au 31 mars 2026 (M\$)
Allocation pour mise en valeur des MCS	Un exploitant admissible peut déduire l'allocation pour mise en valeur des minéraux critiques et stratégiques dans le calcul de son profit annuel.	2021-2022	< 40
Congé fiscal pour grands projets d'investissement	Il s'agit d'un congé fiscal qui peut atteindre 15 %, 20 % ou 25 % du total des dépenses d'investissement admissibles relatives à la réalisation d'un grand projet d'investissement, le taux étant déterminé selon le territoire où le projet est réalisé.	2023-2024 pour les projets miniers de MCS	
Crédit d'impôt relatif aux ressources	Une société admissible qui, dans l'année d'imposition, a engagé des frais admissibles peut, à certaines conditions, demander un crédit d'impôt relatif aux ressources pour cette année. Depuis le budget de 2025-2026, les taux de ce crédit sont doublés pour les projets visant les MCS.	2025-2026 pour la bonification en faveur des MCS	s. 0. ²

1. Vingt-deux MCS sont admissibles aux mesures fiscales, soit antimoine, bismuth, cadmium, césium, cobalt, cuivre, éléments des terres rares, éléments du groupe du platine, étain, gallium, graphite, indium, lithium, magnésium, nickel, niobium, scandium, tantale, tellure, titane, vanadium et zinc.

2. L'impact financier se concrétisera à partir de l'année 2026-2027. En lien avec la bonification du taux du crédit d'impôt, il est prévu que 27 millions de dollars supplémentaires seront accordés aux projets de MCS pour la période de 2026-2027 à 2029-2030.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du ministère des Finances du Québec.

Soutien financier accordé à des projets miniers par le fonds Capital ressources naturelles et énergie et le Fonds du développement économique du 1^{er} avril 2020 au 22 février 2026 (en millions de dollars)

Fonds	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	Total
Fonds CRNE	4,6	33,3	5,3	250,0	285,9	422,0 ¹	1 001,1
Fonds du développement économique	95,7	60,2	88,2	-	-	-	244,1 ²
Total	100,3	93,5	93,5	250,0	285,9	422,0	1 245,2

1. Ce montant comprend un investissement maximal de 200 millions de dollars américains qui n'avaient pas été entièrement déboursés au moment de nos travaux. En dollars canadiens, le montant maximal autorisé était estimé à 272 millions par IQ au 22 février 2026.

2. En janvier 2026, le gouvernement a adopté deux décrets afin de permettre à IQ de comptabiliser au fonds CRNE, plutôt qu'au Fonds du développement économique, les actifs découlant de deux investissements antérieurs totalisant 175 millions de dollars du Fonds du développement économique.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données d'IQ.

Rôles et responsabilités de l'entité

Selon la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, le MRNF a pour mission d'assurer, dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée, la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles ainsi que des terres du domaine de l'État. À ce titre, les fonctions et pouvoirs du MRNF consistent notamment à :

- accorder et gérer des droits de propriété et d'usage des ressources minérales du domaine de l'État;
- élaborer et mettre en œuvre des plans et programmes pour la conservation, la mise en valeur, l'exploitation et la transformation au Québec, notamment des ressources minérales;
- assurer, sur les terres du domaine de l'État, la compatibilité des activités d'aménagement et d'exploitation des ressources et des autres activités et utilisations qui sont sous sa responsabilité avec les affectations prévues aux plans d'affectation visés à la section III du chapitre II de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*;
- exercer toute autre fonction que lui attribue le gouvernement.

De plus, le MRNF élabore et propose au gouvernement les politiques concernant les activités du ministère. Il en dirige et coordonne l'application. C'est le cas du Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 et de la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031.

Le MRNF a également la responsabilité d'appliquer la *Loi sur les mines*, qui vise à favoriser, dans une perspective de développement durable et d'économie circulaire⁵, la prospection, l'exploration et l'exploitation des substances minérales ainsi que leur transformation au Québec⁶, et ce, tout en assurant aux citoyens du Québec une juste part de la richesse créée par l'exploitation de ces ressources et en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire. Elle vise aussi à ce que l'exploitation des ressources non renouvelables se fasse au bénéfice des générations futures.

La *Loi sur les mines* prévoit notamment :

- des dispositions propres aux communautés autochtones, notamment l'obligation, pour le MRNF, d'élaborer et de tenir à jour une politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier;
- les dispositions pour la délivrance, le renouvellement et l'abandon des droits exclusifs d'exploration, ainsi que les droits et obligations du titulaire de droits exclusifs d'exploration;
- les obligations et conditions nécessaires à la conclusion d'un bail minier, notamment le dépôt préalable d'un plan de réaménagement et de restauration ainsi que d'une garantie financière, à son renouvellement et à son abandon;

5. L'article pertinent de cette loi a été modifié en novembre 2024 pour ajouter la notion d'économie circulaire.

6. L'article pertinent de cette loi a été modifié en novembre 2024 pour ajouter l'aspect de la transformation des substances minérales au Québec.

- les mesures de protection ainsi que les mesures de réaménagement et de restauration des sites miniers, incluant la possibilité pour le MRNF, lorsqu'il y a cessation temporaire ou définitive des activités minières, d'enjoindre au titulaire de droit minier ou à l'exploitant de prendre toute mesure qu'il impose et de faire exécuter les travaux à ses frais s'il ne s'y conforme pas ;
- la possibilité, pour le MRNF, d'assortir les droits exclusifs d'exploration et les baux miniers de conditions et d'obligations, ainsi que de les révoquer.

Le MRNF a également des rôles et des responsabilités à l'égard des activités minières découlant d'autres lois.

Par exemple, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il participe aux avis du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation sur la conformité avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire. À ce titre, il peut émettre des avis concernant la conformité des projets de territoires incompatibles avec l'activité minière qui doivent être pris en compte dans l'avis du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

De plus, selon la *Loi sur l'investissement Québec*, tout projet d'investissement de sommes portées au crédit du fonds Capital ressources naturelles et énergie⁷ dans une entreprise dont les activités relèvent de la mission du MRNF est soumis à l'obtention d'un avis favorable du ministre des Ressources naturelles et des Forêts, émis sur recommandation de son ministère, ce qui s'applique aux projets miniers. Le MRNF a ainsi pour responsabilité d'appuyer son ministre dans l'avis qu'il doit délivrer.

7. Ce fonds est sous la responsabilité du MEIE et sa gestion a été confiée à IQ.

Programmes d'aide financière et subventions hors programme liés au Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025

Programmes d'aide financière

Programme et années de mise en œuvre	Responsable de la gestion du programme	Mode de sélection des projets	Objectifs du programme	Financement accordé au 30 novembre 2025 (M\$)
Programme de soutien à la recherche et développement pour l'économie circulaire appliquée aux filières des minéraux critiques et stratégiques (2022-2025)	Pôle de recherche et d'innovation en matériaux avancés	Appels de projets	Favoriser l'innovation et l'acquisition des connaissances sur les MCS à partir de l'application des principes d'économie circulaire dans leur mise en valeur.	5,9
Programme de recherche en partenariat sur le développement durable du secteur minier, axe de recherche 7 (2022-2025)	Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies	Concours	Soutenir la recherche et l'innovation dans le secteur minier pour aider l'industrie minière à relever les défis techniques, environnementaux et technologiques du secteur par la création de partenariats entre les établissements de recherche universitaires et collégiaux et les milieux de pratique.	3,8
Programme de soutien à la mise à l'échelle des procédés minéralurgiques ou de première transformation pour les minéraux critiques et stratégiques (2022-2025)	MRNF	En continu	Faire progresser les projets de mise à l'échelle d'un procédé minéralurgique ou de première transformation des MCS vers un niveau de maturité plus élevé ou vers la commercialisation. Innover par la création de nouveaux procédés ou par l'amélioration des procédés existants.	11,9
Programme de soutien à la recherche et développement pour l'extraction, la transformation et le recyclage des MCS (2022-2025)	Consortium de recherche et d'innovation en transformation métallique	Appels de projets	Favoriser l'innovation et l'acquisition des connaissances sur les MCS, de l'extraction minière jusqu'à la production et à la transformation de ces minéraux, en passant par le recyclage et la valorisation des résidus miniers.	5,5

Programme et années de mise en œuvre	Responsable de la gestion du programme	Mode de sélection des projets	Objectifs du programme	Financement accordé au 30 novembre 2025 (M\$)
Programme de soutien à l'exploration minière pour les minéraux critiques et stratégiques (2021-2024)	MRNF	Appels de projets	Inciter les entreprises d'exploration minière à réaliser et à développer des projets d'exploration pour découvrir des dépôts de MCS de qualité. Les soutenir et les aider à relever les défis techniques, environnementaux et géométallurgiques posés par le contexte géologique québécois.	4,8
Programme de soutien aux projets du Réseau de recherche scientifique propre aux MCS (2023-2027)	Consortium de recherche et d'innovation en transformation métallique	Appels de projets	Favoriser la recherche précompétitive et contribuer au positionnement du Québec en tant qu'acteur important dans les filières des MCS sur l'échiquier mondial.	7,8
Total				39,7⁸

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MRNF.

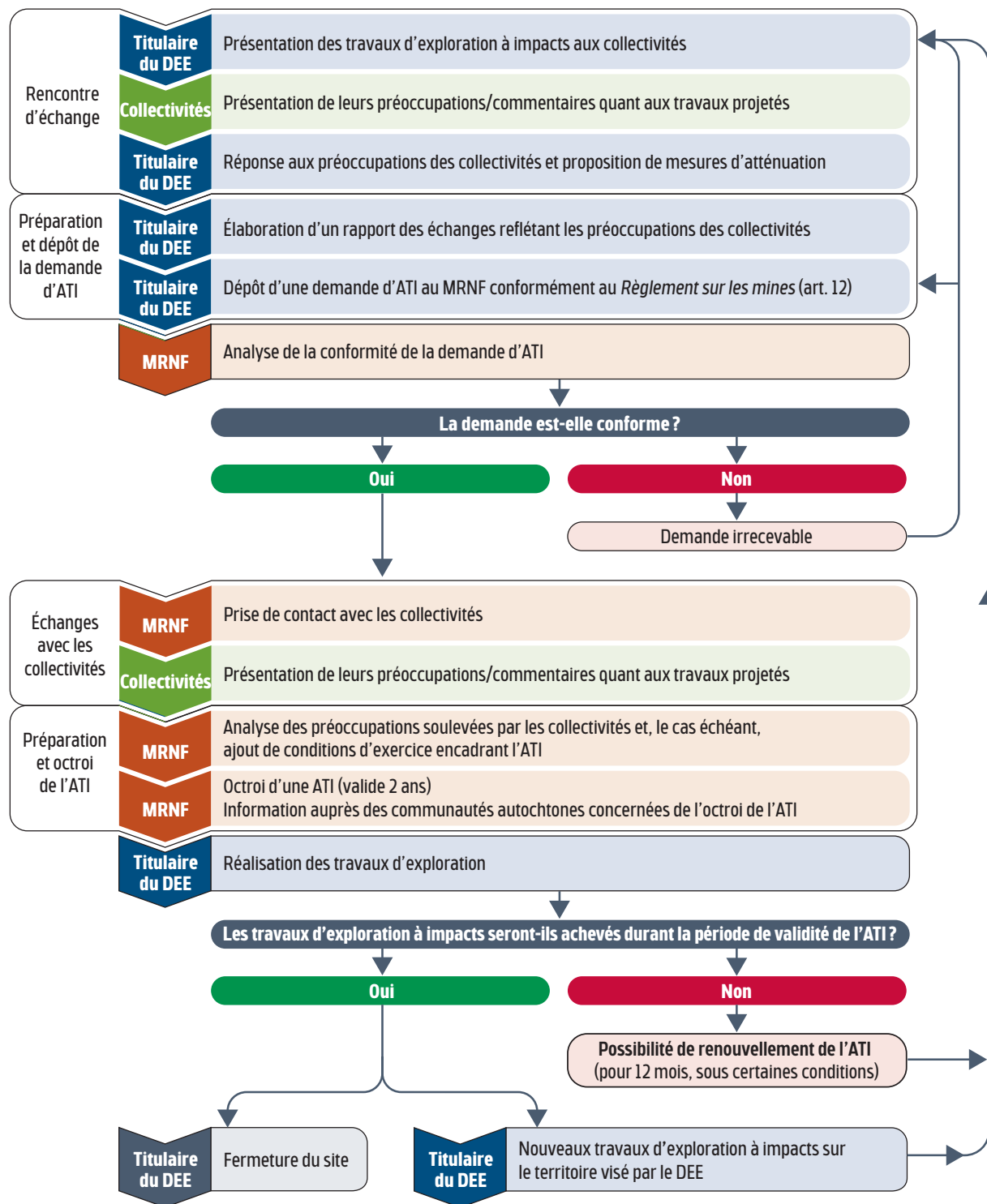
Subventions hors programme accordées par le MRNF

Projet	Date de l'annonce du financement	Montant (M\$)
Valorisation des résidus miniers afin de produire du gallium métallique	13 décembre 2024	7
Valorisation des résidus miniers amiantés pour produire de l'oxyde de magnésium	21 juin 2022	0,5
Construction d'une usine de démonstration commerciale pour produire de l'oxyde de scandium	17 juin 2021	0,5
Construction d'installations permettant d'implanter une nouvelle technologie d'oxydation thermique afin d'augmenter la récupération du tellure dans des résidus	31 mai 2021	0,5
Total		8,5⁸

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MRNF.

8. Le total du financement accordé par les programmes d'aide financière et les subventions hors programme est de 48,2 millions de dollars, soit environ 50 % des dépenses du PQVMCS 2020-2025.

Processus prévu pour l'octroi d'une autorisation pour travaux d'exploration à impacts



Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MRNF.

Illustration : Commissaire au développement durable.

CHAPITRE 5

Pérennité des infrastructures d'eau : aide et soutien aux municipalités

Application de la *Loi sur le développement durable* : 2025

Audit de performance

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

EN BREF

Ce rapport vise à répondre à l'obligation de la commissaire au développement durable de faire part au moins une fois par année de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable*.

Le traitement de l'eau est un processus essentiel pour la santé humaine et la protection de l'environnement. Les infrastructures municipales d'eau jouent un grand rôle dans la gestion de cette ressource. Or, étant vieillissantes, elles doivent faire l'objet d'investissements importants pour assurer la pérennité de la qualité des services d'eau offerts à la population. Qui plus est, les changements climatiques ont un impact sur les infrastructures municipales d'eau, ainsi que sur la qualité et la disponibilité des ressources en eau.

Dans ce contexte, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) doit aider et soutenir les municipalités du Québec en mettant en œuvre les actions nécessaires pour leur permettre de gérer leurs infrastructures d'eau de façon optimale et pérenne, et ce, bien que les municipalités soient responsables de la construction, du maintien, de l'exploitation et du financement de ces actifs. Cependant, les actions du MAMH sont insuffisantes à cet égard, comme le démontrent les lacunes que nous avons constatées.

D'abord, l'encadrement est insuffisant pour amener les municipalités à assumer efficacement leurs responsabilités. Les municipalités n'ont pas reçu d'orientation claire de la part du ministère quant au niveau d'investissements qu'elles devraient réaliser pour assurer le maintien de leurs actifs en infrastructures d'eau tout en éliminant graduellement le déficit d'entretien de ces actifs. De plus, ses orientations n'ont pas été suffisantes pour amener les municipalités à mettre en place un financement adéquat de leurs services d'eau afin d'assurer la durabilité de leurs infrastructures d'eau.

Ensuite, dans un contexte où la valeur financière des demandes d'aide reçues est beaucoup plus importante que le financement disponible, l'absence de critères de sélection clairs dans le Programme d'infrastructures municipales d'eau (PRIMEAU) 2023 ne donne pas l'assurance que les projets choisis sont les plus pertinents et rend la planification des investissements difficile pour les municipalités.

