



Inspirer et canaliser les actions pour un véritable virage vers le développement durable

Mémoire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable déposé à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec

**Par Corinne Gendron, Jean-Pierre Revéret,
Annie Rochette, Véronique Bisaillon,
François Croteau, François Décary-Gilardeau,
Manal El Abboubi et Chantal Hervieux**

**Les cahiers de la CRSDD • collection recherche
No 17-2007**

Les cahiers de la CRSDD
Collection thèses et mémoires • No 17-2007

Inspirer et canaliser les actions pour un véritable
virage vers le développement durable

Par Corinne Gendron, Jean-Pierre Revéret,
Annie Rochette, Véronique Bisaillon,
François Croteau, François Décary-Gilardeau,
Manal El Abboubi et Chantal Hervieux

ISBN 2-923324-79-X
Dépôt Légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007.

CHAIRE
de responsabilité
sociale et de
développement durable
ESG UQÀM

École des sciences de la gestion
Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, Succursale Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 Canada
www.crsdd.uqam.ca

Corinne Gendron est professeure au Département d'organisation et de gestion des ressources humaines et titulaire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM

Jean-Pierre Revéret est professeur au Département de stratégie des affaires et membre de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM

Annie Rochette est professeure au Département des sciences juridiques et membre de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM

Véronique Bisaillon est coordonnatrice, Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM

François Croteau est candidat au doctorat en administration, assistant de recherche, Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM

François Décarie-Gilardeau est candidat à la maîtrise en sciences de l'environnement, assistant de recherche, Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM

Manal El Abboubi est doctorante invitée, Chaire de Responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM

Chantal Hervieux est candidate au doctorat en administration, assistante de recherche, Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM

Avant-propos

La chaire a été invitée à présenter ses commentaires à l'occasion de la Commission parlementaire sur le projet de stratégie de développement durable déposé par le gouvernement du Québec en réponse à l'obligation prévue par la Loi sur le développement durable adoptée en 2006.

Ayant participé aux travaux antérieurs du gouvernement concernant le plan et la loi sur le développement durable, nous sommes enthousiastes à l'idée de contribuer à nouveau à ce chantier qui rejoint à la fois nos préoccupations et notre expertise.

Ce mémoire a été préparé dans une perspective constructive, c'est-à-dire que loin de mettre en cause un travail que nous saluons et un engagement indispensable à la modernisation du Québec, il vise à bonifier les efforts consentis par le gouvernement pour mieux répondre au défi du développement durable.

Sommaire

Le projet de stratégie de développement durable déposé par le gouvernement est ambitieux tant par la diversité des thèmes abordés que par ses objectifs de cohérence et d'action. Il suscite néanmoins plusieurs réactions et commentaires qui pourraient contribuer à le bonifier si le gouvernement souhaitait en tenir compte.

D'entrée de jeu, il faut souligner le malaise que suscite le peu de place accordé à l'environnement dans une stratégie pourtant dédiée au développement durable où la question écologique occupe un rôle de premier plan. Ce malaise est renforcé par la vision du développement durable énoncée dans la stratégie qui, en proposant une interprétation très décalée des enjeux communément admis du développement durable, constitue à notre avis un net recul par rapport à la Loi sur le développement durable. Ajoutons que si l'on peut comprendre l'intérêt d'être exhaustif, la diversité des champs couverts par la stratégie et leur imbrication laisse au lecteur une impression de confusion, et on peut douter que la stratégie puisse dès lors servir de document de référence en vue de canaliser l'action et de stimuler la cohérence entre les différents ministères et organismes gouvernementaux. Il faut aussi noter que le traitement de l'économie et du concept d'efficience économique dans la stratégie laisse penser que ce pôle du développement durable n'a pas été bien saisi; l'économie doit être réformée dans le but de mieux servir les objectifs sociaux et de respecter les impératifs écologiques, et l'État comme régulateur a un rôle premier dans cette restructuration. Le développement durable ne commande donc pas de promouvoir « l'économie » et de faciliter « les investissements », mais de promouvoir un certain type d'économie et d'investissements, c'est-à-dire des activités peu intensives sur le plan écologique et très profitables sur le plan social. Dans ce mémoire, nous émettons également des doutes sur le processus d'élaboration de la stratégie qui n'a pas permis

à notre avis, et comme l'impose pourtant la Loi sur le développement durable, d'intégrer les préoccupations des citoyens. Nous questionnons également le traitement de certaines questions que la stratégie avait l'obligation d'aborder en vertu de la Loi, et qui sont à peine mentionnées, comme si l'obligation avait été reléguée aux différents ministères et organismes dans le cadre de leurs plans d'action ce qui, à notre avis, contrevient à la lettre de la loi. Plus spécifiquement, la stratégie manque d'engagements clairs, d'indicateurs précis, et n'est assortie d'aucune ressource ce qui fait douter d'une mise en œuvre sérieuse, et par conséquent d'un virage conséquent de l'appareil gouvernemental vers un développement durable.

Compte tenu de ces commentaires, nous proposons une série de recommandations de même qu'une stratégie alternative et un système d'indicateurs de développement durable pour le Québec qui, nous l'espérons, pourront alimenter les discussions et contribuer à une bonification substantielle du projet de stratégie dans sa version actuelle ou dans les versions ultérieures qui pourraient être préparées.

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	v
<i>Sommaire</i>	vii
<i>Table des matières</i>	ix
<i>1 La chaire de responsabilité sociale et de développement durable</i>	1
<i>2 Le développement durable et le rôle des pouvoirs publics dans la modernisation du modèle de développement</i>	3
<i>3 Dispositions législatives concernant le contenu et l'élaboration de la stratégie de développement durable</i>	15
3.1 Contenu de la stratégie.....	15
3.2 Processus d'élaboration.....	23
<i>4 Commentaires sur le projet de stratégie</i>	26
4.1 Commentaires généraux.....	26
4.2 Remarques introductives.....	30
4.3 Vision du développement durable.....	36
4.4 Trois enjeux fondamentaux.....	39
4.5 Les orientations et axes d'intervention.....	42
4.5.1 Orientation 1 Informer, sensibiliser, éduquer, innover	42
4.5.2 Orientation 2 Réduire et gérer les risques pour améliorer la santé, la sécurité et l'environnement	46
4.5.3 Orientation 3 Produire et consommer de façon responsable.....	48
4.5.4 Orientation 4 Accroître l'efficience économique.....	52
4.5.5 Orientation 5 Répondre aux changements démographiques.....	55

4.5.6 Orientation 6 Aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée.....	56
4.5.7 Orientation 7 Sauvegarder et partager le patrimoine collectif.....	58
4.5.8 Orientation 8 Favoriser la participation à la vie collective.....	60
4.5.9 Orientation 9 Prévenir et réduire les inégalités sociales et économiques.....	61
4.6 Mécanismes et moyens de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.....	64
5 <i>Suivis des recommandations faites sur le projet de Loi du développement durable.....</i>	70
6 <i>Stratégie alternative.....</i>	78
6.1 Vision alternative du développement durable.....	78
6.2 Trois nouveaux enjeux.....	79
6.2.1 Préserver le patrimoine naturel.....	79
6.2.2 Promouvoir le développement social et limiter les inégalités.....	79
6.2.3 Assurer la transition vers une économie écologique / durable.	79
6.3 Huit nouvelles orientations pour la nouvelle stratégie.....	80
6.3.1 Orientation 1 Protéger l'environnement et préserver les ressources naturelles.....	80
6.3.2 Orientation 2 Réaménager le cadre des activités économiques	81
6.3.3 Orientation 3 Stimuler les formes et les activités économiques à haut rendement social	82
6.3.4 Orientation 4 Gouvernance	82
6.3.5 Orientation 5 Gestion du territoire et aménagement urbain.....	84
6.3.6 Orientation 6 Éduquer – Former – Informer	84
6.3.7 Orientation 7 La recherche scientifique.....	85
6.3.8 Orientation 8 Exemplarité du gouvernement.....	86
6.4 Contenu obligatoire.....	87

<i>7 Indicateurs de développement durable.....</i>	90
<i>8 Liste des recommandations.....</i>	97
<i>Annexe 1 : Le développement durable en francophonie.....</i>	107
<i>Annexe 2 : Lettre envoyée à l'honorable Ministre Beauchamp suite à l'audition de la Chaire aux Consultations particulières et auditions publiques.....</i>	113

1 La chaire de responsabilité sociale et de développement durable

La Chaire de responsabilité sociale et de développement durable est un groupe de professeurs et d'étudiants chercheurs de l'Université du Québec à Montréal basés à l'École des sciences de la gestion qui s'intéressent au développement durable, à la responsabilité sociale de l'entreprise, aux modes de régulation et de gouvernance dans l'économie mondialisée ainsi qu'aux innovations sociales dans l'organisation et les pratiques économiques. Depuis sa création en 2002, la Chaire a mené plusieurs recherches sur ces thématiques grâce au soutien de ses partenaires financiers ainsi que des organismes subventionnaires fédéral et provincial. Plus précisément, elle compte une dizaine de professeurs et accueille une trentaine d'étudiants de second et troisième cycles qui participent activement aux activités de recherche. Les activités de la Chaire s'articulent autour de trois axes principaux : 1) la responsabilité sociale, 2) le développement durable, la régulation et les nouveaux mouvements sociaux économiques ainsi que 3) le commerce équitable. Au cours des dernières années, la Chaire a organisé des séries de séminaires mensuels sur de grandes thématiques de recherche : responsabilité sociale (2002-2003), régulation (2003-2004), nouveaux mouvements sociaux économiques (2004-2005), gouvernance et légitimité (2005-2006). Elle reçoit aussi périodiquement des invités de l'étranger dans le cadre de séminaires spéciaux ou de conférences publiques, notamment Hubert Sauper, Pierre Bardelli, Michele Micheletti, Riccardo Petrella, Donna Wood, Pierre Calame, Michel Capron pour ne nommer que ceux-là. Outre la production scientifique de ses chercheurs et de ses étudiants, la Chaire publie également un bulletin mensuel *Oeconomia humana*, disponible en ligne à partir de son site www.crsdd.uqam.ca/.

Comme en fait foi l'intitulé qu'elle s'est donnée, la Chaire participe activement à l'effort de recherche sur le développement

durable et prend également part au débat public sur le sujet. La Chaire a d'ailleurs participé à la consultation publique sur le projet de Plan de développement durable du Québec ainsi qu'à la commission parlementaire qui a suivi. Ses chercheurs ont publié plusieurs ouvrages et articles de référence sur le sujet du développement durable et sont régulièrement invités sur plusieurs tribunes pour partager avec le public et les décideurs les résultats de leurs recherches. Par les connaissances qu'elle a développées et son expertise de pointe, la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable espère contribuer à la démarche de développement durable initiée par le gouvernement du Québec et participer activement à l'élaboration de la Stratégie gouvernementale de développement durable.

2 Le développement durable et le rôle des pouvoirs publics dans la modernisation du modèle de développement

Le développement durable est un concept tout aussi intéressant qu'il peut être problématique : sa définition large a facilité une large adhésion, mais mené du même coup à de faux consensus. Ainsi, si tous s'accordent sur la pertinence et l'importance d'un développement durable, ce que ce développement doit traduire dans la réalité prend des formes multiples et même contradictoires chez les différents acteurs sociaux. C'est pourquoi la Loi sur le développement durable avait fait œuvre utile en offrant aux Québécois un cadre pour comprendre le développement durable au delà de sa définition classique qui le présente comme *un développement qui permet de répondre aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs*, en précisant d'une part le caractère indissociable de ses trois composantes économique, sociale et environnementale, et en énonçant seize principes inspirés de la déclaration de Rio.

Ce qu'il faut retenir du concept de développement durable, c'est qu'il correspond à une rupture nécessaire par rapport à un modèle de développement qui a montré ses limites sur les plans écologique et social. Prendre le virage du développement durable, c'est donc d'abord et avant tout changer : changer de cadre de référence, changer de priorités, changer de comptabilité, changer d'outils d'analyse, pour finalement changer de comportements et de façons de faire. C'est dans cet esprit que le développement durable correspond à un défi sans précédent pour nos sociétés : la vitesse du changement requis compte tenu des enjeux écologiques ne correspond pas aux temps sociaux du changement. Nous voici donc bousculés, alors que nos institutions doivent être réformées en même temps que notre perception et nos comportements. Il faut prendre la mesure

de ce défi, et ne pas se complaire dans les actions déjà réalisées et les mesures déjà prises : tout reste à faire.

Le développement durable se pose donc en rupture par rapport au modèle de développement traditionnel, et ce sur plusieurs points. Le premier est l'impératif écologique. Nous avons pris conscience au cours des dernières années de la fragilisation de notre environnement, lequel est pourtant le substrat de toute vie humaine. Les changements climatiques et le déclin de la biodiversité sont des menaces fondamentales pour nos sociétés, alors que la qualité de l'eau, de l'air et des sols compromettent la qualité de vie et la santé. Bref, si le développement durable ne se limite pas à l'environnement, l'environnement en reste la pierre d'assise car c'est sa détérioration qui sonne l'urgence d'agir. Sans environnement sain, pas de développement individuel et social, et pas d'économie pérenne. À titre de condition du développement durable, l'environnement doit donc être reconnu comme priorité absolue de toute démarche de développement durable.

Une autre rupture fondamentale avec le modèle de développement précédent est le rapport que le développement durable impose par rapport au temps. Jusqu'au milieu des années 1970, le progrès était perçu comme une évolution presque naturelle, et par conséquent on ne se préoccupait guère des conséquences de certains choix pour l'avenir; on assumait que le progrès serait au rendez-vous. Avec la montée des risques découlant de certains choix technologiques, mais aussi la précarisation de l'environnement, l'avenir apparaît beaucoup moins certain, et on ne peut plus assumer que les choses iront mieux ou même bien. Il a donc fallu commencer à intégrer les conséquences potentielles des décisions à l'analyse, afin de faire des choix qui ne restreignent pas l'univers des possibles. Les conséquences à long terme des décisions prises aujourd'hui sont donc devenues un paramètre de décision, ce que traduit explicitement la définition classique du développement durable lorsqu'elle énonce : « sans limiter la capacité des générations

futures de répondre aux leurs (besoins) ».

Par ailleurs, si les premiers débats écologistes ont ciblé l'économie et ses acteurs comme principaux responsables de la crise environnementale, c'est que l'ancien modèle de développement était axé autour d'une économie assez uniforme dans son rapport au milieu naturel et dans sa philosophie distributive, réduite à l'effet de percolation. Le développement durable véhicule au contraire une conception de l'économie selon laquelle cette dernière peut être modulée et prendre différentes formes. Dans le développement durable, économie et environnement ne s'opposent donc pas comme dans l'ancien modèle de développement, ils doivent être articulés. Cela suppose de reconnaître le caractère utilitaire et fonctionnel de l'économie qui doit être appréhendée comme un outil, comme un moyen mis au service d'une fin. Dans cet esprit, l'efficience de l'économie ne correspond pas tant à la performance de ses indicateurs traditionnels, mais bien à sa capacité d'atteindre une finalité tenu des contraintes nouvelles : celle du développement individuel et social dans un contexte de précarisation de l'environnement. L'économie du développement durable est donc une économie écologique, redistributive et inclusive; bref, tout développement économique ne s'inscrit pas automatiquement dans une perspective de développement durable, si bien que la croissance et les activités économiques doivent être discriminées en fonction de leur qualité sociale et environnementale avant d'être encouragées et promues.

Ces éléments sont essentiels pour donner corps à un concept qui a vu le jour en réponse aux défis de l'environnement, du développement et des inégalités sociales. Ne pas en prendre acte, c'est risquer de vider le concept non seulement de son contenu, mais de son potentiel de changement et de son rôle rassembleur. C'est pourquoi même s'il restera le fruit d'une construction sociale, et donc sujet aux perspectives et aux interprétations des différents acteurs sociaux, il doit être protégé des glissements susceptibles de l'éduquer comme s'il constituait un véritable capital. En le laissant être galvaudé ou en

lui prêtant des significations vides, le gouvernement pourrait compromettre le potentiel mobilisateur du développement durable tout comme l'adhésion dont il fait l'objet. Même si tous les acteurs sociaux continueront de se l'approprier, la définition du développement durable demeure la prérogative de l'État dans la mesure où il est seul en mesure d'incarner un projet de société en tant que dépositaire de la volonté souveraine populaire. Or cette prérogative doit être exercée avec circonspection dans un contexte où la mobilisation de l'ensemble des acteurs sociaux qui composent la société est nécessaire pour relever les défis auxquels souhaite répondre le concept de développement durable. C'est le premier rôle de l'État vis-à-vis du développement durable, et on peut constater qu'il avait été bien assumé par le gouvernement du Québec à l'occasion de l'adoption de la Loi sur le développement durable.

Plus largement, il est vrai que le rôle de l'État fait l'objet d'un débat idéologique constant. Loin de se limiter à ses fonctions régaliennes, l'État dans une perspective de développement durable doit pouvoir faire face aux défis du XXI^e siècle tels que la dégradation de l'environnement, la pauvreté, le chômage, mais aussi les risques collectifs tels que la sécurité alimentaire, les inégalités, le développement maîtrisé des nouvelles technologies et de la science. Dans un monde globalisé, l'intervention de l'État devient nécessairement plus complexe en raison de l'interdépendance accrue entre États nations. La raison d'être de l'État dans ce troisième millénaire doit s'orienter vers la création d'un monde plus équitable et plus durable.

Dans cette optique, on doit faire fi de la dichotomie plus d'État ou moins d'État, et plutôt réfléchir en termes d'un meilleur État, d'un État plus responsable. L'État providence issu de la première moitié du XX^e siècle et l'État minimal tel que prôné par les aspirants du néolibéralisme, souffrent tous deux d'importantes lacunes et doivent être modernisés. La réflexion sur le développement durable participe à la redéfinition des rôles que doivent jouer les États comme régulateurs et stratégies.

Une particularité du développement durable est de rendre l'État imputable non seulement envers sa population, mais envers les générations futures dans la mesure où, en vertu du principe de responsabilité mis au jour par Jonas, elles ont un droit fondamental à un environnement sain leur permettant de répondre à leurs besoins¹. Par le caractère international de certaines formes de pollution, cette particularité oblige aussi les gouvernements à travailler à toutes les échelles – locales, régionales, nationales et internationales – pour limiter les impacts négatifs découlant de l'activité humaine. De plus, tel que clairement relevé dans le rapport Brundtland, le développement durable ne saurait être envisageable sans une réduction des inégalités sociales entre les États et à l'intérieur de ceux-ci.

En considérant ces quelques points, il est possible de décliner les différents rôles de l'État en regard du développement durable sous plusieurs formes : mandataire, facilitateur, partenaire, promoteur, gestionnaire du patrimoine collectif, stratégique et régulateur².

En tant que gestionnaire du patrimoine collectif, le rôle du gouvernement consiste à léguer un environnement physique, social et économique sain. Le gouvernement doit s'assurer que le développement ayant cours sur son territoire minimalise les impacts environnementaux négatifs et renforce la cohésion sociale en diminuant les inégalités. Les activités devront minimiser l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables et s'assurer que les ressources renouvelables soient exploitées dans les limites de leurs capacités de

¹ Jonas H., 1990, *Le principe responsabilité*, Paris, Flammarion, Ed. orig. 1979

² Les premiers rôles étant proposés par Fox, Tom, Halina Ward, et Bruce Howard. 2002. *Public sector roles in strengthening corporate social responsibility : A baseline guide*. [en ligne]

<http://www.iied.org/pubs/pdf/full/16017IIED.pdf> (consulté le 19 octobre 2007), auxquels nous avons ajouté les trois derniers rôles de gestionnaire, stratégique et régulateur.

renouvellement. En tant que gestionnaire délégué du patrimoine collectif, il incombe au gouvernement dans une première partie de bien connaître ce patrimoine, pour pouvoir mettre de l'avant les mesures nécessaires à son maintien.

Pour s'assurer d'un développement économique pérenne, le gouvernement doit jouer le rôle de stratège. Il doit donc identifier une stratégie sociale sur le long terme en intégrant clairement les segments économiques prometteurs et durables. Il doit identifier des objectifs clairs et chercher à atteindre des résultats.

Dans son rôle de mandataire, le gouvernement définit des normes minimales, les obligations de chacun et les cibles à atteindre qui seront enchaînées dans des textes juridiques. Dans une optique de développement durable, le gouvernement doit veiller au bien-être de sa population et des générations futures. Il doit s'assurer que les activités ayant cours sur son territoire ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux, ni à l'environnement.

Dans son rôle de facilitateur, le gouvernement doit permettre aux entreprises et aux citoyens de faire des choix éclairés en termes de développement durable. De nouveaux mécanismes doivent être mis en place pour favoriser la transparence et l'accès à l'information. Par exemple, le gouvernement doit prendre au sérieux son rôle par rapport à la régulation des labels destinés à informer le consommateur.

En tant que partenaire, le gouvernement doit faciliter et appuyer les initiatives visant le développement durable. Il peut aussi faciliter ou convoquer les partenariats entre le secteur public, le secteur privé et la société civile. Ces deux derniers rôles sont des clés pour favoriser la participation citoyenne.

Le gouvernement a également un rôle de promotion. La promotion consiste à appuyer politiquement par des politiques publiques et d'autres formes d'appuis, les initiatives rattachées au développement durable. Elle consiste également à prôner par l'exemple et à appliquer les principes de développement durable

à son propre appareil gouvernemental.

