



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2014

Fonds vert : gestion et aide financière

Ministère du Développement durable, de l'Environnement,
de la Faune et des Parcs
Ministère des Transports du Québec
Ministère de la Santé et des Services sociaux

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le Québec a mis sur pied le Fonds vert en juin 2006, dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*. Le Fonds vise, entre autres, à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable.

Depuis sa création en 2006, 2,1 milliards de dollars perçus par le gouvernement y ont été versés.

Nous voulions dans un premier temps nous assurer que le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) a mis en place un cadre de gestion permettant d'assurer l'atteinte des objectifs du Fonds vert. Dans un deuxième temps, nous voulions vérifier si le MDDEFP, le ministère des Transports du Québec (MTQ) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), en tant que ministères responsables de programmes financés au moyen du Fonds vert, gèrent les ressources mises à leur disposition avec efficacité et efficacité.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant le Fonds vert.

Le MDDEFP n'a pas mis en place de cadre de gestion axée sur les résultats. Cela aurait favorisé l'évaluation de l'apport du Fonds vert au développement durable. Le ministère n'a pas déterminé d'objectifs propres au Fonds vert pour certains secteurs d'activité, ce qui rend difficile l'orientation des actions et l'évaluation des résultats.

L'information que le MDDEFP rend publique concernant le Fonds vert est éparse et incomplète. La page du site Internet consacrée au Fonds vert ne contient pratiquement pas d'information. Par ailleurs, dans le rapport annuel de gestion du ministère et les documents d'information sectorielle publiés, la présentation des résultats n'est pas toujours mise en lien avec les ressources investies par le Fonds vert. Il est donc difficile d'avoir une image des résultats obtenus.

Le MDDEFP, le MTQ et le MSSS ont accordé de l'aide financière à certains projets sans lancer d'appel de propositions et sans avoir recours à des critères précis pour les évaluer. Lorsque des ministères choisissent des projets sans préalablement faire d'appel de propositions ou sans envisager d'autres bénéficiaires, il existe un risque d'iniquité. L'absence de critères d'évaluation précis ne permet pas non plus de s'assurer de la sélection des meilleurs projets.

Le MDDEFP, le MTQ et le MSSS ont fixé des objectifs quant aux projets pour lesquels ils ont accordé de l'aide financière. Toutefois, les objectifs pour certains projets du MDDEFP et du MTQ ne sont ni précis ni mesurables. De plus, le suivi des projets des trois ministères comporte des lacunes. Lorsqu'il n'y a pas d'objectifs précis et mesurables ni de suivi adéquat, il est difficile d'apprécier les résultats et de contrôler l'efficacité de l'utilisation des sommes provenant du Fonds vert.

Le MDDEFP et le MTQ ne suivent pas périodiquement les résultats obtenus pour certains des programmes relatifs au Fonds vert. De plus, le MDDEFP ne procède pas à des évaluations de programme lorsque c'est nécessaire. Le MDDEFP et le MTQ n'ont pas fixé d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour certains de leurs programmes, et n'effectuent pas toujours le suivi du degré d'atteinte de ceux qu'ils ont fixés. Or, s'il n'y a pas d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats ni d'évaluation périodique de leur atteinte, il est difficile d'apprécier l'efficacité et l'efficacité avec laquelle ces programmes sont gérés.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MDDEFP, du MTQ et du MSSS. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

- 1** Mettre en place un cadre de gestion qui permet d'évaluer l'apport du Fonds vert au développement durable, notamment en :
 - déterminant des objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats et en effectuant un suivi de leur atteinte ;
 - diffusant l'information importante relative au Fonds vert, dont celle concernant son fonctionnement, les objectifs et les programmes qui y sont liés, ses revenus, ses dépenses ainsi que ses résultats.
- 8** S'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert.

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, au ministère des Transports du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 2** Procéder par appel de propositions et utiliser des critères précis pour évaluer les projets, les prioriser et les sélectionner ; en cas de dérogation, consigner dans le dossier les justifications suffisantes pour soutenir les choix effectués.
- 3** Définir les dépenses qui sont admissibles en tant que frais d'administration que les bénéficiaires peuvent réclamer au Fonds vert et les limites y afférentes.

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs et au ministère des Transports du Québec

- 5** Fixer des objectifs précis et mesurables pour chacun des projets financés au moyen du Fonds vert, évaluer périodiquement les résultats obtenus et prendre des mesures correctives afin que la situation soit redressée, s'il y a lieu.
- 6** Fixer des objectifs précis et mesurables, axés sur les résultats, pour chacun des programmes financés par l'intermédiaire du Fonds vert et évaluer périodiquement leur atteinte.
- 7** Procéder à des évaluations de programme ou achever celles en cours et prendre des mesures correctives, lorsque c'est nécessaire.

Recommandation au ministère des Transports du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 4** S'assurer que les ententes prises avec les bénéficiaires permettent leur résiliation et le recouvrement de l'aide financière accordée lorsqu'elles ne sont pas respectées.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de la vérification	12
2.1 Gestion du Fonds vert	12
Gestion stratégique	
Diffusion de l'information	
Recommandation	
2.2 Gestion des programmes financés par le Fonds vert	16
Aide financière	
Évaluation des résultats relatifs aux programmes	
Recommandations	
Commentaires des entités vérifiées	25
Annexes et sigles	29

Le nom des entités était à jour en date du 22 avril 2014.

Équipe

Caroline Rivard
Directrice de vérification
Ousmane Fall
Roberto Grondin
Francis Michaud
Carl Touzin
Anne Turcotte
Philippe Valentine
Christian Villeneuve

1 Mise en contexte

1 Le gouvernement du Québec a créé le Fonds vert en juin 2006, dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*. Selon la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, le Fonds « vise, entre autres, à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental ». La gestion du Fonds vert a été confiée au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP).

2 Plus de 2,1 milliards de dollars de revenus ont été versés au Fonds vert de 2006 à 2013, lesquels proviennent notamment de nouvelles redevances déterminées par la réglementation. Selon les évaluations du ministère, les revenus du Fonds vert et les activités qui y sont liées pourraient s'accroître considérablement au cours des prochaines années, principalement grâce aux recettes attendues à la suite de l'instauration du marché du carbone. En effet, le gouvernement estime que ce marché générera, de 2013 à 2020, des revenus de 2,7 milliards de dollars qui seront versés dans le Fonds vert. Étant donné que la période de perception de la redevance sur les carburants et les combustibles fossiles a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2014, le budget du plan d'action sur les changements climatiques afférent à cette période est de plus de 3 milliards de dollars.

3 Le Fonds vert est un fonds spécial en vertu de la *Loi sur l'administration financière*. Pour un ministère, l'un des avantages de ce type de fonds est de conserver les soldes non dépensés en fin d'année, contrairement aux crédits habituels pour lesquels une autorisation en ce sens doit être obtenue annuellement. Il est à noter que certaines améliorations devraient être apportées à l'information présentée dans le *Budget des fonds spéciaux* afin de faciliter le contrôle parlementaire. Le chapitre 4 du rapport du Vérificateur général portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes pour 2013-2014 traite de ces améliorations.

4 L'importance du Fonds vert en tant que levier financier pour le développement durable, l'expectative de revenus encore plus substantiels pour les années à venir ainsi que la dispersion de l'information et l'absence de certains renseignements auxquelles font face les parlementaires dans l'exercice de leur contrôle sur les activités liées aux fonds spéciaux ont motivé le commissaire au développement durable à effectuer une vérification de ce fonds. Il a voulu notamment s'assurer que les mesures de gestion adéquates sont mises en œuvre.

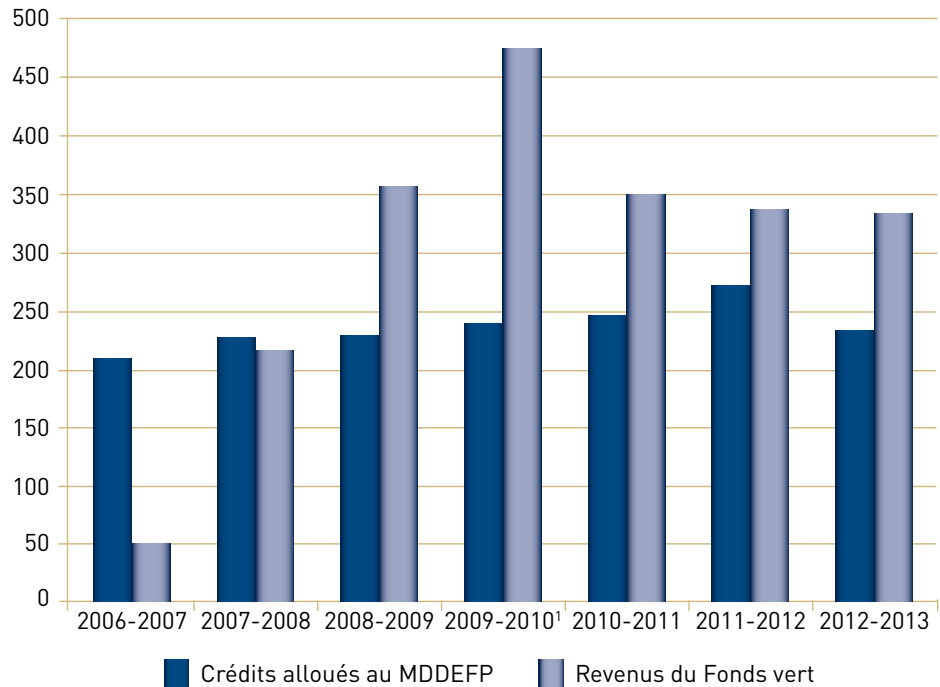
Activités et ressources financières

5 Le Fonds vert recueille des revenus relatifs à six secteurs d'activité. Ces sommes servent à la réalisation de programmes dans le secteur pour lequel elles ont été collectées. Nous présentons ci-dessous ces secteurs et nous les décrivons plus en détail dans l'annexe 2.