De plus, le ministère a déterminé 74 projets prioritaires pour les exercices 2025-2026 à 2027-2028, mais la justification de ses décisions n'a pas été documentée, ce qui ne nous a pas permis d'évaluer la qualité de cet exercice de sélection.

Finalement, les actions du MAMH pour favoriser la prise en compte des changements climatiques dans le cadre du PRIMEAU 2023 sont insuffisantes. Le MAMH n'exige pas des municipalités qu'elles considèrent les risques liés aux changements climatiques pour les projets d'envergure qu'elles soumettent, et le coût des évaluations de la résilience face aux changements climatiques ne fait pas partie des coûts admissibles au programme.

CONSTATS

1

Dans le contexte où les infrastructures d'eau dont les municipalités sont responsables nécessitent des investissements majeurs, l'encadrement est insuffisant pour amener les municipalités à assumer efficacement leurs responsabilités à cet égard.

2

Dans un contexte où les demandes d'aide sont importantes, l'absence de critères de sélection clairs dans le PRIMEAU 2023 ne donne pas l'assurance que les projets choisis sont les plus pertinents et rend la planification des investissements difficile pour les municipalités.

3

Les actions du MAMH pour prendre en compte les changements climatiques dans le cadre du PRIMEAU 2023 sont insuffisantes pour renforcer la capacité d'adaptation et la résilience des infrastructures municipales d'eau.

ÉQUIPE

Janique Lambert

Commissaire
au développement durable

Sarah Leclerc

Directrice d'audit
Supérieure responsable
de la mission

Josée Bellemare

Directrice d'audit

Isabelle Bouchard

Francis C. Bergeron

Tommy Côté

Karine Plouffe

Sylvie Turgeon

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint
et sous-vérificateur général

SIGLES

CERIU

Centre d'expertise et de recherche
en infrastructures urbaines

MAMH

Ministère des Affaires municipales
et de l'Habitation

PGA-eau

Plan de gestion des actifs en eau

PRIMEAU 2023

Programme d'infrastructures
municipales d'eau 2023

TECQ 2019-2024

Programme de la taxe sur
l'essence et de la contribution
du Québec 2019-2024

TECQ 2024-2028

Programme de transfert pour les
infrastructures d'eau et collectives
du Québec 2024-2028

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	167
Dans le contexte où les infrastructures d'eau dont les municipalités sont responsables nécessitent des investissements majeurs, l'encadrement est insuffisant pour amener les municipalités à assumer efficacement leurs responsabilités à cet égard.	177
Dans un contexte où les demandes d'aide sont importantes, l'absence de critères de sélection clairs dans le PRIMEAU 2023 ne donne pas l'assurance que les projets choisis sont les plus pertinents et rend la planification des investissements difficile pour les municipalités.	189
Les actions du MAMH pour prendre en compte les changements climatiques dans le cadre du PRIMEAU 2023 sont insuffisantes pour renforcer la capacité d'adaptation et la résilience des infrastructures municipales d'eau.	198
Recommandations	204
Commentaires de l'entité audité	205
Renseignements additionnels.	207



MISE EN CONTEXTE

1 Le traitement de l'eau est un processus essentiel pour la santé humaine et la protection de l'environnement. Les infrastructures municipales d'eau jouent un grand rôle dans la gestion de cette ressource. Elles permettent, entre autres, de traiter l'eau en vue de la rendre propre à la consommation humaine et de garantir un approvisionnement en eau de qualité à la population, de même que d'assainir les eaux usées pour éliminer les contaminants et les polluants avant de les rejeter dans l'environnement. Au Québec, les infrastructures municipales d'eau représentaient, en 2024, plus de 101 000 km de conduites souterraines et plus de 10 400 installations d'eau potable, d'eaux usées et d'eaux pluviales.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Dans un contexte où les infrastructures municipales d'eau sont vieillissantes, celles-ci doivent faire l'objet d'investissements importants pour assurer la pérennité de la qualité des services d'eau offerts à la population. Le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU) estimait la valeur de remplacement des infrastructures municipales d'eau à 188,5 milliards de dollars en 2024, en excluant la valeur du remplacement des chaussées aménagées au-dessus des conduites. Le CERIU estime par ailleurs que plus de 10 % de ces infrastructures sont à risque de défaillance élevé ou très élevé, ce qui représente une valeur de remplacement de 19,3 milliards de dollars. Un portrait des infrastructures municipales d'eau en 2024, qui comprend leur valeur de remplacement, est présenté dans la section Renseignements additionnels.

3 La croissance démographique peut exercer une pression sur les infrastructures municipales d'eau existantes. Ces infrastructures doivent en effet pouvoir répondre aux besoins grandissants et permettre aux municipalités d'accroître le nombre de logements sur leur territoire respectif.

Infrastructures municipales d'eau

Il s'agit de l'ensemble des systèmes physiques appartenant aux municipalités qui sont nécessaires pour capter, traiter, entreposer, distribuer et gérer l'eau potable, ainsi que pour collecter et traiter les eaux usées et pluviales. Ces infrastructures incluent notamment les conduites d'eau potable et d'eaux usées, les postes de pompage, les ouvrages de surverse, les stations de production d'eau potable et les stations d'épuration des eaux usées.

Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU)

Il s'agit d'un organisme à but non lucratif qui réalise périodiquement un portrait des infrastructures municipales d'eau au Québec avec le soutien financier du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. L'objectif de ce portrait est d'informer sur l'inventaire et l'état de ces infrastructures pour éclairer les décisions du gouvernement du Québec et du milieu municipal.

4 Par ailleurs, les municipalités doivent s'assurer de la conformité de leurs infrastructures d'eau aux lois, normes et réglementations applicables, dont le *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées* et le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* adoptés par le gouvernement.

5 Qui plus est, les changements climatiques ont un impact sur les infrastructures municipales d'eau, ainsi que sur la qualité et la disponibilité des ressources en eau. Il importe donc d'adapter ces infrastructures aux effets des changements climatiques afin d'en assurer la performance. Des exemples de ces effets sur les infrastructures municipales d'eau et les ressources en eau sont présentés dans la figure 1.

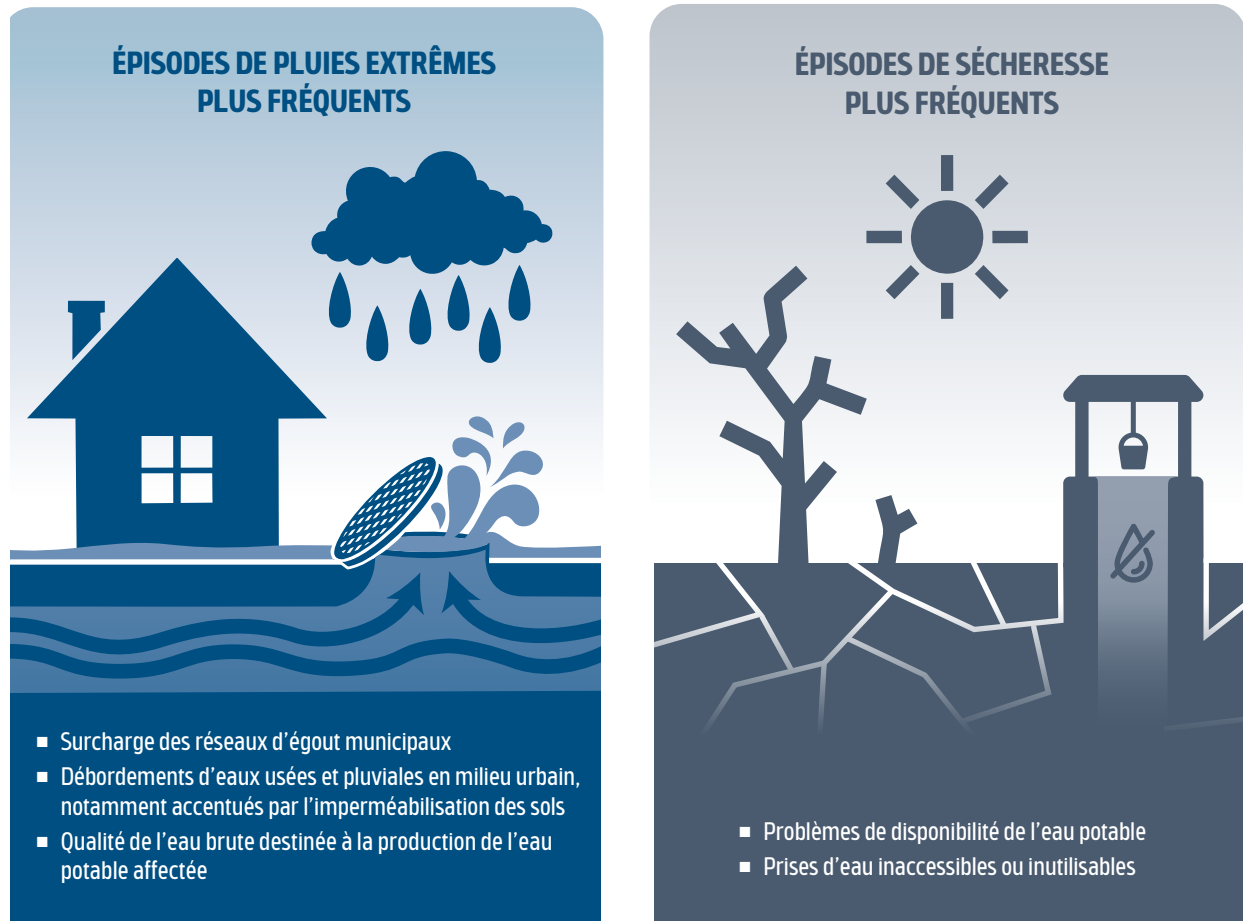
Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées

Il s'agit d'un règlement entré en vigueur en 2014, qui a pour objectif de protéger la santé publique et l'environnement, et qui s'applique aux ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées. Il fixe notamment les normes de rejet minimales des effluents des stations d'épuration et les normes applicables aux débordements d'eaux usées.

Règlement sur la qualité de l'eau potable

Il s'agit d'un règlement entré en vigueur en 2001, qui a pour objectif d'assurer une eau potable de qualité à la population québécoise et qui s'applique notamment aux installations de production et aux systèmes de distribution d'eau des municipalités. Il fixe notamment des exigences de traitement et quelque 80 normes de qualité de l'eau potable, et prescrit différents contrôles.

FIGURE 1 Exemples d'effets des changements climatiques sur les infrastructures municipales d'eau et les ressources en eau



Sources : Ouranos, Chaire de recherche en eau potable de l'Université Laval.

Illustration : Commissaire au développement durable, banque d'Images Noun Project.

Développement durable

6 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la commissaire au développement durable a la responsabilité de faire part au moins une fois par année de ses constatations et de ses recommandations à l'égard de l'application de la *Loi sur le développement durable*. Nos travaux, qui visent à répondre à cette obligation de la commissaire au développement durable, se sont terminés en mars 2026.

7 L'audit qu'il présente est directement lié à certains principes de la *Loi sur le développement durable* et à des objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies pour 2030. Ces liens sont précisés dans la figure 2.

FIGURE 2 Liens entre le développement durable et la gestion des infrastructures municipales d'eau

Principes de la Loi sur le développement durable		
 Internalisation des coûts	Les services d'eau, incluant les infrastructures municipales d'eau, engendrent des coûts importants pour les municipalités. Il importe que les usagers de ces services supportent les coûts associés aux infrastructures d'eau sur l'ensemble de leur cycle de vie, notamment par une approche basée sur le principe de l'utilisateur-payeur.	
 Équité et solidarité sociales	Les infrastructures municipales d'eau sont vieillissantes, et une partie d'entre elles sont à risque de défaillance élevé ou très élevé. Il importe d'assurer la pérennité et la qualité des services d'eau pour les générations futures en optimisant les investissements dans les infrastructures d'eau, et ce, en répartissant les coûts équitablement entre les générations.	
 Prévention	Les municipalités peuvent être confrontées à différents risques dans la gestion de leurs infrastructures d'eau (ex. : changements climatiques, actifs critiques). Il importe de connaître ces risques, dont leurs effets, et d'assurer la mise en place de mesures visant à en réduire les répercussions.	
Objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies pour 2030		
 Santé et qualité de vie	 3 BONNE SANTÉ ET BIEN-ÊTRE	L'eau est essentielle à la santé ainsi qu'au bien-être de la population. Il importe que les infrastructures municipales d'eau permettent l'accès à une eau de qualité et en quantité suffisante.
 Protection de l'environnement	 6 EAU PROPRE ET ASSAINISSEMENT	Les eaux usées contiennent des polluants néfastes pour l'environnement et la santé humaine. Il importe que les infrastructures municipales d'eau assurent la collecte et le traitement des eaux usées avant leur rejet dans l'environnement afin d'assurer la protection de l'environnement.
 Production et consommation responsables	 12 CONSOMMATION ET PRODUCTION RESPONSABLES	L'eau constitue une ressource vulnérable et épuisable. Il importe d'en faire un usage responsable et de limiter les fuites d'eau dans les réseaux municipaux de distribution de l'eau potable afin de préserver cette ressource limitée et d'éviter le gaspillage.

Source : Commissaire au développement durable.

Illustrations : Commissaire au développement durable, Organisation des Nations Unies.

8 De plus, l'audit est lié à l'une des orientations de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, soit celle de « Créer un État exemplaire qui agit en faveur de l'innovation ». Cette orientation vise à ce que les leviers à la disposition du gouvernement servent d'outils de transformation durables et novateurs pour le Québec. Des objectifs associés à cette orientation visent à généraliser la prise en compte des enjeux de durabilité dans le fonctionnement et les champs de compétence du gouvernement. Les objectifs et sous-objectifs de cette orientation qui s'appliquent à l'action gouvernementale sur les infrastructures municipales d'eau sont présentés ci-dessous.

Objectifs	Sous-objectifs
Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement	Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales
Investir de façon durable au profit des Québécois	Accroître la part des programmes normés qui incluent des critères de durabilité

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

9 L'objectif de l'audit était de déterminer si le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) met en œuvre les actions nécessaires pour permettre aux municipalités du Québec de gérer leurs infrastructures d'eau de façon optimale et pérenne.

10 La période couverte par nos travaux s'étend du 1^{er} avril 2019 au 30 novembre 2025. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

11 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Rôles et responsabilités des municipalités et du MAMH

12 Les municipalités constituent des gouvernements de proximité. La gestion des infrastructures municipales d'eau relève de leurs responsabilités. Elles peuvent, en vertu de leurs pouvoirs, installer et gérer des services d'alimentation en eau potable ainsi que des services d'évacuation et de traitement des eaux usées. Elles sont responsables de la construction, de l'entretien, du maintien et de l'exploitation de leurs infrastructures d'eau, ainsi que du respect des lois, des normes et des réglementations applicables. Elles sont aussi responsables du financement de leurs projets d'infrastructures d'eau et des investissements nécessaires pour assurer le maintien optimal de ces infrastructures. Les municipalités disposent de pouvoirs fiscaux pour financer leurs services d'eau et leurs infrastructures d'eau, et elles sont autonomes dans le choix des outils fiscaux à leur disposition (ex. : taxe foncière, tarification, réserve financière).

13 La *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* confère au MAMH la responsabilité de veiller à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leur population. À cette fin, il doit notamment aider et soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions. Pour ce faire, il offre entre autres des programmes d'aide financière pour répondre aux besoins prioritaires des municipalités en matière d'infrastructures municipales d'eau. Dans le cadre de ces programmes, il accompagne notamment les plus petites municipalités dans le développement de projets plus complexes. Il encadre et accompagne également les municipalités dans le cadre de l'application de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 et des plans de gestion des actifs en eau.

14 Les rôles et les responsabilités du MAMH sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels. Il importe de noter que le gouvernement s'est par ailleurs engagé auprès du milieu municipal à soutenir les investissements et la planification du renouvellement des infrastructures d'eau, lors de la signature de la Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité, en 2023.