Finalement, le gouvernement doit jouer un rôle de régulateur ce qui se décline de plusieurs façons. En premier lieu, on l'envisage comme régulateur dans sa fonction de réguler les différents conflits et contradictions découlant d'intérêts individuels ou collectifs parfois opposés. Ainsi, le gouvernement doit procéder à des arbitrages et trancher ou chercher un compromis, compromis qui devrait se faire dans la recherche du bien commun. La mise en place de normes, lois et autres instruments politiques et juridiques devrait permettre de réduire les incompatibilités et les conflits sociaux. Dans cet ordre d'idée, l'État régulateur doit veiller à l'application et au respect de ses lois et doit s'assurer que celles-ci permettent d'orienter les activités humaines ayant lieu sur son territoire vers le développement durable. Finalement, l'État doit jouer le rôle de régulateur « chargé d'assurer le maintien des grands équilibres économiques en intégrant les contraintes de natures diverses [...] en établissant certaines règles et en intervenant de manière permanente pour amortir les tensions, régler les conflits, assurer le maintien d'un équilibre d'ensemble »³. C'est ainsi que le rôle d'arbitre prend bien souvent préséance sur celui d'acteur. Ce rôle est primordial dans un contexte de développement durable puisqu'il suppose que l'encadrement des activités économiques doit changer radicalement pour refléter des impératifs écologiques encore étrangers à la logique économique. C'est à l'État de rendre l'économie écologique en faisant en sorte que l'activité écologique soit rentable, et l'activité polluante non. En effet, au delà d'un certain seuil, la performance écologique des organisations est freinée par une comptabilité désuète héritée du siècle dernier qui ne tient pas compte de coûts environnementaux qui n'existaient pas à l'époque. Cette comptabilité repose sur des conventions qui sont institutionnalisées à travers les lois et règlements, mais aussi le

³ Jacques Chevalier. 2004. *L'état régulateur*. Dans Revue française d'administration publique n° 111. pages.477-478.

régime fiscal, les redevances sur les ressources naturelles, les droits et les permis, etc... En d'autres termes, l'État structure l'économie, et c'est lui qui la rend, ou non efficiente au sens où nous l'entendions plus haut. L'État doit donc moderniser le cadre à l'intérieur duquel se déploient les activités économiques de manière à les orienter vers les visées du développement durable.

Selon la stratégie proposée, l'efficience économique (orientation 4) repose sur une réglementation intelligente⁴, concept inspiré d'une initiative fédérale. En 2003 « Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI) » a été créé avec le mandat de « fournir au gouvernement fédéral des conseils experts sur la façon de renouveler son système de réglementation ». Le comité devait aussi « déterminer les secteurs et les domaines qui devraient se voir accorder une priorité et de fournir un point de vue de l'extérieur au sujet de certaines questions de réglementation ». En septembre 2004, le comité a déposé ses recommandations qui visaient à « moderniser le système de réglementation afin de fournir plus efficacement un haut niveau de protection à la population canadienne, de favoriser la transition vers le développement durable et d'encourager un climat économique propice à l'innovation et à l'investissement »⁵.

⁴ http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/committees/smart_regulation-ef/2006-10-11/www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/index.html (22 oct 2007)

⁵ Il est possible de voir que la stratégie de développement durable proposée par le gouvernement québécois s'est inspirée de cette réglementation. L'orientation 4 y fait clairement référence et ce qui ressort de cette orientation est le besoin de mettre en place un cadre réglementaire qui favorisera les investissements et ce afin d'atteindre l'efficience économique. Il est donc possible de voir que la proposition du cadre réglementaire qui vise à limiter les effets pervers de la réglementation suit ainsi la même philosophie que la stratégie réglementaire proposée par le CCERI. De plus, c'est aussi cette « réglementation intelligente » qui permettra en partie de « répondre au problème démocratique » (orientation 5) en favorisant « l'immigration

La réglementation intelligente « consiste à trouver des façons meilleures et plus efficaces de protéger la santé et la sécurité des Canadiens et des Canadiens et l'environnement du Canada grâce à un système de réglementation qui appuie en même temps une économie innovatrice »⁶. Elle a comme objectif de mettre en place « [...] un système qui établit des objectifs de politiques clairs et qui est transparent et prévisible ». Elle vise aussi à promouvoir « la coopération entre les gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux, ainsi qu'entre les gouvernements et leurs partenaires commerciaux et non gouvernementaux ». Dans son rapport déposé au gouvernement en septembre 2004, le CCERI fait plusieurs recommandations qui aident à mieux situer le rôle de l'État. Nous allons reprendre ici brièvement les recommandations importantes et les commenter en fonction de la stratégie de développement durable.

a) Coopération fédérale-provinciale-territoriale en matière de réglementation - Selon cette recommandation, le gouvernement doit « chercher à accroître la transparence du système réglementaire canadien. [...] Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient conclure une nouvelle entente conjointe mettant l'accent sur les priorités clés, en commençant par le processus d'évaluation environnementale ».

Deux aspects importants ressortent de cette recommandation qui méritent d'être pris en considération par le gouvernement provincial. En premier lieu, il va de soi que le système

économique ». Nous sommes d'avis qu'une réglementation intelligente doit viser des objectifs bien au delà des objectifs économiques et que bien qu'il soit mention de développement durable et d'environnement dans la réglementation intelligente, celle-ci reste encore trop axée sur le pilier économique pour servir de base à l'établissement d'une réglementation en matière de DD du gouvernement provincial.

⁶ http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/committees/smart_regulation-ef/2006-10-11/www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/04/faq-01.html (23 oct. 2007)

réglementaire doive être transparent. Par ailleurs, l'idée de se concentrer sur certaines priorités clés est importante, mais on peut se demander si la stratégie répond véritablement à ce précepte.

Coordination fédérale en matière de réglementation - « [...] améliorer la coordination au sein des ministères et organismes fédéraux. [...] créer les mécanismes nécessaires au soutien des discussions interministérielles [...] »

Cette recommandation concerne essentiellement le rôle que doit jouer l'État dans la mise en place des espaces de discussions entre les différents ministères pour que s'établisse une meilleure coordination. De par son rôle de facilitateur, il revient effectivement au gouvernement de favoriser les échanges entre les ministères.

Gestion du risque - « [...] élaborer, pour l'ensemble du gouvernement, une méthode de classement des risques par priorité, ainsi que d'évaluation et de communication des risques ».

L'évaluation des risques et leur classement selon un ordre de priorité est d'une grande importance alors que cela aidera à la prise de décision lorsqu'il y aura conflit en deux objectifs poursuivis par la stratégie, voire même entre les objectifs de la stratégie et ceux du gouvernement plus largement. Il importe aussi d'établir la priorité entre les différents axes d'intervention que seule une bonne connaissance des enjeux réels du Québec en matière de développement durable permettra d'établir.

Instruments d'action gouvernementale – « [...] élaborer un cadre pour guider la conception et l'utilisation des instruments [...] éliminer les contraintes législatives relatives à l'établissement de divers instruments d'action et à l'utilisation de règlements fondés sur le rendement [...] étudier la possibilité d'accroître l'utilisation appropriée des instruments économiques ».

Nous sommes d'avis qu'il est du rôle du gouvernement de mettre en place le cadre réglementaire qui découlera de la stratégie de développement durable et ce dans le but d'atteindre les objectifs fixés. De plus, nous croyons qu'il est important d'accroître l'utilisation des instruments économiques, tels que les labels et les taxes vertes.

Le processus de réglementation – « [...] élaborer, pour la nouvelle réglementation, des mesures du rendement et des plans de conformité et d'application des règlements [...] améliorer ses pratiques de consultation et créer des mécanismes de recours indépendants pour permettre aux parties concernées de contester les décisions et le rendement relativement à la réglementation [...] créer des groupes de travail pour les secteurs de l'industrie ou de réglementation, dont la tâche consisterait à diriger les processus de réforme réglementaire.

Nous croyons que la stratégie du gouvernement peut reprendre cette recommandation de réglementation intelligente dans la mesure où il est important de mesurer l'efficacité à la fois des règlements, de la stratégie et de son application par le gouvernement. Par contre, on peut s'interroger sur la place prépondérante de l'industrie dans la mesure où le but d'une stratégie de développement durable est de contribuer au développement social et individuel en préservant le patrimoine collectif et non pas de tenir compte des intérêts de l'industrie.

Appliqué à la stratégie de développement durable, nous retenons donc que le gouvernement a comme rôle d'établir une réglementation transparente et de fixer les priorités de la stratégie; qu'il doit assurer la coordination entre les différents ministères et mettre en place le cadre qui la permettra; qu'il doit aussi préciser quels sont les risques prioritaires du Québec concernant le développement durable; qu'il doit établir à la fois le cadre et les instruments économiques qui découlent de la stratégie et qu'il doit finalement accroître l'efficacité de ses processus de consultation auprès de toute la population

québécoise.

3 Dispositions législatives concernant le contenu et l'élaboration de la stratégie de développement durable

En vertu de la *Loi sur le développement durable*, le gouvernement doit adopter une stratégie de développement durable qui assure notamment la cohérence des actions gouvernementales en la matière⁷. Cette stratégie, qui fait l'objet des sections *I Principes et stratégie de développement durable* et *II Mise en œuvre de la stratégie et reddition de comptes* du *Chapitre II Stratégie de développement durable et mesures prises par l'administration* de la Loi constitue véritablement le cœur de la mise en œuvre du développement durable au sein du gouvernement. Ainsi, l'art. 5 indique que :

5. La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration s'appuie sur la stratégie de développement durable adoptée par le gouvernement et se réalise dans le respect des principes prévus par elle et par la présente section.

3.1 Contenu de la stratégie

Le contenu de la stratégie est fixé par la loi qui détermine des éléments obligatoires ainsi que des éléments facultatifs. À l'art. 7, le législateur précise que :

7. La stratégie de développement durable du gouvernement expose la vision retenue, les enjeux, les orientations ou les axes d'intervention, ainsi que les objectifs que doit poursuivre l'Administration en matière de développement durable. Elle identifie, le cas échéant, les principes de développement durable qui sont pris en

⁷ Dans la rubrique *Notes explicatives*, le projet de loi 118 énonce : « Les mesures prévues par le projet de loi concourent à mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration, ainsi qu'à assurer, notamment par la prise en compte d'un ensemble de principes et par l'adoption d'une stratégie de développement durable, la cohérence des actions gouvernementales en ce domaine ».

compte par l'Administration, en plus de ceux énumérés à l'article 6 et de ceux déjà prévus aux articles 152 et 186 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2)⁸.

Aux fins d'assurer sa mise en œuvre par l'Administration, la stratégie identifie certains moyens retenus pour privilégier une approche concertée respectueuse de l'ensemble des principes de développement durable; elle

⁸ Ces articles se lisent comme suit :

152. Dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs compétences, le gouvernement du Québec, l'Administration régionale cri, les villages cris, les municipalités, les bandes, le conseil régional de zone, le Comité consultatif, le Comité d'évaluation et le Comité d'examen accordent une attention particulière aux principes suivants:

- a) la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des autochtones, dans le territoire visé à l'article 133 et de leurs droits dans les terres de la catégorie I, eu égard à toute activité reliée aux projets ayant des répercussions sur ledit territoire;
- b) la protection de l'environnement et du milieu social, notamment au moyen des mesures proposées à la suite de la procédure d'évaluation et d'examen visée aux articles 153 à 167, en vue de diminuer le plus possible, auprès des autochtones, les répercussions négatives des activités reliées aux projets touchant le territoire visé à l'article 133;
- c) la protection des autochtones, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie, eu égard à toute activité reliée aux projets touchant le territoire visé à l'article 133;
- d) la protection de la faune, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du territoire visé à l'article 133, eu égard à toute activité reliée aux projets touchant ledit territoire;
- e) les droits et garanties des autochtones dans les terres de la catégorie II, établis en vertu de la Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec (chapitre D-13.1);
- f) la participation des Cris à l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social prévu dans la présente section;

précise aussi les rôles et responsabilités de chacun ou de certains des membres de l'Administration, dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne au sein de celle-ci. La stratégie prévoit en outre les mécanismes ou les moyens retenus pour en assurer le suivi.

Un état de la situation du développement durable au Québec est également présenté à l'occasion des révisions périodiques de la stratégie à partir des indicateurs de développement durable ou des autres critères prévus à la stratégie pour surveiller ou mesurer les progrès réalisés dans les domaines économique, social et environnemental.

Enfin, en vue de favoriser une synergie des interventions en faveur du développement durable, la stratégie peut préciser, parmi les objectifs fixés, ceux que l'ensemble ou certains des organismes et établissements visés à l'article 4 sont également encouragés à poursuivre, avant même la

g) les droits et intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones;
h) le droit de réaliser des projets, que possèdent les personnes agissant légalement, dans le territoire visé à l'article 133.

186. Dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs compétences, le gouvernement du Québec, les municipalités, le Comité consultatif de l'environnement Kativik et la Commission accordent une attention particulière aux principes suivants:

- a) la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit et des Naskapis, dans le territoire visé à l'article 168, ainsi que de leurs autres droits dans ledit territoire, eu égard à toute activité reliée aux projets ayant des répercussions sur ledit territoire;
- b) les principes énumérés aux paragraphes b, c, d et g de l'article 152 en autant qu'ils peuvent s'appliquer au territoire visé à l'article 168;
- c) la participation de tous les habitants du territoire visé à l'article 168 à la mise en oeuvre du régime de protection de l'environnement et du milieu social.

prise de tout décret en vertu de cet article⁹.

On peut dégager de cet article plusieurs éléments de contenu obligatoire de la stratégie que doit adopter le gouvernement. D'une part, le gouvernement doit exposer :

La vision,
les enjeux,
les orientations ou les axes d'intervention,
et les objectifs de développement durable.

Associé à ce contenu obligatoire, la loi précise que la stratégie identifie « le cas échéant » :

Les principes de développement durable de l'article 6,
les principes de développement durable prévus aux
articles 152 et 186 de la Loi sur la qualité de
l'environnement,
et d'autres principes de développement durable

qui sont pris en compte par l'Administration. La stratégie n'est donc pas confinée aux principes énoncés à l'article 6 de la Loi sur le développement durable.

Afin d'en assurer la mise en œuvre, la stratégie identifie les moyens retenus pour privilégier une action concertée qui soit respectueuse de l'ensemble des principes du développement durable de même que les rôles et responsabilités des membres de l'administration dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne. On comprend que cette dimension de

⁹ L'article 4 prévoit que : « Le gouvernement peut déterminer à compter de quelles dates ou selon quel échéancier et, le cas échéant, avec quelles adaptations, une ou plusieurs des dispositions de la présente loi, applicables à l'Administration, s'appliquent également : 1^o à l'un ou plusieurs des organismes municipaux visés par l'article 5 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1); 2^o à l'un ou plusieurs des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux respectivement visés par les articles 6 et 7 de cette même loi. (...) ».

cohérence et de concertation, bref la nécessaire coordination entre les différents ministères et organismes visés par la loi est au cœur de sa mise en œuvre. Cette perspective est renforcée par la référence ultérieure de l'article 7 à la « synergie des interventions en faveur du développement durable » que peut permettre des engagements immédiats de certains organismes en faveur d'objectifs particuliers de la stratégie.

C'est dans cet esprit que la stratégie sert de cadre général pour l'action de chacun des ministères et organismes, qui sont appelés à contribuer à sa mise en œuvre :

15. Afin de centrer ses priorités et de planifier ses actions de manière à tendre vers un développement durable en conformité avec la stratégie du gouvernement, chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration identifie dans un document qu'il doit rendre public les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie dans le respect de celle-ci, ainsi que les activités ou les interventions qu'il prévoit réaliser à cette fin, directement ou en collaboration avec un ou plusieurs intervenants de la société.

Ces interventions peuvent notamment comprendre la révision des lois, des règlements, des politiques ou des programmes existants envisagée en vue de mieux assurer le respect de la stratégie et des principes sur lesquels elle repose.

(...)

On comprend de l'article 15 que les ministères et organismes concernés n'ont pas à répondre à l'ensemble de la stratégie, mais peuvent préciser les objectifs sur lesquels ils comptent se concentrer en vue de tendre vers un développement durable.

La stratégie doit également déterminer les mécanismes ou moyens de suivi. À cet égard, il est intéressant de remarquer

que, si la stratégie de développement durable concerne formellement l'Administration publique tel que le mentionne la Loi, ce sont les progrès du Québec en matière de développement durable que sont sensés mesurer les indicateurs qui doivent être adoptés en vertu de l'article 12 :

12. Au plus tard dans l'année qui suit celle de l'adoption de cette stratégie, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soumet au gouvernement une première liste des indicateurs de développement durable dont il recommande l'adoption pour surveiller et mesurer les progrès réalisés au Québec en matière de développement durable.

Si bien que même s'ils sont présentés comme une mesure de suivi dans la stratégie (p. 10), ces indicateurs visent à présenter des enjeux plus larges que l'intégration des principes de développement durable à la prise de décision dans l'Administration. Sans avoir à être totalement déconnectés de la stratégie, les indicateurs de développement durable s'inscrivent donc dans une démarche plus générale visant à faire état du développement durable au Québec, afin que le gouvernement non seulement puisse juger de l'efficacité des mesures prises dans le cadre de la stratégie, mais aussi de la pertinence de la stratégie elle-même par rapport à un projet de développement durable pour la société québécoise dans son ensemble. En d'autres termes, c'est l'impact de la contribution de toutes les catégories d'acteurs, des citoyens aux entreprises en passant par les ONG, les collectivités locales et les autres organisations que viendront mesurer les indicateurs, et pas seulement celui de la stratégie gouvernementale, même si celle-ci vise à favoriser la contribution de tous aux objectifs de développement durable. C'est dans cet esprit que le gouvernement français, qui s'est lui aussi doté d'une stratégie nationale, a adopté deux séries d'indicateurs distinctes : des « indicateurs de suivi des programmes d'action de la Stratégie nationale de développement durable » d'une part, et des « indicateurs « phares » de

développement durable » pour la France d'autre part.

Recommandation 1 Parce qu'il s'agit d'indicateurs de développement durable pour le Québec et non d'indicateurs mesurant les progrès de l'Administration publique en la matière, l'élaboration des indicateurs de développement durable exigés par la loi doit se faire moins en continuité avec les objectifs précis fixés par la stratégie de développement durable qu'en concurrence avec le dialogue que doit instaurer le gouvernement avec la population en vue de saisir ses préoccupations dans le cadre de l'élaboration de la stratégie et de ses révisions.

Le législateur prévoit des contenus particuliers pour la première stratégie (art. 11) de même que pour ses versions ultérieures (art. 7). Ainsi, l'article 11 énonce que :

11. (...)

Cette première version doit notamment aborder les questions suivantes :

1° les mesures d'information et d'éducation sur le développement durable qui devront être mises en place, entre autres auprès de certaines catégories de personnel de l'Administration;

2° le développement d'outils ou de grilles d'aide à la conception, à la décision et à l'analyse de projets en regard du développement durable, entre autres pour prendre en compte l'ensemble des principes ou pour mettre en application des approches liées à ceux-ci, notamment quant au cycle de vie des produits et services;

3° les mécanismes mis en place pour susciter la participation des différents intervenants de la société;

4° les moyens retenus pour viser une approche intégrée et la cohérence des différentes interventions en développement durable des autorités locales et régionales

concernées, dont celles des communautés autochtones.

La première version de la stratégie doit donc prévoir une certaine mise à niveau à propos du développement durable auprès notamment du personnel de l'Administration, mais aussi le développement d'outils d'aide à la décision permettant aux différentes composantes du gouvernement de tenir compte des principes du développement durable dans leurs décisions et en fonction du cycle de vie de leurs produits et services. Elle doit indiquer les mécanismes favorisant la participation de la société de même que les moyens assurant la cohérence des interventions menées par les autorités locales et régionales.

Quant aux mesures d'information et d'éducation sur le développement durable qui devront être mises en place, il est important de rappeler que cette information doit d'abord viser la situation de l'environnement, l'explicitation des indicateurs de développement social (répartition des revenus, etc..) et enfin, l'explicitation de l'économie comme moyen. Plus précisément, on doit communiquer l'information sur les dessous de la comptabilité, (i.e. la comptabilité est une convention sociale sur ce qui est un coût et ce qui est une richesse), le mécanisme des externalités, et les insuffisances du PIB comme mesure de l'efficacité et de l'efficience économique.

Deuxièmement, bien que la stratégie fait mention de la nécessité de développer des outils et des grilles d'aide, elle semble transférer cette responsabilité qui lui incombe à chaque ministère dans le cadre des plans d'action. Par exemple, à la p.18 de la stratégie, l'élaboration des outils méthodologiques pour mieux intégrer le développement durable dans les processus décisionnels fait partie des éléments des plans d'action ministériels. Le gouvernement aurait dû, dans le cadre de la stratégie, développer des outils et grilles d'analyse commune tout en s'assurant qu'ils intègrent les principes de développement durable énumérés à l'article 6 de la Loi et qu'ils établissent des priorités quant aux composantes du développement durable. En effet, il est inévitable que dans le

cadre des décisions prises par chaque instance gouvernementale, des arbitrages soient effectués entre les différentes composantes du développement durable (développement économique, protection de l'environnement, développement social). Afin d'assurer une action cohérente du gouvernement, ces outils d'aide à la prise de décision doivent établir des priorités. Il est donc primordial que ces outils soient développés au niveau gouvernemental (de la Stratégie) et non au niveau ministériel (des plans d'action).