Changements climatiques	Redevances sur les carburants et combustibles fossiles servant à financer des programmes de réduction ou d'évitement de gaz à effet de serre et des programmes d'adaptation aux changements climatiques
Matières résiduelles	Redevances affectées au financement de programmes permettant notamment de réduire le volume de matières à éliminer
Autorisations environnementales	Tarifification des services d'analyse du ministère en lien, par exemple, avec les autorisations, les approbations ou les certificats délivrés par celui-ci conformément aux lois et règlements en vigueur
Barrages	Compensation financière reçue du gouvernement du Canada afin d'assumer les coûts relatifs à trois barrages qui lui appartenaient auparavant
Eau	Redevances liées à l'utilisation d'un volume d'eau supérieur au seuil déterminé, en vue de servir au financement de mesures assurant la gouvernance de l'eau
Autres activités	Revenus désignés comme devant être versés dans le Fonds vert, qui peuvent financer des activités que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions

6 D'importantes sommes sont versées annuellement dans le Fonds vert : par exemple, pour l'année 2012-2013, elles se sont élevées à 339 millions de dollars. À titre comparatif, ces sommes sont plus importantes que les crédits alloués au MDDEFP, qui en assure la gestion (figure 1).

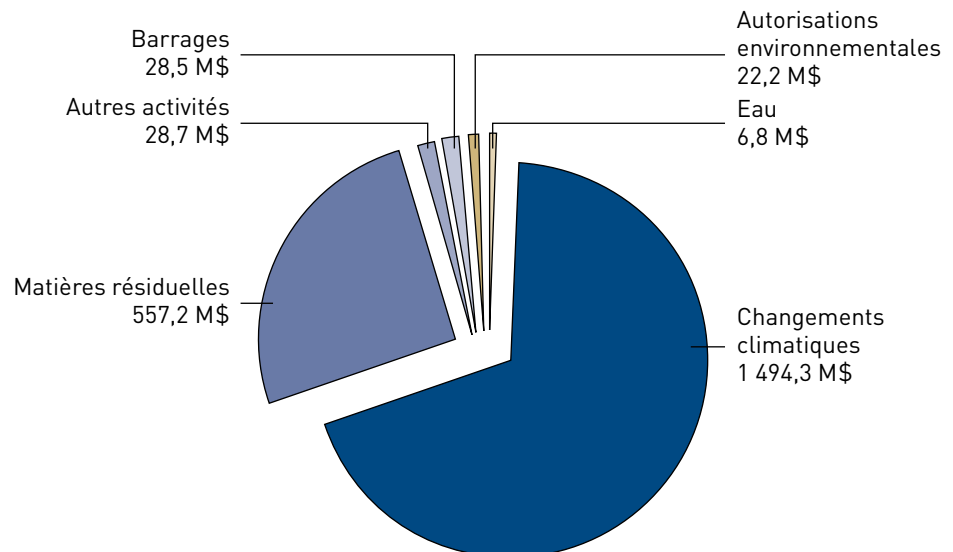
Figure 1 Crédits alloués au ministère et revenus du Fonds vert
(en millions de dollars)



1. En 2009-2010, près de 200 millions de dollars ont été constatés dans les revenus du Fonds vert concernant un transfert de 350 millions accordés par le gouvernement fédéral en 2007.

7 La figure 2 présente les revenus du Fonds vert jusqu'en mars 2013 par secteur d'activité.

Figure 2 Revenus du Fonds vert par secteur d'activité (de juin 2006 à mars 2013)



8 Au 31 mars 2013, environ 75 % des revenus du Fonds vert avaient été utilisés et il subsistait un solde de près de 500 millions de dollars. Le tableau 1 présente les résultats par secteur d'activité.

Tableau 1 Résultats de juin 2006 à mars 2013 (en millions de dollars)

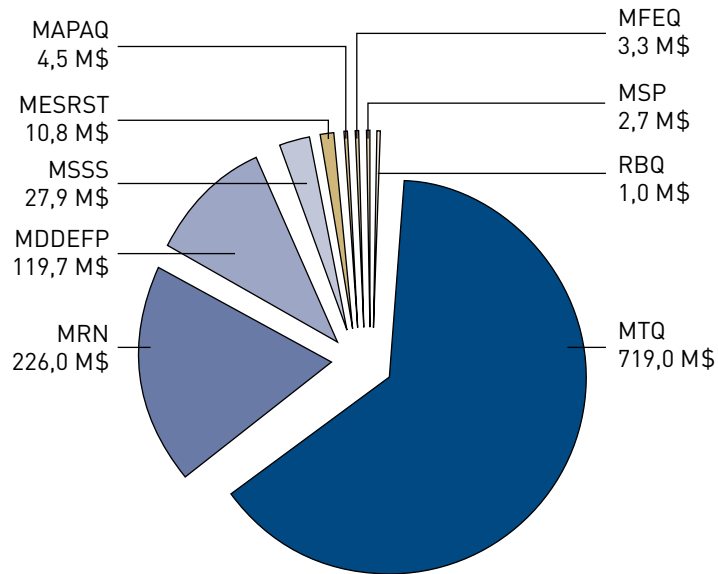
	Changements climatiques	Matières résiduelles	Autorisations environnementales	Barrages	Eau	Autres activités	Total
Revenus	1 494,3	557,2	22,2	28,5	6,8	28,7	2 137,7
Dépenses	1 114,9	480,0	22,2	6,5	0,7	14,8	1 639,1
Solde au 31 mars 2013	379,4	77,2	-	22,0	6,1	13,9	498,6

9 Même s'il est le gestionnaire désigné du Fonds vert, le MDDEFP n'est pas le seul ministère à mettre en œuvre des programmes au moyen des sommes qui s'y trouvent.

10 D'une part, dans le secteur des changements climatiques, la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* accorde au MDDEFP le pouvoir de conclure des ententes avec d'autres ministères. Ces derniers peuvent ainsi utiliser les sommes contenues dans le Fonds pour réaliser des activités qui permettent de mener à bien des mesures incluses dans les plans pluriannuels sur les changements climatiques.

11 De juin 2006 à mars 2013, neuf ministères et organismes gouvernementaux ont dépensé des sommes totalisant 1,1 milliard de dollars provenant du Fonds vert pour effectuer des activités se rapportant aux changements climatiques. La figure 3 présente la répartition des sommes entre ces entités.

Figure 3 Répartition des dépenses à l'égard des changements climatiques (de juin 2006 à mars 2013)¹



1. À la suite de la création de nouveaux ministères et des modifications dans la répartition des responsabilités gouvernementales, les activités pour lesquelles l'ancien ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation était responsable selon le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques ont été prises en charge par le MFEQ et le MESRST.

MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MESRST	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie
MFEQ	Ministère des Finances et de l'Économie
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ	Ministère des Transports du Québec
RBQ	Régie du bâtiment du Québec

12 D'autre part, dans le secteur des matières résiduelles, le MDDEFP a conclu une entente avec RECYC-QUÉBEC afin que cette dernière mette en œuvre certaines actions mentionnées dans la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*. Ces actions s'ajoutent aux interventions du ministère. Ainsi, 55 millions de dollars provenant du Fonds vert ont été attribués à RECYC-QUÉBEC.

13 Les interventions dans les autres secteurs d'activité (autorisations environnementales, barrages, eau et autres activités) relèvent uniquement du MDDEFP.

Réglementation

14 Outre la *Loi sur le développement durable* qui doit être prise en compte par l'ensemble de l'**Administration**, trois lois touchent directement la conduite des activités liées au Fonds vert : la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur la Régie de l'énergie*. L'annexe 3 présente plus d'information sur les liens entre ces lois et le Fonds vert.

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

Rôles et responsabilités

15 La présente vérification a été effectuée auprès du MDDEFP, du MTQ et du MSSS. Voici leurs principaux rôles et responsabilités, d'après notamment la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* et les ententes conclues par le MDDEFP.