Engagements de la Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité

En décembre 2023, le gouvernement du Québec, la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec ainsi que la Ville de Montréal et la Ville de Québec ont signé la Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité. L'une des priorités communes établies dans cette déclaration est d'assurer l'entretien des infrastructures municipales essentielles, notamment les infrastructures d'eau, et de planifier leur renouvellement. À cet effet :

- le gouvernement du Québec s'est notamment engagé à soutenir les investissements et la planification du renouvellement des infrastructures d'eau, en continuant d'offrir des programmes d'aide financière modernes et souples, en minimisant la reddition de comptes demandée, en offrant des outils d'accompagnement et en visant une plus grande prévisibilité à long terme ;
- les municipalités, comme gouvernements de proximité, se sont pour leur part engagées à adopter et à mettre en œuvre des plans de gestion des actifs sur 10 ans, de manière à assurer la pérennité de leurs infrastructures d'eau de même que leur financement, ainsi qu'à préserver l'eau potable et à en assurer un usage raisonnable et équitable, notamment en visant l'atteinte de leurs cibles établies dans la stratégie québécoise d'économie d'eau potable.

Infrastructures municipales d'eau

15 L'approvisionnement, le traitement et la distribution d'une eau potable de qualité, la collecte et le traitement des eaux usées ainsi que la gestion des eaux pluviales se font en plusieurs étapes et nécessitent différents actifs. Ces actifs se divisent en deux grandes catégories : les infrastructures linéaires d'eau qui comprennent essentiellement les conduites d'eau potable, celles d'eaux usées et celles d'eaux pluviales, et les infrastructures ponctuelles d'eau qui comprennent les bâtiments et les installations utilisés pour l'eau potable, les eaux usées et les eaux pluviales.

16 Pour l'eau potable, l'eau brute est captée en surface (ex. : cours d'eau) ou dans les nappes phréatiques au moyen d'une prise d'eau. Cette eau est ensuite acheminée vers des stations de production d'eau potable afin d'y être traitée (ex. : filtration, chloration). Une fois traitée, elle est acheminée dans des réservoirs, puis distribuée par un réseau de conduites d'eau potable jusqu'aux consommateurs résidentiels et non résidentiels (ex. : industries, commerces et institutions). La figure 3 illustre les principales étapes de l'approvisionnement, du traitement et de la distribution de l'eau potable.

FIGURE 3 Principales étapes de l'approvisionnement, du traitement et de la distribution de l'eau potable

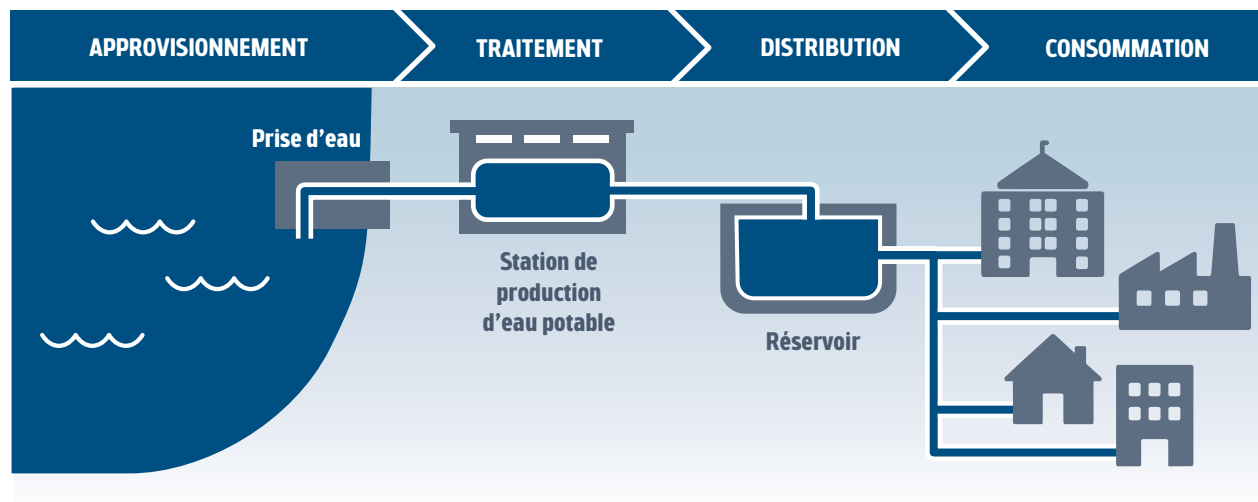


Illustration : Commissaire au développement durable.

17 Rejetées après l'utilisation, les eaux usées provenant des consommateurs résidentiels et non résidentiels sont collectées par un réseau d'égout sanitaire et acheminées vers une station d'épuration des eaux usées. Cette station traite les eaux usées afin d'éliminer les contaminants, puis l'eau est retournée dans l'environnement. Quant aux eaux pluviales, c'est-à-dire les eaux de ruissellement de surface issues des précipitations, elles sont collectées par un réseau d'égout pluvial, puis retournées dans l'environnement. Ces eaux ne sont pas traitées à la station d'épuration comme le sont les eaux usées, mais elles peuvent être entreposées provisoirement dans un bassin de rétention afin d'éviter les inondations. La figure 4 illustre les principales étapes de la collecte et du traitement des eaux usées et pluviales.

FIGURE 4 Principales étapes de la collecte et du traitement des eaux usées et pluviales

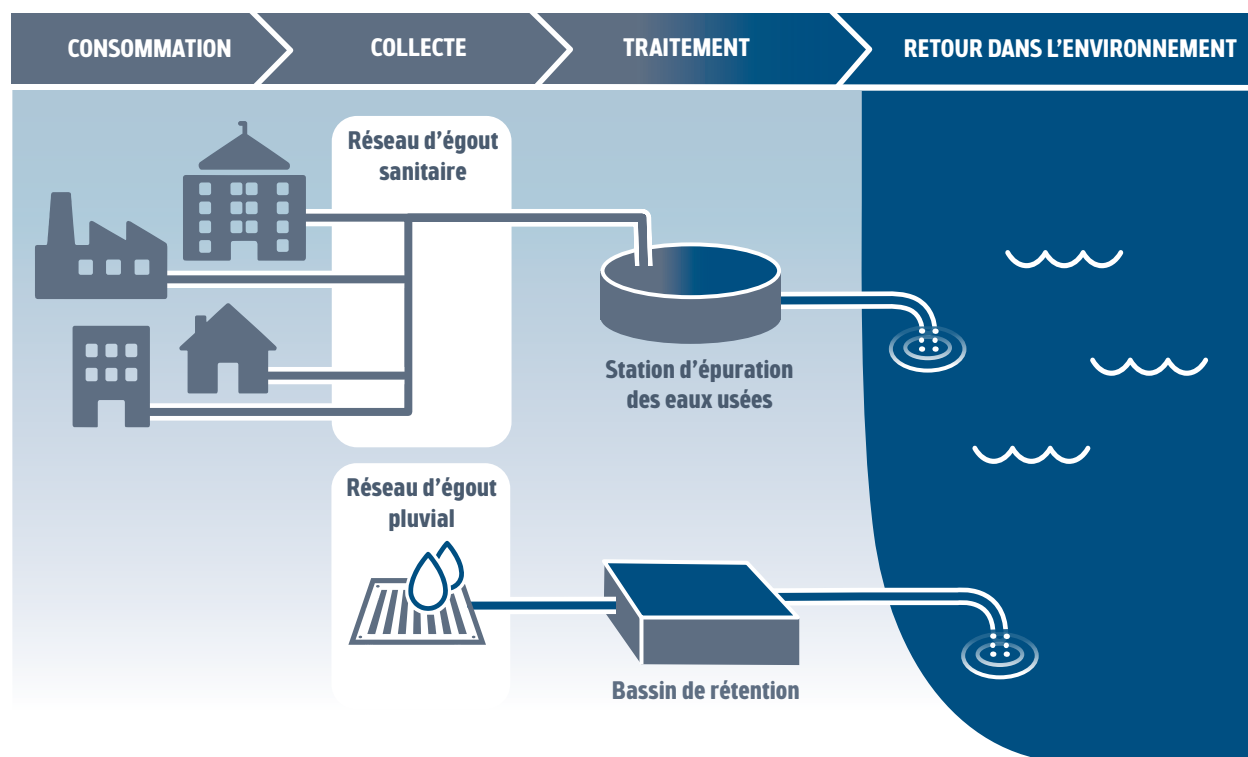


Illustration : Commissaire au développement durable.

18 Il est à noter que certains réseaux d'égout municipaux collectent à la fois les eaux usées et les eaux de pluie. Il s'agit alors de réseaux d'égout unitaires. Dans cette situation, les eaux usées et pluviales collectées sont acheminées à la station d'épuration pour être traitées avant d'être retournées dans l'environnement. Lors de fortes précipitations, les réseaux unitaires sont sujets à des débordements, et les eaux usées non traitées sont alors déversées dans l'environnement (ex. : cours d'eau).

Programmes d'aide financière

19 Le MAMH soutient financièrement les municipalités lors de la construction et de la réfection de leurs infrastructures d'eau potable et d'eaux usées. Les principaux programmes d'aide financière du MAMH dans ce domaine actuellement en vigueur sont le Programme d'infrastructures municipales d'eau (PRIMEAU) 2023 et le Programme de transfert pour les infrastructures d'eau et collectives du Québec (TECQ) 2024-2028. Les deux principaux programmes d'aide financière du MAMH sont présentés ci-dessous.

Programme	Budget	Objectif
PRIMEAU 2023 ¹	2,4 milliards de dollars sur 10 ans (2023-2033)	Ce programme vise la réalisation de travaux de construction, de réfection ou d'agrandissement d'infrastructures municipales d'eau potable et d'eaux usées. Il contribue notamment à la réduction du déficit d'entretien d'actifs ainsi qu'à la mise aux normes des infrastructures municipales d'eau potable et d'eaux usées. Il se décline en deux volets : un volet pour les infrastructures d'eau (ex. : études, travaux) et un volet pour le renouvellement de conduites d'eau. Toutes les municipalités du Québec peuvent soumettre une demande d'aide financière à l'un des deux volets du programme.
TECQ 2024-2028 ²	3,3 milliards de dollars sur 5 ans (2024-2028)	Ce programme alloue une aide financière à l'ensemble des municipalités du Québec principalement pour la réalisation de travaux en matière d'eau potable et de traitement des eaux usées, ainsi que pour des travaux de résilience face aux changements climatiques, de voirie locale et sur d'autres types d'infrastructures. Le programme définit quatre priorités de travaux pour lesquels 80 % du soutien financier reçu par la municipalité doit servir en premier lieu pour des travaux en lien avec les infrastructures d'eau ³ . Il est cofinancé par le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec.

1. Le PRIMEAU 2023 a remplacé le PRIMEAU, qui a été en vigueur de 2014 à 2023.
2. L'administration du programme est confiée au MAMH en vertu d'une entente entre la Société de financement des infrastructures locales du Québec et le ministère. Ce programme a remplacé le Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ) 2019-2024.
3. L'ordre de priorité des travaux admissibles au programme TECQ 2024-2028 ainsi que des exemples de travaux admissibles sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Source : MAMH.

20 Pendant nos travaux d'audit, le MAMH s'est par ailleurs entendu avec le gouvernement du Canada sur un financement de près d'un milliard de dollars sur 10 ans provenant du Fonds canadien pour les infrastructures liées au logement. En vertu de cette entente, le gouvernement du Québec pourra utiliser cette somme conformément à ses orientations et aux besoins sur le territoire afin de moderniser et de développer des infrastructures essentielles, notamment en matière d'eau potable, d'eaux usées et d'eaux pluviales, nécessaires à la réalisation de nouveaux projets d'habitation.

Fonds canadien pour les infrastructures liées au logement

Il s'agit d'un fonds qui a pour objectif d'accélérer la construction et la remise en état d'infrastructures liées à l'eau potable, aux eaux usées, aux eaux pluviales et aux déchets solides, afin d'appuyer la création de nouveaux logements et l'amélioration de la densification urbaine.

Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025

21 Le Québec compte parmi les plus grands consommateurs d'eau au monde. Par exemple, la consommation résidentielle d'eau moyenne y demeure supérieure à celles de l'Ontario et du reste du Canada. De plus, d'importantes pertes d'eau dans les réseaux municipaux de distribution d'eau potable sont dues à des fuites. Ces pertes étaient estimées par le MAMH à près de 292 milliards de litres d'eau potable en 2023, ce qui représentait près de 23 % de l'eau distribuée.

Consommation résidentielle d'eau potable

En 2023, la consommation résidentielle d'eau représentait près de 53 % de l'eau potable distribuée au Québec, et elle s'élevait à 245 litres par personne par jour. Cela représentait une quantité bien supérieure aux moyennes canadienne (223 litres par personne par jour) et ontarienne (187 litres par personne par jour) en 2021.

22 La Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 mise en place par le MAMH avait trois objectifs pour 2025, qui visaient l'ensemble du Québec, soit de réduire de 20 % la quantité d'eau distribuée par personne par rapport à 2015, d'atteindre un niveau de fuites modéré dans les réseaux municipaux de distribution d'eau potable et d'augmenter progressivement les investissements pour le maintien des actifs afin d'assurer leur pérennité tout en éliminant graduellement le déficit d'entretien. En réduisant le gaspillage et les fuites, les municipalités préservent la ressource, réduisent les coûts d'exploitation et retardent la nécessité d'investir dans l'expansion de leurs infrastructures d'eau, ce qui contribue à la pérennité des services d'eau offerts à la population.

CONSTAT 1

Dans le contexte où les infrastructures d'eau dont les municipalités sont responsables nécessitent des investissements majeurs, l'encadrement est insuffisant pour amener les municipalités à assumer efficacement leurs responsabilités à cet égard.

Qu'avons-nous constaté ?

23 Les municipalités n'ont pas reçu d'orientation claire de la part du MAMH quant au niveau d'investissements qu'elles devraient réaliser pour assurer le maintien de leurs actifs en infrastructures d'eau tout en éliminant graduellement le déficit d'entretien de

ces actifs. Bien qu'un des objectifs de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 ait été l'augmentation progressive de l'investissement des municipalités et que cet objectif ait été accompagné d'un indicateur, il ne comportait pas de cible. De plus, le MAMH n'a pas fait le suivi des résultats de cet indicateur, même si l'information pour le faire existait. Il en résulte que le MAMH n'a pas le portrait des progrès accomplis en matière d'investissements des municipalités dans leurs infrastructures d'eau. Notre analyse des données que le MAMH a recueillies auprès des municipalités a toutefois révélé que les investissements qu'elles ont réalisés en 2023 n'ont pas permis de répondre à leurs besoins d'investissement.

24 De plus, une des conditions pour recevoir l'aide financière allouée par le programme TECQ 2024-2028 est que les municipalités réalisent des investissements autonomes dans leurs infrastructures municipales, y compris dans leurs infrastructures d'eau. Le MAMH établit le montant des investissements autonomes à réaliser par les municipalités possédant un réseau d'eau potable ou d'eaux usées en fonction de la valeur de remplacement de leurs infrastructures d'eau. Cependant, ces municipalités ne sont pas toutes obligées de réaliser ces investissements dans leurs infrastructures d'eau, ni même d'accorder la priorité à ces infrastructures, pour recevoir l'aide financière du programme.

Investissements dans les infrastructures municipales d'eau

Il s'agit des dépenses d'investissement réalisées par les municipalités dans leurs infrastructures d'eau.

25 Par ailleurs, bien que le MAMH offre du soutien aux municipalités en lien avec la gestion durable de l'eau et de leurs infrastructures d'eau dans le cadre de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025, il ne les oriente pas suffisamment vers un financement adéquat de leurs services d'eau. En effet, les revenus que les municipalités perçoivent pour leurs services d'eau ne suffisent pas à couvrir une partie significative du coût total de ces services. De plus, leurs modes de financement ne prennent pas assez en compte le principe de l'utilisateur-payeur.

