



Rapport du Verificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Rapport du commissaire au développement durable
Mai 2019

Observations du commissaire
au développement durable

Limites de l'adoption volontaire d'une démarche de développement durable

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Intégration du développement durable à l'école	6
2.1 Initiatives de l'UNESCO	6
2.2 Bilan des réalisations de différentes administrations	6
2.3 Situation au Québec	8
3 Conclusion	10

1 Introduction

1 L'article 4 de la *Loi sur le développement durable* prévoit que le gouvernement du Québec peut assujettir les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé et de services sociaux aux dispositions de cette loi. Ces organisations sont responsables d'une part non négligeable des activités du secteur public. Ainsi, en 2017-2018, les dépenses du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation représentaient un peu plus de 41 % des dépenses du gouvernement. Par ailleurs, pendant cette période, le Québec comptait 1 131 municipalités et 87 municipalités régionales de comté. En 2016, les organismes municipaux ont dépensé une somme de 16 milliards de dollars.

2 Jusqu'à maintenant, le gouvernement a choisi de ne pas se servir de l'article 4 de la loi. Dans le cadre de la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, il mise plutôt sur l'adoption volontaire d'une démarche de développement durable de la part des organisations non assujetties. Des cibles quant à la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable ont été fixées, pour 2020, dans les secteurs municipal, de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Afin qu'elles adhèrent à une telle démarche et que l'approche utilisée soit concertée, la stratégie gouvernementale a prévu deux mécanismes incitatifs :

- Les tables d'accompagnement-conseil mènent leurs activités auprès des organisations non assujetties pour qu'elles entreprennent ou poursuivent une démarche de développement durable. Les ministères responsables de chacun des secteurs animent les tables, avec ou sans la collaboration du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, et chacune d'elles doit mettre en place un plan d'accompagnement-conseil.
- Dans le cadre de l'activité incontournable n° 5 de la stratégie gouvernementale, les ministères et organismes gouvernementaux qui travaillent auprès des organisations non assujetties doivent mettre en œuvre au moins une action pour accroître la proportion des organisations qui ont entrepris une démarche de développement durable. Les actions doivent être en lien avec les plans d'accompagnement-conseil mis en place par les tables.

3 Notre rapport d'audit présenté dans le chapitre 2 fait état de lacunes importantes concernant ces deux mécanismes, ce qui limite leur efficacité. Par exemple, pour les tables d'accompagnement-conseil, nous avons relevé des lacunes quant à la fréquence des rencontres, à la qualité des plans et à leur suivi, ainsi qu'en ce qui a trait aux activités de sensibilisation et d'accompagnement offertes. Par ailleurs, les méthodes utilisées pour déterminer la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche de développement durable présentent des limites.

4 Au-delà des problèmes de mesure soulevés dans notre rapport d'audit, les résultats disponibles permettent tout de même de nous interroger sérieusement sur le succès de l'approche volontaire choisie par le gouvernement. En effet, selon les chiffres obtenus, la proportion des organisations non assujetties qui ont entrepris une démarche demeure bien en deçà des cibles fixées pour 2020. En somme, les organisations responsables d'un grand pan des activités du secteur public n'ont pas pris le virage souhaité en matière de développement durable.

5 Ce constat s'avère préoccupant, et ce, notamment à cause de la nature de ces activités. Par exemple, les municipalités doivent affronter plusieurs défis liés à la durabilité comme la gestion des matières résiduelles, l'assainissement des eaux usées ou l'aménagement du territoire. En offrant des services directs à la population, elles influencent la vie de tous les Québécois. Par l'adoption de bonnes pratiques en matière de développement durable, elles pourraient donc favoriser la mobilisation de la population et son adhésion aux enjeux de développement durable.

6 De même, comme le soulignait mon prédécesseur, M. Jean Cinq-Mars, une plus grande intégration de l'ensemble des valeurs relatives au développement durable dans tous les ordres d'enseignement ne pourrait que favoriser l'émergence de celles-ci dans la société. Ainsi, les centaines de milliers d'élèves et les dizaines de milliers d'enseignants du primaire et du secondaire pourraient constituer un levier important pour une transition vers le développement durable. Pourquoi s'en priver? D'ailleurs, la stratégie gouvernementale 2015-2020 reconnaît le rôle majeur que peut jouer l'éducation, car un de ses six chantiers est consacré à l'éducation visant le développement durable. Sur le plan international, la **cible 4.7 de l'Organisation des Nations Unies** en matière de développement durable porte spécifiquement sur le recours aussi large que possible à l'éducation au développement durable.