MDDEFP	En tant que gestionnaire : <ul style="list-style-type: none">▪ il doit assurer la gestion du Fonds vert, ce qui implique notamment de fixer des objectifs et de rendre compte des résultats obtenus ;▪ il peut conclure des ententes avec des ministères ou organismes afin de leur permettre de porter au débit du Fonds les sommes nécessaires pour la mise en œuvre de mesures comprises dans le plan d'action sur les changements climatiques.
MDDEFP, MTQ et MSSS	En tant qu'utilisateurs, ils doivent : <ul style="list-style-type: none">▪ mettre en œuvre les programmes financés par le Fonds vert dont ils ont la responsabilité, afin d'atteindre les objectifs fixés ;▪ respecter les budgets attribués ;▪ rendre compte de l'utilisation des sommes provenant du Fonds vert.

16 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

17 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit la gestion du Fonds vert et la gestion des programmes qu'il finance.

2.1 Gestion du Fonds vert

18 En tant que gestionnaire, le MDDEFP doit planifier, diriger et contrôler les activités relatives au Fonds vert en vue d'obtenir les résultats recherchés en termes d'apport au développement durable au Québec.

19 L'importance des sommes constituant le Fonds vert requiert que sa gestion soit axée sur les résultats, conformément à la *Loi sur l'administration publique*. Une gestion de ce type exige notamment la détermination d'objectifs précis et mesurables, de cibles et d'indicateurs, ainsi que l'évaluation des résultats et une reddition de comptes.

20 Pour d'autres fonds comparables au Fonds vert, de tels éléments ont été établis. Par exemple, le Fonds municipal vert, sous la responsabilité de la Fédération canadienne des municipalités, est doté non seulement d'objectifs axés sur les résultats, mais aussi d'indicateurs afin d'évaluer les résultats obtenus. Ces résultats sont publiés dans son rapport annuel.

21 Le MDDEFP n'a pas mis en place de cadre de gestion axée sur les résultats, ce qui aurait favorisé l'évaluation de l'apport du Fonds vert au développement durable.

Gestion stratégique

22 La *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* indique que le Fonds vert est affecté au financement de mesures ou de programmes que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions. À ce titre, le Fonds s'ajoute au financement habituel du MDDEFP et peut servir à mener de nouvelles activités ainsi que des activités que le ministère accomplissait auparavant au moyen de ses crédits habituels.

23 Le MDDEFP n'a pas déterminé d'objectifs propres au Fonds vert pour certains secteurs d'activité.

24 S'il n'y a pas d'exercice particulier de réflexion et de planification, l'établissement de la stratégie et des priorités d'intervention se rapportant au Fonds vert peut se faire lors de la planification stratégique du MDDEFP. Or, depuis la création du Fonds vert, les plans stratégiques du ministère n'y font aucune référence. On ne sait donc pas précisément ce que le MDDEFP a prévu faire avec ces nouveaux revenus ou quelles mesures il a voulu bonifier.

25 Le ministère a plus que doublé ses entrées de fonds depuis l'exercice 2008-2009 au moyen du Fonds vert. Par conséquent, l'importance des montants en cause aurait requis, à tout le moins, que des objectifs propres à chacun des secteurs d'activité soient déterminés à l'égard de l'utilisation des sommes.

26 Pour le secteur relatif aux changements climatiques, le MDDEFP a produit un plan d'action particulier pour la période 2006-2012 et y a alloué un budget de 1,5 milliard de dollars, lequel a été financé à 100 % par le Fonds vert. Le ministère avait fixé dans ce plan un objectif précis et mesurable concernant la réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Le plan 2013-2020, doté d'un budget de plus de 3 milliards de dollars, est également assorti d'un objectif précis et mesurable à cet égard. Cet objectif est présenté comme un moyen d'atteindre l'objectif global du gouvernement. Quant à l'adaptation aux changements climatiques, malgré l'importance des actions à mettre en œuvre dans ce domaine, les deux plans d'action ainsi que la première stratégie gouvernementale en la matière publiée en 2012 ne présentent pas d'objectifs précis. Ainsi, dans le plan 2006-2012, la volonté énoncée est de protéger la population ainsi que de surveiller et de protéger l'environnement, alors que les mesures visent, par exemple, à « réaliser diverses évaluations et recherches » ou encore à « consolider les réseaux de surveillance ». Pour la période 2013-2020, le plan et la stratégie visent à augmenter la résilience de la société québécoise à l'égard des changements climatiques. Ces documents présentent d'autres priorités et objectifs, mais ces derniers ne sont pas plus précis.

27 Au regard des matières résiduelles, la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*, qui couvrait la période 1998-2008, a été remplacée en 2011, soit cinq ans après la mise en place du Fonds vert. Des objectifs associés à la nouvelle politique, dont certains étaient déjà présents dans celle de 1998-2008, sont précis et mesurables. Cependant, il n'est pas possible de déterminer les objectifs se rapportant spécifiquement aux redevances versées au Fonds vert, et ce, malgré l'importance des sommes, c'est-à-dire 557 millions de dollars depuis juin 2006. Les objectifs inscrits dans cette politique tiennent compte des activités du ministère et des interventions financées par le Fonds vert, mais on ne peut cerner la plus-value apportée par les investissements liés à ce fonds.

28 Pour le secteur de l'eau, des objectifs ont été déterminés dans la *Politique nationale de l'eau*, mais cette dernière n'a pas été mise à jour depuis 2002, donc bien avant la création du Fonds vert. Nous avons déjà fait état de lacunes par rapport au cadre de gestion de l'eau dans le chapitre 3 du *Rapport du commissaire au développement durable* pour l'année 2012-2013.

29 Pourtant, tant pour le secteur des matières résiduelles que pour celui de l'eau, des consultations publiques ont été menées auprès des parties prenantes et des comités ont été mis en place afin, notamment, de déterminer les priorités et de conseiller le ministre sur les enjeux afférents.

30 La gestion des autorisations environnementales et des barrages fait partie des responsabilités habituelles du MDDEFP. Les activités du Fonds vert s'y rapportant s'inscrivent donc dans la continuité des activités que le ministère devait accomplir avant la création du Fonds. Il n'y a pas d'objectifs précis

concernant le Fonds pour ces secteurs d'activité. C'est le cas également pour le secteur relatif aux autres activités, car les programmes et les projets qui sont financés sont disparates et ils n'ont pas d'objectif commun.

31 Le fait qu'il n'y a pas de stratégie d'ensemble pour le Fonds vert ni d'objectifs précis et mesurables propres à chacun des secteurs d'activité rend difficiles l'orientation des actions et l'évaluation des résultats, notamment au regard de l'apport du Fonds vert au développement durable.

Diffusion de l'information

32 Il est essentiel que le MDDEFP fasse preuve d'une grande transparence à l'égard des activités relatives au Fonds vert. En effet, les redevances recueillies pour financer le Fonds vert sont importantes, le nombre d'intervenants et de programmes soutenus par le Fonds est élevé et le MDDEFP dispose de latitude pour le choix des activités à financer. La transparence est un principe fondamental de la *Loi sur l'administration publique* et elle est nécessaire pour appliquer des principes définis dans la *Loi sur le développement durable*. Ainsi, l'information relative à la constitution du Fonds vert, à sa structure, à ses mesures, à sa gestion et à ses programmes, de même qu'à ses objectifs et à ses résultats doit être facilement accessible.

33 L'information que le MDDEFP rend publique concernant le Fonds vert est éparse, incomplète et ne permet pas d'apprécier l'apport du Fonds au développement durable.

34 Le site Internet du ministère ne contient qu'une seule page consacrée au Fonds vert et l'information qu'elle présente est très pauvre. Elle se limite à mentionner la finalité du Fonds vert, comme elle est inscrite dans la loi, et à préciser que les mesures figurant dans le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques sont financées par le Fonds vert et que ce dernier est principalement constitué des redevances sur l'élimination des matières résiduelles et de la redevance sur les carburants et les combustibles fossiles.

35 Il aurait été pertinent et utile que cette page contienne les éléments suivants : description des secteurs d'activité relatifs au Fonds vert et des programmes disponibles ; recensement des sources de revenus et des dépenses des secteurs ; nom des ministères et des organismes qui utilisent des sommes provenant du Fonds ainsi que nom des partenaires ; information sur les résultats obtenus. Les sites Internet d'autres fonds faisant partie du domaine du développement durable offrent plus d'information et présentent, avec des liens clairs et directs, des données pertinentes à l'intention de l'ensemble du public et des parties prenantes. L'annexe 4 compare l'information disponible pour ces fonds avec celle fournie pour le Fonds vert.

36 Par ailleurs, dans son rapport annuel de gestion, le MDDEFP indique le montant annuel des revenus et des dépenses de chacun des secteurs d'activité relatifs au Fonds vert. Toutefois, il ne précise pas les excédents cumulés. Ce rapport fait également référence aux redevances qui constituent les revenus pour le secteur des changements climatiques et celui des matières résiduelles. Cependant, la présentation des résultats n'est pas mise en lien avec les ressources investies par l'intermédiaire du Fonds vert.