26 Enfin, le MAMH encourage peu les municipalités à utiliser certains outils efficaces de gestion des infrastructures d'eau. Par exemple, l'établissement d'une réserve financière destinée aux services d'eau est encore peu utilisé. En 2023, seulement 34 % des municipalités avaient une telle réserve financière. Pour ce qui est des compteurs d'eau, le MAMH a mis fin en septembre 2024 aux assouplissements introduits en 2014, qui permettaient aux municipalités de reporter l'installation des compteurs d'eau exigée par la stratégie québécoise d'économie d'eau potable. En revanche, le MAMH fait une promotion soutenue de l'utilisation d'un plan de gestion des actifs en eau. Il encourage les municipalités à élaborer un tel plan. La démarche est sur une base volontaire. Au 6 mars 2026, 50 % des municipalités s'étaient engagées dans la démarche.

Financement des services d'eau

Il s'agit des sources de revenus utilisées par les municipalités (ex. : taxation, tarification) pour financer le coût de leurs services d'eau, selon la stratégie fiscale déterminée par celles-ci.

Services d'eau

Il s'agit de l'ensemble des activités réalisées par une municipalité relativement à l'approvisionnement, au traitement et à la distribution de l'eau potable, ainsi qu'à la collecte et au traitement des eaux usées et pluviales.

Pourquoi ce constat est-il important ?

27 Les municipalités ont des défis importants à relever pour assurer la pérennité de leurs infrastructures d'eau. Les besoins d'investissement sont grandissants. Ainsi, la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 a mis de l'avant une approche visant à les responsabiliser afin qu'elles assurent un financement adéquat de leurs services d'eau, sans quoi le déficit d'entretien de leurs actifs s'aggraverait et rendra les infrastructures de plus en plus vulnérables au fil des ans, au détriment des générations à venir. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à poursuivre l'appui aux municipalités en maintenant son aide financière pour la réalisation de projets d'infrastructures d'eau. Il est aussi important que le MAMH les encourage à utiliser différents outils qui permettent une meilleure gestion de ces infrastructures. Cela s'applique particulièrement aux petites municipalités, qui ont parfois peu de ressources spécialisées pour gérer leurs infrastructures d'eau.

28 En l'absence d'une hausse des niveaux d'investissement actuels, l'état des infrastructures municipales d'eau continuera à se détériorer graduellement, leur entretien deviendra plus coûteux et les risques de perturbation des services augmenteront. Par exemple, selon le CERIU, les infrastructures d'eau à risque de défaillance modéré représentaient près de 23 % de ces infrastructures en 2024. À ce stade, elles se détériorent généralement plus rapidement et peuvent passer à un risque de défaillance élevé si elles ne sont pas prises en charge dans un avenir rapproché. Toujours selon le CERIU, un taux d'investissement avoisinant 1 % de la valeur totale de remplacement des actifs d'eau permettrait de maintenir au niveau actuel la proportion des infrastructures à risque de défaillance élevé et très élevé.

Ce qui appuie notre constat

Absence d'orientation claire quant au niveau d'investissements à réaliser pour le maintien des actifs et le rattrapage du déficit d'entretien

29 La Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 fixait un objectif de maintien des actifs des infrastructures d'eau et de rattrapage du déficit d'entretien de ces infrastructures pour l'ensemble du Québec et pour chaque municipalité. Cet objectif visait l'augmentation progressive des investissements à cet égard. Toutefois, le MAMH n'avait pas fixé de cible quant au résultat à atteindre, comme il l'avait fait pour les autres objectifs de cette stratégie. Le MAMH avait en effet laissé aux municipalités le choix des moyens à prendre et de l'objectif d'augmentation des investissements. Ainsi, les municipalités n'avaient pas d'orientation claire. Pourtant, à titre d'exemple, la Politique nationale de l'eau adoptée en 2002 incitait l'ensemble des municipalités à atteindre un taux de renouvellement de leurs réseaux d'aqueduc et d'égout de 1 % par année en 2012.

30 L'échéance de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 était prévue pour 2025. Le MAMH travaillait à l'élaboration d'une prochaine stratégie au moment de nos travaux.

31 Par ailleurs, bien que le MAMH ait jugé essentiel de réaliser le suivi annuel des résultats de la mise en œuvre de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025, il n'a pas fait le suivi de l'indicateur rattaché à l'objectif intitulé « Pourcentage des investissements des municipalités par rapport à leurs besoins d'investissement », même si l'information pour le faire existait. Par conséquent, il ne détient pas le portrait des progrès accomplis depuis l'adoption de la stratégie ni celui de l'évolution du niveau des investissements réalisés par les municipalités. Les objectifs et les résultats de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 sont présentés dans la section Renseignements additionnels. Les résultats les plus à jour datent de 2023.

Maintien des actifs

Il s'agit des travaux d'envergure nécessaires pour maintenir l'état physique d'une infrastructure dans un état au moins satisfaisant.

Rattrapage du déficit d'entretien des actifs

Il s'agit des travaux nécessaires pour rétablir l'état physique d'une infrastructure désuète à un niveau au moins satisfaisant et qui auraient dû être assurés antérieurement.

Investissements insuffisants pour répondre aux besoins

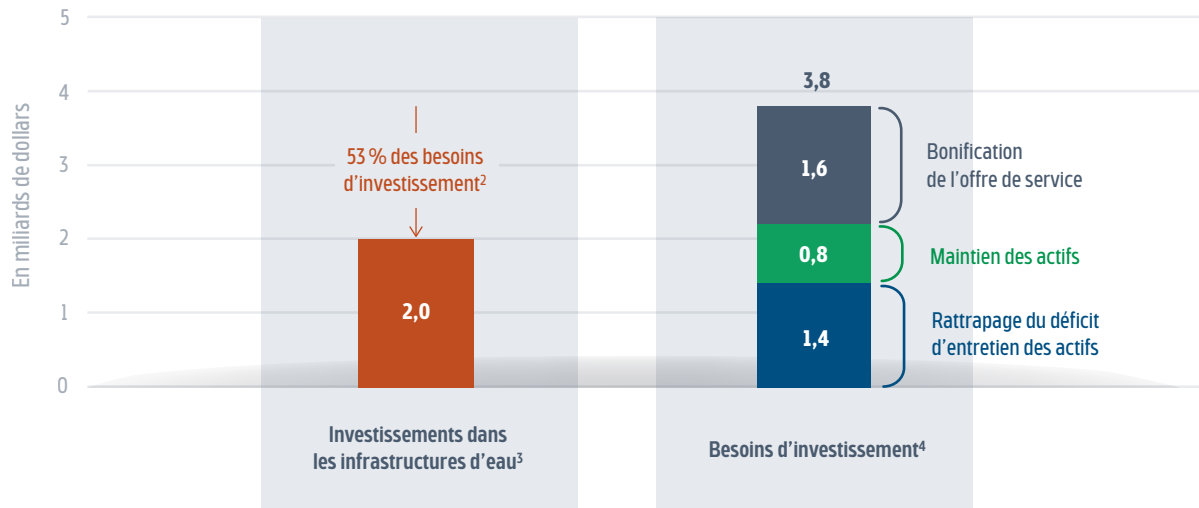
32 En l'absence de suivi par le MAMH des résultats de l'indicateur, nous avons estimé à partir des meilleures données disponibles le pourcentage de leurs investissements par rapport à leurs besoins d'investissement. Nous avons donc utilisé des données du Rapport annuel de l'usage de l'eau potable 2023 pour estimer les besoins d'investissement; ce rapport présente les besoins estimés par 669 municipalités (96 % de la population desservie par un réseau de distribution d'eau potable) sur un horizon de 10 ans. Ces besoins incluent le maintien des actifs, le rattrapage du déficit d'entretien des actifs ainsi que la bonification de l'offre de service, c'est-à-dire les investissements visant l'amélioration, l'agrandissement et la mise aux normes environnementales des infrastructures d'eau. Ensuite, nous avons consulté les rapports financiers produits en 2023 par ces 669 municipalités pour connaître leurs investissements respectifs dans leurs infrastructures d'eau.

Rapport annuel de l'usage de l'eau potable

Il s'agit d'un rapport annuel du MAMH portant sur la mise en œuvre des objectifs de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025. Il présente les résultats en matière d'économie d'eau potable et de financement des services d'eau à partir des données recueillies auprès des municipalités concernées.

33 Notre analyse a révélé que les investissements de ces municipalités en 2023 ont été insuffisants pour répondre à leurs besoins moyens d'investissement estimés sur un horizon de 10 ans, comme le montre la figure 5. En effet, le pourcentage des investissements par rapport aux besoins estimés s'élevait à 53 %. Ces investissements, qui incluaient ceux associés à de nouveaux développements, n'ont même pas permis de répondre aux seuls besoins de maintien des actifs et de rattrapage du déficit d'entretien. Notons que le financement de ces dépenses d'investissement provient de différentes sources de revenus, dont les taxes et les tarifications, des programmes de soutien financier gouvernementaux et des emprunts. Par ailleurs, il importe de souligner que les dépenses annuelles d'immobilisation par personne dans les infrastructures d'eau au Québec sont 20 % moins élevées que la moyenne canadienne et 16 % moins élevées que la moyenne ontarienne.

FIGURE 5 Investissements des municipalités dans leurs infrastructures d'eau en 2023 comparés à leurs besoins d'investissement¹



1. Les résultats concernent 669 municipalités, soit 96 % de la population desservie par un réseau de distribution d'eau potable.
2. Il s'agit du pourcentage des investissements dans les infrastructures d'eau par rapport aux besoins d'investissement.
3. Il s'agit des dépenses d'immobilisation des municipalités dans les infrastructures d'eau, incluant celles pour de nouveaux développements.
4. Il s'agit des besoins d'investissement moyens nécessaires pour maintenir les actifs, rattraper le déficit d'entretien des actifs ou bonifier les infrastructures liées aux services d'eau sur un horizon de 10 ans.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MAMH.

Illustration : Commissaire au développement durable.

Dépenses moyennes d'immobilisation dans les infrastructures d'eau

Les dépenses moyennes d'immobilisation dans les infrastructures d'eau de 2019 à 2023 s'élevaient en moyenne à 306 dollars par personne par an au Québec. Elles étaient moins élevées que la moyenne des dépenses canadienne (383 dollars par personne par an) et ontarienne (365 dollars par personne par an), selon les données de Statistique Canada.

Investissements autonomes exigés dans les infrastructures sans prioriser les infrastructures d'eau

34 L'aide financière allouée à une municipalité dans le cadre du programme TECQ 2024-2028 doit être considérée comme un investissement additionnel à celui déjà réalisé par la municipalité. En effet, les municipalités doivent réaliser des investissements autonomes dans leurs infrastructures, y compris dans leurs infrastructures d'eau, pour que l'aide financière qui leur est allouée leur soit versée. À cet effet, les règles du programme TECQ 2024-2028 prévoient que :

- les municipalités de moins de 100 000 habitants doivent réaliser leurs investissements autonomes dans leurs infrastructures, incluant notamment les infrastructures d'eau, les infrastructures routières, les infrastructures à vocation municipale ou sportive et celles liées à la gestion des matières résiduelles ;
- les municipalités de 100 000 habitants et plus doivent réaliser au moins 50 % de leurs investissements autonomes dans leurs infrastructures d'eau ;
- la Ville de Montréal doit réaliser 100 % de ses investissements autonomes dans ses infrastructures d'eau.

35 Nous avons observé que les investissements autonomes exigés des municipalités possédant un réseau d'eau potable ou d'eaux usées sont établis en fonction de la valeur de remplacement de leurs actifs en eau. Toutefois, les municipalités, dont celles de moins de 100 000 habitants, ne sont pas obligées de réaliser leurs investissements autonomes dans leurs infrastructures d'eau, ou de le faire en priorité, pour obtenir le financement. Seule la Ville de Montréal doit réaliser 100 % de ses investissements autonomes dans ses infrastructures d'eau.

36 Par ailleurs, les investissements autonomes exigés pour les infrastructures d'eau sont moins élevés pour ce programme qu'ils l'étaient pour le programme TECQ 2019-2024. La diminution représente au minimum 1,2 milliard de dollars d'investissements de moins dans les infrastructures d'eau pour la période 2024-2028.

Investissements autonomes des municipalités dans le cadre du programme TECQ 2024-2028

Il s'agit des investissements minimums que les municipalités doivent réaliser dans les infrastructures municipales pendant la durée du programme. Ces investissements ne doivent pas être financés par des subventions.

Orientations insuffisantes pour amener les municipalités à financer adéquatement leurs services d'eau

37 Selon la Commission de l'écofiscalité du Canada, les municipalités doivent avoir des revenus suffisants pour couvrir les coûts liés à leurs services d'eau, afin de s'assurer que ces services sont financièrement viables. Au fil des ans, le MAMH a donné certaines orientations aux municipalités quant au financement de leurs services d'eau dans le cadre des stratégies québécoises d'économie d'eau potable 2011-2017 et 2019-2025. Nous avons toutefois observé, comme il est précisé ci-dessous, que ces orientations ont été insuffisantes pour amener les municipalités à tendre vers un recouvrement progressif du coût de leurs services d'eau.

Recouvrement du coût des services d'eau

Il s'agit d'une approche visant à obtenir des revenus suffisants pour couvrir le coût des services d'eau passés, présents et à venir.

Stratégie	Orientation
Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2011-2017	Une mesure de cette stratégie demandait aux municipalités de mettre en place une tarification adéquate de leurs services d'eau. Selon le MAMH, la tarification adéquate devait tendre vers le recouvrement d'une partie significative des dépenses relatives aux services d'eau afin de mettre en œuvre le principe de l'utilisateur-payeur. Le MAMH ne peut toutefois pas confirmer si l'objectif de mettre en place une tarification adéquate est atteint. En effet, le ministère n'a pas pu : ■ convenir avec le milieu municipal, comme le prévoyait la stratégie, des caractéristiques de ce qui constitue une tarification adéquate des services d'eau ; ■ s'assurer de la réalisation d'une implantation graduelle d'une tarification adéquate.
Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025	Cette stratégie contient un nombre limité de mesures structurantes permettant le recouvrement progressif du coût des services d'eau. En effet, le projet de stratégie qui avait été recommandé par le Comité sur la poursuite de la Stratégie et le financement des services d'eau¹ comportait des objectifs et des mesures structurantes pour le recouvrement progressif du coût des services d'eau. Toutefois, ces objectifs et certaines mesures structurantes n'ont pas été intégrés à la stratégie, dont une mesure visant à ce que les municipalités mettent en place une stratégie de recouvrement des coûts pour le maintien des actifs et le rattrapage du déficit d'entretien des actifs. La stratégie a plutôt défini certaines actions progressives à mettre en place concernant la tarification des services d'eau. Toutefois, le taux de réponse des municipalités à plusieurs de ces actions est demeuré faible. Par exemple, en 2023, seulement 26 % des municipalités avaient adopté ou mis à jour une réglementation municipale sur le financement des services d'eau qui incluait une forme de tarification volumétrique pour l'ensemble des consommateurs résidentiels et non résidentiels.

1. Le Comité sur la poursuite de la Stratégie et le financement des services d'eau a été mis en place par le MAMH et rassemblait notamment des représentants municipaux.

38 Pour évaluer la proportion du recouvrement du coût total des services d'eau par rapport aux revenus affectés aux services d'eau, nous avons utilisé les données des rapports annuels de l'usage de l'eau potable, qui sont recueillies auprès de plus de 600 municipalités. Comme le montre la figure 6, les revenus affectés par les municipalités à leurs services d'eau ne couvraient pas encore une partie significative de leur coût total. De fait, la situation s'est même détériorée depuis l'adoption de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025. Les revenus affectés aux services d'eau ne couvraient en effet que 40 % des coûts totaux en 2023, contre 46 % en 2019, selon les données fournies par les municipalités. En d'autres mots, l'écart de financement des services d'eau s'élevait à plus de 3,6 milliards de dollars en 2023, contre un peu moins de 2,3 milliards de dollars en 2019. Pour combler cet écart, les municipalités recourent principalement aux aides gouvernementales du Québec et du Canada (ex. : PRIMEAU 2023 et programme TECQ 2024-2028) et à des emprunts.