7 Compte tenu de ce qui précède, je me concentrerai sur le secteur de l'éducation dans les prochaines lignes. Je ferai valoir les avantages d'une meilleure intégration du développement durable à l'école, notamment en présentant quelques bonnes pratiques observées à l'extérieur du Québec. Je suggérerai aussi des pistes de réflexion pour qu'une telle intégration soit possible.

La cible 4.7 de l'Organisation des Nations Unies est formulée ainsi : « D'ici à 2030, faire en sorte que tous les élèves acquièrent les connaissances et compétences nécessaires pour promouvoir le développement durable, notamment par l'éducation en faveur du développement et de modes de vie durables [...] »

2 Intégration du développement durable à l'école

2.1 Initiatives de l'UNESCO

8 L'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) promeut l'éducation au développement durable depuis 1992. De 2005 à 2014, elle a été le chef de file de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation en vue du développement durable. L'UNESCO coordonne maintenant la mise en œuvre du Programme d'action global pour l'éducation au développement durable, qui a été approuvé par les États membres en 2013. Ce programme vise à promouvoir l'éducation au développement durable à plus grande échelle, en prenant appui sur les travaux réalisés précédemment. Aujourd'hui, l'UNESCO aide les pays à développer et à généraliser les activités éducatives qui mettent l'accent sur les questions de durabilité. De plus, elle conseille les décideurs sur les moyens d'intégrer l'éducation au développement durable dans les politiques d'éducation, les programmes scolaires et la formation des enseignants.

9 Le développement durable à long terme n'est possible que si les individus et les sociétés modifient leur manière de penser et d'agir. L'éducation est essentielle pour opérer cette transformation. L'éducation au développement durable aide les individus et les groupes à trouver des solutions pour faire face aux défis liés à la durabilité. Elle consiste à intégrer dans l'enseignement et l'apprentissage des problématiques prioritaires en matière de développement durable, telles que les changements climatiques, la réduction des risques de catastrophe, la biodiversité, la réduction de la pauvreté et la consommation durable. Ainsi, l'éducation au développement durable donne aux apprenants les moyens de prendre des décisions en toute connaissance de cause et d'accomplir des actions responsables en vue de l'intégrité environnementale, de la viabilité économique et d'une société juste pour les générations présentes et à venir, et ce, dans le respect de la diversité culturelle.

2.2 Bilan des réalisations de différentes administrations

10 Peu avant la fin de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation en vue du développement durable, l'UNESCO a demandé à chaque État membre, dont le Canada, de répondre à un questionnaire sur les succès remportés et les défis relevés au cours de cette période. Il serait fastidieux de faire état de toutes les initiatives intéressantes mentionnées dans les réponses des différents pays ou de toutes les bonnes pratiques relevées au cours de cette décennie. Nous en repreneons quelques-unes qui sont toujours en vigueur, à titre d'illustration.

11 Ainsi, en France, selon le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, l'éducation au développement durable est introduite depuis 2004 dans l'ensemble des établissements scolaires préuniversitaires, notamment par l'intégration des thèmes et des enjeux liés à l'environnement et au développement durable au sein des programmes d'enseignement. De plus, le développement durable est inclus dans la formation initiale et continue des enseignants. L'éducation au développement durable s'intègre aussi dans les projets pédagogiques des établissements. Ces derniers sont ainsi encouragés à s'engager dans une démarche globale de développement durable et à solliciter le label E3D (établissement en démarche globale de développement durable). De 2014 à 2017, environ 36 % des établissements ont mis en œuvre des projets qui s'inscrivent dans cette démarche, et 6 % ont obtenu le label.

12 Un autre exemple d'intégration du développement durable dans les cursus scolaires provient de la Finlande. Depuis 2006, selon la Direction nationale finlandaise de l'enseignement, le développement durable fait partie du programme d'enseignement obligatoire des élèves âgés de 7 à 16 ans ; il est inclus dans la compétence transversale relative à la participation, à l'implication et à la construction d'un avenir durable. L'objectif est de permettre aux élèves de développer leurs connaissances, leurs compétences, leurs valeurs et leurs attitudes afin qu'ils renforcent leur capacité à comprendre l'importance d'un avenir durable et à agir en tant que citoyens responsables d'un point de vue individuel, local et mondial. Cette compétence transversale est intégrée et mise en évidence dans toutes les matières.