37 Le ministère publie également des documents d'information sectorielle concernant le Fonds vert. Ainsi, les bilans annuels portant sur le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques expliquent que les sommes servant à financer les mesures contenues dans le plan proviennent du Fonds vert. Le commissaire au développement durable a signalé dans le chapitre 2 de son rapport 2011-2012 que ces bilans annuels étaient incomplets, notamment au chapitre des ressources financières investies et des résultats obtenus. Le bilan annuel publié après ce rapport montre cependant des améliorations au regard de ces deux aspects.

38 Pour la gestion des matières résiduelles, quatre bilans portant sur la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles* ont été publiés depuis la mise en place du Fonds vert, mais ils ne font aucune référence à ce dernier. Un autre bilan a été produit en 2010; celui-ci est lié à la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination des matières résiduelles. Le bilan signale que ces redevances sont déposées dans le Fonds vert et fait état de la réduction de la quantité de matières résiduelles.

39 Pour les autres secteurs d'activité, il n'existe aucune reddition de comptes formelle relativement au Fonds vert.

40 D'autre part, le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014* portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes précise dans le chapitre 4 que l'information fournie aux parlementaires dans le *Budget des fonds spéciaux* devrait être bonifiée. En effet, malgré les **modifications législatives** expliquées dans le chapitre cité ci-dessus, la dispersion de l'information et l'absence de certains renseignements rendent difficile le contrôle parlementaire. Par exemple, les documents officiels utilisés pour informer les parlementaires ne fournissent pas suffisamment d'information sur les sources de revenus ni ne détaillent les dépenses et les investissements des fonds spéciaux. De même, aucune information sur les engagements contractuels n'est présentée pour les fonds spéciaux. Il est donc impossible de savoir si des surplus sont disponibles pour de nouveaux projets.

À la suite de modifications législatives apportées à la *Loi sur l'administration financière*, les fonds spéciaux sont soumis depuis avril 2012 au contrôle parlementaire.

41 En somme, il est très difficile pour les citoyens, les parlementaires et les autres parties prenantes d'avoir une image complète concernant le Fonds vert, y compris des usages qui en sont faits et des résultats obtenus, qu'ils soient généraux ou sectoriels.

Recommandation

42 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

1 Mettre en place un cadre de gestion qui permet d'évaluer l'apport du Fonds vert au développement durable, notamment en :

- déterminant des objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats et en effectuant un suivi de leur atteinte ;
- diffusant l'information importante relative au Fonds vert, dont celle concernant son fonctionnement, les objectifs et les programmes qui y sont liés, ses revenus, ses dépenses ainsi que ses résultats.

2.2 Gestion des programmes financés par le Fonds vert

43 Le Fonds vert finance des programmes liés à chacun des six secteurs d'activité énumérés dans la figure 2. Le MDDEFP est responsable de la gestion de plusieurs programmes et certains sont confiés, en vertu d'ententes, à d'autres ministères.

44 Nous avons vérifié des programmes d'attribution d'aide financière sous la responsabilité du MDDEFP, du MTQ et du MSSS. Nos travaux ont porté sur la sélection des projets, l'établissement d'objectifs à leur égard et leur suivi. Nous avons également évalué si ces ministères ont mis en place des mesures favorisant l'efficacité et l'efficacé pour la gestion des sommes mises à leur disposition.

Aide financière

45 Une saine gestion des programmes d'aide financière exige que l'on sélectionne efficacement et équitablement les projets pour lesquels l'aide sera accordée. À cette fin, les ministères responsables de programmes doivent déterminer des critères d'admissibilité et d'attribution de l'aide, faire des appels de propositions et fournir l'information nécessaire aux bénéficiaires potentiels. Ils doivent également évaluer, prioriser et sélectionner les projets sur la base de critères préétablis afin d'être en mesure de retenir les projets qui contribuent davantage à l'atteinte des objectifs des programmes et de favoriser ainsi une meilleure efficacité.

46 Une fois les projets sélectionnés, il faut fixer des objectifs précis et mesurables pour chacun. Enfin, un suivi rigoureux doit être fait, notamment par rapport aux coûts, aux frais d'administration, à l'avancement des travaux et aux résultats, et des mesures correctives doivent être appliquées, lorsque c'est nécessaire.

Sélection des projets

47 Le MDDEFP, le MTQ et le MSSS ont sélectionné certains projets sans faire d'appel de propositions et sans avoir recours à des critères précis et évaluables objectivement.

48 Nous avons vérifié 11 projets au MSSS. Pour l'un de ces projets, le ministère a accordé de l'aide financière sans lancer d'appel de propositions. Nous avons pu établir que cette situation n'est pas unique et qu'il s'est engagé à verser de l'aide financière totalisant 6 millions de dollars pour 32 projets sans procéder à des appels de propositions. Ces projets touchent entre autres des recherches sur l'adaptation aux changements climatiques. De plus, la sélection de ces projets repose sur des critères imprécis et il n'y a pas de barème d'évaluation rattaché à ces derniers. Par exemple, l'un des critères utilisés par le MSSS est l'utilité et la pertinence du projet soumis par rapport au plan d'action sur les changements climatiques ; toutefois, le ministère n'a pas défini ce qu'il entend par utilité et pertinence.

49 Parmi les 10 autres projets vérifiés au MSSS, 9 concernent la lutte aux îlots de chaleur urbains. Le ministère a sélectionné ces projets en observant les saines pratiques de gestion en la matière. Il a établi des critères de sélection, procédé à des appels de propositions, transmis l'information aux bénéficiaires potentiels et évalué, priorisé et sélectionné les projets en fonction des critères retenus. Pour le dernier projet vérifié, un projet d'adaptation des bâtiments publics aux changements climatiques, les saines pratiques quant à la sélection de projets ont été observées, sauf pour la transmission de l'information aux bénéficiaires potentiels qui n'a pu être démontrée. L'aide financière accordée à la suite de ces appels de propositions représente 14 millions de dollars, soit près de la moitié du budget alloué à ce ministère par l'intermédiaire du Fonds vert.

50 Au MDDEFP, à l'égard de deux des six programmes pour lesquels des projets ont été vérifiés, l'aide n'est pas allouée selon les bonnes pratiques. Ainsi, l'aide, qui représente 34 millions de dollars, est attribuée sans qu'il y ait d'appel de propositions. De plus, il n'y a aucun critère de sélection pour l'un de ces deux programmes. Pour l'autre, des critères existent, mais la moitié d'entre eux ne sont pas précis. De plus, pour les dossiers portant sur les projets vérifiés de ce dernier programme, les documents ne contiennent pas d'analyse particulière de ces critères.

51 Pour quatre des cinq programmes ayant fait l'objet de nos travaux au MTQ, les critères d'admissibilité des projets sont définis, l'information est disponible pour les bénéficiaires potentiels, des appels publics de propositions ont été lancés et l'acceptation des projets est faite en fonction des critères d'admissibilité. Toutefois, pour deux de ces quatre programmes, la priorisation et la sélection des projets comportent des lacunes. Pour un programme, le MTQ n'évalue pas toujours les propositions selon les critères d'évaluation déterminés

et il n’y a pas de barème permettant une évaluation objective. Pour l’autre, les critères d’évaluation ne sont pas clairement définis et les dossiers ne contiennent pas toujours d’analyse à ce sujet. Enfin, pour le cinquième programme sélectionné, nous avons vérifié un seul projet : le ministère a attribué une aide financière de 5 millions de dollars à un organisme afin qu’il exerce notamment une vigie relative aux autobus électriques. Pour ce projet, il n’y a pas eu d’appel de propositions ni d’évaluation selon des critères de sélection. Or, dans le dossier, il n’y a rien qui démontre qu’il n’existait qu’un seul bénéficiaire apte à réaliser le projet.

52 Lorsque les ministères choisissent des projets sans préalablement faire d’appel de propositions ou, à tout le moins, sans envisager d’autres bénéficiaires, il existe un risque d’iniquité. En effet, des organismes qui ont des projets équivalant à ceux retenus ignorent qu’ils peuvent obtenir du financement ; par conséquent, ils ne présentent pas leur projet au ministère et risquent de ne pas pouvoir le mettre en place. De plus, d’autres organismes que ceux ayant reçu une aide financière seraient peut-être capables d’atteindre les mêmes objectifs à des coûts moindres.

Établissement d’objectifs et suivi des projets

53 L’attribution d’une aide financière doit donner lieu à des résultats concrets. Il est essentiel que des objectifs précis soient fixés pour chacun des projets financés au moyen du Fonds vert. De même, un suivi rigoureux des projets doit être effectué par les ministères qui en sont responsables.

54 Les trois ministères ont fixé des objectifs quant aux projets pour lesquels ils ont accordé de l’aide financière. Toutefois, les objectifs pour certains projets du MDDEFP et du MTQ ne sont ni précis ni mesurables. De plus, le suivi des projets des trois ministères comporte des lacunes.

Objectifs établis pour les projets

55 À part le MSSS, le MDDEFP et le MTQ n’ont pas établi d’objectifs précis et mesurables pour des projets vérifiés auxquels ils ont attribué une aide financière. Voici les détails.