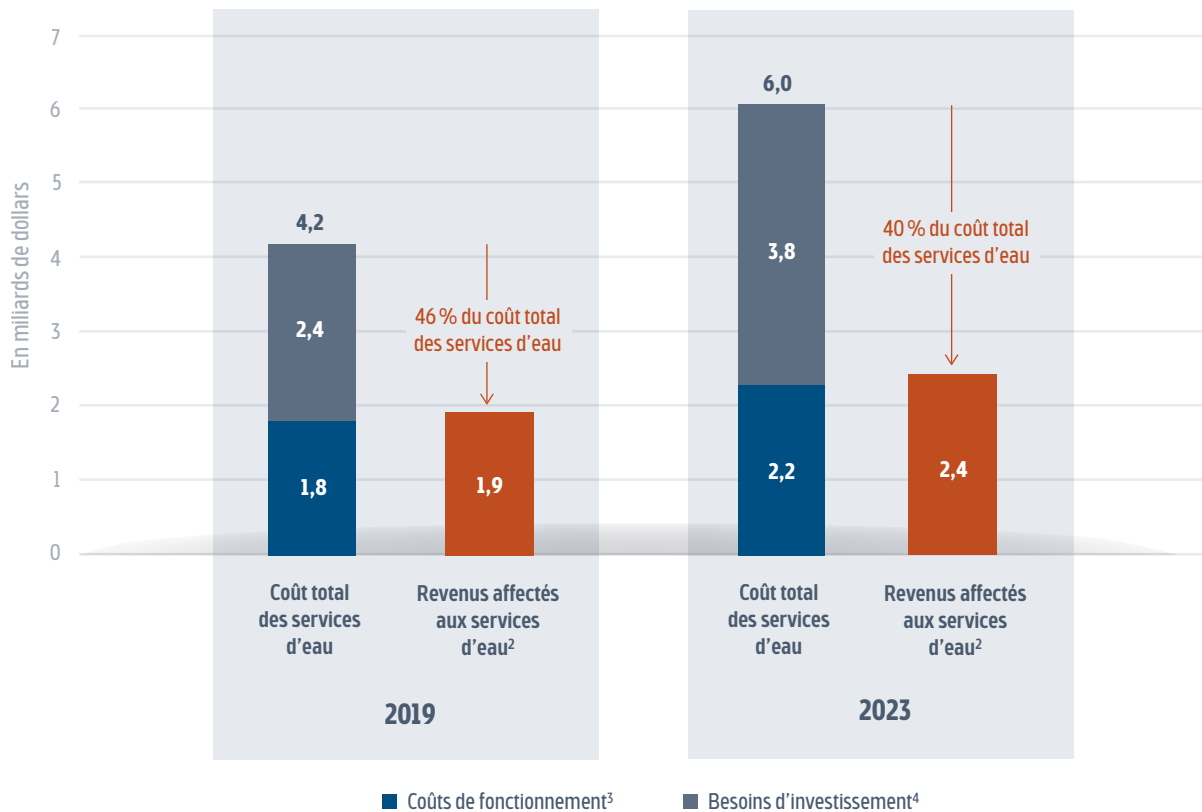
Revenus affectés aux services d'eau

Il s'agit principalement des revenus autonomes municipaux issus d'une portion de la taxe foncière, de la tarification volumétrique et non volumétrique et des excédents ou des fonds réservés spécifiquement consacrés aux services d'eau.

Coût total des services d'eau

Il s'agit des coûts de fonctionnement et des besoins moyens d'investissement, incluant le maintien des actifs, le rattrapage du déficit d'entretien des actifs et la bonification de l'offre de service, calculés sur un horizon de 10 ans.

FIGURE 6 Proportion du recouvrement du coût total des services d'eau par rapport aux revenus affectés aux services d'eau en 2019 et en 2023¹



1. Il s'agit des données tirées des rapports annuels de l'usage de l'eau potable 2019 et 2023 qui ont été recueillies auprès de 607 municipalités en 2019 et de 669 municipalités en 2023.
2. Il s'agit des revenus générés par les services d'eau provenant de la taxe foncière, de la tarification volumétrique et non volumétrique, des services rendus, des transferts de fonctionnement du gouvernement du Québec et des excédents ou fonds réservés spécifiquement consacrés aux services d'eau.
3. Il s'agit des charges avant amortissement, des frais de financement, du remboursement de la dette et des frais d'administration générale.
4. Il s'agit des investissements moyens nécessaires pour maintenir les actifs, rattraper le déficit d'entretien des actifs ou bonifier les infrastructures liées aux services d'eau sur un horizon de 10 ans.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MAMH.

Illustration : Commissaire au développement durable.

39 La figure 6 montre également que les revenus affectés aux services d'eau ont à peine suivi la hausse continue des coûts de fonctionnement. Ainsi, les municipalités demeurent très dépendantes des programmes d'aide financière gouvernementaux pour faire face à leurs besoins lorsqu'elles n'utilisent pas suffisamment d'autres mécanismes de financement existants (ex. : tarification, redevances). Or, les investissements prévus pour les infrastructures municipales d'eau dans le Plan québécois des infrastructures pour la période de 2025 à 2035, qui sont de plus de 4,7 milliards de dollars, ont diminué de 18 % depuis l'adoption de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025, soit une baisse d'un peu plus d'un milliard de dollars par rapport aux investissements prévus de plus de 5,7 milliards de dollars pour la période de 2019-2029. Soulignons que le financement du PRIMEAU 2023 et du programme TECQ 2024-2028 provient du Plan québécois des infrastructures.

40 Par ailleurs, de façon générale, les modes de financement des services d'eau adoptés par les municipalités favorisent peu une gestion responsable de l'eau. En effet, ils ne prennent pas assez en compte le principe de l'utilisateur-payeur, selon lequel ceux qui consomment le plus paient davantage. D'une part, les modes de financement adoptés par les municipalités reposent principalement sur la taxe foncière générale, dont les revenus représentaient 50 % des revenus affectés aux services d'eau en 2023. Or, cette taxe n'est pas liée à la consommation d'eau, ce qui n'incite pas à l'économie d'eau. D'autre part, les tarifications volumétrique et non volumétrique ne représentaient que 43 % des revenus affectés aux services d'eau en 2023, dont seulement 7 % pour la tarification volumétrique. De plus, l'utilisation de ces deux modes de financement n'a pas progressé depuis l'adoption de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025.

Tarification non volumétrique et volumétrique de l'eau

Il s'agit de deux modes de tarification liés directement à l'usage de l'eau. La tarification non volumétrique prend la forme d'un montant forfaitaire par logement ou par immeuble, sans égard au volume d'eau consommé. La tarification volumétrique est basée sur le volume d'eau consommé, qui est mesuré à partir d'un compteur.

Incitation limitée pour l'utilisation de certains outils de gestion des infrastructures d'eau efficaces

41 Un outil à la disposition des municipalités qui permettrait de mieux répartir dans le temps leur effort financier en accumulant au fil des ans les sommes nécessaires pour financer le remplacement futur et la mise à niveau des infrastructures d'eau est la réserve financière. Une réserve financière permet également de favoriser l'équité intergénérationnelle et de diminuer le recours à l'emprunt. Or, le MAMH n'encourage pas suffisamment les municipalités à utiliser un tel outil. Par exemple, dans la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025, il s'est limité à proposer la mise en place d'une réserve financière pour les infrastructures d'eau.

42 De fait, un nombre limité de municipalités ont mis en place une réserve financière pour leurs services de l'eau. Selon les données recueillies auprès des municipalités par le MAMH dans le cadre des rapports annuels de l'usage de l'eau potable, seulement 36 % des municipalités avaient mis en place une réserve financière pour leurs infrastructures d'eau en 2023, contre 30 % en 2019. À la fin de l'année 2023, la valeur des réserves, selon les données déclarées par les municipalités, restait faible en comparaison des besoins d'investissement. Elle s'élevait à près de 254 millions de dollars, ce qui correspondait à environ 0,7 % de leurs besoins d'investissement totaux en infrastructures d'eau estimés sur un horizon de 10 ans.

43 Un autre outil efficace est l'utilisation de compteurs d'eau. Ceux-ci permettent d'établir une tarification volumétrique et d'estimer la consommation d'eau. La Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2011-2017 visait, au besoin, l'installation progressive par les municipalités de compteurs d'eau dans tous les immeubles non résidentiels et les immeubles mixtes ciblés. En 2014, le MAMH a mis en place des assouplissements permettant aux municipalités de reporter l'installation des compteurs d'eau. Ces assouplissements devaient initialement prendre fin en 2017. Le MAMH a toutefois reporté la date butoir de la fin de ces assouplissements à septembre 2024. Ce report a notamment retardé l'installation de plus de 32 000 compteurs d'eau non résidentiels et de plus de 15 500 compteurs d'eau résidentiels. Par ailleurs, une mesure de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 proposait aux municipalités d'installer des compteurs d'eau dans au moins 10 % des immeubles résidentiels. Or, seulement 26 % des municipalités avaient appliqué cette mesure en 2023. Pourtant, les compteurs d'eau permettent une gestion plus responsable des ressources en eau et une réduction de la consommation d'eau.

Effet des compteurs d'eau résidentiels sur la consommation d'eau

Selon le MAMH, l'installation de compteurs d'eau associée à une tarification adéquate, par l'entreprise du principe de l'utilisateur-payeur, donne lieu à une diminution significative de la quantité d'eau distribuée et consommée, donc à des économies potentielles pour la municipalité (ex. : moins de frais d'exploitation) et à une optimisation de son réseau en vue de répondre à des besoins futurs.

Par exemple, en 2023, la consommation d'eau résidentielle était moins élevée de près de 15 %, par rapport à la consommation moyenne au Québec, dans les municipalités qui utilisaient des compteurs d'eau avec des relevés périodiques dans plus de 90 % des résidences.

44 Enfin, le MAMH a développé, en collaboration avec les municipalités, un outil de planification intégrée et de prise de décisions sur un horizon de 10 ans afin d'aider les municipalités à mieux connaître, à entretenir et à renouveler leurs infrastructures d'eau. Il s'agit du plan de gestion des actifs en eau (PGA-eau). Le PGA-eau permet notamment d'établir une stratégie financière en fonction des objectifs stratégiques à long terme de la municipalité, et de planifier les investissements sur plusieurs années. Le plan permet également de prendre en compte les types de financement retenus (ex. : taxe foncière, tarification, réserve financière).

45 Bien que cet outil soit déployé sur une base volontaire par les municipalités, le MAMH en fait une promotion soutenue, notamment par le biais du PRIMEAU 2023 et du programme TECQ 2024-2028. De plus, il invite actuellement les municipalités à s'engager dans la démarche d'ici le 31 décembre 2026. Les municipalités peuvent élaborer leur PGA-eau et le mettre en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2026 et pourront en faire le suivi auprès du MAMH à compter de 2028. Au 6 mars 2026, 487 municipalités s'étaient engagées dans la démarche, soit 50 % des 972 municipalités assujetties qui possèdent des infrastructures d'eau. Notons que le gouvernement ontarien a décidé de rendre ce plan obligatoire pour les municipalités dans le cadre d'un règlement.

Obligation pour les municipalités ontariennes de produire un plan de gestion de leurs actifs

Le gouvernement de l'Ontario a adopté le *Règlement sur la planification de la gestion des biens pour l'infrastructure municipale*, en 2017. Ce règlement oblige entre autres les municipalités à produire un plan de gestion des biens à l'égard de leurs infrastructures municipales, y compris leurs infrastructures d'eau. Ce plan doit notamment inclure un inventaire de leurs actifs, le niveau de services proposé, une stratégie financière et de gestion du cycle de vie sur une période de 10 ans. Il doit être révisé tous les 5 ans.

CONSTAT 2

Dans un contexte où les demandes d'aide sont importantes, l'absence de critères de sélection clairs dans le PRIMEAU 2023 ne donne pas l'assurance que les projets choisis sont les plus pertinents et rend la planification des investissements difficile pour les municipalités.

Qu'avons-nous constaté ?

46 Le processus de sélection des demandes d'aide financière utilisé depuis l'entrée en vigueur du PRIMEAU 2023 n'a pas permis au MAMH de s'assurer que les projets retenus sont les plus pertinents. Particulièrement, les critères de sélection utilisés pour prioriser les demandes jugées admissibles sont trop larges pour établir clairement les priorités entre les demandes reçues. Au moment de nos travaux, 70 % des promesses d'aide financière, soit 54 % de l'aide financière accordée, avaient été accordées pour le renouvellement de conduites d'eau, alors que les besoins sont importants pour des projets de grande envergure, comme la construction ou la mise aux normes de stations d'épuration des eaux usées.

47 Le MAMH a accordé beaucoup plus d'aide financière dans les deux premières années du programme que ce qu'il avait prévu. De plus, en 2025, il a constaté que la valeur totale des demandes d'aide financière qu'il avait reçues pour les exercices financiers 2025-2026 à 2028-2029 dépassait le financement disponible pour cette période. Il a donc effectué un exercice de priorisation des demandes à l'hiver 2025 et choisi 74 projets prioritaires pour les exercices 2025-2026 à 2027-2028. L'absence de justification documentée de ses décisions ne nous a cependant pas permis d'évaluer la qualité de cet exercice de priorisation des demandes. Le MAMH a alors transmis 133 lettres de report aux municipalités dont les projets n'avaient pas été retenus. Ainsi, au moment de nos travaux, un total de 240 demandes d'aide financière déposées depuis 2023 étaient en attente d'une décision du MAMH, et le coût total de ces projets s'élevait à près de 780 millions de dollars.

48 Le MAMH a annoncé un nouveau processus d'appel de projets à l'été 2025. Toutefois, la date du premier appel de projets, prévu pour le printemps 2026, a été reportée à une date indéterminée. Ainsi, au moment de nos travaux, les municipalités ne savaient toujours pas à quel moment elles pourraient déposer une demande d'aide financière, et elles n'étaient pas informées du financement disponible. Cette situation a un impact pour les municipalités quant à la prévisibilité du soutien financier qu'elles pourraient obtenir pour réaliser leurs projets.

49 Nous avons analysé le respect des normes lors du traitement des demandes d'aide financière par le MAMH dans le cadre des programmes d'aide PRIMEAU, PRIMEAU 2023, TECQ 2019-2024 et TECQ 2024-2028. Nous avons relevé un dossier pour lequel nous avons un questionnement quant à l'admissibilité d'une demande d'aide financière déposée pour le volet 1.1 du PRIMEAU 2023 en raison de conclusions contradictoires à l'interne.

Pourquoi ce constat est-il important ?

50 Dans un contexte où les besoins de rattrapage du déficit d'entretien des actifs et de mise aux normes dépassent largement le financement disponible pour le PRIMEAU 2023, toutes les demandes d'aide financières admissibles et prioritaires déposées par les municipalités ne pourront faire l'objet d'une promesse d'aide financière par le MAMH. Des critères de sélection qui reflètent les priorités du programme sont donc essentiels pour favoriser le choix des meilleurs projets en fonction des objectifs du programme.

Importance des critères de sélection pour la priorisation des projets

La priorisation des projets basée sur des critères de sélection clairement définis est essentielle pour garantir une utilisation optimale des fonds publics et rendre le processus décisionnel transparent et équitable pour tous les demandeurs.

51 La prévisibilité du financement des investissements dans les infrastructures d'eau est essentielle, notamment pour assurer la continuité des services d'eau, planifier des investissements à long terme et maintenir les actifs en bon état. D'ailleurs, le gouvernement du Québec s'est engagé, en décembre 2023, dans la déclaration de réciprocité concernant son nouveau partenariat avec les gouvernements de proximité, à soutenir les investissements et la planification du renouvellement des infrastructures d'eau, notamment en continuant d'offrir des programmes d'aide financière modernes et souples, et en visant une plus grande prévisibilité du soutien financier à long terme.