Recommandation 2 Afin de bien cibler les interventions requises auprès du personnel de l'Administration et quant aux outils d'aide à la décision, la stratégie devrait prévoir la réalisation d'un diagnostic concernant le niveau de connaissance et de préoccupation du personnel à l'égard de l'environnement et du développement durable et le degré de prise en compte des principes du développement durable dans les processus décisionnels.

La Loi prévoit aussi que la stratégie mette en place des mécanismes pour susciter la participation des différents intervenants de la société. Or, bien que la stratégie consacre une orientation à favoriser la participation à la vie collective, avec pour objectifs « d'accroître l'implication des citoyens dans leur communauté » et « d'accroître la prise en compte des préoccupations des citoyens dans les décisions », elle ne précise pas les mécanismes prévus à cette fin.

Enfin, lors des révisions périodiques, l'article 7 précise que la stratégie devra inclure un état des lieux à l'aide des indicateurs de développement durable ou des autres mécanismes prévus pour mesurer les progrès dans les domaines économique, social et environnemental.

3.2 Processus d'élaboration

Certains éléments du processus d'élaboration de la stratégie sont également fixés par la loi :

8. Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec les autres ministres concernés, s'assure que l'élaboration du contenu de la stratégie s'effectue de manière à refléter l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Québec, de sorte que les différences entre les milieux ruraux et urbains ainsi que la situation des communautés autochtones soient notamment prises en compte.

En collaboration avec les autres ministres concernés, le ministre peut prendre toute mesure pour consulter la population et l'amener à participer à l'élaboration de tout projet ou toute révision de la stratégie, en vue de favoriser les discussions et d'en enrichir le contenu, d'assurer la notoriété de la stratégie et de favoriser sa mise en œuvre.

De plus, la stratégie et toute révision de celle-ci doivent faire l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire.

Ainsi, le gouvernement doit faire en sorte que le processus d'élaboration de la stratégie permette de refléter les préoccupations variées des citoyens, tout comme la diversité des milieux et des conditions de vie (milieux ruraux, urbains, autochtones). La consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire dont la stratégie doit faire l'objet permet de tester son ancrage dans les préoccupations des Québécois de tous horizons. Mais le gouvernement peut aussi mettre en œuvre d'autres moyens pour consulter ou faire participer la population à l'élaboration du contenu de la stratégie, ou encore en assurer la notoriété ou favoriser sa mise en œuvre.

Recommandation 3 La stratégie devrait prévoir la mise sur pied d'une table de concertation ou d'une commission permanente où seraient représentée l'ensemble de la population du Québec avec pour mission de recevoir les préoccupations des différents acteurs sociaux en matière de

Inspirer et canaliser les actions pour un véritable virage vers le développement durable

développement durable et de documenter ces préoccupations en vue des révisions de la stratégie (et du choix des indicateurs – voir recommandation 1).

4 Commentaires sur le projet de stratégie

4.1 Commentaires généraux

Dans cette section, nos commentaires porteront d'abord sur l'ensemble de la stratégie, puis spécifiquement sur chaque partie (remarques introductives, vision, enjeux) et chaque orientation de la stratégie. D'entrée de jeu, il faut tout d'abord souligner le travail réalisé pour concevoir cette stratégie qui aborde une multitude de problématiques souvent bien documentées et explicitées. Manifestement, le gouvernement a voulu ratisser large pour n'oublier aucune des dimensions susceptibles d'être en cause lorsqu'il s'agit de développement durable. Il n'en demeure pas moins qu'en cherchant à être exhaustif, le gouvernement a peut-être compromis l'objectif même d'une stratégie, qui vise à orienter les comportements, à donner une direction à une action pas toujours coordonnée à laquelle on souhaite donner une cohérence. Rappelons le but d'une stratégie : la stratégie revêt plusieurs aspects dont sa part qui est intentionnelle et celle qui finalement sera réalisée (Mintzberg, 1978)¹⁰. Dans le cas qui nous concerne, il importe de bien comprendre ce qu'implique la stratégie dans sa dimension intentionnelle. Selon Chandler, la stratégie implique « la détermination des buts et objectifs à long terme [...] et l'adoption d'un plan d'action et d'allocation des ressources nécessaires à l'atteinte de ces buts » (Chandler, 1962 : 13)¹¹. Une stratégie doit donc exprimer les buts et objectifs à long terme, ainsi qu'un plan, les procédures à suivre ainsi que les actions clés à entreprendre pour que la stratégie soit implantée (Scott et al., 1993). Elle doit notamment comprendre les priorités dans les actions à entreprendre aussi bien que les moyens. Nos commentaires généraux porteront donc sur cette perspective de ce que doit être une stratégie.

¹⁰ Mintzberg, H. (1978) Patterns in strategy formation, *Management Science*, 24 : 934-948.

¹¹ Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure*, MIT Press, Cambridge, Mass.

La stratégie mise de l'avant par le ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs comprend une vision, trois enjeux ainsi que 9 orientations, 19 axes d'intervention et 29 objectifs. Nous commenterons plus loin la vision et les enjeux, mais nous souhaitons tout d'abord souligner que la relation entre la vision, les enjeux, les orientations, les objectifs, ainsi que les principes sur lesquels la stratégie doit s'appuyer n'est pas clairement établie. Le schéma de la page 10 de la stratégie démontre que les enjeux devraient découler de la vision, les orientations des enjeux et les objectifs des orientations. Le texte mentionne néanmoins que les enjeux sont transversaux aux orientations, ce qui n'est pas toujours évident à la lecture des orientations. La stratégie ne comporte pas de buts, à moins que les objectifs ne soient interprétés comme étant des buts. Encore là, la relation entre les orientations et les objectifs n'est pas claire. De plus, les objectifs proposés par la stratégie, au nombre de 29, sont vaguement énoncés. On comprend que les objectifs plus spécifiques à la mise en oeuvre de la stratégie devront être élaborés par chaque ministère.

Dans le cadre de toute stratégie, la notion d'objectifs est fréquemment rencontrée. Ils servent de fil conducteur et peuvent être ajustés à l'occasion des mesures de suivi et d'évaluation. La réalisation d'une stratégie est souvent évaluée par la réalisation des objectifs préalablement définis. La formulation d'objectifs utilisables est donc la base d'un travail "orienté résultats". La technique SMART peut aider à formuler des objectifs de la stratégie de DD sous une forme valable. La technique consiste en la formulation des objectifs de la stratégie en respectant les cinq exigences suivantes (Drucker, 1989)¹² :

Spécifique : un objectif spécifique est défini de manière rigoureuse et précise. Il ne peut pas être formulé de manière vague.

Mesurable : afin de pouvoir évaluer la réalisation d'un objectif, celui-ci doit être défini préalablement de manière

¹² Drucker., P. *The practice of management*, Oxford : Heinemann, 1989.

à faciliter sa mesurabilité. Des objectifs mesurables sont ceux qui fournissent des renseignements concrets.

Atteignable : sont atteignables les objectifs raisonnables dont la réalisation ne dépasse pas les capacités et les moyens disponibles.

Réaliste : Lors de la détermination des objectifs, il est utile de s'accorder un temps de réflexion au sujet de la faisabilité et du réalisme des objectifs.

Déterminé dans le Temps : Il est important de définir une échéance à laquelle l'objectif doit être atteint. Une ligne du temps peut éventuellement être tracée sur laquelle sont placés des objectifs intermédiaires. De plus, l'établissement d'un calendrier précis permet de surveiller l'avancement du travail.

En regard des exigences SMART que devraient respecter les objectifs de la stratégie, nous constatons que ceux-ci sont problématiques. D'abord, les objectifs manquent de spécificité. les objectifs sont souvent formulés vaguement, d'où le danger de se retrouver avec des implantations qui ne s'inscrivent pas forcément dans les orientations de la stratégie. Les objectifs énoncés dans la stratégie manquent également de mesurabilité ; ils ne font pas référence à des renseignements concrets, ce qui rend difficile leur évaluation. Finalement, la stratégie n'établit aucun calendrier de réalisation.

Bien que nous reconnaissions que la stratégie ait voulu viser un large éventail d'activités en élaborant 29 objectifs très variés, elle n'établit aucune priorité quant à ces objectifs. Le risque lié à cette façon de faire est que chaque ministère trouvera dans ses opérations « ordinaires » ce qu'il fait déjà en regard des axes d'intervention proposés, de telle sorte que la stratégie ne sera pas un bon incitatif à l'action ni à de nouvelles initiatives. S'il n'y avait que quelques objectifs bien ciblés et très ancrés dans les préoccupations des citoyens (effet de serre, eau, transition de l'économie, équité...), les ministères seraient forcés de réfléchir

à la façon dont ils pourraient contribuer à ces objectifs en particulier, objectifs qui justement s'avèrent importants pour la population.

De plus, la stratégie se doit de hiérarchiser les objectifs énoncés et de prévoir le règlement des conflits potentiels entre objectifs contradictoires contenus dans la stratégie elle-même, des conflits entre les objectifs prévus à la stratégie et ceux identifiés par chacun des ministères, des conflits entre les objectifs d'un ministère et ceux d'un autre, et des conflits entre ses objectifs et les objectifs usuels ou autres priorités du gouvernement.

Recommandation 4 la stratégie devrait élaborer un petit nombre d'objectifs spécifiques, bien ciblés et ancrés dans les préoccupation des citoyens, et mesurables; elle devrait aussi dresser des priorités quant à l'atteinte de ces objectifs et prévoir le règlement des conflits entre différents objectifs.

Pour ce qui est des procédures à suivre et des actions clés à entreprendre, la stratégie prévoit que celles-ci seront développées par chaque ministère. La stratégie ne comporte donc aucun engagement clair, réel et mesurable quant à l'action du gouvernement pour l'atteinte du développement durable.

De plus, la stratégie n'accorde pas de ressources financières ou autres à sa mise en oeuvre. Compte tenu du fait qu'elle se traduit par des fonctions et des responsabilités supplémentaires, il est irréaliste de penser que la stratégie pourra être mise en œuvre par le ministère de l'environnement, du développement durable et des parcs sans un financement qui lui soit spécifiquement dédié, au risque de nuire à la réalisation des autres fonctions ministérielles.

Recommandation 5 La mise en œuvre de la stratégie nécessitera des ressources sans lesquelles elle risque de devenir lettre morte ou de ne se traduire que par des ajustements cosmétiques. Par conséquent, le gouvernement doit assortir la stratégie d'un budget particulier dévolu au ministère de l'environnement, du développement durable et des parcs destiné à financer les diverses mesures qu'elle

contient.

Finalement, la stratégie marginalise la protection de l'environnement. Depuis les dernières années, certaines inquiétudes existent quant à l'importance accordée à la protection de l'environnement au sein du concept de développement durable. En effet, lorsqu'on établit une relation d'interdépendance entre le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, on risque de privilégier les deux premiers (ou même, le premier) piliers et d'oublier le dernier. C'est précisément ce que la stratégie fait. Aucun enjeu et aucune orientation ne traite spécifiquement du patrimoine naturel. Sous les orientations 6 et 7, l'environnement est assimilé aux ressources naturelles, à l'aménagement du territoire, ou au patrimoine collectif (qui comprend aussi le patrimoine culturel et économique). Pourtant, le développement économique semble central non seulement à travers toutes les orientations, mais dans une orientation qui lui est spécifiquement consacrée (orientation 4).

En somme, nous avons devant nous une stratégie floue, orientée tout aximut, au contenu pèle-mêle qui ne dégage pas de priorités et n'est assortie d'aucune ressource. Elle ne permettra donc pas de canaliser l'action ou de susciter les changements de comportements nécessaires à l'atteinte du développement durable. De ce point de vue, elle constitue malheureusement un net recul par rapport à la Loi sur le développement durable qui pouvait prétendre être d'avant-garde.

4.2 Remarques introductives

La section introductive rappelle le contexte d'élaboration de la stratégie et en explique la structure générale. On peut y lire que le document

tient compte des préoccupations que la population a exprimées lors de la tournée de consultation publique sur le Plan de développement durable du Québec que le ministre du Développement durable, de l'environnement et

des Parcs a effectuée entre février et mai 2005 (p. 9).

La consultation ministérielle est sans aucun doute une source exceptionnelle d'information concernant les préoccupations des Québécois en matière de développement durable. On peut toutefois se demander si le fait d'avoir tenu compte des préoccupations de la population telles qu'exprimées lors de cet exercice suffit à assurer, comme l'exige la loi, que « l'élaboration du contenu de la stratégie s'effectue de manière à refléter l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Québec, de sorte que les différences entre les milieux ruraux et urbains ainsi que la situation des communautés autochtones soient notamment prises en compte ». En effet, la consultation visait à recueillir les commentaires de la population sur le plan de développement durable proposé par le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs en 2005 ainsi que sur un projet de loi concret, et non sur une éventuelle stratégie. Il n'est pas certain que dans le cadre de cet exercice, les citoyens aient exprimé l'ensemble de leurs préoccupations en matière de développement durable. Il n'est pas certain non plus que la diversité des milieux soit reflétée dans le cadre d'un processus de participation volontaire. À notre avis, le gouvernement aurait dû s'appuyer sur d'autres mécanismes et d'autres sources pour s'assurer de refléter les préoccupations québécoises en matière de développement durable, et leur diversité. Il aurait pu par exemple commander des études sur les préoccupations des québécois, et les analyser en regard d'autres données déjà disponibles sur les valeurs et les comportements. Il est vrai que la consultation publique en ligne aurait pu permettre à une large frange de la population de s'exprimer à l'égard du projet de stratégie. Néanmoins, la tenue de cette consultation semble peu connue auprès du public dont la participation risque par conséquent d'être limitée. De plus, les préoccupations qui seront exprimées à ce stade n'auront pu être prises en compte dans la conception, la structure, la perspective et le contenu fondamental du document, sans compter que cette consultation est tellement tardive en regard de l'adoption de la stratégie qui doit se faire au

plus tard le 31 décembre 2007¹³, qu'on voit mal comment le ministère sera en mesure d'y donner suite si ce n'est sur des questions de détails.

Recommandation 6 La stratégie devra être adoptée au plus tard le 31 décembre 2007, mais celle-ci devra faire l'objet d'une véritable consultation des citoyens portant également sur la liste des indicateurs de développement durable qui aura été dressée pour mener à une version révisée tel que le permet le 3ième alinéa de l'article 9 de la Loi sur le développement durable. La stratégie révisée devrait être finalisée au plus tard un an après le dépôt de sa première version et intégrer les préoccupations des québécois en matière de développement durable.

Le contexte présenté en introduction évoque l'idée que la stratégie serait le pendant « concret » de la démarche de développement durable amorcée avec l'adoption de la *Loi sur le développement durable*. Le gouvernement y indique « où il a l'intention d'aller, quels sont les objectifs qu'il veut atteindre et comment il entend s'y prendre ». La stratégie sera donc un cadre de référence dans lequel devront nécessairement s'inscrire les programmes et actions des différents ministères, leur assurant ainsi une cohérence. À ce propos, la figure 1 rappelle l'architecture générale du Plan de développement durable du Québec d'abord fondé sur l'« encadrement législatif » que procure la *Loi sur le développement durable*, et s'appuyant sur un « cadre de référence de mise en œuvre » : la stratégie gouvernementale de développement durable. Le plan repose ensuite sur un « mécanisme de mise en œuvre » constitué des Plans d'action des ministères et organismes de l'administration publique, ainsi que des « mesures de suivi » : les indicateurs de

¹³ L'article 11 de la *Loi sur le développement durable* prévoit en effet que : « La première version de la stratégie de développement durable est adoptée par le gouvernement dans l'année suivant celle de la sanction de la présente loi ». La consultation publique en ligne sur le projet de stratégie rendu public le 1^{er} octobre dernier se termine le 12 novembre 2007.

développement durable, les rapports annuels et le Commissaire au développement durable. De façon plus spécifique, la stratégie se décline en une vision du développement durable, trois enjeux, 9 orientations stratégiques et 19 axes d'intervention, et 29 objectifs. Elle se présente donc comme le cadre opératoire de la visée de développement durable dont le gouvernement s'est doté en adoptant la Loi 118.

Les attentes face à la stratégie sont importantes puisque celle-ci devra servir de catalyseur pour orienter la direction de la société dans son ensemble vers le développement durable tel que le remarque le premier ministre Jean Charest en page 3 :

Quant au projet de stratégie de développement durable, le cœur de notre plan de développement durable, il ouvre la porte à une nouvelle ère de concertation et de collaboration intersectorielle et multidisciplinaire. Dorénavant, tous les efforts du gouvernement devront converger [...] progressivement, les différents secteurs de notre société se joindront à nous dans la démarche de développement durable.

Recommandation 7 La stratégie doit être conçue de manière à rendre concrète et tangible l'orientation du gouvernement en matière de développement durable en ciblant un nombre limité de chantiers prioritaires reflétant les principales préoccupations des Québécois et vis-à-vis desquels chaque ministère et organisme devra se positionner pour juger de sa contribution possible ou de son soutien à la contribution d'autres ministères et organismes

Les remarques introductives rappellent les exigences posées par la loi concernant la stratégie et les ambitions de cohérence qui s'y rattachent. Elles précisent que « la stratégie s'inscrit en amont des législations, stratégies, politiques et programmes mis de l'avant par le gouvernement » (p. 9). Par ailleurs, on y indique que la poursuite des démarches sectorielles déjà entreprises par les ministères peut être envisagée comme une contribution à la stratégie.

Bien qu'elle s'adresse spécifiquement au gouvernement, le texte mentionne que la stratégie concerne l'ensemble de la population puisqu'elle doit refléter « l'éventail » des préoccupations des citoyens dans leur diversité, et qu'elle « vise à influencer et à encourager les citoyens et les entreprises à recourir aux pratiques qui contribuent aux objectifs de développement durable ». La stratégie réaffirme ensuite le fait que tant la population que les entreprises ou le secteur associatif « sont appelés à continuer à contribuer au développement durable du Québec »¹⁴. On souligne également l'attention particulière que devront recevoir les Premières Nations. Enfin, le texte précise que : « Les objectifs de la stratégie devraient favoriser la convergence des actions d'un grand nombre d'intervenants vers des cibles communes et permettre ainsi d'avancer significativement sur la voie du développement durable » (p. 11). Ceci démontre le rôle moteur dévolu à la stratégie vis-à-vis l'ensemble de la société, même si c'est un outil d'abord destiné à l'appareil gouvernemental.

Suite à un rappel des contenus obligatoires de la première stratégie concernant l'information, les outils d'aide à la décision, la participation des acteurs sociaux et la cohérence des actions des autorités locales, l'introduction précise que « Les plans d'action qui seront élaborés par les ministères et les organismes publics à la suite de l'adoption de la stratégie incluront des interventions beaucoup plus spécifiques ».

Le texte explique qu'en vue d'en assurer le suivi, la stratégie sera complétée par une série d'indicateurs qui doivent permettre de mesurer les progrès réalisés en regard des objectifs de développement durable. On note que ces indicateurs seront arrimés avec les mesures de suivi déjà existantes ou futures, comme par exemple les informations et mesures de suivi que

¹⁴ Cette formulation laisse songeur dans la mesure où le développement durable suppose des changements de pratiques et de comportement, et que par conséquent, il ne s'agit pas seulement de « continuer à contribuer » mais bien de s'assurer de contribuer, ou encore de contribuer « davantage » au développement durable.

fourniront les différents ministères ou organismes dans leurs plans d'action.

Parce qu'ils permettront de faire un suivi des impacts de la stratégie sur la performance du Québec en matière de développement durable, mais aussi parce qu'ils deviendront le portrait officiel de l'état du développement durable au Québec, les indicateurs de développement durable n'auront pas seulement une fonction opérationnelle, mais également une fonction symbolique : ils traduiront la vision, et par conséquent une définition concrète du développement durable au sein de la société québécoise. Par ailleurs, l'indicateur a ceci de particulier qu'il met en lumière une dimension de la réalité, au moment même où il en occulte d'autres. Avant même de fournir une évaluation, il correspond donc à un choix de ce qui doit, ou non être considéré, de ce qui est, ou non important et pertinent quant à l'information et à la prise de décision, bref l'indicateur fixe les éléments constitutifs du progrès, c'est-à-dire dans le cas qui nous occupe les principales composantes du développement durable pour le Québec. C'est pourquoi les indicateurs doivent être en phase avec les préoccupations de la population québécoise et sa perspective du développement durable; c'est pourquoi aussi il aurait été pertinent de mener la réflexion sur les indicateurs de développement durable simultanément à celle concernant la vision, les enjeux et les axes d'intervention retenus dans la stratégie de développement durable proposée par le gouvernement. Par ailleurs, les indicateurs doivent former un système offrant une perspective cohérente et intégrée du développement durable au Québec.

Recommandation 8 Les indicateurs de développement durable doivent refléter la vision du développement durable partagée par la population québécoise et offrir un portrait intégré et pertinent de la situation et des progrès du développement durable au Québec.