13 Du côté de la Suisse, selon la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, les cantons intègrent l'éducation au développement durable dans les plans d'études régionaux relatifs à la scolarité obligatoire. Afin d'en soutenir la mise en œuvre dans les écoles, les cantons, le gouvernement fédéral et des acteurs du milieu ont joint leurs efforts pour mettre sur pied un centre national de prestations et de compétences pour l'éducation au développement durable. Depuis 2013, ce centre encourage, en partenariat avec des acteurs scolaires et extrascolaires, l'ancrage pratique, la mise en œuvre et le développement de l'éducation au développement durable, notamment en proposant des ressources pédagogiques spécialisées, un soutien financier pour des projets, des conseils pédagogiques et des formations aux enseignants.

14 Au Canada, comme l'éducation n'est pas de compétence fédérale, c'est notamment le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) qui a agi comme interlocuteur auprès de l'UNESCO pour, entre autres, effectuer la reddition de comptes nécessaire. Diverses initiatives mentionnées dans le rapport canadien en réponse au questionnaire de l'UNESCO méritent d'être soulignées. Par exemple, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse indiquent que toutes leurs nouvelles écoles doivent obtenir une certification LEED (Leadership in Energy and Environmental Design).

15 Le Manitoba, pour sa part, a instauré en 2011 un nouveau cours facultatif pour les élèves de 12^e année, intitulé *Enjeux mondiaux : citoyenneté et durabilité*. Offert dans toutes les écoles secondaires, ce cours permet aux élèves de consolider les connaissances acquises dans l'ensemble des disciplines, pour qu'ils deviennent des agents du changement en faveur d'un avenir durable et équitable. De plus, cette province a introduit l'éducation au développement durable comme un élément transdisciplinaire que les enseignants doivent intégrer dans leur classe. Enfin, le ministère de l'Éducation et de la Formation du Manitoba considère le développement durable, conjointement avec la citoyenneté et le bien-être, comme l'un des quatre domaines prioritaires du *Cadre pour l'amélioration continue de la maternelle à la 12^e année*, qui vise à améliorer la réussite scolaire des élèves dans les domaines de la littératie et de la numératie.

2.3 Situation au Québec

16 En ce qui concerne le Québec, le rapport canadien évoqué plus haut met notamment l'accent sur le réseau des établissements verts Brundtland. Ce réseau a été créé en 1993 par la Centrale des syndicats du Québec, en collaboration avec différents partenaires. Selon le site Web du réseau, ce dernier compterait maintenant 1 500 membres, qui sont en majorité des écoles primaires et secondaires. Pour être membre de ce réseau, un établissement doit montrer qu'il accomplit un certain nombre d'actions éducatives liées à chacune des quatre valeurs promues, soit l'écologie, le pacifisme, la solidarité et la démocratie.

17 Il est à noter que le réseau des établissements verts Brundtland ne résulte pas d'une initiative gouvernementale puisqu'il a été créé par une centrale syndicale. De plus, les quatre valeurs promues par le réseau ne sont pas entièrement alignées sur les enjeux privilégiés par le gouvernement du Québec en matière de développement durable. Par exemple, l'accent mis sur le pacifisme ne trouve pas d'écho dans la *Loi sur le développement durable* ni dans la stratégie gouvernementale 2015-2020.

18 Cela étant dit, lors de nos travaux d'audit, nous avons relevé de bonnes pratiques dans les commissions scolaires, y compris les écoles, ainsi que dans les établissements d'enseignement privés consultés. Nous avons fait des entrevues téléphoniques avec six organismes scolaires et visité deux écoles secondaires et une école primaire.

19 Ainsi, dans une des écoles visitées, les élèves trient eux-mêmes leurs déchets de table et les déposent dans des bacs de compostage ou de recyclage. Par ailleurs, dans une commission scolaire, les ententes conclues avec les responsables des services alimentaires favorisent l'utilisation de vaisselle réutilisable et, dans le cas contraire, la vaisselle jetable ne peut pas être en plastique ; par exemple, elle doit être biodégradable ou compostable.