Ce qui appuie notre constat

52 Deux principaux programmes d'aide financière sont offerts aux municipalités pour leurs infrastructures d'eau, soit le PRIMEAU 2023 et le TECQ 2024-2028. Ces programmes fonctionnent différemment. En effet :

- Pour le PRIMEAU 2023, une municipalité peut présenter une demande au MAMH dans l'un des deux volets du programme :
 - le volet 1 – Infrastructures d'eau, qui comprend le sous-volet 1.1 – Études préliminaires et plans et devis, et le sous-volet 1.2 – Réalisation des travaux ;
 - le volet 2 – Renouvellement de conduites d'eau.

Pour recevoir une aide financière, le projet présenté doit être admissible et présenter une problématique prioritaire. Par la suite, il doit être sélectionné et des fonds doivent être disponibles. Le processus de traitement d'une demande d'aide financière dans le cadre du PRIMEAU 2023 est présenté dans la section Renseignements additionnels.

- Pour le TECQ 2024-2028, toutes les municipalités reçoivent une aide financière basée principalement sur leur nombre d'habitants. Le montant de l'aide financière allouée est déterminé pour la durée de cinq ans du programme et un pourcentage de l'aide leur est versé chaque année.

Enveloppe budgétaire du PRIMEAU 2023

Il s'agit d'une enveloppe de 2,4 milliards de dollars pour la période de 2023 à 2033, soit 1 milliard pour l'ensemble des municipalités de 100 000 habitants et plus, et 1,4 milliard pour l'ensemble des municipalités de moins de 100 000 habitants.

Enveloppe budgétaire du programme TECQ 2024-2028

Il s'agit d'une enveloppe de 3,3 milliards de dollars pour la période de 2024 à 2028. L'aide financière est accordée principalement sur la base du nombre d'habitants, par exemple elle s'élève en moyenne à près de 830 000 dollars par municipalité de moins de 6 500 habitants et à 123 millions par municipalité de 100 000 habitants et plus.

53 Le PRIMEAU 2023 est le principal programme offert aux municipalités pour la réalisation des travaux d'envergure concernant leurs infrastructures d'eau. Toutefois, il ne vise pas à soutenir l'ensemble des projets admissibles et prioritaires, et ne permettra pas de le faire, comme nous l'a mentionné le MAMH. En effet, les municipalités sont entièrement autonomes et responsables du financement de leurs infrastructures d'eau. Il faut savoir également que seulement pour les projets de mise aux normes en vertu du *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées*, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs estimait en 2012 que le coût des projets à réaliser de 2023 à 2032 s'élèverait à près de 4,5 milliards de dollars, soit 6,1 milliards en dollars d'aujourd'hui, alors que l'enveloppe budgétaire du PRIMEAU 2023 n'est que de 2,4 milliards pour la période de 2023 à 2033. Cela est sans compter que peu de municipalités jugées non conformes au règlement en 2014, en ce qui a trait à la construction ou à la mise aux normes de stations d'épuration des eaux usées, se sont conformées à ce jour. Ce coût estimé de 6,1 milliards de dollars n'inclut pas non plus le coût de l'ensemble des mesures qui devront être mises en place pour assurer le respect des autres normes existantes (ex. : normes de rejet pour le phosphore total et les coliformes fécaux) ou à venir.

Des municipalités toujours non conformes au *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées*

La grande majorité des municipalités du Québec sont conformes au *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées*, selon les données du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

Cependant, très peu des municipalités jugées non conformes lors de l'entrée en vigueur du règlement en 2014 s'étaient conformées au moment de nos travaux. En effet, seulement 6 des 81 municipalités qui n'avaient pas de système d'épuration des eaux usées en 2014 et devaient remédier à la situation en construisant une station d'épuration s'étaient conformées, alors que la date limite pour le faire était le 31 décembre 2020. De plus, 62 des 64 stations d'épuration devant se conformer aux normes de rejet d'ici 2030 ou 2040 n'étaient toujours pas conformes.

Processus perfectible

54 Le processus de sélection des demandes d'aide financière utilisé depuis l'entrée en vigueur du PRIMEAU 2023 n'a pas permis au MAMH de s'assurer que les projets retenus sont les plus pertinents. En effet, les critères de sélection utilisés pour prioriser les demandes jugées admissibles sont trop larges pour établir clairement les priorités entre les demandes reçues. Le processus de réception et de traitement des demandes en continu selon la méthode du premier arrivé, premier servi, qui a été utilisé jusqu'à l'été 2025, n'a pas non plus permis au MAMH de s'assurer de la sélection des meilleurs projets.

Critères de sélection

Il s'agit des critères reflétant les priorités du ministère qui sont utilisés de façon à privilégier, parmi les demandes admissibles, celles qui sont le plus à même de maximiser l'atteinte des objectifs du programme et de garantir notamment que les ressources publiques sont utilisées de façon optimale et objective.

Limites de la méthode du premier arrivé, premier servi

La méthode du premier arrivé, premier servi, ne permet pas d'examiner des lots de demandes pour établir des comparaisons et pour réduire le risque de manquer de fonds avant même de recevoir ou d'examiner les demandes qui répondent le mieux aux objectifs du programme.

Le *Guide de rédaction des normes de programmes d'aide financière* du Secrétariat du Conseil du trésor précise d'ailleurs que l'octroi d'aide financière sur la base du premier arrivé, premier servi, est à éviter et que, lorsque cela est possible, la procédure par appel de projets doit être priorisée.

55 Selon les normes en vigueur, les demandes d'aide financière déposées pour le volet 1 du PRIMEAU 2023 sont évaluées en fonction de la problématique présentée par la municipalité. Les problématiques sont jugées prioritaires (ex. : projet de mise aux normes réglementaires, renouvellement d'infrastructures vétustes) ou non prioritaires (ex. : problèmes de fonctionnement d'équipements), et seules les demandes qui présentent une problématique jugée prioritaire sont retenues. Toutes les demandes retenues ont un niveau de priorité équivalent. Il n'y a pas de gradation entre une problématique prioritaire de vétusté des infrastructures d'eau, de mise aux normes ou de manque d'eau. Le PRIMEAU, qui a été remplacé par le PRIMEAU 2023, définissait plus clairement la priorisation des projets, avec une gradation des problématiques allant de 1 (ex. : contamination bactériologique) à 8 (ex. : manque de protection contre l'incendie). Soulignons qu'au moment de nos travaux, le MAMH travaillait à définir une grille d'évaluation des demandes d'aide financière permettant de classer les problématiques en ordre de priorité.

56 L'absence de précision sur les critères de sélection des projets dans le *Guide sur le programme d'infrastructures municipales d'eau (PRIMEAU) 2023* et le formulaire électronique de demande d'aide financière ne permet pas aux municipalités d'évaluer la probabilité que leur demande soit sélectionnée. En effet, ces documents ne contiennent pas suffisamment d'information pour les aider à déterminer si leur demande sera considérée comme prioritaire. Un guide interne du MAMH, qui n'est pas accessible aux municipalités, donne davantage de précisions, par exemple sur le niveau d'importance d'une problématique prioritaire considéré pour que l'aide financière soit accordée. Notons que le MAMH fournissait plus d'information sur les critères de priorisation des demandes dans un de ses programmes précédents, le Fonds pour l'infrastructure municipale d'eau. Une liste détaillée d'exemples de projets retenus et non retenus était présentée dans les documents d'accompagnement de ce programme, et il y était indiqué que le programme accordait la priorité aux projets de mise aux normes réglementaires et à ceux relatifs à un manque d'eau important.

Fonds pour l'infrastructure municipale d'eau

Il s'agit d'un programme qui visait la réalisation de travaux de construction, de réfection, d'agrandissement ou d'ajout d'infrastructures municipales d'eau potable et d'eaux usées.

Importance de la description des critères et des mécanismes de sélection

Selon le *Guide de rédaction des normes de programmes d'aide financière* du Secrétariat du Conseil du trésor, la description sommaire des critères et des mécanismes de sélection, dans les normes du programme, permet d'attester leur caractère préétabli. De plus, elle rend le processus de sélection des demandes admissibles transparent et équitable pour les demandeurs.

57 Par ailleurs, l'utilisation de la méthode du premier arrivé, premier servi, jusqu'à l'été 2025, permettait aux municipalités de déposer leur demande d'aide financière à tout moment. Leurs demandes étaient analysées en continu par le MAMH, qui accordait des promesses d'aide financière au fur et à mesure que les projets étaient prêts. Comme le montre le tableau 1, une partie importante des promesses d'aide accordées depuis 2023 concerne le volet 2 du PRIMEAU 2023, soit le renouvellement de conduites d'eau (70 % du nombre de promesses d'aide financière et 54 % de l'aide financière accordée). Il est à noter qu'il est plus rapide et plus simple de traiter une demande d'aide financière pour le remplacement d'une conduite d'eau, puisque la municipalité n'a pas à réaliser d'étude préalable à la réalisation des travaux, contrairement aux demandes pour le volet 1 – Infrastructures d'eau, qui s'adresse notamment aux projets de plus grande envergure. En décembre 2024, le MAMH a annoncé sur son site Web que les demandes d'aide financière pour le volet 1 – Infrastructures d'eau seraient prioritaires. Depuis cette annonce, les promesses d'aide financière accordée pour le volet 2 ne représentent que 24 % des 21 nouvelles promesses d'aide financière accordées.

TABEAU 1 Promesses d'aide financière et aide financière accordée pour le PRIMEAU 2023 au 19 février 2026

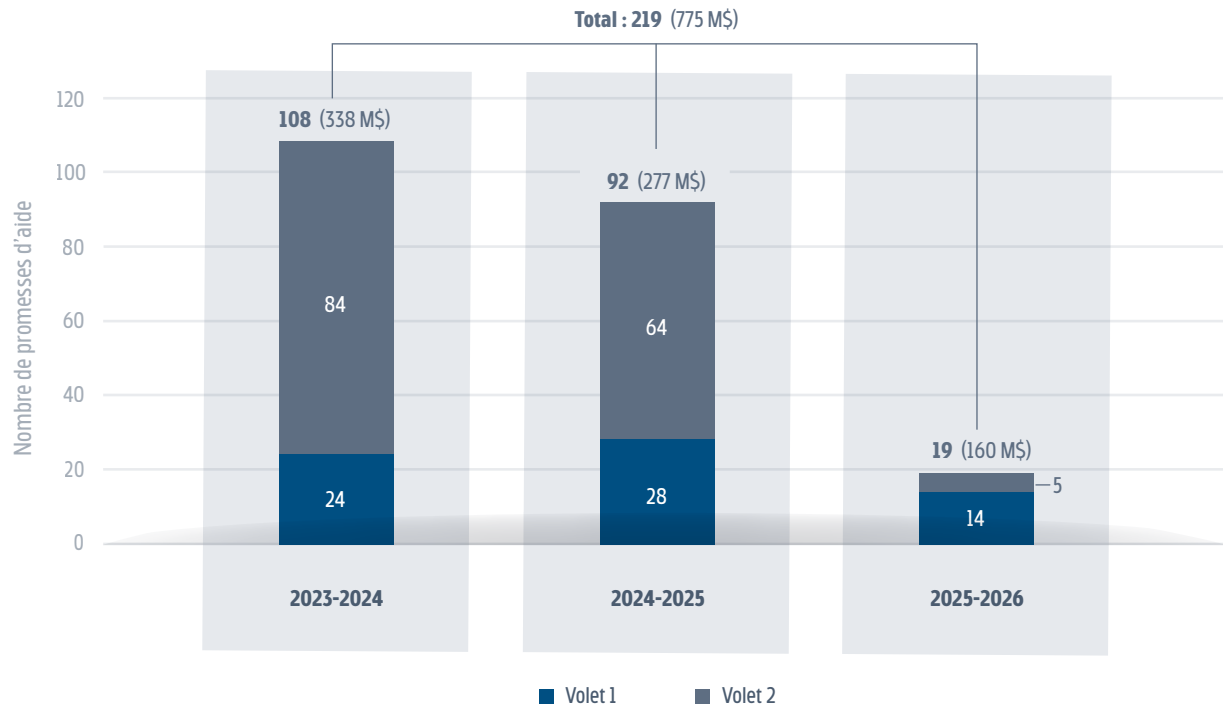
Volets	Promesses d'aide financière		Aide financière	
	Nbre	%	M\$	%
Volet 1 – Infrastructures d'eau	66	30	357	46
Sous-volet 1.1 – Études préliminaires et plans et devis	23	10	27	3
Sous-volet 1.2 – Réalisation des travaux	43	20	330	43
Volet 2 – Renouvellement de conduites d'eau	153	70	418	54
Total	219	100	775	100

Source : Commissaire au développement durable selon des données du MAMH.

Moins de promesses d'aide et manque de prévisibilité pour les municipalités

58 Le MAMH a accordé beaucoup plus d'aide financière dans les deux premières années du programme que ce qu'il avait prévu. Pour la troisième année, soit 2025-2026, il a considérablement réduit le nombre et les montants de ses promesses d'aide financière (figure 7).

FIGURE 7 Promesses d'aide financière accordées au 19 février 2026 pour le PRIMEAU 2023 au cours des trois premières années d'existence du programme



Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MAMH.

Illustration : Commissaire au développement durable.

59 Par ailleurs, en 2025, le MAMH a constaté que la valeur totale des demandes d'aide financière qu'il avait reçues pour les exercices financiers 2025-2026 à 2028-2029 s'élevait à plus d'un milliard de dollars, ce qui dépassait le financement disponible pour cette période. Il a donc effectué un exercice de priorisation des demandes à l'hiver 2025. Selon le ministère, les projets auraient été priorisés en fonction de leur volet et de leur état d'avancement connu. Cet exercice l'a mené à créer une première liste de 74 projets prioritaires à financer pour les exercices 2025-2026 à 2027-2028.

60 Toutefois, le ministère nous a mentionné qu'il ne lui avait pas été possible de communiquer avec les municipalités afin de valider l'état d'avancement réel des projets au moment de l'élaboration de cette liste. De plus, aucun compte rendu formel, aucune grille d'évaluation et aucun mécanisme de sélection standardisé n'avaient été mis en place afin de documenter ses décisions. En l'absence de justification documentée, il ne nous a pas été possible d'évaluer la qualité de cet exercice de priorisation des demandes. Au moment de nos travaux, 13 des 74 projets prioritaires n'avaient pas encore fait l'objet d'une demande d'aide financière formelle de la part des municipalités, 32 projets avaient reçu une promesse d'aide et 29 étaient en attente d'une promesse d'aide.

61 À la suite de cet exercice, le MAMH a transmis 133 lettres de report pour des demandes qui n'avaient pas été retenues. Dans plusieurs lettres, il avisait les municipalités qu'il n'y avait pas de disponibilité budgétaire pour l'année 2025-2026 et leur recommandait de communiquer avec le ministère en novembre 2026 afin de manifester leur intérêt à réaliser leurs travaux dans une année subséquente. Les municipalités ne savent donc pas à quel moment le traitement de leur demande sera repris ni quand des fonds seront disponibles. Si le traitement de leur demande est reporté de quelques années, elles pourraient devoir assumer des coûts supplémentaires. En effet, les coûts estimés des projets peuvent augmenter, notamment à cause de l'inflation ou de la nécessité d'une mise à jour des études préliminaires requises.

62 Ainsi, au moment de nos travaux, un total de 240 demandes d'aide financière déposées par les municipalités depuis 2023 étaient toujours en attente d'une décision du MAMH, et le coût total de ces projets s'élevait à près de 780 millions de dollars. Le tableau 2 présente un portrait du statut des demandes reçues au 19 février 2026 depuis l'entrée en vigueur du programme en avril 2023.