4.3 Vision du développement durable

Une vision exprime ce que l'organisation ou le groupe veut créer dans le meilleur futur possible (Scott et al., 1993)¹⁵. C'est donc par la vision que le gouvernement traduit clairement ce qu'il entend par développement durable pour l'avenir du Québec. La définition du développement durable prévue à l'article 2 de la Loi et réitérée à la stratégie (p. 13), « s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations future à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte *le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique* des activités de développement ». De plus, cette définition est accompagnée de seize principes qui devront être respectés dans la mise en oeuvre du développement durable (art.5 de la Loi).

Or, la vision du développement durable énoncée dans la stratégie et sur laquelle s'appuient les orientations et les objectifs propose une « société où la qualité de vie est et demeurera une réalité. Une société responsable, innovatrice et capable d'excellence dans toutes ses réalisations. Une société *misant* sur l'*harmonie* entre le dynamisme économique, la qualité de l'environnement et l'équité sociale ».

Une telle vision du développement durable nous semble un net recul dans la mesure où elle occulte les ruptures fondamentales que véhicule le concept de développement durable par rapport à l'ancien modèle de développement. La stratégie aurait pu être l'occasion de réaffirmer que le défi du développement durable ne consiste pas à équilibrer dans l'*harmonie* les différents pôles du développement durable, mais bien à hiérarchiser les préoccupations environnementales et sociales par rapport aux impératifs économiques. Alors que la préservation de

¹⁵ Scott, C. D., D. T. Jaffee, and G. R. Tobe (1993). *Organizational Vision, Values and Mission: Building the Organization of Tomorrow*. Menlo Park, CA: Crisp Publications, Inc.

l'environnement est au cœur de multiples revendications des citoyens ces dernières années et que la perturbation des grands équilibres macro-écologiques interpellent les acteurs économiques eux-mêmes, on ne peut qu'être surpris de la vision proposée où l'environnement semble occuper une place secondaire, et où le développement durable se décline en une ambition d'harmonie entre trois séries de préoccupations plutôt qu'en une reconnaissance de la primauté de l'environnement comme condition du développement durable, de l'affirmation du développement social et individuel comme objectif du développement durable, et de la compréhension de l'économie comme moyen au service de cet objectif; sans compter que l'équité en est totalement absente.

À notre avis, la vision du développement durable doit clarifier l'interprétation que le gouvernement a du développement durable compte tenu du caractère assez flou de la définition classique reprise dans la loi. Par exemple, afin de pallier au caractère flou et malléable du concept de développement durable, la *Loi fédérale sur le Vérificateur général*¹⁶, à son article 21.1, précise que le développement durable repose sur l'intégration des questions d'ordre social, économique et environnementale et est tributaire de la réalisation de certains objectifs précis, notamment l'intégration de l'environnement et de l'économie, la protection de la santé des Canadiens, la protection des écosystèmes, la promotion de l'équité, une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, la prévention de la pollution et le respect de la nature et des besoins des générations à venir.

Il s'agit donc de réaffirmer le caractère non seulement indissociable, mais hiérarchisé des trois pôles du développement durable, d'annoncer qu'il se traduira par des arbitrages, et d'évoquer les composantes de l'équité et de la gouvernance qui font partie intégrante de sa mise en œuvre.

Recommandation 9 la stratégie doit reformuler sa vision du développement durable pour y préciser une définition

¹⁶ L.R.C. (1985), c.A-17.

signifiante du développement durable. Celle-ci pourrait s'énoncer comme suit : « la stratégie repose sur une vision du développement durable qui remet au centre des préoccupations le citoyen et sa qualité de vie, en tenant compte du fait que celle-ci est conditionnelle à un environnement sain, et que le dynamisme économique est efficient sur le plan social et environnemental, c'est-à-dire que sont privilégiées les activités économiques à fort potentiel de développement social et à faible intensité écologique ».

4.4 Trois enjeux fondamentaux

L'identification des enjeux est d'une grande importance lors de l'établissement de la stratégie. Or, afin de bien identifier ces enjeux, toujours faut-il comprendre ce qu'est un enjeu, en quoi il est lié à la stratégie et le rôle que les enjeux jouent dans l'orientation de cette stratégie. En premier, un enjeu concerne une chose qui risque de se perdre, un but à atteindre et un objectif final. Dans la stratégie, les enjeux sont intimement liés à la vision puisqu'ils concernent les principaux « objets » sur lesquels devra se concentrer la stratégie afin de permettre la réalisation de la vision.

La stratégie identifie trois enjeux fondamentaux. En premier lieu, elle cible la connaissance comme un « outil privilégié pour susciter l'adhésion aux valeurs et aux principes du développement durable » et le développement, l'acquisition et la diffusion des connaissances comme un enjeu. Le deuxième enjeu identifié dans la stratégie est de promouvoir l'action responsable au sein de la population et le troisième de favoriser l'engagement de tous les secteurs de la société et de l'administration publique. Ce dernier enjeu doit se manifester « au plan individuel et collectif par le souci de sauvegarder les diverses composantes du patrimoine collectif et un partage équitable des richesses collectives ». Il nous semble ici que les deuxième et troisième enjeux ne sont en fait qu'un seul et même enjeu et devraient, advenant qu'ils soient conservés dans la version finale de la stratégie, être regroupés.

Nous reconnaissons qu'il est essentiel de développer et de disséminer les connaissances portant sur le développement durable afin de pouvoir changer les comportements, bien que ces connaissances doivent aussi porter sur l'état de notre environnement et que la recherche doit porter autant sur les pratiques, comportements et politiques publiques que sur les technologies. Il est également important de promouvoir l'action responsable au sein de la population, en commençant par l'État, et d'encourager l'engagement de tous les secteurs et surtout du

gouvernement en matière d'engagement communautaire et de partage.

Cependant, il est difficile de voir comment les enjeux identifiés dans la stratégie cadrent avec la vision, les orientations et les objectifs définis. De plus, les enjeux identifiés nous semblent plus proches de grandes orientations, ou d'axes d'intervention sur lesquels agir afin de répondre aux véritables enjeux du développement durable : la protection de l'environnement, le développement social et la recherche d'une économie durable. Nous voyons mal comment le développement de la connaissance, la promotion de l'action responsable et de l'engagement peuvent être considérés comme les trois enjeux fondamentaux de la stratégie de développement durable. En effet, si la vision du développement durable proposée par le gouvernement est à l'effet que la qualité de vie du citoyen soit et demeure une réalité, on peut difficilement l'atteindre sans protéger l'environnement puisque la qualité de vie des citoyens dépend en premier lieu de la santé de leur environnement. De même, les inégalités sociales qui existent dans notre société constituent une véritable barrière à l'atteinte de la qualité de vie pour tous les citoyennes et les citoyens. Même si nous acceptons la vision énoncée dans la stratégie, les enjeux identifiés ne concordent pas avec cette vision.

De plus, la relation entre les enjeux, les orientations et les objectifs n'est pas clairement établie dans la stratégie. Les enjeux sont identifiés au début de la stratégie, et selon le schéma présenté en page 10, les orientations et axes d'intervention devraient en découler directement. Par contre, on ne retrouve mention des enjeux dans aucune des descriptions, des orientations ou des axes d'intervention. Même dans le tableau synthèse de l'Annexe 2 de la stratégie, les trois enjeux sont présentés séparément plutôt qu'intégrés au tableau des orientations, principes et objectifs.

Les enjeux de la stratégie doivent être revus afin d'être représentatifs des réels buts à atteindre selon la vision du développement durable. Ces enjeux doivent inclurent la

protection de l'environnement et la réduction (ou même l'élimination) des inégalités sociales. À notre avis, la transition vers une économique écologique et équitable devrait aussi figurer au nombre des enjeux, de même que la préservation du patrimoine naturel et la promotion du développement social, puisqu'ils présentent les défis à relever pour atteindre le développement durable et une qualité de vie pour tous les citoyens québécois.

Recommandation 10 les enjeux de la stratégie devraient être revus afin de représenter les réels grands objectifs d'une stratégie de développement durable, soit de préserver le patrimoine naturel, de promouvoir le développement social et limiter les inégalités, et d'assurer la transition vers une économie écologique/ durable.

4.5 Les orientations et axes d'intervention

Le cœur de la stratégie décline une série d'orientations, d'axes d'intervention et d'objectifs. Il est difficile de saisir la logique qui a présidé à leur définition. De plus, il aurait été intéressant qu'ils soient ordonnés pour que le lecteur puisse y déceler les priorités mises de l'avant par le gouvernement. Enfin, on peut constater d'une part que les objectifs sont souvent réducteurs par rapport au texte de l'orientation, et d'autre part que les axes d'intervention et les objectifs sont si larges qu'on ne saisit pas toujours ce qui est attendu de l'administration qui devra en tenir compte. On peut par conséquent douter que ces orientations n'aient réellement pour effet d'orienter, ou de réorienter les activités ministérielles et celles des organismes et entreprises assujettis à la Loi. Dans la section qui suit, nous reprenons chacune des orientations pour la commenter et proposer des recommandations.

4.5.1 Orientation 1 *Informer, sensibiliser, éduquer, innover*

Cette orientation met l'accent sur le besoin de compréhension des enjeux du développement durable par les différents acteurs de la société comme préalable à l'action responsable. Elle concerne la diffusion des savoirs relatifs au développement durable ainsi des pratiques innovantes. Pour atteindre ce double objectif, la stratégie définit trois axes d'intervention : l'information, l'éducation et la formation, la recherche et l'innovation. L'information s'attache principalement à la diffusion et à l'explication du concept de développement durable, de ses exigences et ses enjeux ; elle repose notamment sur les indicateurs de développement durable qui seront adoptés dans le cadre de la *Loi sur le développement durable*. L'éducation et la formation concernent plus spécifiquement les programmes d'enseignement destinés à la population et aux travailleurs qui doivent intégrer les enjeux relatifs au développement durable et à ses implications. C'est dans le cadre de cet axe d'intervention que la stratégie prétend répondre à l'obligation prévue par la loi

de prévoir un programme de formation destiné au personnel du gouvernement. En ce qui concerne l'axe d'intervention sur la recherche et l'innovation, il s'agit de soutenir et de diffuser les nouvelles technologies, les bonnes pratiques ou les produits écologiques ou responsables. Trois objectifs sont retenus pour préciser ces orientations : faire connaître le concept de développement durable et favoriser le partage d'expériences et l'assimilation des savoirs, dresser et actualiser le portrait du développement durable au Québec, soutenir la recherche et les nouvelles pratiques et technologies.

Comme l'exprime avec justesse l'orientation, la connaissance est préalable à toute action et changement de comportement en matière de développement durable. Il est donc indispensable de prévoir des mesures d'information, d'éducation et de formation de même que de soutenir la recherche permettant de développer de nouvelles connaissances. Les objectifs proposés nous semblent par conséquent incontournables dans une stratégie de développement durable. Toutefois, le libellé de l'orientation et les présupposés qu'il contient sont parfois discutables, et nous doutons que les engagements qui y sont pris suffisent à répondre à l'obligation prévue par la *Loi sur le développement durable* à l'article 11 qui prévoit que la première version de la stratégie doit notamment aborder : « 1° les mesures d'information et d'éducation sur le développement durable qui devront être mises en place, entre autres auprès de certaines catégories de personnel de l'Administration ».

D'une part, on peut déplorer que la stratégie précise que « Ce concept (le développement durable) est encore trop souvent associé à la seule protection de l'environnement » alors que la dégradation de l'environnement est précisément le moteur des changements de comportement en matière de développement durable et qu'il s'agit par conséquent du premier élément sur lequel il faut insister; en dehors d'un milieu écologique sain, on ne saurait parler de développement durable; il en constitue la première condition. Dans cette orientation comme dans le reste du texte, la stratégie a totalement occulté ce rôle premier qu'a

l'état de l'environnement dans toute gouvernance du développement durable. En conséquence de ce qui précède, les mesures d'information de même que d'éducation et de formation doivent non seulement porter sur le développement durable comme concept, mais tout spécialement sur l'état de l'environnement au Québec, et dans le monde dans la mesure où, au delà d'une perspective de solidarité internationale, la dégradation écologique planétaire nous affectera aussi (changements climatiques, biodiversité etc).

Recommandation 11 Les mesures d'information et de formation et d'éducation doivent porter non seulement sur le développement durable comme concept, mais également sur l'état de l'environnement puisque la dégradation de l'environnement est le premier moteur des changements de comportement en matière de développement durable et que l'environnement est une condition au développement durable. La stratégie doit réaffirmer ce rôle particulier de l'environnement au sein du concept de développement durable.

Recommandation 12 Dans la mesure où le gouvernement du Québec souhaite mettre en place des mesures d'information, d'éducation et de formation sur le développement durable et l'état de l'environnement, il convient de réaliser un bilan de l'environnement complet et régulier.

L'axe d'intervention sur l'éducation et la formation est rédigé de façon si vague qu'on ne saisit pas, en fin de compte, ce qui sera attendu des programmes de formation relativement au développement durable¹⁷.

¹⁷ Le libellé de ce thème est le suivant : « Les enjeux propres au développement durable exigent généralement qu'on analyse les problématiques sous un angle nouveau et que l'on recoure à des technologies et des méthodologies innovatrices. Il faut s'assurer que les programmes de formation favorisent l'acquisition de nouvelles compétences et qu'ils sont disponibles et accessibles aux milieux

Recommandation 13 La stratégie doit préciser quels contenus relatifs au développement durable doivent être intégrés, dans quels programmes et à quels niveaux d'éducation. En lien avec les recommandations précédentes, ces contenus doivent cibler non seulement les connaissances relatives au développement durable et à ses implications mais également celles concernant l'état de l'environnement au Québec et dans le monde.

La loi exige que la stratégie indique quelles mesures d'information et d'éducation sur le développement durable seront mises en place au sein de la fonction publique. À notre avis, la timide mention à l'effet que : « le gouvernement s'assurera que les plans d'action ministériels découlant de cette première stratégie incluront des mesures d'information et de formation sur le développement durable à l'intention de certaines catégories de personnel de l'administration publique » ne remplit pas les exigences de la loi car elle reporte sur les ministères et leurs plans d'action une obligation clairement dirigée vers l'Administration et l'énoncé de la stratégie.

Recommandation 14 En réponse à l'obligation prévue par la loi, la stratégie doit prévoir de façon précise les mesures de formation et d'information qui seront mises en place auprès des différentes catégories de la fonction publique, mais aussi des ministres et des parlementaires.

La stratégie exprime à plusieurs reprises l'idée de soutenir l'innovation et la recherche, mais sans jamais préciser comment le gouvernement compte s'y prendre. S'agit-il de mettre sur pied de nouveaux programmes de financement, d'orienter les programmes existants? On ne précise pas non plus par quels moyens on souhaite favoriser la diffusion de ces innovations et des nouvelles pratiques, diffusion qui devrait d'ailleurs plutôt être traitée dans l'axe d'intervention sur l'information.

Recommandation 15 La stratégie doit préciser par quels moyens sera favorisée l'innovation et quelles méthodes de concernés » (p. 18).

diffusion elle entend exploiter pour faire connaître les innovations et les nouvelles pratiques de développement durable

Le défi du développement durable se décline probablement moins en termes technologiques qu'en termes de comportements, et interpelle de façon toute particulière l'efficience des politiques publiques qui y sont dédiées. Par conséquent, une priorité doit être accordée à la recherche en sciences sociales pour comprendre comment les individus et les sociétés peuvent amorcer les transitions nécessaires, et réfléchir aux paramètres d'une action publique efficace en matière de développement durable.

Recommandation 16 Le soutien à la recherche doit accorder une importance spécifique à la recherche en sciences sociales afin que les efforts et le développement des innovations en matière de développement durable ne soient pas confinés à une perspective technologique par la création d'un fonds ou de programmes subventionnaires de recherche spécialement dédié aux sciences sociales du développement durable, de même que par la promotion d'une approche par objet du développement durable qui transcende les cloisonnements disciplinaires encore trop présents dans les institutions de la recherche au Québec et dans le Canada.

4.5.2 Orientation 2 Réduire et gérer les risques pour améliorer la santé, la sécurité et l'environnement

Cette orientation se penche sur la nécessité de prévenir les risques qui pourraient affecter la santé et la sécurité. Les principes sur lesquels elle s'appuie sont ceux de la précaution, de la prévention, de la protection de l'environnement, de l'accès au savoir et de la santé et qualité de vie. L'orientation vise donc « la protection de la population, la prévention des risques et la gestion des problèmes de santé liés à l'environnement, aux pratiques et aux habitudes de vie ». Elle précise que les mesures

à adopter afin de réduire les risques doivent être fondées sur de solides connaissances, et propose l'adoption d'une « approche préventive » afin de développer « une approche globale de la santé et de la sécurité ». L'orientation souligne enfin le besoin d'une meilleure gestion des milieux, et propose une « gestion concertée des risques » qui vise l'amélioration de la sécurité par la prise en compte des responsabilités individuelles et collectives.

Il est incontestable qu'une perspective de développement durable suppose de tenir compte des risques et de les gérer dans une perspective de prévention et de précaution, ce qui suppose le développement des connaissances appropriées.

Le libellé de l'orientation ne permet pas cependant de saisir véritablement les aires d'intervention que cible la stratégie; s'agit-il des risques industriels, des catastrophes naturelles, des bienfaits de l'approche préventive dans les questions de santé publique? Même si on peut parler de « risques » dans tous ces cas, on ne fait pas référence aux mêmes enjeux ni aux mêmes défis, sans compter que le rôle des pouvoirs publics diffère selon les différents types de risques et ne saurait se réduire à promouvoir une « culture de la prévention ». Enfin, si la santé et sécurité au travail doit être considérée comme un élément de la stratégie de développement durable, elle doit à tout le moins être située par rapport aux autres risques plus directement associés aux problématiques de développement durable tels que les risques industriels et les risques « naturels » découlant de l'activité humaine (changements climatiques, diminution de la couche d'ozone, perte de biodiversité, pandémies animales). Quant aux questions de santé publique, tout spécialement liées au thème de l'alimentation, elles doivent être traitées dans le cadre de la promotion du développement individuel et social, et non amalgamées aux risques industriels avec lesquels elles n'ont somme toute que peu de rapport. Ces distinctions sont importantes dans la mesure où elles interpellent chacune des fonctions et des responsabilités différentes des pouvoirs publics et qu'elles permettent de mieux concevoir des axes

d'intervention concrets.

Enfin, même si l'orientation se base tout autant sur le principe de précaution que sur le principe de prévention, seul ce dernier est évoqué dans le texte, et aucune considération n'est proposée en regard de mesures à prendre malgré l'absence de certitude scientifique¹⁸.

Enfin, en regard des enjeux, tout aussi multiples que fondamentaux évoqués dans cette orientation, les objectifs nous semblent particulièrement peu ambitieux, et on peut déplorer qu'aucune mention ne soit faite des principes d'imputabilité et de responsabilité pourtant centraux à la gestion des risques.

Recommandation 17 La stratégie doit préciser les mesures qu'elle favorise en vue de minimiser les risques industriels, d'augmenter la résilience face aux risques naturels, et d'adopter une approche préventive en santé publique de même qu'en santé et sécurité au travail, mesures qui ne peuvent se résumer à « promouvoir une culture de la prévention ».

4.5.3 Orientation 3 Produire et consommer de façon responsable

Cette orientation s'intéresse aux moyens de rendre les activités économiques moins dommageables pour l'environnement. Le gouvernement souhaite donner l'exemple en adoptant des mode

¹⁸ L'orientation énonce : « La gestion des risques pour la santé et la sécurité s'appuie sur les principes de *prévention*, de *précaution*, de *protection de l'environnement*, d'*accès au savoir*, et de *santé et qualité de vie* en mettant l'accent sur les causes qui leur sont associées. En présence d'un risque connu, des actions, visant à prévenir ou à atténuer les effets potentiels du phénomène ou de l'événement redouté doivent être mises en place, en priorité à la source, en utilisant les meilleures techniques disponibles et économiquement applicables ». En fait, l'accent mis sur la nécessaire connaissance laisse presque l'impression qu'on se situe en faux avec le principe de précaution qui préconise l'action même lorsque la science n'offre que des réponses partielles.

de consommation et de production plus durables, alors qu'il appelle les organisations à revoir leur gestion des ressources humaines, matérielles et énergétiques¹⁹ dans le cadre de leurs procédés de fabrication. La stratégie encourage l'analyse des choix et des habitudes de gestion afin de repenser les actions de production et de consommation en s'inscrivant dans une logique d'amélioration continue. On souhaite stimuler une consommation et une production écoresponsables, et inciter les acteurs sociaux à s'engager vis-à-vis l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la réutilisation et le recyclage des matières résiduelles.

Encourager la production et la consommation responsable est un élément incontournable de la modernisation de l'économie en vue d'un développement durable. On peut d'ailleurs saluer la volonté du gouvernement de faire preuve de leadership en s'engageant à adopter des politiques d'achats écoresponsables. On peut également se réjouir du fait que l'écoconditionnalité soit considérée comme moyen pour promouvoir les pratiques responsables. Enfin, l'orientation cible des outils incontournables de la production et de la consommation responsables tels que l'analyse du cycle de vie, la certification, les codes de conduite ou la responsabilité sociale.