	Projets sans objectifs précis et mesurables
MDDEFP	4 sur 16 (25%), soit 17,8 millions de dollars sur 43,1 millions (41 %)
MTQ	5 sur 21 (24%), soit 5,4 millions de dollars sur 81,9 millions (7%)
MSSS	Aucun

56 De plus, les objectifs établis pour chacun des projets ne sont pas toujours liés aux effets attendus ; on s’attarde plutôt aux moyens à prendre. Par exemple, l’un des objectifs d’un projet est d’accroître de 20 % le nombre d’ateliers

présentés sur le cyclisme et d'en offrir 65 dans le milieu de travail. Cet objectif est précis et mesurable, mais il ne permet pas de mesurer l'effet attendu, soit le changement de comportement par rapport à l'utilisation des modes de transport autres que l'automobile.

57 Lorsqu'il n'y a pas d'objectifs précis et mesurables, il est difficile d'apprécier les résultats obtenus et de contrôler l'efficacité de l'utilisation des fonds attribués.

Suivi des résultats relatifs aux projets

58 D'une part, une fois les projets acceptés et entrepris, les trois ministères en font un suivi opérationnel : ils s'assurent que les sommes sont versées en fonction des termes de l'entente et que les documents demandés sont reçus.

59 La seule exception concerne le suivi que fait le MTQ d'un projet visant notamment à assurer une vigie relative aux autobus électriques, d'une valeur de 5 millions de dollars. En effet, les rapports fournis annuellement à titre de reddition de comptes par le bénéficiaire ne permettent pas de savoir si l'organisme utilise les sommes allouées en conformité avec les clauses de l'entente. Le MTQ a quand même fait les versements de l'aide financière prévus dans l'entente.

60 D'autre part, pour deux programmes, l'un du MDDEFP et l'autre du MTQ, le suivi des projets que les deux ministères ont fait a permis de relever des écarts entre ce qui a été convenu avec les bénéficiaires et ce qui a été effectivement réalisé. Malgré cela, les ministères n'ont pas demandé aux bénéficiaires de mettre en place les mesures correctives appropriées.

61 Pour le premier de ces programmes, qui est sous la responsabilité du MDDEFP, il y a trois projets pour lesquels la cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre n'est pas atteinte. Les écarts sont expliqués par les bénéficiaires et analysés par le ministère. Une partie de ces écarts s'explique par un changement dans la méthode de calcul employée depuis l'acceptation des projets, mais aussi par d'autres facteurs. Or, l'impact de chacun des facteurs n'a pas été déterminé par les bénéficiaires et le MDDEFP n'a pas demandé d'information additionnelle à cet égard. Sans cette information, le ministère se prive de la possibilité d'intervenir auprès des bénéficiaires lorsque c'est nécessaire, afin de les inciter à accomplir des actions pour favoriser l'atteinte de leur cible initiale et, par le fait même, l'atteinte de la cible du programme.

62 Pour le second de ces programmes, qui relève du MTQ, les bénéficiaires demandent et reçoivent annuellement une aide financière. Les modalités du programme spécifient que, lorsqu'il y a un surplus pour une année financière, celui-ci doit être réinvesti au cours des années suivantes. Malgré cette exigence, plus du tiers des bénéficiaires, soit une vingtaine, ont eu des surplus, et ce, pour au moins quatre ans depuis le début du programme en 2007. De fait, ces bénéficiaires ont cumulé des surplus importants, qui ont totalisé près de 2,5 millions de dollars au 31 décembre 2012 (dernières données disponibles lors de nos travaux).

63 Enfin, au MDDEFP, toutes les ententes relatives aux projets vérifiés ont des clauses de résiliation et de recouvrement, ce qui n'est pas toujours le cas dans les deux autres ministères. Au MTQ, les ententes conclues avec les bénéficiaires ne comportent pas de clauses de résiliation et de recouvrement pour 15 des 21 projets vérifiés. Au MSSS, nous avons trouvé au moins 12 projets dans cette situation. L'absence de telles clauses rendrait difficile l'obtention de remboursements, si la situation le nécessitait.

Frais d'administration des bénéficiaires

64 Pour des programmes vérifiés, les ministères n'ont pas défini les dépenses admissibles comme frais d'administration que les bénéficiaires peuvent réclamer, ni précisé les limites y afférentes.

65 Le MSSS a spécifié, lors de deux appels de propositions pour des projets concernant la lutte aux îlots de chaleur, qu'un maximum de 15 % du montant total demandé serait accordé pour des frais d'administration. Quant au MDDEFP, il a précisé que les frais d'administration n'étaient pas admissibles pour un des programmes. Au MTQ, les frais d'administration ne font pas partie de la liste des frais admissibles selon les modalités de l'un des programmes. Les ministères n'ont apporté aucune précision pour les autres programmes vérifiés.

66 Concernant certains projets pour lesquels l'analyse des frais d'administration aurait été pertinente, les ministères nous ont affirmé avoir discuté de ces frais avec les bénéficiaires. Or, les dossiers portant sur les projets vérifiés au MTQ et au MSSS contiennent rarement de l'information à ce sujet ; au MDDEFP, deux des cinq dossiers pour lesquels une analyse des frais d'administration aurait été pertinente ne contiennent pas d'information à cet égard. De plus, l'examen des frais d'administration liés aux projets vérifiés montre de grandes variations. De fait, la proportion de ces frais par rapport au total de l'aide financière accordée varie de 0 à 31 %. Des taux élevés, supérieurs à 20 %, ont été relevés pour trois projets du MTQ et un du MDDEFP.

67 Nos travaux d'étalonnage montrent par exemple que, pour un autre fonds relatif au domaine du développement durable, le site Internet présente les coûts admissibles et ceux non admissibles, y compris les frais d'administration, par type de projets.

68 L'absence de contrôle sur les frais d'administration entraîne un risque que des organismes subventionnés réclament des frais d'administration qui ne sont pas raisonnables ou justifiés.

Évaluation des résultats relatifs aux programmes

69 Afin d'assurer une saine gestion des programmes relatifs au Fonds vert, le ministère responsable de chaque programme est tenu de déterminer des objectifs, des cibles et des indicateurs. De plus, les résultats obtenus doivent être suivis périodiquement au moyen des indicateurs et être comparés aux cibles fixées initialement. Des évaluations de programme doivent être également réalisées afin d'apprécier à la fois la pertinence des programmes, l'efficacité avec laquelle les objectifs sont poursuivis, l'efficacité des moyens mis en place ainsi que l'impact de ces programmes.

70 Contrairement au MSSS, le MDDEFP et le MTQ ne suivent pas périodiquement les résultats obtenus pour certains des programmes relatifs au Fonds vert. Le MDDEFP ne procède pas non plus à des évaluations de programme lorsque c'est nécessaire. De plus, il n'effectue pas de contrôle concernant les frais d'administration qui peuvent être imputés au Fonds pour la gestion des programmes.

Suivi périodique des résultats

71 Comme le montre le tableau 2, les ministères n'ont pas fixé d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour certains des programmes sous leur responsabilité. De plus, ils n'effectuent pas nécessairement toujours le suivi de l'atteinte des objectifs.

Tableau 2 Portrait du suivi des résultats

		Programmes vérifiés		
		N ^{bre}	Objectifs précis et mesurables axés sur les résultats	Suivi des résultats
MDDEFP	Changements climatiques	6	2	2
	Matières résiduelles	1	1	1
	Autres activités	2	–	–
Sous-total		9	3	3
MTQ	Changements climatiques	5	3	2
MSSS	Changements climatiques	6	–	6 ¹
Total		20	6	11

1. Bien que le MSSS n'ait pas déterminé d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour ses programmes, les évaluations de programme décrites dans la section suivante de ce rapport lui ont permis d'effectuer un suivi périodique suffisant des résultats obtenus.

72 De fait, des six programmes du MDDEFP que nous avons vérifiés relativement aux changements climatiques, seulement deux ont des objectifs précis et mesurables axés sur les résultats. Pour ces deux programmes, un suivi des résultats obtenus a été effectué.

73 Par ailleurs, le MDDEFP, pour tous les programmes de ce secteur d'activité (administrés par son ministère ou par d'autres entités), demande de recevoir des fiches l'informant du degré d'atteinte des objectifs et des cibles. Cependant, le commissaire au développement durable a fait état dans le chapitre 2 de son rapport du printemps 2012 que les fiches ne contenaient pas toujours l'information nécessaire pour apprécier ces éléments. Bien que le MDDEFP ait enclenché un processus d'amélioration à cet égard, les lacunes relevées à l'époque sont toujours présentes. Par exemple, des fiches servant au suivi de mesures pour lesquelles il y a une cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre ne contiennent aucun résultat à ce sujet ni d'explication justifiant cette absence.

74 Dans le secteur des matières résiduelles, le programme du MDDEFP que nous avons vérifié vise à réduire la quantité de matières résiduelles destinées à l'élimination et, par conséquent, à prolonger la durée de vie des lieux d'enfouissement et à diminuer la pollution découlant de l'élimination des matières résiduelles. Des objectifs relatifs à la quantité de matières résiduelles éliminées, lesquels sont axés sur les résultats, ont été définis et leur atteinte évaluée, mais le ministère ne mesure pas l'impact réel du programme sur la durée de vie des lieux d'enfouissement et sur la pollution. Certes, la réduction des matières résiduelles a un effet sur ces aspects, mais il est essentiel d'en mesurer l'incidence réelle.