TABEAU 2 Statut des demandes d'aide financière reçues pour le PRIMEAU 2023 au 19 février 2026

Statut	Nombre de demandes
Promesses d'aide financière accordées	219
Demandes refusées ¹	130
Demandes en cours ²	240
Total	589

1. Il s'agit des demandes jugées non admissibles ou qui présentent une problématique non prioritaire.

2. Il s'agit notamment des demandes en cours de traitement ou des demandes sélectionnées n'ayant pas encore fait l'objet d'une promesse d'aide financière.

Source : Commissaire au développement durable selon des données du MAMH.

63 Par ailleurs, au printemps 2025, le MAMH a décidé de remplacer le processus de réception et de traitement des demandes d'aide financière en continu par un processus d'appel de projets annuel, et ce, afin d'assurer un traitement équitable des demandes, de permettre une gestion rigoureuse et durable de l'enveloppe budgétaire sur l'ensemble de la durée du programme. L'objectif était d'optimiser l'affectation des sommes disponibles pour les demandes prioritaires. À l'été 2025, le ministère a donc fermé le service électronique de dépôt des demandes en continu et, en juillet 2025, il a annoncé sur son site Web la mise en place du nouveau processus d'appel de projets. La période de dépôt des demandes pour le PRIMEAU 2023 dans le cadre de l'appel de projets devait avoir lieu de mars 2026 à juin 2026. Toutefois, le ministère a décidé de reporter cet appel de projets à une date indéterminée. La date de l'appel de projets a été retirée de son site Web en décembre 2025. Au moment de nos travaux, les municipalités ne savaient toujours pas à quel moment elles pourraient déposer une demande d'aide financière, et elles ne connaissent toujours pas les critères ni les mécanismes de sélection qui seront utilisés lors des futurs appels de projets.

Respect des normes des programmes lors du traitement des dossiers

64 Les programmes du MAMH ont leurs propres normes, qui couvrent plusieurs aspects, tels les objectifs du programme, les critères d'admissibilité (ex. : travaux admissibles et non admissibles), le calcul de l'aide financière, les coûts admissibles et le versement de l'aide financière.

65 Nous avons analysé le respect des normes lors du traitement des demandes d'aide financière par le MAMH dans le cadre des programmes d'aide PRIMEAU, PRIMEAU 2023, TECQ 2019-2024 et TECQ 2024-2028. L'admissibilité d'une demande d'aide financière présélectionnée d'une valeur maximale de 7,2 millions de dollars pour le volet 1.1 du PRIMEAU 2023 soulève un questionnement en raison de conclusions contradictoires des intervenants du ministère quant à cette admissibilité. Or, un critère d'admissibilité ne devrait pas porter à interprétation, et ce, afin d'assurer une équité dans le traitement des dossiers.

Critères d'admissibilité

Il s'agit des conditions préalables qui doivent être remplies par un demandeur pour prétendre à une aide financière. L'énonciation de critères d'admissibilité clairs et explicites dans les normes vise l'équité et la transparence dès la première étape du processus d'octroi de l'aide financière.

CONSTAT 3

Les actions du MAMH pour prendre en compte les changements climatiques dans le cadre du PRIMEAU 2023 sont insuffisantes pour renforcer la capacité d'adaptation et la résilience des infrastructures municipales d'eau.

Qu'avons-nous constaté ?

66 L'exercice de prise en compte des principes de développement durable et des enjeux relatifs aux changements climatiques qui a été réalisé par le MAMH au moment de la conception du PRIMEAU 2023 est incomplet. En effet, le ministère n'a pas pris en compte l'impact que pourrait avoir le programme pour renforcer la capacité d'adaptation et la résilience des infrastructures municipales d'eau face aux changements climatiques.

67 Le MAMH ne s'est pas assuré que la résilience face aux changements climatiques est considérée suffisamment dans les projets d'infrastructures d'eau retenus pour lesquels il alloue une aide financière. En effet, il n'exige pas des municipalités qu'elles considèrent les risques liés aux changements climatiques dans les projets d'envergure qu'elles soumettent, et le coût des évaluations de la résilience face aux changements climatiques ne fait pas partie des coûts admissibles au programme.

68 En revanche, les critères d'écoresponsabilité intégrés dans le programme, c'est-à-dire ceux visant la mise en place d'un PGA-eau et le respect des objectifs et des actions de la stratégie québécoise d'économie d'eau potable, contribuent à plusieurs des principes de développement durable.

Pourquoi ce constat est-il important ?

69 Il y a 20 ans, le Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, qui place le développement durable au cœur de l'action gouvernementale. À cet effet, l'administration publique a l'obligation de prendre en compte l'ensemble des 16 principes de développement durable qu'elle édicte dans le cadre de ses différentes interventions, notamment dans ses programmes d'aide financière. L'évaluation de la durabilité par la prise en compte des 16 principes, qui est réalisée au moment de la conception des programmes, permet de les améliorer concrètement de façon à créer des effets durables.

70 Le PRIMEAU 2023 est l'un des principaux programmes d'aide financière existant pour soutenir les municipalités dans la réalisation de projets en infrastructures d'eau. Considérant la longue durée de vie des infrastructures financées et l'importance de son enveloppe budgétaire, ce programme constitue un puissant levier pour soutenir les municipalités et les amener à adapter leurs infrastructures d'eau aux changements climatiques, ces infrastructures étant de plus en plus vulnérables aux dangers que posent les changements climatiques. Par exemple, certains des réseaux actuels d'égouts d'eaux pluviales et d'égouts unitaires seraient sous-dimensionnés pour faire face à des précipitations plus fréquentes et intenses résultant des changements climatiques, selon le CERIU. De plus, deux municipalités que nous avons visitées ont souligné leur vulnérabilité quant à la disponibilité de l'eau. Ainsi, les municipalités feront face à des coûts croissants pour adapter leurs infrastructures d'eau aux impacts des changements climatiques. Dès lors, il est nécessaire de les soutenir afin qu'elles renforcent la résilience de leurs infrastructures.

L'évaluation de la durabilité

Il s'agit d'une démarche qui permet aux ministères et organismes de remplir leurs obligations en matière de développement durable et de favoriser la prise en compte des enjeux relatifs à la lutte contre les changements climatiques dans leurs interventions.

Vulnérabilité

Il s'agit de la mesure dans laquelle un système est sensible aux effets défavorables des changements climatiques ou incapable d'y faire face, ce qui comprend la variabilité du climat et les phénomènes extrêmes.

Résilience

Il s'agit de la capacité qu'a notamment une société, une activité ou une construction humaine à résister à une perturbation importante sans que son fonctionnement ou ses caractéristiques soient compromis.

Coûts futurs de l'impact des changements climatiques sur les infrastructures d'eau au Canada

Selon les résultats d'une étude de l'Institut climatique du Canada publiée en 2026, les coûts liés aux changements climatiques et à leurs impacts sur les systèmes d'eau potable, d'eaux usées et d'eaux pluviales pourraient s'élever au Canada à environ 4,6 milliards de dollars par année en moyenne entre 2025 et 2100, avec des coûts en hausse en raison des exigences d'entretien plus élevées et des pluies plus fréquentes qui dépassent la capacité de conception des systèmes.

Le rapport souligne que la modernisation des infrastructures pour les rendre plus résilientes face aux changements climatiques permettrait d'éviter des défaillances coûteuses, des réparations d'urgence et des interruptions de service. Par exemple, une adaptation proactive aux fortes pluies et à la hausse des températures permettrait une réduction des coûts de près de 10 milliards de dollars par année comparativement à aucune adaptation.

71 Depuis 2008, le gouvernement s'est donné comme orientation, au moyen de la stratégie gouvernementale de développement durable, d'inclure des critères de durabilité, notamment sous forme de critères d'écoresponsabilité, dans les programmes de soutien financier gouvernementaux. Les ministères et organismes disposent ainsi d'un levier important, avec la mise en œuvre de centaines de programmes d'aide financière et l'octroi de milliards de dollars, pour susciter l'adhésion des bénéficiaires de soutien financier aux pratiques écoresponsables.

Critère d'écoresponsabilité

Il s'agit d'un critère consistant à encourager l'adoption de pratiques qui sont à la fois viables sur le plan économique et responsables sur les plans social et environnemental, de manière à contribuer au développement social et à la prospérité du Québec. Ces mesures peuvent prendre la forme d'un critère d'admissibilité ou encore d'une bonification de l'aide financière.

Ce qui appuie notre constat

Évaluation incomplète de la durabilité et des enjeux relatifs aux changements climatiques

72 L'exercice de prise en compte des principes de développement durable et des enjeux relatifs aux changements climatiques qui a été réalisé pour le PRIMEAU 2023 au moment de la conception du programme est incomplet. Bien que l'outil d'évaluation de la durabilité utilisé ait permis de déterminer les impacts positifs de ce programme sur plusieurs thèmes (ex. : qualité de l'eau, production et consommation responsables, équité et justice sociales) et de définir des critères d'écoresponsabilité (ex. : mise en place d'un PGA-eau), la réflexion du MAMH a été insuffisante, pour les raisons suivantes :

- Son analyse ne contient pas de conclusion sur l'impact du programme pour renforcer la capacité d'adaptation et la résilience des infrastructures municipales d'eau face aux changements climatiques. Le MAMH s'est limité à indiquer que les processus de travail ont été revus afin d'être 100 % numériques. Il n'y a eu aucun ajustement ni de bonification du programme afin de prendre davantage en compte les changements climatiques.
- L'analyse mentionne que le programme aura ou pourrait avoir un impact positif en matière de lutte contre les changements climatiques. Toutefois, le MAMH nous a confirmé ne pas avoir consulté le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs à cet égard. S'il avait consulté ce ministère, il aurait pu réaliser une meilleure prise en compte des changements climatiques.

Outil d'évaluation de la durabilité

Il s'agit d'un outil permettant de concrétiser la démarche d'évaluation de la durabilité. Il repose sur l'analyse de vingt thèmes réunis au sein de cinq sphères.



Source : Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

Illustration : Commissaire au développement durable.

Prise en compte des changements climatiques non optimisée dans le PRIMEAU 2023

73 Bien que le PRIMEAU 2023 priorise des projets pour des problématiques pouvant être liées aux changements climatiques (ex. : manque d'eau, débordements d'eaux usées), il n'est pas assuré que la résilience face aux changements climatiques est considérée suffisamment dans les projets d'infrastructures d'eau retenus pour une aide financière, et ce, pour les raisons suivantes :

- le programme n'exige pas des municipalités qu'elles considèrent les risques liés aux changements climatiques dans leurs projets d'envergure, pourtant le Fonds pour l'infrastructure municipale d'eau, par exemple, un programme qui a précédé le PRIMEAU 2023, exigeait des municipalités la réalisation d'une évaluation de la résilience face aux changements climatiques pour les projets de 10 millions de dollars et plus ;
- bien que le programme rende admissibles les coûts de différentes études (ex. : évaluation des impacts sur l'environnement, étude de potentiel archéologique), il ne rend pas admissibles les coûts liés à l'évaluation de la résilience face aux changements climatiques, coûts qui étaient pourtant admissibles dans le Fonds pour l'infrastructure municipale d'eau.

Importance de l'évaluation de la vulnérabilité aux changements climatiques

Selon Ingénieurs Canada, qui est l'organisme national constitué des organismes provinciaux et territoriaux de réglementation de la profession d'ingénieur, l'évaluation de la vulnérabilité aux changements climatiques des projets d'infrastructures permet une prise en compte adéquate des événements climatiques extrêmes et du climat futur dans les étapes de conception et de construction. Elle permet ainsi d'assurer la résilience des infrastructures face aux phénomènes climatiques de plus en plus fréquents qui causeraient autrement des dommages et entraîneraient des travaux de reconstruction coûteux.

Des actions du MAMH favorables au développement durable

74 Comme il est mentionné dans la mise en contexte, cet audit est lié à la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028. Un objectif de cette stratégie est que le gouvernement investisse de façon durable au profit des Québécois et des Québécoises. Cet objectif s'applique aux programmes de soutien financier du MAMH, puisqu'il est attendu des ministères et organismes qu'ils intègrent des critères d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité dans leurs programmes de soutien financier.

75 À cet égard, le PRIMEAU 2023 intègre deux critères d'écoresponsabilité, soit la mise en place d'un PGA-eau et le respect des objectifs et des actions de la stratégie québécoise d'économie d'eau potable. Le respect de ces deux critères donne droit à une majoration du taux de l'aide financière de base pouvant aller jusqu'à 40 %. En répondant à ces deux critères d'écoresponsabilité, les municipalités contribuent également à différents principes de développement durable édictés dans la *Loi sur le développement durable*. Ainsi :

- les exigences requises d'un PGA-eau relativement à la réalisation d'une réflexion sur la gestion des risques, d'une planification des coûts des services d'eau et d'une stratégie financière à long terme pour couvrir ces coûts contribuent aux principes de **Prévention** et d'**Internalisation des coûts**;
- les objectifs, les mesures s'adressant aux municipalités et les engagements gouvernementaux de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025, qui visent la réduction de la consommation d'eau potable et des fuites d'eau, ainsi que le maintien des actifs en infrastructures d'eau de façon pérenne, tout en éliminant graduellement le déficit d'entretien de ces actifs, contribuent aux principes de **Production et consommation responsables** et d'**Équité et solidarité sociales**.

76 Ces quatre principes de développement durable intégrés dans les deux critères d'écoresponsabilité du PRIMEAU 2023 sont définis ci-après.



Selon le principe **Prévention**, en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source.



Selon le principe **Internalisation des coûts**, la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.



Selon le principe **Production et consommation responsables**, des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écocoefficience, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources.



Selon le principe **Équité et solidarité sociales**, les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.

Illustrations : Commissaire au développement durable.

RECOMMANDATIONS

77 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Accroître l'encadrement auprès des municipalités pour les aider à assumer leurs responsabilités concernant les investissements à réaliser dans leurs infrastructures d'eau et le financement de leurs services d'eau.
- 2 Établir un processus de sélection des demandes d'aide financière performant pour le PRIMEAU 2023, incluant des critères de sélection clairs, pour offrir notamment plus de prévisibilité à l'égard du soutien financier disponible afin de faciliter la planification d'investissements des municipalités dans leurs infrastructures d'eau.
- 3 Considérer davantage l'impact des changements climatiques dans le PRIMEAU 2023 afin de renforcer la capacité d'adaptation et la résilience aux changements climatiques des infrastructures municipales d'eau financées par ce programme.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

« En lien avec la 1^{re} recommandation, le MAMH souhaite souligner la prérogative des municipalités en regard de leurs choix de gestion des services publics en eau et des infrastructures afférentes. À cet égard, il convient d'insister que les relations entre le gouvernement du Québec et les municipalités doivent tenir compte des compétences accordées à ces dernières, lesquelles sont exercées avec une pleine autonomie. De ce fait, l'action du MAMH développée avec les partenaires municipaux s'articule suivant cette prémisse. Cela permet de ce fait aux municipalités de bénéficier de la marge de manœuvre et de la discrétion nécessaires dans l'exercice de leurs compétences.

« Depuis plus de 20 ans, le gouvernement du Québec et le MAMH ont effectué des choix stratégiques visant à asseoir le principe d'autonomie municipale. La refonte de la *Loi sur les compétences municipales* en 2005 a permis de consacrer, à nouveau, le champ de compétence de l'environnement aux municipalités. Notons également l'adoption, le 16 juin 2017, de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*. Aussi, le 13 décembre 2023, les représentants du gouvernement du Québec et des gouvernements de proximité ont signé la *Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité : ensemble au service des citoyens*. Cette entente traduit concrètement la volonté du gouvernement du Québec d'agir à titre de partenaire des gouvernements de proximité et, de ce fait, l'importance que ceux-ci soient dotés d'outils flexibles et adaptés, dans le respect des obligations d'équité de l'État et de saine gestion des finances publiques.