La conception générale de l'orientation pose néanmoins problème dans la mesure où elle fusionne deux champs, la consommation et la production qui, sans être totalement étrangers, commandent des interventions de nature très différentes de la part des pouvoirs publics. À titre d'exemple, la production est d'abord réglementée et encadrée, et certains modes de production peuvent être encouragés (ou découragés) par des mesures de différentes natures (écoconditionnalité,

¹⁹ L'amalgame fait à la p. 21 entre les ressources « humaines », « matérielles » et « énergétiques » n'est pas très heureux ; par cet énoncé, la stratégie annihile la centralité et le caractère non utilitaire de la personne humaine véhiculés par le concept de développement durable, contredisant dans la forme ce qu'elle cherche à argumenter sur le fond.

primes, taxes). La consommation interpelle des stratégies plus indirectes, telles que des incitatifs économiques (primes à l'achat), ou les certifications et labellisations vis-à-vis desquelles l'État doit clarifier sa position et choisir le rôle qu'il entend jouer (promouvoir ses propres programmes, valider ou approuver les programmes existants, ordonner les initiatives multiples portées par les différents acteurs sociaux, ...). Les interventions prévues dans chacun des deux champs doivent être précisées dans la stratégie à l'instar de ce que propose l'objectif 10 : « Fournir les repères nécessaires à l'exercice de choix de consommation éclairés et responsables et favoriser au besoin la certification des produits et des services ». Les quatre autres orientations n'offrent qu'une couverture partielle des interventions possibles du gouvernement quant à une production « durable et responsable ». Outre les politiques d'approvisionnement responsable du gouvernement et l'écoconditionnalité, seules les questions des approvisionnements (énergie et matières premières) et de l'énergie renouvelable sont abordées, laissant en plan le processus de production lui-même, ainsi que ses impacts environnementaux et sociaux, de même que les industries à privilégier dans un Québec qui souhaite s'orienter vers un modèle de développement durable.

Recommandation 18 La stratégie doit différencier les enjeux relatifs à la consommation et ceux relatifs à la production, qui font appel à des mesures et à des interventions distinctes auprès de publics séparés, et préciser la nature des mesures qui seront mises de l'avant.

Un autre problème fondamental de cette orientation tient au fait qu'y sont confondus l'État comme pouvoir public, notamment dans ses fonctions d'arbitrage, de régulation et de développement de politiques, et l'État comme organisation, c'est-à-dire comme producteur de biens et services et comme consommateur. Il est primordial que l'État joue un rôle d'exemplarité dans le contexte de la modernisation des pratiques économiques (en adoptant des politiques d'approvisionnement responsable par exemple) compte tenu de l'ampleur de son

activité économique comme organisation et du fait qu'il participe ainsi à la structuration d'une offre plus « écologique et sociale », mais son statut de pouvoir public exige une autre échelle d'intervention permettant de stimuler, de canaliser et d'orienter les efforts en matière de production et de consommation visant un développement durable (que ce soit par la réglementation, l'écoconditionnalité etc.).

Recommandation 19 La stratégie doit différencier les engagements de l'administration à titre d'État régulateur et ceux pris comme organisation en matière de production et de consommation responsables.

Par ailleurs, il n'est pas certain que la mention sommaire à propos du développement d'outils et de grilles d'analyse suffise à répondre au contenu obligatoire de la première stratégie tel que défini par la loi, la stratégie se bornant à énoncer que : « le gouvernement s'assurera, comme l'exige la *Loi sur le développement durable*, que des outils et des grilles d'analyse seront développés pour permettre à l'administration publique de mieux prendre en compte l'ensemble des principes du développement durable » (p. 24).

Recommandation 20 Tel que l'exige la loi, la stratégie doit préciser quels outils et grilles d'analyses seront développés pour permettre à l'administration publique de mieux prendre en compte l'ensemble des principes de développement durable.

Enfin, le développement durable ne se résumant pas à la dimension environnementale même si celle-ci doit demeurer primordiale, on peut s'inquiéter de la réduction du social à la gestion des ressources humaines, et ce dans une perspective très utilitaire, lorsque la stratégie évoque les objectifs plus spécifiquement sociaux visés par la consommation et la production responsables.

4.5.4 Orientation 4 Accroître l'efficience économique

La stratégie met l'accent dans cette orientation sur la possibilité de promouvoir le développement économique tout en se souciant de la protection de l'environnement. Les trois principes de la loi auquel elle se rattache sont ceux de l'*efficacité économique*, de l'*internalisation des coûts* et du *pollueur payeur*. On y rappelle que le rôle du gouvernement consiste à créer un environnement qui permettra la croissance économique, l'investissement, l'innovation et une économie concurrentielle par l'utilisation d'une réglementation intelligente. Les moyens préconisés pour accroître l'efficience économique sont principalement axés autour de l'écofiscalité, et de façon plus large la mise en évidence des externalités.

Les externalités et les mesures économiques de protection de l'environnement, notamment l'écofiscalité, sont des instruments incontournables pour moderniser une économie dans une perspective de développement durable, et il faut saluer l'intention du gouvernement de s'en prévaloir dans le cadre de sa stratégie de développement durable. Le libellé et la conception de l'orientation souffrent néanmoins de quelques confusions et présupposés inquiétants; on peut s'étonner en effet de lire dans une stratégie de développement durable que « Le rôle du gouvernement est de créer un environnement propice à l'investissement et au développement des entreprises par l'allégement du fardeau réglementaire », son rôle régulateur n'étant évoqué que plus loin dans l'orientation comme s'il était secondaire²⁰. Les mesures réglementaires sont un mode d'intervention clef pour canaliser les « bons » investissements, et

²⁰ De plus, ce rôle est évoqué comme s'il était subsidiaire à la création d'un environnement propice à l'investissement: « L'efficience économique des entreprises est entre autre tributaire des interventions pour assurer un environnement économique propice au développement des affaires. Le gouvernement définit plusieurs des règles du jeu qui encadrent ou appuient le développement des entreprises comme le cadre législatif et réglementaire, la fiscalité, les accords commerciaux, les équipements et les infrastructures publics » (p. 25).

une perspective de développement durable commande de discriminer les investissements et le type de croissance recherchés pour favoriser des activités économiques moins intensives sur le plan environnemental, tout en étant plus performantes en termes de retombées socio-économiques et de distribution de la richesse. Bref, si l'économie joue un rôle important dans un modèle de développement durable, la croissance économique n'est pas un objectif du développement durable; elle doit être mise à son service, à titre de moyen, et doit par conséquent être modulée en fonction des impératifs du développement durable: réduire l'intensité écologique des activités économiques et en maximiser les retombées sociales. Dans sa formulation actuelle, l'orientation 4 véhicule une mauvaise compréhension du pôle économique du développement durable, sans compter qu'on peut s'étonner que ce soit le seul pôle auquel soit spécifiquement dédiée une orientation.

Recommandation 21 La stratégie doit clarifier que, dans le cadre d'une stratégie de développement durable, certains investissements et activités économiques doivent être favorisés au détriment d'autres investissements et activités de manière à forger une croissance de qualité par rapport aux objectifs du développement durable, c'est-à-dire une croissance qui réduise l'intensité écologique des activités économiques d'une part, et une croissance qui maximise les retombées sociales et la distribution de la richesse d'autre part.

Parallèlement, la définition des deux axes d'intervention laisse songeur, dans la mesure où l'externalité est un concept, et que sa « révélation » passe nécessairement par des mesures concrètes, telles que l'écofiscalité qui constitue le second axe d'intervention, ou encore les labels et certifications. L'idée principale de la section sur les externalités est que les coûts totaux doivent être connus pour que les gens soient en mesure « de faire des choix plus éclairés », mais le principe des externalités, notamment à travers son lien avec le principe

pollueur-paye^r va bien au delà dans la mesure où il s'agit non seulement de révéler les externalités négatives, mais aussi d'imposer le coût économique auquel elles correspondent aux entreprises et institutions qui les engendrent.

Recommandation 22 La proposition de « révéler les externalités » est incomplète tant que la stratégie ne précise pas par quels moyens le gouvernement compte le faire, et doit être mieux arrimée au principe pollueur-paye^r qui lui est intrinsèquement lié.

Recommandation 23 La stratégie doit différencier entre externalité positive et externalité négative, car celles-ci font appel à des mesures distinctes lorsqu'il est question de leur internalisation.

Recommandation 24 La stratégie doit prévoir à la fois des mesures incitatives (exemple : éco-label) et dissuasives (exemple : taxes vertes) qui permettront une réelle internalisation des coûts associés aux externalités permettant d'orienter le comportement des agents économiques dans une perspective de développement durable.

L'axe d'intervention intitulé *Mesures à incidence économique et écofiscalité* rejoint l'axe *Éthique, écoconditionnalité et responsabilité sociale* énoncé dans l'orientation précédente et les deux auraient pu être confondus pour plus de cohérence. Par ailleurs, on peut saluer l'intention du gouvernement de « chercher à éviter les effets pervers de certaines taxes et à identifier de nouvelles mesures économiques pour atteindre les objectifs du développement durable », mais s'étonner du même coup que l'exercice d'un examen systématique du système fiscal tel que la Commissaire au développement durable l'avait d'ailleurs recommandé au gouvernement canadien il y a quelques années, ne figure pas au nombre des objectifs prévus dans cette orientation.

Recommandation 25 La stratégie doit prévoir l'examen

systématique du système fiscal en vue d'en déceler, puis d'en éliminer les effets pervers en regard des objectifs du développement durable.

4.5.5 Orientation 5 Répondre aux changements démographiques

Cette orientation fait état de la baisse des natalités et de l'insuffisance de l'immigration au Québec pour combler le renouvellement de la population et ainsi assurer les conditions du développement économique. On y mentionne que le problème démographique québécois représente une menace pour le développement économique du Québec, en soulignant notamment les impacts du vieillissement de la population sur le système de santé et les finances publiques. Par ailleurs, on relève la particularité de la dynamique démographique des populations autochtones dont la part active augmentera trois fois plus rapidement que celle du reste du Québec. Pour répondre au problème démographique la stratégie mise sur l'équilibre démographique (hausse des natalités, augmentation de l'immigration et solde migratoire interprovincial positif), l'emploi et le développement économique de même que la réduction de la dette que devront supporter les générations futures.

Bien que le problème démographique représente un défi social important pour le Québec, on ne saisit pas en quoi il devrait faire l'objet d'une orientation particulière de la stratégie de développement durable. Et alors que le texte énonce certains points importants pour assurer un développement durable (le besoin d'une bonne éducation pour les jeunes ainsi que l'importance de la famille pour une meilleure société), c'est leur lien avec l'enjeu démographique qui devient moins clair. Enfin, il semble qu'il y ait confusion entre le simple développement et le développement durable, comme le démontre l'introduction de l'orientation : « Démographie, économie et développement sont des réalités étroitement liées » (p. 27), sans compter

l'importance démesurée accordée à l'efficience économique comme moyen privilégié pour résoudre le problème démographique.

Recommandation 26 La stratégie devrait retenir le besoin de soutenir une bonne éducation et l'importance des familles dans la réalisation d'un développement durable. Par contre, la question démographique n'est pas un élément propre du développement durable bien qu'elle doive être considérée dans ses moyens de mise en œuvre, et ne devrait par conséquent pas faire l'objet d'une orientation particulière au détriment d'autres éléments plus pertinents.

4.5.6 Orientation 6 Aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée

Cette orientation souligne l'ambition parfois contradictoire de stimuler le développement « tout en préservant l'intégrité des paysages et du potentiel agricole, en maintenant la biodiversité, en limitant les effets négatifs de l'exploitation des ressources et l'étalement urbain, et en protégeant les bassins versants » (p. 31). Elle insiste sur la capacité des milieux locaux à prendre en charge ce développement et relève l'importance de « renforcer la démocratie locale » et de « rapprocher le pouvoir de décision de la population dans les régions » en concordance avec le principe de subsidiarité. On y reconnaît aussi la nécessité de préserver un environnement sain essentiel à « l'amélioration de la qualité des établissements humains » qui devrait freiner et même renverser l'exode des régions.

Cette orientation couvre de nombreux aspects au point de laisser une impression de confusion, ce qui aurait pu être évité si les enjeux qui la sous-tendent avaient été plus clairement définis : protection de l'environnement et développement régional. Ces enjeux traduisent les difficultés bien réelles que posent les ambitions de développement économique par rapport au maintien des équilibres écologiques et du potentiel de développement des générations futures. Ces conflits potentiels

entre usages du territoire et des ressources nécessitent des arbitrages qui ne semblent pas être reconnus comme tels dans le texte, lequel évite ainsi de se prononcer sur la manière dont seront gérés ces conflits et sur la base de quels critères. Par ailleurs et dans la foulée du principe de subsidiarité, l'intégrité des systèmes écologiques et la préservation des ressources doivent être gérées globalement et ne sauraient être exclusivement assumées par les collectivités locales.

Recommandation 27 La stratégie doit mieux décliner le principe de subsidiarité qui, s'il privilégie l'exercice décentralisé du pouvoir, n'en établit pas moins la nécessité de recourir aux paliers décisionnels plus élevés pour assurer la gouvernance d'enjeux qui ne peuvent être coordonnés qu'à ces niveaux.

Or, dans la mesure où le déficit écologique est plus marqué dans certaines régions du Québec que d'autres, lesquelles sont souvent aussi aux prises avec un potentiel économique précaire, une stratégie de développement durable suppose un appui particulier afin d'éviter qu'elles n'opposent le développement économique et la protection de l'environnement, pour s'acheminer vers un modèle de développement moins intensif sur le plan écologique et qui maximise les retombées sociales. La stratégie doit clairement reconnaître le défi que pose la protection de l'environnement dans un modèle économique basé sur l'exploitation des ressources. Ce modèle exacerbe l'opposition plutôt que la complémentarité entre développement économique et maintien des écosystèmes en menant à des arbitrages où c'est la qualité de vie des populations en région qui est mise en jeu. Parce qu'elles ne sauraient porter seules le fardeau de la transition de l'économie du Québec vers le développement durable, la stratégie doit énoncer clairement les appuis qui seront mis à la disposition des régions pour assurer la modernisation de leur économie.

Recommandation 28 La stratégie doit prévoir des mesures de transition permettant aux régions de moderniser leur économie dans une perspective de diminution de l'intensité

éologique et de maximisation des retombées sociales.

Les objectifs proposés en conclusion de cette orientation semblent restrictifs par rapport aux enjeux qui y sont soulevés. Si l'objectif 18 qui propose d'« intégrer les impératifs du développement durable dans les stratégies et les plan d'aménagement et de développement régionaux et locaux » est incontournable, il doit s'accompagner d'objectifs précis concernant la transition des économies régionales, de même que l'aménagement urbain, les normes de construction et les infrastructures compte tenu de leurs répercussions à grande échelle et à long terme sur les objectifs de développement durable.

4.5.7 Orientation 7 Sauvegarder et partager le patrimoine collectif

L'idée centrale de cette orientation est de préserver le patrimoine collectif entendu ici comme patrimoine écologique, culturel, scientifique et économique : « dans une perspective de développement durable, il est primordial de le [patrimoine] considérer comme un héritage à transmettre aux générations futures et de le gérer adéquatement ». Ainsi, léguer un patrimoine collectif sain et riche en ressources devient une obligation morale de notre génération face aux générations suivantes. Cette orientation appelle à prendre aujourd'hui des décisions socialement, économiquement et écologiquement responsables dans le but d'assurer une équité intergénérationnelle et intragénérationnelle. L'orientation souligne également la nécessaire collaboration avec les autres pays dans une perspective de coordination et de solidarité internationales pour faire face aux enjeux que soulève le développement durable.

Si l'on ne peut que saluer les ambitions de cette orientation, il faut reconnaître que « sauvegarder et partager le patrimoine collectif » constitue en fait un rôle fondamental de tout gouvernement. Si bien qu'il n'est pas seulement « souhaitable »,

mais bien obligatoire « d'utiliser avec prudence les ressources non renouvelables et d'user des ressources renouvelables sans en compromettre la régénération » (p. 35). Par ailleurs, en confondant les divers types de capitaux dans une définition large de la richesse²¹, l'orientation vient diluer les impératifs environnementaux dans la vaste gamme des richesses sociales que sont la culture, la solidarité sociale, les infrastructures et le capital économique. Outre la primauté qu'elle retire à la préservation de l'environnement, cette formulation ne permet pas de reconnaître avec force que dans une définition signifiante du développement durable, ces capitaux ne sont pas substituables et par conséquent, une stratégie de développement durable ne peut reposer sur une définition de la richesse qui amalgame les différents types de capitaux sans les ordonner. Le maintien et la santé des écosystèmes sont une condition au maintien et au développement des autres formes de capital, et constituent donc la base même de la richesse sous ses autres formes.

Recommandation 29 La stratégie doit distinguer la protection de l'environnement des autres enjeux (sur lesquels elle agit d'ailleurs comme facteur déterminant) et en faire une priorité en soi en plus de décliner des objectifs précis qui y soient rattachés.

Par ailleurs, l'inclusion dans cette orientation de la coopération internationale mériterait d'être explicitée, et son contenu précisé : s'agit-il de la concertation sur des cibles environnementales partagées, d'aide internationale, de modalités commerciales intégrant des considérations environnementales. Le chantier est large, mais l'orientation peu explicite.

Recommandation 30 La stratégie doit clarifier le rôle qu'entend jouer le gouvernement sur la scène internationale en matière de développement durable.

²¹ D'entrée de jeu, l'orientation mentionne que la richesse d'une société se mesure en fonction de quatre types de capitaux – naturel, social, culturel et économique (p. 35).

4.5.8 *Orientation 8 Favoriser la participation à la vie collective*

Cette orientation se base sur la prémissse que le progrès du Québec passe par la participation citoyenne aux processus décisionnels et sur l'engagement des citoyens à la vie collective. On y soutient que « la mise en œuvre du développement durable passe essentiellement par la recherche du meilleur compromis entre différents impacts (sociaux, environnementaux et économiques) » (p. 37). Deux axes sont privilégiés afin de parvenir à une meilleure participation citoyenne : l'action communautaire et la vie démocratique. L'action communautaire serait un « facteur de cohésion et de sécurité [...] fondé sur des valeurs de solidarité, de démocratie, d'équité et d'autonomie ». Par conséquent, la stratégie propose que l'expertise des organismes d'action communautaire soit mise à profit dans les différentes instances décisionnelles. L'axe d'intervention *Vie démocratique* privilégie la démocratie participative et la large participation du public à la prise de décisions pour la réalisation d'un développement durable.

Favoriser la participation citoyenne dans les processus décisionnels est sans contredit un élément important d'un développement durable que plusieurs définitions traduisent par l'idée de gouvernance. Le libellé de l'orientation mériterait néanmoins quelques clarifications. Il faut d'une part distinguer la participation citoyenne dans les décisions relevant de l'administration publique de la participation citoyenne à la vie collective et communautaire, puisque l'expression « participation publique » ne revêt pas dans l'un et l'autre cas la même signification.

Par ailleurs, il importe de préciser que la participation ne se limite pas au partage d'opinions et aux consultations, dont il faut par ailleurs garantir la qualité. À cet égard, la consultation publique en ligne établie pour permettre l'exercice de la participation citoyenne à la conception de la stratégie de développement durable dans la mesure où elle est peu connue auprès du public et trop tardive pour réellement être prise en considération dans

l'adoption de la stratégie qui doit se faire (selon la loi) au plus tard le 31 décembre 2007, nous semble presque un contre-exemple de l'objectif visant à « Accroître la prise en compte des préoccupations des citoyens dans les décisions ».

Par ailleurs, l'appui à l'action communautaire doit passer avant tout par des actions qui visent à stimuler les formes et activités économiques à haut rendement social – soit entre autres l'appui au secteur de l'économie sociale (voir recommandation dans les commentaires relatifs à l'orientation 9).

Recommandation 31 La stratégie doit distinguer participation à la vie collective et participation aux décisions publiques comme étant deux dimensions autonomes, la seconde étant un moyen incontournable de mise en œuvre du développement durable.

4.5.9 Orientation 9 Prévenir et réduire les inégalités sociales et économiques

Cette orientation insiste sur la relation entre la lutte contre la pauvreté, la croissance économique et le développement durable. La réduction des inégalités entre individus et groupe d'individus est ainsi une finalité, mais aussi une condition du développement durable et un moyen d'y parvenir. Dans un souci d'équité, l'intégration sociale doit permettre à chacun, selon les compétences, de participer au développement de la société. L'emploi et le savoir sont les principaux vecteurs d'intégration sociale, et la stratégie reconnaît le rôle particulier de l'économie sociale par rapport à cet axe d'intervention. Cette orientation reprend certains points importants dans une perspective de développement durable, notamment l'incompatibilité entre inégalité et développement durable, l'importance de la cohésion sociale et de l'accès à l'éducation et au savoir. Elle reconnaît aussi la pertinence et l'importance de l'économie sociale.

Toutefois, si l'axe d'intervention concernant l'équité souligne la problématique de la distribution de la richesse, celle-ci est envisagée en aval seulement comme le laisse entendre la

référence aux programmes de lutte contre la pauvreté. À l'heure où l'écart entre les riches et les pauvres va toujours en s'accentuant, il faut s'interroger sur le bien-fondé d'une telle approche, comprendre pourquoi les programmes sociaux maintiennent et parfois même accentuent les inégalités et se tourner vers d'autres stratégies. On peut d'une part se surprendre que ne soit pas mentionné l'un des principaux outils de redistribution de nos sociétés, la fiscalité, et suggérer d'autre part une approche plus proactive de la réduction des inégalités et de la pauvreté qui s'attachent aux mécanismes de distribution (avant ceux de redistribution) de la plus-value économique. Ainsi, la formulation de l'objectif 26 « Prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (p. 40) devrait céder le pas à un libellé plus fondamental concernant la maximisation des retombées économiques et de leur distribution comme objectif de modernisation de l'économie. Dans cette perspective, il importe de rappeler que la croissance économique n'est pas une fin en soi, et que doit en être évaluée la qualité sociale et environnementale (voir commentaires à propos de l'orientation 4), d'où l'importance de réaffirmer que le développement individuel et social est la finalité première du développement durable. Par ailleurs, l'économie sociale, dans la mesure où elle intègre les préoccupations environnementales, doit être reconnue comme un moyen privilégié d'atteindre le développement durable non seulement de par ses fonctions d'intégration des populations marginalisées, mais par le modèle économique redistributif et inclusif qu'elle incarne.