75 Enfin, pour les autres activités relatives au Fonds vert également sous la responsabilité du MDDEFP, nous avons vérifié deux programmes : aucun n'était assorti d'objectifs axés sur les résultats ni même d'objectifs portant sur le volume désiré d'activités.

76 Au MTQ, sur les cinq programmes vérifiés dans le secteur des changements climatiques, trois ont des objectifs axés sur les résultats, mais seulement deux de ces trois programmes ont fait l'objet d'un suivi. Pour l'un des deux programmes, les cibles ont été définies en termes d'augmentation de l'offre de services et de hausse de l'achalandage dans les transports en commun. Bien qu'il s'agisse de cibles pertinentes, le ministère aurait dû en définir d'autres, notamment des cibles portant sur les bénéfices environnementaux recherchés au regard de la réduction d'émissions de gaz à effet de serre, par exemple l'augmentation du pourcentage d'utilisateurs des transports en commun.

77 De son côté, le MSSS ne s'est pas doté d'objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour tous les programmes dont il a la responsabilité, mais les évaluations de programme qu'il a réalisées (voir la section suivante) lui ont permis d'effectuer un suivi périodique suffisant des résultats obtenus.

Évaluation de programme

78 On s'attend à ce qu'il y ait des évaluations périodiques à tout le moins pour les **programmes importants**, surtout lorsque ceux-ci sont en place depuis plusieurs années.

Un programme est important non seulement à cause des ressources qui lui sont allouées, mais également en raison de son impact sur les bénéficiaires ou de ses retombées pour la société. Il peut s'agir, par exemple, de l'amélioration de la santé ou de l'obtention d'un niveau de scolarité plus élevé, dont la valeur ne s'exprime pas nécessairement en termes financiers.

79 Pour le secteur des changements climatiques, le MSSS et le MTQ répondent à nos attentes. En effet, le MSSS a mené deux évaluations intermédiaires de programme (2008-2010 et 2010-2011) et une évaluation à la fin de la mise en œuvre des programmes ; ces évaluations portent sur tous les programmes sous sa responsabilité. Pour sa part, le MTQ a terminé l'évaluation de l'un des cinq programmes vérifiés alors que l'évaluation est en cours pour les quatre autres programmes. Cependant, malgré le **nombre élevé de programmes** sous sa responsabilité dans le secteur des changements climatiques, le MDDEFP n'a procédé à aucune évaluation de programme depuis la mise en place du Fonds vert.

Le nombre de programmes liés au plan d'action sur les changements climatiques 2006-2012 est élevé : en effet, les 26 mesures comprises dans le plan comportent chacune plusieurs programmes et volets.

80 Quant aux matières résiduelles, le MDDEFP a publié en 2010 un bilan relatif à la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination des matières résiduelles. À cette occasion, le ministère a évalué si l'objectif quant à la réduction des quantités de matières résiduelles destinées à l'élimination a été atteint ; toutefois, comme nous l'avons mentionné pour le suivi fait par le MDDEFP sur le sujet, il n'y a pas eu de mesure relative à la prolongation de la durée de vie des lieux d'enfouissement et à la diminution de la pollution qui en découlent.

81 Pour les secteurs relatifs à l'eau, aux barrages et aux autorisations environnementales, le MDDEFP n'a pas fait non plus d'évaluation de programme. Toutefois, il en a réalisé une dans le secteur lié aux autres activités se rapportant au Fonds vert.

82 Enfin, le MDDEFP, en tant que gestionnaire du Fonds vert, ne s'assure pas que de telles évaluations sont réalisées par les ministères avec lesquels il a des ententes pour l'utilisation des sommes de ce fonds.

83 Or, sans des objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour les programmes ni d'évaluation de leur atteinte, il est difficile, voire impossible, de savoir si ces programmes sont gérés efficacement.

Frais d'administration

84 Pour les frais d'administration, les ententes signées avec les autres ministères et organismes responsables de réaliser des activités relatives au plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques prévoient que des limites quant à ces frais doivent être convenues entre les signataires. Le MDDEFP n'a cependant pas fixé de telles limites. Aucune directive n'a non plus été fournie à ces ministères ni aux directions du MDDEFP à cet égard, pas plus qu'il n'y a de contrôles pour s'assurer que les frais d'administration imputés au Fonds vert sont pertinents et raisonnables.

85 Nous n'avons pas trouvé de frais non liés à la finalité du Fonds vert lors de notre examen des frais que les ministères vérifiés ont imputés jusqu'à maintenant à celui-ci. Or, s'il n'y a pas de balises ni de contrôles a posteriori, il existe un risque que des frais d'administration imputés au Fonds vert ne soient pas justifiés.

Recommandations

86 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, au ministère des Transports du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux.

- 2 Procéder par appel de propositions et utiliser des critères précis pour évaluer les projets, les prioriser et les sélectionner ; en cas de dérogation, consigner dans le dossier les justifications suffisantes pour soutenir les choix effectués.**
- 3 Définir les dépenses qui sont admissibles en tant que frais d'administration que les bénéficiaires peuvent réclamer au Fonds vert et les limites y afférentes.**

87 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Transports du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux.

- 4 S'assurer que les ententes prises avec les bénéficiaires permettent leur résiliation et le recouvrement de l'aide financière accordée lorsqu'elles ne sont pas respectées.**

88 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs et au ministère des Transports du Québec.

- 5 Fixer des objectifs précis et mesurables pour chacun des projets financés au moyen du Fonds vert, évaluer périodiquement les résultats obtenus et prendre des mesures correctives afin que la situation soit redressée, s'il y a lieu.**
- 6 Fixer des objectifs précis et mesurables, axés sur les résultats, pour chacun des programmes financés par l'intermédiaire du Fonds vert et évaluer périodiquement leur atteinte.**
- 7 Procéder à des évaluations de programme ou achever celles en cours et prendre des mesures correctives, lorsque c'est nécessaire.**

89 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

- 8 S'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert.**

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

«Le ministère adhère à l'ensemble des recommandations énoncées par le Vérificateur général en ce qui a trait à la gestion du Fonds vert.

«Ainsi, en réponse à ces recommandations, le ministère entend mettre en place un cadre de gestion qui permettra de regrouper les objectifs des différents programmes liés au Fonds vert afin de présenter un portrait intégré de ses interventions et d'améliorer notamment la divulgation d'information relative au Fonds vert auprès de la population.

«Souscrivant aux meilleures pratiques en gestion gouvernementale, le ministère améliorera ses façons de faire dans le but de formaliser davantage les processus de suivi et de mise en œuvre des activités liées au Fonds vert et de s'assurer d'une reddition de comptes plus complète permettant de mieux évaluer l'atteinte des objectifs visés.

«Concernant la fixation des objectifs des programmes et des projets financés par le Fonds vert, le ministère rappelle que 95 % des ressources financières liées au Fonds vert concernent la lutte contre les changements climatiques et la gestion des matières résiduelles. Ces activités reposent sur des plans d'action adoptés par le gouvernement et comportant des objectifs publics précis et mesurables qui font déjà l'objet d'une reddition de comptes spécifique. À cet effet, le ministère produit des bilans annuels pour le plan d'action sur les changements climatiques (PACC) et, prochainement, un bilan de mi-parcours concernant le plan d'action sur la gestion des matières résiduelles. De plus, le ministère est déjà engagé dans une démarche d'amélioration continue de ses processus. Par exemple, le ministère entend réévaluer et réaffirmer périodiquement les règles applicables aux ministères concernés par le PACC 2013-2020. Dans ce contexte, de nouvelles exigences relatives au choix des indicateurs de suivi, priorisant lorsque possible ceux qui rendent compte de l'impact des actions, et à la détermination des objectifs de réduction d'émissions de GES [gaz à effet de serre] ont été intégrés aux nouvelles ententes administratives. De même, de concert avec le ministère, RECYC-QUÉBEC procède actuellement à la révision de ses programmes d'aide financière.

« Ainsi, le ministère veillera à définir plus précisément les objectifs des activités liées au Fonds vert de manière à mieux évaluer l'atteinte des résultats. Les écarts identifiés entre les résultats atteints et ceux anticipés seront identifiés lors de ces exercices et des mesures correctives pourront être appliquées lorsque opportun. Ces efforts permettront de mieux prioriser les projets et initiatives porteuses en lien avec les objectifs. Toutefois, mentionnons que le ministère ne juge pas souhaitable de procéder toujours par appel de propositions, notamment dans certains cas précis lorsque que des organismes ont des expertises uniques ou que des initiatives porteuses sont proposées par le milieu. En effet, le dossier des changements climatiques et, plus globalement, de la protection de l'environnement passe notamment par le développement des technologies propres et l'innovation; cette réalité exige parfois une analyse au cas par cas.