20 Ces exemples en matière de gestion écoresponsable sont intéressants, mais ils ne s'accompagnent pas nécessairement d'engagements sur le plan pédagogique. En fait, le volet pédagogique prévu dans le plan d'accompagnement-conseil de la table du secteur de l'éducation a pris du retard. Par exemple, la diffusion d'un guide pour l'intégration du développement durable dans l'enseignement, prévue pour décembre 2017, n'a eu lieu qu'en mars 2019.

21 Par ailleurs, les initiatives en développement durable que nous avons relevées au sein des organismes scolaires consultés sont souvent amorcées par des personnes engagées. Bien que ces initiatives soient stimulantes pour le milieu, elles ne s'inscrivent pas toujours dans une démarche intégrée qui pourrait contribuer davantage aux enjeux de développement durable de l'organisation et à l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale.

22 En effet, lors de la consultation limitée que nous avons menée, nous avons cherché non seulement à déterminer l'engagement et la contribution des organismes au développement durable, mais également à connaître les principales motivations derrière leurs actions. À ce chapitre, la volonté de contribuer à la stratégie gouvernementale n'a jamais été mentionnée. À vrai dire, tous les responsables du secteur de l'éducation que nous avons consultés à ce sujet ne connaissent ni la stratégie gouvernementale 2015-2020 ni la section du site Web du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur qui a pour but de les aider à entreprendre ou à poursuivre une démarche de développement durable. Pourtant, la grande majorité d'entre eux ont affirmé avoir une forme d'engagement envers le développement durable.

23 De plus, comme les initiatives observées sont souvent associées à une poignée d'individus, leur pérennité n'est pas assurée. Pour qu'une démarche de développement durable soit un succès, elle nécessite une implication à tous les niveaux de l'organisation.

3 Conclusion

24 En somme, le mouvement international en faveur de l'éducation au développement durable a peu retenu l'attention des décideurs publics au Québec et il a laissé relativement peu de traces. Compte tenu des constats formulés dans notre rapport d'audit et de l'intérêt qu'il y a à donner plus de place au développement durable dans le secteur de l'éducation, des questions se posent aux autorités gouvernementales concernées. Par exemple, peuvent-elles encore se fier à l'approche volontaire utilisée auprès des organisations non assujetties à la *Loi sur le développement durable* pour faire progresser la recherche d'un développement durable? Alors que la stratégie gouvernementale 2015-2020 arrive bientôt à son terme, une réflexion s'impose.

25 Plusieurs indices laissent croire que la société québécoise est de plus en plus préoccupée par les enjeux de développement durable. Par exemple, les différentes éditions du *Baromètre de la consommation responsable* mettent en évidence la croissance des pratiques de consommation responsable de 2010 à 2017, telles que le recyclage, le compostage, la consommation locale et la consommation citoyenne. De même, les statistiques collectées par l'Institut de recherche en économie contemporaine montrent que la valeur des placements responsables au Québec a doublé depuis 2006. En 2016, celle-ci s'élevait à 443 milliards de dollars, soit 49 % des placements totaux au Québec.

26 Cette adhésion que l'on constate en faveur du développement durable justifie-t-elle que soient assujetties à la *Loi sur le développement durable* les organisations qui ne le sont pas encore? D'une part, s'il n'y a pas d'assujettissement, il est difficile d'imaginer que toutes ces organisations se plieront librement aux exigences de la loi et de la stratégie gouvernementale; la non-atteinte des cibles fixées, en termes de pourcentage d'adoption d'une démarche volontaire, en fait foi. D'autre part, notre consultation de l'an dernier auprès d'entités assujetties et celle de cette année auprès d'organisations non assujetties laissent entrevoir que la stratégie gouvernementale 2015-2020 ne suscite pas l'adhésion voulue et que sa complexité est un frein à sa mise en œuvre.

27 Une piste de solution pour le gouvernement pourrait être d'assujettir d'abord le secteur de l'éducation étant donné son importance stratégique, mais en simplifiant les exigences et en se concentrant sur les enjeux les plus fondamentaux. Pour qu'une telle approche fonctionne, il sera nécessaire de bien accompagner les acteurs concernés tout en les convainquant de la valeur ajoutée d'une démarche structurée de développement durable. J'invite les autorités compétentes à poursuivre leur réflexion en ce sens. Les mois qui viennent, pendant lesquels la prochaine stratégie gouvernementale de développement durable sera élaborée, constitueront vraisemblablement un moment charnière pour une prise de décision éclairée.