Recommandation 32 La prévention et la réduction des inégalités sociales et économiques doivent être envisagées dans une perspective en amont, et la stratégie doit les inscrire comme priorités de la modernisation économique requise par le modèle de développement durable.

Recommandation 33 Dans la mesure où elle intègre les préoccupations environnementales, l'économie sociale doit être reconnue comme moyen privilégié du développement durable et soutenue à ce titre dans le cadre d'une stratégie

Inspirer et canaliser les actions pour un véritable virage vers le développement durable

de développement durable.

4.6 Mécanismes et moyens de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation

Selon l'article 7(2) de la Loi, la Stratégie doit identifier « certains moyens retenus pour privilégier une approche concertée respectueuse de l'ensemble des principes de développement durable ». La Stratégie doit également préciser les rôles et responsabilités de chacun ou de certains membres de l'Administration « dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne ». De plus, la Loi précise que la Stratégie « prévoit en outre les mécanismes ou les moyens retenus pour en assurer le suivi ».

Après l'adoption de la stratégie, chaque ministère et organisme doit élaborer un plan d'action dans lequel il identifie les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie, ainsi que les activités ou les interventions qu'il prévoit réaliser à cette fin, comme l'indique l'article 15 de la Loi. Le ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs agit comme coordonnateur et promoteur du développement durable et de la stratégie. Les moyens retenus pour privilégier une approche concertée comprennent d'abord le Comité interministériel du développement durable (CIDD), composé des représentants des 22 ministères et de certains organismes préoccupés par l'intégration du développement durable dans leurs activités, et présidé par le ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs.

La création du CIDD en 1991 afin d'assurer la cohérence des activités entreprises par chaque ministère en vue du développement durable est un pas dans la bonne direction. Cependant, le CIDD n'a aucun pouvoir. Son mandat est limité à constituer un lieu « d'échanges d'information et de promotion du développement durable ». Le CIDD « soutient, accompagne et conseille le ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs » dans sa mission de promotion du développement durable. Par ailleurs, on prévoit à la Stratégie

que trois comités ministériels permanents veillent à s'assurer de la cohérence des interventions gouvernementales et d'aviser le Conseil des ministres quant au respect des objectifs. Il s'agit du comité de la prospérité économique et du développement durable, le comité du développement social, éducatif et culturel et le comité à la décentralisation et aux régions.

Or, la dimension de cohérence entre les différents ministères et organismes pose des défis particuliers car la coordination interministérielle peut se heurter en certaines matières à des comportements de chasse gardée de la part de certains ministères, sans compter que tous n'ont pas nécessairement d'historique de collaboration avec le ministère de l'environnement, du développement durable et des parcs d'une part, ou avec les ministères avec lesquels ils pourraient être appelés à collaborer en regard d'objectifs particuliers de développement durable. Il est vrai que le Comité interministériel du développement durable se présente comme l' « Instance privilégiée de la concertation en matière de développement durable au gouvernement du Québec ». Mais alors qu'il a été instauré en 1991, et que de nombreux défis de coordination semblent toujours se poser à l'échelle du gouvernement du Québec en 2007, et même si l'adoption de la Loi sur le développement durable et l'adoption prochaine de la stratégie peuvent accélérer son impact, le Comité interministériel ne sera vraisemblablement pas suffisant pour assurer le degré de coordination et orchestrer toutes les collaborations interministérielles que nécessitera la visée de développement durable que s'est donnée le Québec. C'est pourquoi il est nécessaire à notre avis de prévoir d'autres mécanismes pensés dans une échelle de progression pour assurer la coordination et la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable²².

²² Ces mécanismes peuvent notamment comprendre des initiatives multiministérielles sur certains chantiers tel l'illustre l'action concertée de cinq ministères quant à la gestion des catastrophes naturelles présentée en p. 20 de la stratégie.

Recommandation 34 La recherche d'une cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable étant un processus de longue haleine, la stratégie doit prévoir des mécanismes particuliers et progressifs, en tenant compte des défis organisationnels que cela pose, à travers lesquels soit susceptible de se développer une culture de concertation et des assurances de coordination des actions des différents ministères et organismes.

De plus, la stratégie ne prévoit aucun comité spécifique ayant pour but d'assurer la protection de l'environnement. De plus, nous estimons qu'il faudrait une entité séparée, tel un comité national sur le développement durable qui ne relève pas d'un seul ministère, mais directement du premier ministre. Ce comité aurait le pouvoir de contraindre chaque ministère d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement.

Recommandation 35 la stratégie devrait prévoir la création d'une entité interministérielle indépendante en charge du développement durable. Cette entité s'assurerait qu'aucune politique publique ne soit mise en oeuvre sans que ses éventuelles conséquences n'aient été au préalable examinées à l'aune des trois piliers du développement durable.

Pour ce qui est des mécanismes ou des moyens de suivi, la Loi prévoit déjà que chaque ministère devra produire un rapport annuel, sous la forme d'une rubrique spéciale dans son rapport annuel d'activités, quant aux objectifs fixés, aux interventions et actions posées et aux résultats obtenus (art.17). La Loi prévoit également que le ministre du développement durable, de l'environnement et des parcs doit élaborer à tous les cinq ans un bilan périodique de la mise en oeuvre de la Stratégie (art.13) dans le but de réviser la Stratégie. La Stratégie doit être révisée à tous les cinq ans (le gouvernement peut repousser de deux ans ce processus). Les bilans périodiques du gouvernement, ainsi que les rapports annuels des ministères, seront examinés et vérifiés par le nouveau Commissaire au développement durable.

Nous applaudissons l'obligation des ministères, déjà prévue par la Loi, de rapporter annuellement leurs activités en vue du développement durable. Cependant, la Stratégie aurait été l'occasion de spécifier des balises communes pour ces rapports annuels. L'expérience fédérale a démontré qu'il fallait mieux coordonner les activités des différents ministères ainsi que leurs obligations de faire rapport. Dans le cadre de la quatrième série de stratégies ministérielles pour le développement durable, on adopte maintenant des objectifs fédéraux communs à toutes les activités du gouvernement²³, ainsi que des balises communes pour la production de rapports. Cette coordination dans l'élaboration des rapports permet de dresser une vue d'ensemble sur la réalisation des objectifs de développement durable pour tout le gouvernement et non seulement de façon sectorielle. Or, la Stratégie québécoise dresse une longue liste de 29 objectifs proposés. Rien n'empêche chaque ministère de dresser sa propre liste d'objectifs selon ses priorités. Aucun mécanisme prévu à la Stratégie ne garantit que les actions du gouvernement iront dans le même sens. De plus, nous croyons que la période de cinq ans, qui peut être prolongée de deux ans, accordée au ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs afin de produire les bilans périodiques en vue de la révision de la Stratégie, même si celle-ci peut être modifiée entre temps, est trop longue. La Commissaire fédérale a d'ailleurs mentionné dans son dernier rapport que le fait de renouveler les

²³ Les buts fédéraux communs sont 1) l'approvisionnement assuré en eau propre pour les personnes et les écosystèmes marin et dulçaquicoles, 2) de l'air pur à respirer, essentiel au bon fonctionnement des écosystèmes, 3) réduire les émissions de gaz à effet de serre, 4) les collectivités bénéficient d'une économie prospère, d'une société dynamique et équitable et d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures, 5) développement et utilisation durables des ressources naturelles et 6) renforcer les mécanismes fédéraux de gouvernance et de prise de décisions afin de soutenir le développement durable. Chacun de ces buts est ensuite divisé en objectifs spécifiques, comme par exemple, 4.1) maintenir et promouvoir le bien être social dans les collectivités, 1.1) les gens ont accès à l'eau propre, 3.2.2) promotion d'une énergie propre et renouvelable, etc...

stratégies ministérielles tous les trois ans « a permis de prendre de nouveaux engagements décisifs ».²⁴

Recommandation 36 La stratégie doit prévoir l'élaboration de balises communes pour les rapports annuels de chaque ministère afin de pouvoir dresser une vue d'ensemble sur les actions et les interventions du gouvernement en vue du développement durable.

La Stratégie ne prévoit rien de plus que la Loi quant aux mécanismes de suivi, sauf une mention vague de « mécanismes pressentis » (p. 43), notamment d'un « mécanisme de suivi et de mesure de la performance administrative de l'appareil gouvernemental » et d'un « mécanisme permettant de faire le lien entre les résultats atteints par les ministères et organismes et les objectifs de la stratégie et la progression du développement durable au Québec ».

Par ce paragraphe flou mentionné à la Stratégie, le gouvernement ne remplit pas son obligation de prévoir les mécanismes de suivi selon l'article 7 de la Loi. En effet, la section de la Stratégie intitulée *Mécanismes et moyens de mise en oeuvre, de suivi et d'évaluation* réitère en grande partie ce qui est déjà prévu par la Loi. Les ajouts sont trop généraux pour constituer une vraie réflexion et de véritables engagements quant à la mise en oeuvre de la Stratégie.

De plus, aucun moyen d'imputabilité n'est prévu à la Stratégie autre que ce qui est déjà prévu par la Loi. En effet, le Commissaire au développement durable a le mandat d'élaborer un rapport annuel sur l'application de la *Loi sur le développement durable* et faisant part de « ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration au sens de la Loi sur le développement durable, ainsi que par les autres organismes et établissements assujettis

²⁴ Environnement Canada, *Stratégie de développement durable d'Environnement Canada*, 2007-2009, à la p.6.

à cette loi ». (art. 43.1 *Loi sur le vérificateur général*²⁵). Ce rapport spécial est soumis à l'Assemblée nationale, mais rien ne garantit que chaque ministère veillera à l'atteinte du développement durable.

²⁵ L.R.Q., c.V-5.01.

5 Suivis des recommandations faites sur le projet de Loi du développement durable

Lors de notre participation à la commission parlementaire sur le plan et le projet de loi sur le développement durable, nous avions formulé une série de recommandations pertinentes à la conception de la stratégie de développement durable. Dans cette section, nous reprenons chacune de ces recommandations afin de voir si et comment elles ont été prises en considération lors de l'élaboration de la stratégie de développement durable.

Recommandation 1 le Plan de développement durable devrait être élaboré et mis en œuvre par une instance au plus haut niveau du gouvernement du Québec, en concertation avec les ministères à vocation sociale, économique et environnementale.

La stratégie de développement durable est encore sous la responsabilité du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs mais se déploie dans une perspective clairement transversale alors qu'on présente, sous la rubrique « Mécanismes et moyens de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation », trois comités ministériels permanents (Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, le Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel et le Comité ministériel à la décentralisation et aux régions) qui assurent « au plus niveau la cohérence des interventions gouvernementales », sans compter le Comité interministériel du développement durable qui regroupe les représentants de 22 ministères et organismes.

Recommandation 2 le ministère doit étudier l'expérience du fédéral en matière de développement durable afin d'en tirer profit dans l'élaboration et la mise en œuvre de son Plan de développement durable.

La stratégie ne semble pas avoir fait grand cas de l'expérience du fédéral en ce qui a trait par exemple à la disparité de l'engagement des différents ministères et de leurs rapports, qui soulève la pertinence d'un bon encadrement de la démarche de développement durable. Par contre, la stratégie fait référence à

la réglementation intelligente, une initiative fédérale chapeautée par le CCERI dont le « mandat est de proposer une stratégie réglementaire pour le Canada du XXI^e siècle, qui assure la santé et la sécurité de la population et de l'environnement du Canada, tout en favorisant l'innovation et la compétitivité »²⁶; « Il s'agit d'une méthode de gouvernance différente, qui correspond aux principes du développement durable : protéger l'environnement tout en favorisant la prospérité de l'économie et l'innovation ». Le ministère a donc cherché à tirer profit de l'expérience de ce comité consultatif fédéral, mais aurait pu s'inspirer encore davantage de l'expérience que le gouvernement canadien a acquis en matière de développement durable au cours des dernières années.

Recommandation 3 le gouvernement doit éviter d'adopter une approche de relations publiques dans la mise en oeuvre du Plan de développement durable et centrer ses ressources sur la protection effective de l'environnement.

Cette recommandation ne semble pas avoir eu d'écho, dans la mesure où d'une part, en ne proposant pas d'engagement clair, la stratégie proposée s'apparente à un exercice de style, et parce que d'autre part la composante environnementale du développement durable y est diluée et ne constitue pas même une orientation à part entière. Enfin, aucun comité ministériel interpellé par le suivi de la stratégie n'est spécifiquement chargé de veiller sur la protection de l'environnement.

Recommandation 4 le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs doit imposer des mesures contraignantes visant à transformer les pratiques des pollueurs et à susciter l'innovation dans les procédés.

La stratégie est assez timide en regard des mesures contraignantes alors qu'elle se borne la plupart du temps à favoriser, encourager, promouvoir, soutenir une panoplie de mesures et de comportements. Par ailleurs et contrairement à la

²⁶ http://www.nrcan.gc.ca/sd-dd/sr-ri/fed_f.html visité le 20 octobre 2007

Loi sur le développement durable, la stratégie ne propose pas de mettre en pratique le principe de pollueur-payeur, se contentant de proposer que soient « révélées » les externalités sans véritablement s'avancer sur les moyens de les internaliser.

Recommandation 5 le Plan de développement durable doit être conçu de manière à ce qu'il puisse servir d'assise à une seconde vague d'intervention en matière de développement durable, même dans le cas d'un changement de gouvernement.

La stratégie proposée semble être un socle bien fragile ne serait-ce que pour une première vague d'interventions en développement durable. Tant au plan de la vision qui y est énoncée que des orientations qu'elle contient, on peut s'inquiéter qu'elle ne vienne cristalliser une approche peu encline à l'amorce d'un véritable virage vers le développement durable, ce qui pourrait compromettre une deuxième vague d'intervention dans la mesure où la stratégie telle qu'elle est formulée ne saurait rallier les forces vives de la société québécoise et de l'Administration autour de l'objectif du développement durable.

Recommandation 6 le Plan de développement durable devrait reposer sur une définition tripolaire hiérarchisée du développement durable reconnaissant explicitement l'intégrité écologique comme condition du développement durable, l'économie comme moyen et le développement social et individuel comme fin, de même que l'équité comme fin, condition et moyen du développement durable, et enfin la gouvernance comme condition nécessaire à sa mise en oeuvre.

Si la Loi sur le développement durable aurait pu être bonifiée grâce à la reconnaissance d'une hiérarchie entre les pôles du développement durable, la stratégie correspond à un net recul de par la vision du développement durable qu'elle propose. Cette vision vide le développement durable de son essence en évacuant la priorité de l'environnement comme condition, et en reléguant le développement social à un rang d'objectif secondaire pour laisser la part belle au développement économique comme voie privilégiée du développement durable,

sans évoquer la nécessité de le moduler en fonction des impératifs écologiques et sociaux.

Recommandation 7 les principes à la base du Plan de développement durable devraient être regroupés selon les dimensions du développement durable et classifiés en regard des trois pôles hiérarchisés du développement durable dans le but de fixer des priorités.

La conception des orientations qui aurait pu se traduire en regroupement et en hiérarchisation des principes semble au contraire puiser ici et là au gré des enjeux soulevés les principes de développement durable trouvant application. Ceux-ci n'ont pas été utilisés dans une perspective de structuration des interventions publiques ni en vue d'établir des priorités.

Recommandation 8 la législation et la réglementation doivent être explicitement reconnues comme des outils indispensables à la mise en oeuvre de politiques de protection de l'environnement.

Alors qu'elles étaient déjà peu abordées dans le plan et la loi, la législation et la réglementation ne sont pas même évoquées dans la stratégie, si ce n'est pour mettre en garde contre le fardeau réglementaire et administratif. Alors qu'il s'agit d'un outil indispensable de gouvernance et de régulation, on peut s'interroger quant au silence de la stratégie à cet égard, le gouvernement ne pouvant faire l'économie d'un examen de l'activité législative et réglementaire pour maximiser son engagement vis-à-vis le développement durable.

Recommandation 9 compte tenu de leur rôle dans la mise en oeuvre du développement durable, les entreprises devraient être explicitement responsabilisées dans les principes de développement durable.

Si la stratégie vise principalement l'administration publique, elle concerne aussi les acteurs sociaux et les entreprises qui sont parties prenantes du développement durable. Dans cette perspective, on peut s'étonner du peu de références faites aux

entreprises, que ce soit dans le cadre du principe pollueur-payeur, de la consommation et de la production responsables, des risques, de l'efficience économique ou encore de la gouvernance territoriale dans les régions ressources. S'il est effectivement clairement mentionné dans la stratégie qu'il est nécessaire de responsabiliser les employeurs et les travailleurs en matière de santé et de sécurité au travail (orientation 2), là n'est pas la seule responsabilité que les entreprises doivent assumer en vue d'un développement durable.

Recommandation 10 la participation des différents groupes sociaux (femmes, jeunes et autochtones) et l'équité entre ces groupes dans le cadre de la lutte contre la pauvreté sont prioritaires dans une perspective de développement durable. Il est important que ces dimensions soient clairement énoncées dans les principes de développement durable.

La stratégie dit encourager la participation démocratique, mais il n'est pas clair que des efforts particuliers seront faits à l'égard des groupes sociaux précisés ici. Par ailleurs, la lutte contre la pauvreté est un objectif formel énoncé dans la stratégie.

Recommandation 11 le gouvernement devrait rétablir et accroître le budget du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Si le développement durable est une priorité gouvernementale, le budget du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs chargé de le mettre en œuvre au sein du gouvernement doit être représentatif de cet engagement.

La stratégie n'étant pas assortie de budget spécifique, il est à craindre que sa mise en œuvre et les tâches et responsabilités qu'elle entraîne ne soient réalisées au détriment des autres fonctions du ministère de l'environnement, du développement durable et des parcs, tout spécialement celle de protéger l'environnement.

Recommandation 12 la somme prévue pour le Fonds vert est dérisoire compte tenu du budget actuel du ministère du

Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et des responsabilités associées à la mise en oeuvre du Plan de développement durable. Le gouvernement devrait signifier son engagement au développement durable en votant un budget spécifique et conséquent au Fonds vert, qui tienne aussi compte des besoins de financement des groupes environnementaux et des municipalités.

Recommandation 13 il faudrait préserver l'étanchéité du Fonds vert par rapport au fonds consolidé, de manière à ce que les surplus générés par la mise en oeuvre du Plan de développement durable restent à la disposition du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

Alors qu'elle interpelle les acteurs sociaux et les municipalités, la stratégie ne fait aucun lien avec le Fonds vert dont on sait encore peu de choses.

Recommandation 14 le ministre devrait demander une expertise juridique afin de revoir la formulation du droit à un environnement sain et juger de la pertinence de son inclusion dans la Charte des droits et libertés, et plus spécifiquement dans la section sur les droits économiques et sociaux.

Bien que cette expertise ait été réalisée de l'aveu même de l'ancien ministre de l'environnement, du développement durable et des parcs, elle n'a pas fait l'objet d'une diffusion et le public n'a pu la consulter.

Recommandation 15 le projet de Loi sur le développement durable devrait rattacher le poste de Commissaire au développement durable à l'Assemblée nationale plutôt qu'au bureau du Vérificateur général afin de garantir au Commissaire l'accès à toutes les ressources dont il aura besoin dans l'exercice de ses fonctions.

Cette recommandation n'a pas eu de suites malgré les événements s'étant produits sur la scène fédérale cette année qui en ont illustré toute la pertinence.

Recommandation 16 le gouvernement doit s'assurer que la mise

en oeuvre de son Plan de développement durable se traduise par de véritables changements de politiques dans chacun de ses ministères.

On aurait pu espérer que la stratégie soit l'occasion d'un véritable changement de cap au sein de l'administration et plus spécifiquement dans chacun des ministères. Cependant, son caractère flou et la multitude des objectifs qu'elle énonce laisse peu d'espoir qu'elle puisse avoir un rôle catalyseur et imprimer une nouvelle orientation à l'ensemble de l'appareil public.

Recommandation 17 Dans son Plan de développement durable, le gouvernement québécois doit prévoir des mesures de conscientisation de ses plus hauts fonctionnaires et de ses ministres aux principes de base du développement durable.

Recommandation 18 nous ajoutons à la recommandation précédente le fait que les mesures déjà mentionnées à propos de la conscientisation aux principes du développement durable devraient obligatoirement inclure tous les parlementaires, non pas seulement ceux qui détiennent des postes importants. Cette mesure étendue à tous les élus québécois est à la base de la réussite de toute stratégie de développement durable.