« Le ministère est doté d'un processus de contrôle des revenus et dépenses, notamment en ce qui concerne les frais d'administration imputés au Fonds vert. À cet effet, le résultat de l'examen des frais administratifs par le Vérificateur général démontre que le ministère a toujours imputé ces frais en lien avec la finalité du Fonds vert. Rappelons que le ministère encadre ces frais notamment par l'application de cadres normatifs ou par entente avec les bénéficiaires, organismes et ministères. Le ministère entend toutefois répondre aux recommandations du Vérificateur général pour mieux définir les critères et les balises des frais administratifs par notamment la mise en place d'un cadre de gestion.

« Le ministère a déjà commencé à préciser et à accroître ses exigences et le contrôle relatifs aux frais admissibles pour la gestion des actions du PACC 2013-2020. Ces exigences sont énoncées dans les ententes administratives conclues avec les dix ministères et partenaires.

« Enfin, notons que la nouvelle directive du Conseil du trésor, que le ministère est à mettre en œuvre, permettra d'améliorer l'évaluation de programme et de renforcer ainsi les saines pratiques de gestion et la gestion axée sur les résultats. »

Commentaires du ministère des Transports du Québec

« Le ministère adhère à l'ensemble des recommandations du commissaire au développement durable, dans une perspective d'amélioration continue par rapport à ce qu'il faisait déjà dans le cadre du plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques (PACC 2006-2012) tel que le mentionne le rapport.

« Pour la deuxième recommandation, le ministère est d'accord pour l'approche par appel de propositions. Toutefois, cette approche pourrait être moins pertinente dans certains cas. Dans le cas de la subvention accordée pour effectuer la vigie relative aux autobus électriques, le ministère est d'avis que l'absence d'appel de propositions était justifiée par le fait que le bénéficiaire regroupe l'ensemble des neuf sociétés de transport urbain du Québec offrant des services dans les six régions métropolitaines du Québec. Une vigie technologique est essentielle

pour planifier et inciter les sociétés de transport à intégrer des autobus électriques dans leur parc. Le ministère entend toutefois bonifier le contenu des dossiers advenant que de telles situations se présentent à nouveau.

« Pour la troisième recommandation, il y aura maintenant une mention à l'effet que les dépenses administratives reconnues ne peuvent excéder 15 % des coûts des projets.

« Le ministère entend intensifier ses efforts, entrepris dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action précédent, en matière de reddition de comptes. En mars 2014, il a signé avec le MDDEFP, conformément à l'article 15.4.3 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, une entente administrative relative à la mise en œuvre du plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC 2013-2020). L'entente indique les obligations du MTQ, notamment en matière de reddition de comptes. À cet effet, il doit, entre autres choses, pour chacune des actions du PACC 2013-2020 sous sa responsabilité, élaborer un objectif de réduction ou d'évitement d'émissions de GES [gaz à effet de serre] au 31 mars 2017 lorsqu'applicable et des indicateurs spécifiques, en privilégiant des indicateurs de résultats, pour suivre, mesurer et rendre compte des résultats et des progrès réalisés. Le ministère prendra toutefois en compte la disponibilité et le coût d'acquisition des données pour choisir les moyens de mesure des résultats.

« Par ailleurs, le ministère effectuera le suivi de ses programmes de réduction des émissions de GES et ses mesures en adaptation aux impacts des changements climatiques mis en œuvre dans le cadre du PACC 2013-2020 dans son rapport annuel de gestion, puisqu'ils constituent des indicateurs spécifiques dans son plan stratégique 2013-2015. Le ministère entend bonifier l'information fournie au rapport annuel.

« Selon les programmes, le ministère collige et diffuse déjà diverses informations sur l'atteinte des objectifs dans son rapport annuel de gestion.

« Le ministère, conformément à l'entente administrative, s'est assuré que les modalités de ses programmes mis en œuvre dans le cadre du PACC 2013-2020 prévoient la possibilité de réduire ou d'annuler ou d'exiger le remboursement des sommes versées en cas de non-respect des conditions du programme en question. De plus, pour l'année 2014, le ministère a introduit une bonification prévoyant qu'un remboursement doit être fait si un surplus n'est pas réinvesti au cours des années suivantes. Pour l'instant, les modalités ont été rendues publiques et prévoient le remboursement des sommes versées en cas de non-respect des conditions du programme. Le programme est d'une durée d'un an. Un chantier sur le financement aura lieu à court terme. Le ministre pourra alors fixer une période de remboursement suite à l'utilisation des surplus.

« Puisque les programmes mis en œuvre dans le cadre du PACC 2013-2020 se terminent avant ou le 31 mars 2017, le ministère entend utiliser les résultats des évaluations en cours afin de bonifier les prochains. Le ministère évaluera l'ensemble des programmes du PACC 2013-2020 sous sa responsabilité. »

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits de l'exercice qui a été nécessaire à la production du rapport. Ceci nous a permis de consolider nos actions et de mettre en place des mesures additionnelles de vérification, afin d'assurer une gestion plus efficiente de nos ressources dans le cadre du plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Secteurs d'activité

Annexe 3 Réglementation

Annexe 4 Information diffusée sur le site Internet de fonds liés au développement durable

Sigles

MDDEFP Ministère du Développement durable,
de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux

MTQ Ministère des Transports du Québec

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes de saine gestion et des pratiques reconnues en matière d'attribution d'aide financière. Ils se fondent également sur la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, sur la *Loi sur le développement durable*, sur la *Loi sur la qualité de l'environnement* ainsi que sur les ententes administratives signées entre le MDDEFP et les entités concernées. Les travaux de vérification 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 des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
Vérifier si le MDDEFP a mis en place les mécanismes de gestion permettant d'assurer l'atteinte des objectifs du Fonds vert.	<p>Le MDDEFP :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ a traduit la finalité du Fonds vert en objectifs précis et mesurables ; ■ s'est assuré de la participation des parties prenantes dans la détermination des objectifs ; ■ a clairement défini les rôles et responsabilités des parties prenantes ; ■ justifie et contrôle les frais administratifs relatifs à la gestion du Fonds vert ; ■ suit et apprécie périodiquement les résultats par rapport aux objectifs fixés et s'assure que les correctifs sont apportés, si nécessaire ; ■ rend compte des activités et des résultats relativement au Fonds vert.
Vérifier que le MDDEFP, le MTQ et le MSSS, en tant que responsables de mesures et de programmes financés par le Fonds vert, gèrent les ressources mises à leur disposition avec efficacité et efficacité.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Chaque ministère responsable de l'attribution des sommes provenant du Fonds vert : <ul style="list-style-type: none"> – détermine des critères d'admissibilité et d'attribution de l'aide financière ; – fournit l'information nécessaire aux bénéficiaires potentiels ; – évalue, priorise et sélectionne les projets sur la base de ces critères ; – dans le respect de la réglementation, attribue l'aide et conclut, avec chaque bénéficiaire, une entente qui précise les modalités et les conditions d'utilisation de l'aide financière, de même que les résultats attendus ; – s'assure que les ressources allouées aux bénéficiaires sont gérées avec un souci d'efficacité et d'efficacité, qu'elles servent aux fins auxquelles elles sont destinées et que les conditions d'attribution sont respectées ; – met en œuvre des mesures visant à faire corriger par les bénéficiaires les situations non conformes ou à recouvrer les sommes utilisées indûment. ■ Les ministères rendent compte de l'utilisation des sommes provenant du Fonds vert. ■ Les ministères évaluent périodiquement le degré d'atteinte des objectifs des programmes. ■ Les frais administratifs des ministères relatifs à la gestion des programmes sont justifiés et contrôlés.

Portée des travaux

La présente vérification porte sur la mise en place d'un cadre de gestion pour le Fonds vert et sur la gestion efficace et efficiente des ressources qui y sont affectées. Cette vérification a été réalisée auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, du ministère des Transports du Québec et du ministère de la Santé et des Services sociaux ; ce dernier a délégué la gestion des programmes dont il est responsable à l'Institut national de santé publique du Québec.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de ces entités et nous avons analysé des documents se rapportant au Fonds vert pour la période allant de l'élaboration du Fonds vert, soit en 2005, jusqu'en 2013. Nous avons aussi procédé à l'analyse des dossiers relatifs à l'aide financière provenant du Fonds vert que les trois ministères vérifiés ont attribuée : 48 projets ont été sélectionnés parmi les dossiers pour lesquels il y a eu un versement d'aide financière d'avril 2009 à mars 2013.

Les ministères vérifiés ont été choisis entre autres afin d'obtenir une diversité quant à l'importance des sommes qu'ils versent pour les activités financées par le Fonds vert. Les programmes d'aide financière et les projets retenus pour nos travaux l'ont été notamment en raison du risque de non-conformité qu'ils présentent, des objectifs qui y sont liés et de l'importance du budget qui leur est alloué. Les travaux de vérification se sont déroulés d'octobre 2012 à novembre 2013.

Annexe 2 Secteurs d'activité

Changements climatiques

Les plans d'action sur les changements climatiques s'articulent autour de deux grands objectifs : la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux changements climatiques.