« C'est dans ce contexte que le MAMH propose des interventions et des mesures qui respectent le champ de compétence des gouvernements de proximité et qu'il offre de nombreux outils pour les soutenir dans leurs responsabilités et leur autonomie, tels que des programmes d'aides financières, des pouvoirs fiscaux en matière de financement, des propositions de bonnes pratiques et d'outils de gestion de l'eau, des incitatifs à l'utilisation de plans de gestion des actifs ainsi que de l'accompagnement personnalisé.

« En conclusion, l'approche privilégiée appelle le milieu municipal à s'assurer de la pérennité de leurs infrastructures en eau de même que de leur financement, et ce, tel que les gouvernements de proximité se sont engagés à le faire dans le cadre de la *Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité : ensemble au service des citoyens*. »



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Portrait des infrastructures municipales d'eau en 2024

Rôles et responsabilités du ministère
des Affaires municipales et de l'Habitation

Ordre de priorité des travaux admissibles
au programme TECQ 2024-2028

Objectifs et résultats de la Stratégie québécoise
d'économie d'eau potable 2019-2025

Processus de traitement d'une demande
d'aide financière pour le PRIMEAU 2023



Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport de la commissaire au développement durable de mai 2026. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MAMH met en œuvre les actions nécessaires pour permettre aux municipalités du Québec de gérer leurs infrastructures d'eau de façon optimale et pérenne.	■ Le MAMH offre un encadrement cohérent et un accompagnement adéquat aux municipalités pour leur permettre de prendre en charge les responsabilités relatives à leurs infrastructures d'eau et d'optimiser le financement de ces infrastructures. ■ Le MAMH intègre le développement durable lors de la conception de ses programmes d'aide financière relatifs aux infrastructures municipales d'eau, afin de maximiser les bénéfices associés à l'aide versée, en considérant notamment l'ensemble des coûts liés aux infrastructures d'eau et l'impact des changements climatiques. ■ Le MAMH tient compte des besoins actuels et futurs, ainsi que des enjeux des municipalités en matière d'infrastructures d'eau, et alloue son aide financière en prenant en considération notamment les infrastructures prioritaires du point de vue de la vétusté et du non-respect des normes environnementales. ■ Le MAMH gère ses programmes d'aide financière selon les principes de saine gestion et conformément aux règles en vigueur.

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 16 avril 2026.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Nous avons également rencontré des gestionnaires du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

Nous avons notamment rencontré des représentants de Chandler, de Labrecque, de La Tuque, de Longueuil, de Montréal, de Québec, de Sainte-Croix, de Shawinigan et de Victoriaville. Le choix de ces municipalités a notamment été fait selon la taille de la population tout en considérant certains paramètres en lien avec leurs infrastructures municipales d'eau. Nous avons également eu des conversations avec des représentants de plusieurs organismes, par exemple l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités, ainsi qu'avec des experts dans le domaine. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant des systèmes d'information du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

Enfin, nous avons effectué des travaux pour évaluer le respect des normes lors du traitement des demandes d'aide financière par le MAMH dans le cadre du PRIMEAU, du PRIMEAU 2023, du programme TECQ 2019-2024 et du programme TECQ 2024-2028. Pour ce faire, nous avons sélectionné par choix raisonné et examiné un échantillon de 30 dossiers de demande d'aide.

Les travaux d'audit se sont déroulés de mai 2025 à mars 2026. La période couverte par nos travaux s'étend du 1^{er} avril 2019 au 30 novembre 2025. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Portrait des infrastructures municipales d'eau en 2024

Type d'infrastructures	Description	Quantité	Valeur de remplacement des infrastructures (G\$)	Valeur de remplacement des infrastructures à risque élevé et très élevé (G\$)
Conduites d'eau potable	Conduites d'alimentation et de distribution d'eau potable	44 559 km	57,7	5,8
Conduites d'eaux usées	Conduites gravitaires de collecte et d'interception des eaux usées et conduites de refoulement des eaux usées	36 746 km	61,0	7,8
Conduites d'eaux pluviales	Conduites de collecte des eaux pluviales	19 755 km	33,6	2,1
Ouvrages d'eau potable	Installations de production d'eau potable, postes de gestion de pression et de chloration, et réservoirs d'eau potable	4 500 ouvrages	16,9	1,9
Ouvrages d'eaux usées et pluviales	Installations de traitement, postes de pompage et ouvrages de rétention	5 982 ouvrages	19,3	1,7
Total			188,5¹	19,3
Chaussées au-dessus des conduites	Routes, ruelles et voies de desserte au-dessus des conduites souterraines	41 255 km	79,1	29,7

1. Ce montant inclut le coût de reconstruction de la tranchée au-dessus des conduites.

Source : CERIU.

Rôles et responsabilités du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Les principales responsabilités du MAMH quant aux infrastructures municipales d'eau sont issues de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*.

Cette loi confère au MAMH la responsabilité de veiller à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens. À cette fin, le MAMH doit notamment :

- s'assurer que l'administration municipale gère sainement les deniers publics et voit au bien-être des personnes dans les limites de sa compétence ;
- surveiller l'administration et l'exécution des lois concernant le système municipal ;
- aider et soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions ;
- conseiller le gouvernement, les ministères et les organismes publics et, le cas échéant, leur faire des recommandations sur toute question concernant leurs activités lorsque celles-ci ont une incidence dans le domaine municipal ;
- exécuter ou faire exécuter des recherches, des études ou des analyses concernant le domaine municipal.

De plus, le MAMH a notamment pour mission de susciter et de soutenir l'essor économique et social de la métropole. À cet égard, il élabore et propose au gouvernement des orientations et des politiques favorables à l'épanouissement de la métropole et supervise leur réalisation. Plus précisément, entre autres :

- il peut convenir, avec les ministères et les organismes concernés, de modalités de collaboration pour faciliter l'élaboration et la réalisation de ces orientations et politiques ;
- il apporte, aux conditions qu'il détermine, son soutien financier à la réalisation d'actions visant le développement et la promotion de la métropole.

Quant aux régions, le MAMH a pour mission de soutenir le développement régional dans une perspective de prise en charge de ce développement par les collectivités locales et régionales. À cette fin, les fonctions et pouvoirs du ministre consistent notamment à :

- élaborer, coordonner et mettre en œuvre, en collaboration avec tout autre ministère concerné, des stratégies de développement régional et des programmes d'aide concernant notamment les municipalités ou territoires présentant des problématiques particulières ;
- être responsable, en concertation avec les instances locales et régionales reconnues, des sommes qu'il peut leur confier et administrer en outre les autres sommes qui lui sont confiées afin d'assurer l'exécution de tout projet de développement local et régional ;
- apporter, aux conditions qu'il détermine dans le cadre des orientations et politiques gouvernementales, un soutien financier ou technique à la réalisation d'actions visant le développement local et régional.

Ordre de priorité des travaux admissibles au programme TECQ 2024-2028

Ordre de priorité ¹	Exemples de travaux admissibles
1. Les travaux d'installation, de mise aux normes et de mise à niveau des équipements et ouvrages d'eau potable et d'assainissement des eaux	■ Recherche en eau souterraine ■ Travaux de construction, d'agrandissement, de remplacement ou de rénovation d'infrastructures de captage, d'alimentation, d'emménagement, de traitement ou de distribution d'eau potable ainsi que ses composantes (ex. : prise d'eau brute, puits, réservoir, usine de traitement, conduite de distribution) ■ Travaux visant à régler un problème d'esthétique de l'eau potable ■ Mise aux normes de l'eau potable d'un réseau d'aqueduc municipal ■ Travaux de construction, d'agrandissement, de remplacement ou de rénovation d'infrastructures d'interception, de traitement ou de collecte d'eaux usées et pluviales ainsi que ses composantes (ex. : conduite de collecte, poste de pompage, usine de traitement, ouvrage de contrôle de débordement) ■ Assainissement des eaux d'un réseau d'égout municipal ■ Renouvellement de conduites associé à une mise aux normes des installations de traitement des eaux usées ■ Remplacement d'infrastructures désuètes ■ Ajout ou remplacement d'un émissaire pluvial
2. Les études et les activités qui visent à améliorer la connaissance des infrastructures municipales	■ Élaboration ou mise à jour du Plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout ainsi que des chaussées ■ Études et activités visant un plan de gestion des actifs en eau (PGA-eau) et des bâtiments municipaux ■ Études et activités requises dans le cadre de la stratégie québécoise d'économie d'eau potable ■ Élaboration d'un plan de gestion des débordements d'eaux usées visant à déterminer les travaux requis pour régler un problème de débordement existant
3. Les travaux de renouvellement de conduites d'eau potable et d'eaux usées.	■ Remplacement et restauration des conduites d'eau indiquées dans le plan d'intervention pour le renouvellement des conduites avec une classe d'interventions intégrées D ■ Séparation d'un égout unitaire recommandé dans le plan d'intervention
4. Les travaux de résilience aux changements climatiques, de voirie locale, sur les infrastructures liées à la gestion des matières résiduelles, d'amélioration énergétique des bâtiments municipaux, sur les infrastructures municipales à vocation culturelle, communautaire, municipale, sportive, de loisir et touristique.	■ Travaux de verdissement urbain visant à réduire les surfaces minéralisées (ex. : surfaces asphaltées) ■ Travaux de captage, d'infiltration ou de drainage vert des eaux de pluie (ex. : noues végétalisées, pavés drainants) ■ Travaux de chaussée ■ Amélioration de la sécurité routière ■ Travaux de construction, d'agrandissement, de remplacement ou de rénovation d'infrastructures de recyclage ou de gestion des déchets ■ Travaux de construction, d'agrandissement, de remplacement ou de rénovation visant les infrastructures municipales (ex. : hôtel de ville, garage municipal) et les infrastructures à vocation culturelle, communautaire, municipale, sportive, de loisirs et touristique (ex. : bibliothèques, centres sportifs, cours municipales).

1. Une municipalité doit respecter l'ordre de priorité établi pour 80 % de son enveloppe. Avant de procéder à des travaux de priorité 4, la municipalité doit démontrer qu'elle n'a plus de travaux de priorités 1 à 3 à réaliser.

Source : MAMH.

Objectifs et résultats de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025

Thème	Objectifs ¹	Indicateur	Résultats en 2023
Gestion de l'utilisation de l'eau potable	Pour l'ensemble du Québec : réduire de 20 % la quantité d'eau distribuée par personne comparativement à 2015.	Taux de réduction de la quantité d'eau distribuée par personne par jour comparativement à 2015	19 %
	Pour l'ensemble du Québec et chaque municipalité : atteindre un niveau de fuites modéré, soit un indice de fuites dans les infrastructures inférieur à 4.	Indice de fuites dans les infrastructures ²	5,4
	Pour l'ensemble des municipalités : atteindre une consommation égale ou inférieure à la moyenne ontarienne ³ ou canadienne ⁴ .	Consommation d'eau résidentielle	245 litres par personne par jour
Gestion du coût des services d'eau	Pour l'ensemble du Québec et chaque municipalité : assurer le maintien des actifs de l'eau et le rattrapage du déficit d'entretien.	Pourcentage des investissements par rapport aux besoins d'investissement	s. o.

1. Les objectifs de la stratégie ont été établis pour l'ensemble du Québec ou spécifiquement pour chaque municipalité, ou sont partagés.

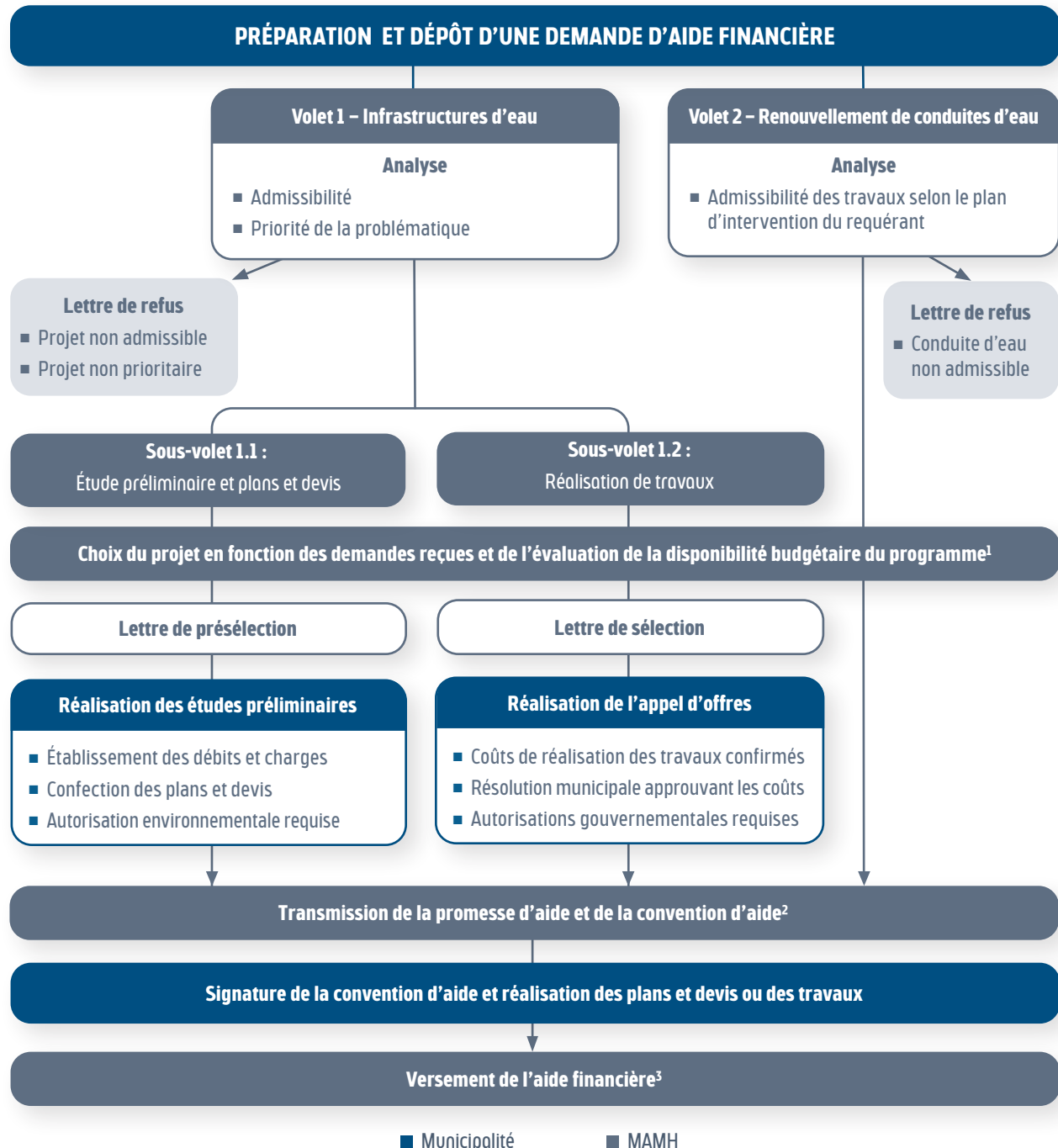
2. Il s'agit du ratio entre les pertes d'eau réelles dans un réseau et celles qui correspondent aux pertes minimales théoriques qui y sont rattachées.

3. La moyenne ontarienne était de 184 litres par personne par jour en 2017.

4. La moyenne canadienne était de 220 litres par personne par jour en 2017.

Source : MAMH.

Processus de traitement d'une demande d'aide financière pour le PRIMEAU 2023



1. Le MAMH se réserve le droit de limiter ou de retarder ses engagements financiers dans le cadre du programme, afin de tenir compte de la disponibilité budgétaire. Un projet peut être transféré dans un autre programme d'aide financière, par exemple dans le programme TECQ 2024-2028.

2. Dans le cadre du sous-volet 1.2 et du volet 2, la convention d'aide financière est transmise au bénéficiaire seulement lorsque celui-ci a octroyé un contrat de construction.

3. La municipalité qui a complété l'étude préliminaire et les plans et devis pour le sous-volet 1.1 peut préparer une demande d'aide financière au sous-volet 1.2 pour la réalisation des travaux.