Bien que la loi ne précise d'obligations de formation que vis-à-vis « certaines catégories de personnel » de l'Administration, la stratégie aurait pu proposer clairement un programme de formation destiné aux hauts fonctionnaires, aux ministres et aux élus de telle sorte que le développement durable et les impératifs environnementaux correspondent à une base commune d'échanges et de vision au sein des pouvoirs publics.

Recommandation 19 le gouvernement ne doit pas faire reposer la mise en oeuvre de son Plan de développement durable exclusivement sur le Commissaire au développement durable.

Recommandation 20 les fonctions du Commissaire devront s'articuler au sein d'un ensemble cohérent de mesures qui mobiliseront le plus possible les acteurs importants du gouvernement.

Le gouvernement a prévu trois comités interministériels pour assurer le suivi et la mise en œuvre de la stratégie de même que le comité interministériel de développement durable, dont il s'agira d'évaluer l'efficacité quant au suivi et à la mise en œuvre de la stratégie.

Recommandation 21 étant données les limites illustrées par l'expérience du Commissaire fédéral, le poste de Commissaire au développement durable québécois doit être investi de pouvoirs supérieurs à son homologue fédéral.

La fonction de commissaire au Québec étant à s'organiser, on ne pourra se prononcer sur ses limites que dans quelques années, bien qu'il soit déjà établi qu'elle ne soit pas investie de pouvoirs supplémentaires à son homologue fédéral.

6 Stratégie alternative

Compte tenu de nos recommandations, nous avons voulu proposer dans la section qui suit une ébauche de stratégie alternative qui refléterait mieux, selon nous, les visées d'un document de cette nature, tout en restant attentifs au fait que la stratégie devrait résulter d'un véritable débat public, débat dont la consultation publique et la commission parlementaire ne sauraient tenir lieu. Cette stratégie, tout comme les indicateurs qui suivent, sont donc proposés à titre indicatif de ce à quoi aurait pu ressembler une stratégie de développement durable respectueuse des éléments que nous avons mentionnés tout au long de ce mémoire.

La stratégie alternative que nous mettons de l'avant repose sur une ambition de cohérence entre la nouvelle vision, les nouveaux enjeux et les nouvelles orientations, pour maximiser les retombées positives en matière de développement durable et en respectant les exigences telles que décrites dans la Loi sur le développement durable.

Nous profitons de l'occasion pour réitérer l'importance de la hiérarchisation des objectifs du développement durable tel que nous l'inscrivons dans la vision qui suit. Nous proposons de nouveaux enjeux qui déboucheront sur huit orientations englobantes jugées plus aptes à orienter les actions gouvernementales de même que la société vers le développement durable.

6.1 Vision alternative du développement durable

Une vision du développement durable qui remet au centre des préoccupations le citoyen et sa qualité de vie, en tenant compte du fait que celle-ci est conditionnelle à un environnement sain, et que le dynamisme économique est efficient sur le plan social et environnemental, c'est-à-dire que sont privilégiées les activités économiques à fort potentiel de développement social et à faible intensité écologique.

6.2 Trois nouveaux enjeux

6.2.1 *Préserver le patrimoine naturel*

Reconnaissant le lien direct entre le patrimoine naturel et la capacité des individus ou groupes d'individus à satisfaire leurs besoins, le patrimoine naturel doit être préservé. Implicitement, le développement durable appelle la préservation du patrimoine naturel dans une optique d'équité. Préserver le patrimoine naturel appelle à un changement comportemental important par rapport à l'ensemble des activités humaines allant de la consommation, à la production en passant par les loisirs.

6.2.2 *Promouvoir le développement social et limiter les inégalités*

Sans même faire appel à des considérations de développement durable, la limitation des inégalités s'impose d'elle-même en rapport à des questions d'éthique et de justice sociale. Il ne suffit pas de combattre la pauvreté, mais plutôt de viser la réduction des inégalités dans l'optique d'une justice sociale nécessaire à une plus grande cohésion sociale. Le développement social est une finalité du développement durable de même qu'il devrait être une finalité pour tout gouvernement préoccupé par la qualité de vie de ses citoyens. L'originalité du développement durable consiste à prendre en compte le droit des générations futures à une qualité de vie équivalente, voire supérieure aux générations antérieures. La lutte contre les inégalités, sociales, environnementales et économiques qui s'articule sous le principe d'équité, doit être vue comme une finalité, mais aussi comme un moyen à la base du développement durable tel que fortement explicité dans le rapport Brundtland.

6.2.3 *Assurer la transition vers une économie écologique / durable.*

L'économie en soi est un moyen d'atteindre les objectifs sociaux d'une société, il devient donc incohérent d'accepter le

développement d'activités économiques ayant des répercussions négatives sur la santé, la qualité de vie ou la cohésion sociale d'une communauté en se justifiant sur des arguments économiques. Dans le même ordre d'idées, une nouvelle activité économique ne doit pas entrer en compétition avec une ancienne plus durable et socialement/culturellement fortement ancrée dans une communauté. Le gouvernement québécois doit s'assurer du développement d'une nouvelle économie maximisant les retombés sociales positives et minimisant les impacts environnementaux négatifs dans une perspective de développement durable.

6.3 Huit nouvelles orientations pour la nouvelle stratégie

6.3.1 *Orientation 1 Protéger l'environnement et préserver les ressources naturelles*

À la base même du développement durable doit se retrouver la préoccupation fondamentale de protéger l'environnement et de préserver les ressources naturelles. Comme nous l'avons déjà démontré ailleurs²⁷, par souci d'équité, il importe de permettre aux générations futures d'avoir à leurs dispositions un capital naturel riche, résilient et diversifié. Il va sans dire que la capacité des générations futures à combler leurs besoins dépendra de nos décisions présentes et de notre habileté à maintenir les fragiles équilibres écologiques²⁸.

Dans le cadre de cette perspective à long terme, intrinsèque au développement durable, le gouvernement du Québec devra orienter ses actions, lois et règlement en vue de préserver le patrimoine naturel. Un bilan environnemental à jour²⁹ facilitera

²⁷ Voir recommandation 6 du mémoire de la CRSDD sur la Loi sur le développement durable et les recommandations 9 et 10 du présent mémoire.

²⁸ Fragiles puisque déjà fortement ébranlés par notre mode de développement passé.

²⁹ Voir recommandation 11 du présent mémoire.

l'identification de certaines actions prioritaires. Globalement, il devra faire preuve de prévention³⁰ et cibler à la source les mesures permettant de réduire l'intensité écologique, notamment pour diminuer les émissions des gaz à effet de serre et la perte de la biodiversité, préserver les écosystèmes marins et forestiers et maintenir les réserves de ressources renouvelables et non-renouvelables. Dans le cas où les risques de dommages à l'environnement ou au bien-être des individus sont présents, le gouvernement devra mettre en place des mesures pour diminuer et éventuellement faire disparaître ces risques tel qu'énoncé dans le principe de précaution³¹. Par son caractère irremplaçable, le patrimoine naturel, doit être protégé.

6.3.2 *Orientation 2 Réaménager le cadre des activités économiques*

Il importe de revoir le rôle du gouvernement dans l'encadrement des activités économiques. Alors que l'orientation 4 énonce que le rôle du gouvernement est de créer l'environnement – par l'utilisation d'une réglementation intelligent – qui permettra les investissements, nous sommes d'avis que le rôle du gouvernement au niveau du cadre économique et dans la perspective d'un développement durable est d'assurer la préservation du patrimoine naturel, la promotion du développement social, la limitation des inégalités et la transition vers une économie écologique et durable. Il importe ici de mentionner que cette transition vers une économie écologique et durable ne peut se faire sans la recherche d'une efficience écologique passant notamment par l'efficacité énergétique. Pour se faire, il importe de mettre en place le cadre qui permettra d'orienter les entreprises et les institutions vers un développement économique qui respecte la nécessité du développement social ainsi que la protection du patrimoine collectif. Les principes à mettre de l'avant dans cet axe sont donc multiples : l'internalisation des coûts, le pollueur-payeur et

³⁰ Article 6i de la loi sur le DD.

³¹ Article 6j, *Idem*.

l'efficience économique, auxquels nous ajoutons ceux de l'équité et solidarité sociales, de la protection de l'environnement et aussi celui de la précaution.

Notons que les activités innovantes en développement durable voient de plus en plus reconnaître leurs externalités positives sur un marché qui tend à se structurer sur une base normative. L'exemple de l'agriculture biologique et du commerce équitable ou l'intérêt suscité par la certification FSC dans le secteur forestier reflètent bien cette reconnaissance.

6.3.3 Orientation 3 Stimuler les formes et les activités économiques à haut rendement social

Cette orientation s'inscrit dans la foulée de l'orientation précédente et vise favoriser le développement d'une autre économie, qui soit fondée sur la solidarité, la démocratie, l'équité et la participation dans la collectivité. Basé sur les principes de *participation et engagement et d'équité et solidarité sociale*, cette orientation vise aussi à encourager la *production et la consommation responsables* en rapprochant celles-ci des communautés. Les activités économiques à haut rendement social qui sont largement représentées dans l'économie sociale sont des activités qui replacent le social en priorité dans l'économie. Il importe donc de mettre en place le cadre qui permettra de soutenir et de stimuler ces initiatives certes économiques, mais à finalité sociale car celles-ci, en reposant notamment sur une démocratie économique, favorisent à la fois le développement économique et social, la participation collective et la distribution des richesses dans la communauté.

6.3.4 Orientation 4 Gouvernance

La démarche nationale du développement durable doit se décliner localement tout comme elle doit reposer sur une large participation des citoyens. Il faut par ailleurs prévoir une instance d'animation, de coordination, de concertation pour définir les priorités collectives et mobiliser les populations et les instances

démocratiques autour de celles-ci³². Les instances locales doivent articuler au mieux de leurs compétences les stratégies et les plans d'action adaptés à leurs problématiques et valorisant leurs ressources disponibles. Dans un but d'optimisation et de mise en place de la stratégie de développement durable, le gouvernement doit avoir le « souci de rapprocher le plus possible les lieux de décision des citoyens et des communautés concernés »³³. Voici en somme le principe de subsidiarité tel que défini dans la loi sur le développement durable du Québec. À l'opposé de la décentralisation qui demeure une approche *top-down*, la subsidiarité est une approche qui invite les échelons inférieurs à abandonner aux organes centraux ce qui est nécessaire ou ce qu'ils ne peuvent gérer de façon optimale.

Concrètement, il revient au gouvernement du Québec d'identifier les grandes orientations en matière de développement durable et de laisser à ses ministères, organisations et plus globalement, à sa population, le soin d'opérationnaliser la mise en place de pratiques innovantes géographiquement et institutionnellement adaptées. Le gouvernement du Québec devra s'assurer de faire un suivi, basé sur des indicateurs souples permettant une diversité d'approches, mais mesurable pour s'assurer de la contribution positive de celles-ci. Les ministères, sociétés d'État et organisations découlant de l'État, devront quant à eux mettre en place des mesures adaptées à leurs réalités, s'appuyant sur leurs expertises, leurs ressources et leurs expériences.

Notons aussi que dans le cadre de grands projets, il importe de prendre en compte les opinions de la population que ce soit par le biais de consultation publique, de préférence à travers le BAPE. Cependant, la participation citoyenne ne doit pas s'arrêter à la consultation, mais de réels pouvoirs doivent être délégués,

³² Talbot, Damien. 2006. « La gouvernance locale, une forme de développement durable ? Une illustration par les pays » *Développement durable et territoires – dossier 7*. [en ligne] <http://developpementdurable.revues.org/document2666.html#texte> (consulté le 22 octobre 2007).

³³ Article 6g de la loi sur le développement durable.

accompagnés des budgets nécessaires à l'application de ces nouvelles responsabilités.

6.3.5 Orientation 5 Gestion du territoire et aménagement urbain

Tout comme il est nécessaire de gérer le territoire de façon intégrée en regard des grands équilibres écologiques, le gouvernement en partenariat avec les gouvernements régionaux et locaux doit aussi assurer une planification du bâti plus cohérente avec les objectifs de développement durable, notamment en vue de réduire les transports. C'est aussi à lui que revient la responsabilité d'imposer des normes de construction assurant une optimisation des immobilisations en termes énergétiques notamment.

6.3.6 Orientation 6 Éduquer – Former – Informer

En regard des trois enjeux déterminés dans la stratégie alternative, l'orientation 1 du projet de stratégie proposé par le gouvernement se voit reformulée et limitée à trois aspects principaux : l'éducation, la formation et l'information. La stratégie alternative que nous proposons insiste sur la prise en considération, dans chacun de ces trois volets, des éléments suivants: l'environnement, le développement durable et l'éducation dans son sens large. Nous proposons en priorité d'encourager l'information sur l'état de l'environnement du Québec, avant de travailler plus particulièrement sur les grands enjeux du DD de la région. L'information pousse le gouvernement à concevoir des outils de régulation reposant sur la communication, par exemple les bilans sociétaux.

De manière générale, il faut favoriser l'intégration des problématiques du développement durable dans les programmes d'enseignement du Québec; l'éducation à la citoyenneté et l'éthique devraient aussi faire partie des cursus scolaires. De manière plus spécifique, l'intégration des problématiques de développement durable à l'université devrait se faire de manière

transversale et spécifique à certains programmes.

Il importe aussi de renforcer la capacité du gouvernement et de la fonction publique sur les enjeux du développement durable. Le ministère de l'environnement, du développement durable et des parcs mettra sur pied un programme de formation sur cinq ans destiné à ses différentes catégories de personnel, qui se déclinera comme suit :

La première année : une formation de trois heures destinées à tous les hauts fonctionnaires et portant sur l'état de l'environnement, le concept de développement durable, le rôle des pouvoirs publics en la matière et la Loi sur le développement durable

Les quatre années suivantes, en concertation avec les ministères et organismes concernés : une formation de trois heures destinée au personnel décisionnel des différents ministères portant sur l'état de l'environnement, le concept de développement durable, la Loi sur le développement durable et les enjeux de développement durable spécifiques au domaine d'activité du ministère

Tout au long des cinq années de mise en œuvre de la stratégie seront mis à la disposition de toutes les catégories de personnel des ateliers d'une journée portant sur la mise en œuvre du développement durable au Québec et à travers le monde offerts sur la base d'inscriptions volontaires ou suite à la demande spécifique d'un ministère.

6.3.7 Orientation 7 La recherche scientifique

Alors que la recherche faisait partie de l'orientation 1 du projet de stratégie du gouvernement, au même titre que la formation, l'éducation et l'information, il a semblé opportun d'y consacrer une orientation à part entière dans notre stratégie alternative car il s'agit d'un volet incontournable de la conception et de la mise en œuvre d'une démarche de développement durable. Il convient dans ce sens d'encourager les différentes recherches, à la fois

technologiques en vue de l'amélioration des processus de production pour un meilleur respect de l'environnement, mais aussi en sciences humaines et sociales, pour comprendre les phénomènes sociaux en présence et proposer de nouveaux modes d'action qui contribuent à limiter les inégalités sociales. La recherche peut s'étendre aussi à la diffusion de l'information (un lien est ainsi créé avec l'orientation précédente), pour encourager les modes de communication novateurs qui favorisent le transfert des compétences et l'échange des bonnes pratiques en matière de développement durable. Le gouvernement prend ainsi la charge de mettre en place le cadre qui permettra de soutenir et de stimuler les initiatives en recherche scientifique.

Nous proposons dans cette section des objectifs tels que:

Recherche technologique : Favoriser et encourager les recherches technologiques qui contribuent à promouvoir l'efficacité économique en regard des enjeux du DD.

Recherche en sciences humaines et sociales : Stimuler les recherches en sciences humaines et sociales qui aident à limiter les inégalités sociales et à favoriser une meilleure action pratique.

Communication : Mettre en place un cadre qui encourage la pratique des modes de communication novateurs sur les bonnes pratiques respectueuses du DD.

6.3.8 Orientation 8 Exemplarité du gouvernement

L'État ne peut simplement s'engager dans la voie du développement durable au niveau de ses interventions externes; pour être crédible, il doit mettre de l'avant ses propres politiques, et s'inspirer pour ce faire de certaines entreprises d'avant-garde présentes au Québec qui déjà divulguent des rapports de développement durable, ont adopté des politiques d'achat responsable, mis en place des politiques de réduction de la consommation d'eau et d'énergie, etc. Alors que les orientations précédentes concernaient les engagements de l'administration à

titre d'État régulateur, il importe donc de prendre aussi en compte le rôle de l'État en tant qu'organisation socialement responsable. Loin d'être négligeable, l'État québécois par son pouvoir d'achat peut devenir un levier dans la conception et la mise en marché de nouveaux produits socialement responsable. De plus, par son lien d'emploi direct³⁴, l'État peut directement sensibiliser et informer une large partie de la population de façon privilégiée. Finalement par ses investissements en infrastructures, le gouvernement peut contribuer au développement d'une nouvelle expertise dans l'éco-conception des bâtiments et ainsi rendre plus accessibles ces modes de construction.

6.4 Contenu obligatoire

Traitement des questions obligatoires prévues dans la loi sur le développement durable	
1. Les mesures d'information et d'éducation sur le développement durable qui devront être mises en place, entre autres auprès de	Nouvelle orientation 5 Nouvelle orientation 6

³⁴ Selon statistique Canada, en 2005, on comptait 607 800 employés de l'État québécois en équivalent personnes.

certaines catégories de personnel de l'administration publique	
2. Le développement d'outils ou de grilles d'aide à la conception, à la décision et à l'analyse de projet en regard du développement durable, entre autres pour prendre en compte l'ensemble des principes ou pour mettre en application des approches liées à ceux-ci, notamment quant au cycle de vie des produits et services.	Doit faciliter la prise de décision en cas de conflit à l'intérieur des ministères et entre les ministères et dans la mise en place de nouveaux programmes et des grandes orientations. Doit permettre une meilleure comparaison
3. Les mécanismes mis en place pour susciter la participation des différents intervenants de la société.	Doit susciter une participation réelle et effective sur les grandes questions de l'heure.
4. Les moyens retenus pour viser une approche intégrée et la cohérence des différentes interventions en développement durable des autorités locales et régionales concertées, dont celles des communautés autochtones.	Doit reposer sur une véritable vision du développement durable avec une hiérarchisation des objectifs

Stratégie alternative de développement durable

Rôles du gouvernement en regard du développement durable

Mandataire, facilitateur, partenaire, promoteur, gestionnaire du patrimoine collectif, stratège et régulateur

Un cadre de référence

Vision

La stratégie repose sur une vision du développement durable qui remet au centre des préoccupations le citoyen et sa qualité de vie, en tenant compte du fait que celle-ci est conditionnelle à un environnement sain, et que le dynamisme économique est efficient sur le plan social et environnemental, c'est-à-dire que sont privilégiées les activités économiques à fort potentiel de développement social et à faible intensité écologique

Enjeux

Préserver le patrimoine naturel

Promouvoir le développement social et limiter les inégalités

Assurer la transition vers une économie écologique / durable

Huit axes d'intervention

- 1- Protéger l'environnement et préserver les ressources naturelles
- 2- Réaménager le cadre des activités économiques
- 3- Stimuler les formes et les activités économiques à haut rendement social
- 4- Gouvernance locale et subsidiarité
- 5- Gestion du territoire et aménagement urbain
- 6- Éduquer – Former –Informer
- 7- La recherche scientifique
- 8- Exemplarité du gouvernement

Des mesures de suivi – liste des indicateurs de développement durable

7 Indicateurs de développement durable

Tel que mentionné lors de l'analyse de la stratégie, la loi sur le développement durable prévoit l'adoption par le gouvernement d'indicateurs de développement durable pour le Québec. Il sera également nécessaire, même s'il ne s'agit pas du même exercice, que le gouvernement développe aussi des indicateurs de suivi pour la mise en œuvre, l'application et l'efficacité de la stratégie. Dans la mesure où la définition d'indicateurs est directement liée à la perspective du développement durable que le gouvernement choisira de mettre de l'avant à travers l'engagement de l'Administration, nous sommes d'avis que les deux exercices doivent se faire de pair; c'est pourquoi nous proposons ici une série d'indicateurs reflétant ce que nous estimons être une vision signifiante du développement durable. Cet exercice est proposé dans le même esprit que la stratégie alternative qui précède, c'est-à-dire que nous avons voulu proposer une série d'indicateurs susceptible de donner corps à la vision du développement durable que nous explicitons dans ce mémoire. Encore une fois néanmoins, nous demeurons conscients de l'importance que ces indicateurs soient le fruit d'un exercice collectif de construction de manière à refléter les préoccupations de la population québécoise et à lui permettre de s'approprier la démarche de développement durable proposée par l'État.

Il existe une grande variété d'indicateurs visant à mesurer le développement durable, dont le choix dépend de l'objectif poursuivi : recherche d'information, mesure ou prise de décision. Dans le cas qui nous occupe, l'objectif tel que défini par la loi consiste à dresser le portrait de l'état du développement durable au Québec à intervalles réguliers. Les mesures permettront la comparaison dans le temps permettra et ainsi l'évaluation des progrès.

La série d'indicateurs que nous proposons est organisée en trois piliers : l'environnement, le social et l'économique.