La mise en œuvre des programmes associés au plan d'action 2006-2012 s'appuie sur un budget de plus de 1,5 milliard de dollars provenant entièrement du Fonds vert ; en moyenne 200 millions viennent, chaque année depuis 2007, d'une redevance sur les carburants et les combustibles fossiles. En 2007, 350 millions de dollars relatifs à un transfert du gouvernement fédéral ont également été attribués au Fonds.

Pour sa part, le plan d'action 2013-2020, adopté en 2012, repose sur un budget estimé à plus de 3 milliards de dollars. De ce montant, environ 500 millions proviendraient de la redevance sur les carburants et les combustibles fossiles et 2,7 milliards, de la mise en place du marché du carbone.

Les actions sectorielles visant la réduction ou l'évitement des émissions de gaz à effet de serre au Québec touchent entre autres l'énergie, les transports, le monde municipal, les matières résiduelles, le secteur industriel, l'agriculture, la sensibilisation du public ainsi que la recherche portant sur les technologies dites vertes et leur déploiement. Quant aux actions visant l'adaptation aux changements climatiques, elles portent sur la santé et la sécurité publique, l'environnement, les ressources naturelles et le territoire. Ces actions sont réalisées soit par des ministères, soit par l'intermédiaire d'aide financière versée à des bénéficiaires pour la réalisation de projets.

Depuis 2006, les revenus relatifs à ce secteur s'élèvent à 1,5 milliard de dollars et les dépenses, à 1,1 milliard, ce qui a laissé un excédent de 0,4 milliard au 31 mars 2013.

Matières résiduelles

Le Québec a instauré deux redevances qui sont perçues auprès des exploitants de lieux d'élimination des matières résiduelles ; il veut ainsi appliquer des mesures permettant de réduire le volume de matières à éliminer et soutenir financièrement les municipalités dans la mise en place de systèmes de gestion de leurs matières résiduelles.

Plus particulièrement, la première redevance encaissée dans le Fonds vert depuis 2006 est affectée aux activités de gestion des matières résiduelles. Ainsi, 85 % des sommes recueillies sont remises aux municipalités sous forme d'aide financière pour favoriser la mise en œuvre de leur plan respectif de gestion des matières résiduelles. Le solde (15 % de la redevance) finance des activités que le MDDEFP réalise en lien avec la gestion des matières résiduelles.

La deuxième redevance est versée dans le Fonds vert pour la période d'octobre 2010 à décembre 2023. Le tiers de celle-ci est redistribué aux municipalités sous forme d'aide financière et doit aussi servir à la mise en œuvre de leur plan de gestion des matières résiduelles. Le solde, soit les deux tiers de la redevance perçue, contribue à financer la réalisation du premier plan d'action quinquennal qui accompagne la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*, laquelle comprend le Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage ainsi que certains programmes de RECYC-QUÉBEC.

En tout, 480 des 557 millions de dollars perçus à ce jour ont été dépensés ; l'excédent était donc de 77 millions dans ce secteur d'activité au 31 mars 2013.

Autorisations environnementales

Le MDDEFP peut déterminer les frais exigibles pour une demande concernant la délivrance, le renouvellement ou la modification d'une autorisation, d'une approbation, d'un certificat, d'un permis, d'une attestation ou d'une permission prévus dans la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* ou dans un règlement adopté pour son application. Une telle tarification repose sur le principe de l'utilisateur-payeur et vise à assurer une participation juste des utilisateurs au financement des biens et services qu'ils obtiennent du ministère. Les sommes ainsi perçues sont versées depuis 2008 dans le Fonds vert et doivent être utilisées pour couvrir des dépenses reliées aux activités faisant l'objet de cette tarification.

Les dépenses inscrites dans le Fonds vert pour ce secteur d'activité s'élevaient à 22,2 millions de dollars au 31 mars 2013, ce qui représente la totalité des revenus perçus.

Barrages

Lors de la signature en 2007 d'une entente entre le gouvernement du Canada et celui du Québec, trois barrages ainsi que des actifs connexes à ces derniers ont été cédés au Québec. Il s'agit des barrages des Quinze, Kipawa et Laniel. Cette entente a donné lieu au paiement par le gouvernement du Canada d'une compensation financière de 44 millions de dollars, laquelle a été versée dans le Fonds vert. La compensation doit servir à assumer les coûts d'exploitation, d'entretien et de réparation de ces trois barrages sur une période de 20 ans.

Au 31 mars 2013, le gouvernement du Québec avait constaté 28,5 millions de dollars dans les revenus et 6,5 millions dans les dépenses, ce qui a créé un excédent de 22 millions dans les états financiers. Les 15,5 millions qui restent de la compensation financière seront constatés dans les revenus au cours des années suivantes, dans le respect des normes comptables en vigueur.

Eau

Le *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau* impose une redevance à toute personne dont l'activité entraîne l'utilisation d'un volume d'eau moyen de 75 m³ ou plus par jour, peu importe que cette eau soit puisée directement à la source ou qu'elle provienne d'un réseau d'aqueduc. La redevance est déterminée en fonction des habitudes de consommation d'eau selon des catégories définies. L'obligation de payer une redevance pour l'utilisation de l'eau s'est appliquée à compter de l'année 2011 et la déclaration annuelle ainsi que le paiement de la redevance pour cette année devaient être transmis au plus tard le 31 mars 2012. Les montants sont déposés dans le Fonds vert. Ils doivent servir au financement de mesures que le ministre peut prendre pour assurer la gouvernance de l'eau.

Environ 10% des sommes recueillies ont été dépensées, ce qui a laissé un excédent cumulé de 6,1 millions de dollars dans le solde du Fonds vert au 31 mars 2013.

Autres activités

Les autres activités liées au Fonds vert sont financées par des sources de revenus différentes, notamment celles-ci :

- des ententes conclues avec le gouvernement fédéral dans différents domaines (réseau hydrométrique, réseau climatologique, secteur des pâtes et papiers, etc.);
- des dons ;
- des sanctions administratives pécuniaires ;
- des amendes ;
- des intérêts.

Les revenus découlant des ententes conclues avec le gouvernement fédéral doivent servir à couvrir des dépenses engagées pour la réalisation des travaux prévus dans ces ententes. Par contre, il n'y a aucune exigence de cet ordre quant à l'affectation des autres sommes ; ainsi, selon la loi, elles font partie des ressources susceptibles de financer des mesures ou des programmes que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions.

Environ la moitié des sommes ont été dépensées en date du 31 mars 2013, soit 14,8 millions de dollars, ce qui laisse un surplus de 13,9 millions pour ce secteur d'activité.

Annexe 3 Réglementation

Loi sur le développement durable

Cette loi, qui date de 2006, 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.

La réalisation du virage nécessaire s'appuie en grande partie sur la prise en compte des 16 principes qui sont inscrits dans la loi, dont plusieurs ont un lien étroit avec le financement de programmes liés au Fonds vert.

Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

La loi expose l'objet du Fonds vert, indique la provenance des sommes qui sont portées à son crédit et spécifie certaines des activités auxquelles sont destinées ces ressources.

Elle accorde également au ministre le pouvoir de conclure des ententes avec d'autres ministères afin qu'ils puissent porter des sommes au débit du Fonds pour la mise en œuvre de mesures que comporte le plan d'action pluriannuel sur les changements climatiques.

Loi sur la qualité de l'environnement

Cette loi a pour objet de préserver la qualité de l'environnement, de promouvoir son assainissement et de prévenir sa détérioration.

Certains règlements adoptés en vertu de cette loi ont une incidence sur la gestion et les ressources financières du Fonds vert, dont le *Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles* et le *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*.

Loi sur la Régie de l'énergie

En vertu de la loi, le *Règlement relatif à la redevance annuelle au Fonds vert* établit le taux, la méthode de calcul et les modalités de paiement de la redevance annuelle versée dans le Fonds par les distributeurs de carburants et de combustibles fossiles.

Annexe 4 Information diffusée sur le site Internet de fonds liés au développement durable

	Fonds municipal vert (Canada – Fédération canadienne des municipalités)	Climate Change and Emissions Management Fund (Alberta – Climate Change and Emissions Management Corporation)	Fonds de réserve forestier (Ontario – Ministère des Richesses naturelles)	Fonds en fiducie pour l'environnement (Nouveau-Brunswick – Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux)	Fonds vert (Québec – MDDEFP)¹
Finalité du fonds	√	√	√	√	√
Objectif(s) du fonds	√	√	√	√	
Principales sources de financement	√		√	√	√
Programmes financés	√	√	√	√	
Procédures de demande d'aide financière	√	√	√	√	
Critères d'admissibilité	√	√	√	√	
Critères d'évaluation des projets	√	√	√		
Bénéficiaires et sommes qui leur sont attribuées	√	√	√	√	
Résultats relatifs au Fonds	√	√	√		

1. Le site Internet du ministère contient une page présentant le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques, qui donne des renseignements sur certains des éléments recherchés. Cependant, la page du Fonds vert n'a aucun lien menant à celle sur le plan d'action.