Tableau des indicateurs³⁵

Pilier environnement		
Thème	Indicateurs	Justification
Aires protégées et biodiversité	% des aires préservés; % des aires préservées en fonction de la totalité dans le but de préserver la biodiversité; abondance des espèces identifiées comme étant menacées (liste rouge de l'IUCN ³⁶)	Mesure combien la diversité est protégée des pratiques incompatibles à sa préservation
Qualité et disponibilité de l'eau	<u>Indicateur disponibilité de l'eau</u> : retrait des eaux de surfaces et des sols en terme du pourcentage total des eaux renouvelables ³⁷ . <u>Indicateurs qualité de l'eau</u> : a) niveau d'oxygène consommé	Mesure l'exploitation de l'eau en fonction de la demande et des besoins futures – permet de prévoir les pénuries futures.

³⁵ Les indicateurs présentés ici proviennent majoritairement du site des Nations Unies :

http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/isdms2001/table_4.htm

³⁶ Voir : <http://www.iucnredlist.org/>

³⁷

Voir

http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/isdms2001/table_4.htm
visité le 22 octobre 2007

	<p>pour la décomposition microbiologique de matières organiques dans l'eau; b)</p> <p>Concentration des coliformes fécaux dans l'eau.³⁸</p>	<p>Mesure la santé de l'écosystème</p>
Couvert forestier	% du couvert forestier en fonction de la superficie totale	Élément essentiel de la mesure du développement durable pour mesurer la politique forestière
Sol/ sous-sol	<p>Agriculture : usage de pesticides;</p> <p>Urbanisation : % et changement</p>	<p>Mesure la pression faite par l'agriculture sur son environnement</p> <p>Mesure la migration vers les villes et permets de prévenir et d'ajuster les infrastructures</p>
Gaz à effet de serre	Unité de mesure (GHG) ³⁹ : émission annuelle en gigagrammes des gaz à effet de serre (CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, HFCs,	Permet de dresser le portrait de l'environnement lié à l'atmosphère et les changements

³⁸ Ibidem

³⁹ Ibidem

	PFCs, SF ₆ , CFCs, HCFCs, Nox, CO, GWP _s , NMVOCs).	climatiques
Qualité de l'air	concentration ambiante des polluants de l'air dans les régions urbaines ⁴⁰	Mesure l'exposition à une mauvaise qualité d'air de la population – impact sur la santé
Consommation énergétique	Consommation annuelle d'énergie par habitant	Mesure l'accès et la consommation énergétique
Gestion des déchets	Volume des déchets par habitant; Volume des déchets recyclés/réutilisés sur le volume généré; exprimé selon la quantité par habitant; quantité généré de déchets solides par les industries et par les municipalités (exprimé en tonnes par habitant par année)	Permet de mesurer la production de déchet ainsi que la part qui est recyclée ou réutilisée

⁴⁰ ibidem

<i>Le Kilométrage</i>	Kilométrage parcouru par personne durant un an et selon différents moyens de transports; Kilométrage parcourue moyen des biens de consommation	Permet une mesure de l'impact des transports sur l'environnement
------------------------------	---	--

Pilier social		
Thème	Indicateurs	Justification
<i>L'espérance de vie</i>	-	Indicateur indirect de la santé
<i>L'année de scolarité</i>	Exprimé en terme de pourcentage de la population qui atteigne la fin des études primaires et secondaires. Mesure aussi le niveau de scolarité de la population adulte et d'âge de travailler (25-64 ans).	Mesure le progrès face à l'objectif de l'éducation
<i>Équité</i>	<u>Pauvreté - L'indice GINI</u> ((Gini Index of Income Inequality)) <u>Égalité des genres</u> : % salaire moyen femme/salaire moyen homme; <u>Diversité culturelle</u> : taux de chômage selon les différentes cultures/ethnies; rapport entre la	GINI: Permet d'« illustrer les écarts de distribution de la richesse entre riches et pauvres [...] mesure la distribution des revenus ou des dépenses à la consommation par rapport à une distribution

	<p>rémunération des dirigeants et le salaire moyen en entreprise</p>	<p>hypothétique selon laquelle chaque personne recevrait une part égale de la richesse »⁴¹;</p>
--	--	--

Pilier économique	
PIB ajusté – pouvoir d'achat	Mesure plus juste de la richesse
Rapport dette nette/PIB	Mesure du statut financier
Intensité de l'utilisation des matériaux	Mesure de la part des ressources utilisées localement
Quantité de matériaux utilisés en fonction du produit intérieur brut (PIB)	Mesure de l'efficience de l'utilisation des ressources

⁴¹ Analyse comparative des systèmes d'indicateurs de développement durable, Bureau de coordination du développement durable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, juin 2007. <http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/indicateurs/analyscomp.pdf>

8 Liste des recommandations

Recommandation 1 Parce qu'il s'agit d'indicateurs de développement durable pour le Québec et non d'indicateurs mesurant les progrès de l'Administration publique en la matière, l'élaboration des indicateurs de développement durable exigés par la loi doit se faire moins en continuité avec les objectifs précis fixés par la stratégie de développement durable qu'en concomitance avec le dialogue que doit instaurer le gouvernement avec la population en vue de saisir ses préoccupations dans le cadre de l'élaboration de la stratégie et de ses révisions.

Recommandation 2 Afin de bien cibler les interventions requises auprès du personnel de l'Administration et quant aux outils d'aide à la décision, la stratégie devrait prévoir la réalisation d'un diagnostic concernant le niveau de connaissance et de préoccupation du personnel à l'égard de l'environnement et du développement durable et le degré de prise en compte des principes du développement durable dans les processus décisionnels.

Recommandation 3 La stratégie devrait prévoir la mise sur pied d'une table de concertation ou d'une commission permanente où seraient représentée l'ensemble de la population du Québec avec pour mission de recevoir les préoccupations des différents acteurs sociaux en matière de développement durable et de documenter ces préoccupations en vue des révisions de la stratégie (et du choix des indicateurs – voir recommandation 1).

Recommandation 4 la stratégie devrait élaborer un petit

nombre d'objectifs spécifiques, bien ciblés et ancrés dans les préoccupation des citoyens, et mesurables; elle devrait aussi dresser des priorités quant à l'atteinte de ces objectifs et prévoir le règlement des conflits entre différents objectifs.

Recommandation 5 La mise en œuvre de la stratégie nécessitera des ressources sans lesquelles elle risque de devenir lettre morte ou de ne se traduire que par des ajustements cosmétiques. Par conséquent, le gouvernement doit assortir la stratégie d'un budget particulier dévolu au ministère de l'environnement, du développement durable et des parcs destiné à financer les diverses mesures qu'elle contient.

Recommandation 6 La stratégie devra être adoptée au plus tard le 31 décembre 2007, mais celle-ci devra faire l'objet d'une véritable consultation des citoyens portant également sur la liste des indicateurs de développement durable qui aura été dressée pour mener à une version révisée tel que le permet le 3ième alinéa de l'article 9 de la Loi sur le développement durable. La stratégie révisée devrait être finalisée au plus tard un an après le dépôt de sa première version et intégrer les préoccupations des québécois en matière de développement durable.

Recommandation 7 La stratégie doit être conçue de manière à rendre concrète et tangible l'orientation du gouvernement en matière de développement durable en ciblant un nombre limité de chantiers prioritaires reflétant les principales préoccupations des Québécois et vis-à-vis desquels chaque ministère et organisme devra se positionner pour juger de sa contribution possible ou de

son soutien à la contribution d'autres ministères et organismes

Recommandation 8 Les indicateurs de développement durable doivent refléter la vision du développement durable partagée par la population québécoise et offrir un portrait intégré et pertinent de la situation et des progrès du développement durable au Québec.

Recommandation 9 la stratégie doit reformuler sa vision du développement durable pour y préciser une définition signifiante du développement durable. Celle-ci pourrait s'énoncer comme suit : « la stratégie repose sur une vision du développement durable qui remet au centre des préoccupations le citoyen et sa qualité de vie, en tenant compte du fait que celle-ci est conditionnelle à un environnement sain, et que le dynamisme économique est efficient sur le plan social et environnemental, c'est-à-dire que sont privilégiées les activités économiques à fort potentiel de développement social et à faible intensité écologique ».

Recommandation 10 les enjeux de la stratégie devraient être revus afin de représenter les réels grands objectifs d'une stratégie de développement durable, soit de préserver le patrimoine naturel, de promouvoir le développement social et limiter les inégalités, et d'assurer la transition vers une économie écologique/ durable.

Recommandation 11 Les mesures d'information et de formation et d'éducation doivent porter non seulement sur le développement durable comme concept, mais également sur l'état de l'environnement puisque la

dégradation de l'environnement est le premier moteur des changements de comportement en matière de développement durable et que l'environnement est une condition au développement durable. La stratégie doit réaffirmer ce rôle particulier de l'environnement au sein du concept de développement durable.

Recommandation 12 Dans la mesure où le gouvernement du Québec souhaite mettre en place des mesures d'information, d'éducation et de formation sur le développement durable et l'état de l'environnement, il convient de réaliser un bilan de l'environnement complet et régulier.

Recommandation 13 La stratégie doit préciser quels contenus relatifs au développement durable doivent être intégrés, dans quels programmes et à quels niveaux d'éducation. En lien avec les recommandations précédentes, ces contenus doivent cibler non seulement les connaissances relatives au développement durable et à ses implications mais également celles concernant l'état de l'environnement au Québec et dans le monde.

Recommandation 14 En réponse à l'obligation prévue par la loi, la stratégie doit prévoir de façon précise les mesures de formation et d'information qui seront mises en place auprès des différentes catégories de la fonction publique, mais aussi des ministres et des parlementaires.

Recommandation 15 La stratégie doit préciser par quels moyens sera favorisée l'innovation et quelles méthodes de diffusion elle entend exploiter pour faire connaître les innovations et les nouvelles pratiques de développement

durable

Recommandation 16 Le soutien à la recherche doit accorder une importance spécifique à la recherche en sciences sociales afin que les efforts et le développement des innovations en matière de développement durable ne soient pas confinés à une perspective technologique par la création d'un fonds ou de programmes subventionnaires de recherche spécialement dédié aux sciences sociales du développement durable, de même que par la promotion d'une approche par objet du développement durable qui transcende les cloisonnements disciplinaires encore trop présents dans les institutions de la recherche au Québec et dans le Canada.

Recommandation 17 La stratégie doit préciser les mesures qu'elle favorise en vue de minimiser les risques industriels, d'augmenter la résilience face aux risques naturels, et d'adopter une approche préventive en santé publique de même qu'en santé et sécurité au travail, mesures qui ne peuvent se résumer à « promouvoir une culture de la prévention ».

Recommandation 18 La stratégie doit différencier les enjeux relatifs à la consommation et ceux relatifs à la production, qui font appel à des mesures et à des interventions distinctes auprès de publics séparés, et préciser la nature des mesures qui seront mises de l'avant.

Recommandation 19 La stratégie doit différencier les engagements de l'administration à titre d'État régulateur et ceux pris comme organisation en matière de production et de consommation responsables.

Recommandation 20 *Tel que l'exige la loi, la stratégie doit préciser quels outils et grilles d'analyses seront développés pour permettre à l'administration publique de mieux prendre en compte l'ensemble des principes de développement durable.*

Recommandation 21 *La stratégie doit clarifier que, dans le cadre d'une stratégie de développement durable, certains investissements et activités économiques doivent être favorisés au détriment d'autres investissements et activités de manière à forger une croissance de qualité par rapport aux objectifs du développement durable, c'est-à-dire une croissance qui réduise l'intensité écologique des activités économiques d'une part, et une croissance qui maximise les retombées sociales et la distribution de la richesse d'autre part.*

Recommandation 22 *La proposition de « révéler les externalités » est incomplète tant que la stratégie ne précise pas par quels moyens le gouvernement compte le faire, et doit être mieux arrimée au principe pollueur-payeur qui lui est intrinsèquement lié.*

Recommandation 23 *La stratégie doit différencier entre externalité positive et externalité négative, car celles-ci font appel à des mesures distinctes lorsqu'il est question de leur internalisation.*

Recommandation 24 *La stratégie doit prévoir à la fois des mesures incitatives (exemple : éco-label) et dissuasives (exemple : taxes vertes) qui permettront une réelle internalisation des coûts associés aux externalités permettant d'orienter le comportement des agents*

économiques dans une perspective de développement durable.

Recommandation 25 *La stratégie doit prévoir l'examen systématique du système fiscal en vue d'en déceler, puis d'en éliminer les effets pervers en regard des objectifs du développement durable.*

Recommandation 26 *La stratégie devrait retenir le besoin de soutenir une bonne éducation et l'importance des familles dans la réalisation d'un développement durable. Par contre, la question démographique n'est pas un élément propre du développement durable bien qu'elle doive être considérée dans ses moyens de mise en œuvre, et ne devrait par conséquent pas faire l'objet d'une orientation particulière au détriment d'autres éléments plus pertinents.*

Recommandation 27 *La stratégie doit mieux décliner le principe de subsidiarité qui, s'il privilégie l'exercice décentralisé du pouvoir, n'en établit pas moins la nécessité de recourir aux paliers décisionnels plus élevés pour assurer la gouvernance d'enjeux qui ne peuvent être coordonnés qu'à ces niveaux.*

Recommandation 28 *La stratégie doit prévoir des mesures de transition permettant aux régions de moderniser leur économie dans une perspective de diminution de l'intensité écologique et de maximisation des retombées sociales.*

Recommandation 29 *La stratégie doit distinguer la protection de l'environnement des autres enjeux (sur lesquels elle agit d'ailleurs comme facteur déterminant) et*

en faire une priorité en soi en plus de décliner des objectifs précis qui y soient rattachés.

Recommandation 30 *La stratégie doit clarifier le rôle qu'entend jouer le gouvernement sur la scène internationale en matière de développement durable.*

Recommandation 31 *La stratégie doit distinguer participation à la vie collective et participation aux décisions publiques comme étant deux dimensions autonomes, la seconde étant un moyen incontournable de mise en œuvre du développement durable.*

Recommandation 32 *La prévention et la réduction des inégalités sociales et économiques doivent être envisagées dans une perspective en amont, et la stratégie doit les inscrire comme priorités de la modernisation économique requise par le modèle de développement durable.*

Recommandation 33 *Dans la mesure où elle intègre les préoccupations environnementales, l'économie sociale doit être reconnue comme moyen privilégié du développement durable et soutenue à ce titre dans le cadre d'une stratégie de développement durable.*

Recommandation 34 *La recherche d'une cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable étant un processus de longue haleine, la stratégie doit prévoir des mécanismes particuliers et progressifs, en tenant compte des défis organisationnels que cela pose, à travers lesquels soit susceptible de se développer une culture de concertation et des assurances de coordination des actions des différents ministères et organismes.*

Recommandation 35 la stratégie devrait prévoir la création d'une entité interministérielle indépendante en charge du développement durable. Cette entité s'assurerait qu'aucune politique publique ne soit mise en œuvre sans que ses éventuelles conséquences n'aient été au préalable examinées à l'aune des trois piliers du développement durable.

Recommandation 36 La stratégie doit prévoir l'élaboration de balises communes pour les rapports annuels de chaque ministère afin de pouvoir dresser une vue d'ensemble sur les actions et les interventions du gouvernement en vue du développement durable.

Annexe 1 : Le développement durable en francophonie

Moins de trois ans après le Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg (SMDD), les chefs d'État de la francophonie se sont réunis en 2005 à Paris pour faire le point sur leurs avancées en matière de développement durable. À ce sommet, les chefs d'État et de gouvernements ont réitéré leur détermination, déjà exprimée à Beyrouth lors du IXe Sommet, de faire en sorte que leur Xe Conférence marque une étape décisive dans la mise en œuvre du plan d'action de Johannesburg, notamment en ce qui concerne l'élaboration et l'application de stratégies nationales pour le développement durable (SNDD).

Une enquête a été réalisée lors de cette rencontre auprès de 21 pays participants. Elle a porté sur les SNDD et les organisations de suivi et de mise en œuvre (CNDD). Les tableaux suivants représentent le portrait des avancées des SNDD francophones, les mécanismes institutionnels de concertation pour le développement durable et les outils de concertation mis en place.

La présence d'une SNDD en francophonie

Le Québec a l'avantage d'avoir un projet de stratégie en cours de réalisation, mais il reste en retard par rapport à certains pays européens francophones comme la France qui, en 2005, avaient déjà une SNDD en vigueur (voir figure 1). Certains pays comme la Belgique et la France soulignent la référence à la Stratégie européenne dans l'élaboration de leur stratégie respective, mais sans que le palier national ne se soit subordonné au palier européen.

	oui	non	commentaires
Belgique	X		Plan fédéral de DD. Une première « stratégie nationale » (qui regroupe les niveau fédéral, communautaire et régional) en cours d'élaboration.
Bénin		X	projet de document
Burkina Faso	X		
Canada-Québec		X	projet de document
Congo Braz.		X	
Côte d'Ivoire		X	accent mis sur Plan National d'Actions pour l'environnement
Djibouti		X	
France	X		
Macédoine		X	
Madagascar	X		un équivalent
Maroc	X		
Maurice	X		
Niger	X		
Sénégal	X		
Suisse	X		
Tunisie	X		
Vietnam		X	approuvée depuis 2002 mais non-opérationnelle

Figure 1: Présence ou non d'une SNDD en vigueur dans certains pays de la francophonie⁴²

Des organismes de suivi et de mise en œuvre de la SNDD

Autre la présence d'une SNDD, certains pays de la francophonie ont mis en place une organisation pour la mise en œuvre et le suivi (CNDD) comme la Belgique, le Burkina, la France, le Madagascar, le Maroc, la Maurice, le Niger, le Sénégal, la Suisse et la Tunisie. La longévité de cette organisation n'est pas garante de l'implantation effective d'une SNDD. Certains pays ont en place un CNDD (ou son équivalent), mais pas encore de SNDD (Bénin, Congo et Côte d'Ivoire). À l'inverse, certains pays ont une SNDD, mais pas formellement d'organisation nationale en charge de sa mise en œuvre et suivi (Maroc, Maurice, Madagascar).

⁴² Source : Revéret J.P., Charron.I., (2005), *Atelier de concertation des conseils nationaux du développement durable de l'espace francophone*, Rapport présenté à institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie conseil national du développement durable en France

Tout comme le Djibouti, la Macédonie, le Madagascar, la Maurice et le Vietnam, le Québec ne dispose pas encore d'organisation de suivi et de mise en œuvre de la SNDD (Figure 2).

	CNDD	Date	Nom
Belgique	oui	1997	Commission Interdépartementale de DD (CIDD)
Bénin	oui	1999	Commission Nationale du Développement durable (CNDD)
Burkina Faso	oui	1998	Conseil National pour le Développement Durable (CNDD)
Congo Braz.	oui	1982	Conseil Supérieur de l'Environnement (CSE), non fonctionnel deviendra Commission Nationale du Développement durable (CNDD)
Côte d'Ivoire	oui	2005	Commission Nationale du Développement durable (CNDD)
Djibouti	non		
France	oui	2003	Comité interministériel pour le développement durable (CIDD) Conseil National pour le Développement durable (CNDD)
Macédoine	non		
Madagascar	non		Le secrétariat technique à l'ajustement (STA) rattaché au Ministère des Finances et du Budget assure la mise en œuvre
Maroc	oui	1980	Conseil National de l'Environnement
Maurice	non		
Niger	oui	1996	Conseil National de l'Environnement pour une DD (CNEDD)
Canada-Québec	non		
Sénégal	oui	avril 2005	Secrétariat Technique
Suisse	oui	1993	Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD)
Tunisie	oui	1993	Commission National du Développement durable (CNDD)
Vietnam	non		

Figure 2: Organisations nationales en charge du suivi et la mise en œuvre de la SNDD⁴³

Des outils de concertation avec la société civile et les autres acteurs du développement durable

Les pays de la francophonie engagés dans une SNDD ont créé, par divers moyens, un dialogue avec la société civile et les différents acteurs du DD. Ce dialogue a suscité la mise en place

⁴³ Source : Revéret J.P., Charron.I., (2005), Atelier de concertation des conseils nationaux du développement durable de l'espace francophone, Rapport présenté à institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie conseil national du développement durable en France

de moyens de communication souvent traditionnels comme les sites internet, les publications, les journaux, les colloques ou tables rondes. L'exemple de la Suisse dans ce sens semble intéressant à documenter : le secrétariat du Comité interdépartemental pour le DD (CIDD) coopère systématiquement avec les cantons et les villes dans le domaine du DD pour l'organisation de Forum du DD. Avec très peu de moyens, cette forme d'organisation a le mérite de mettre sur pied, une plateforme d'échange et de collaboration qui fonctionne bien entre la Confédération et les cantons ainsi que les villes.

	CNDD pour concertation	outils
Belgique	non	Suivi des ministres sur les avis du conseil suite à la première assemblée générale annuelle
Bénin	oui	La Commission nationale du DD organise un Forum National qui se réunit tous les 3 ans pour consultation plus approfondie auprès de la société civile, en plus des sessions annuelles de l'AG et du comité de pilotage
Burkina Faso	oui	Conférence organisée par l'Etat tous les 2 ans. Dialogue sous forme de conférence, d'actes de commissions spécialisées
Canada-Québec	non	
Congo	oui	La coordination Nationale de l'ADIE ¹ est un outil de communication et de diffusion de l'information efficace (réseau RNIE ²)
Côte d'Ivoire	oui	Ateliers régionaux et nationaux pour compléter les consultations du grands publics
Djibouti	non	
France	oui	Site Internet, Rencontres, Communiqués de presse Participations aux débats, conférences, colloques, jurys, tables-rondes,
Macédoine	non	
Madagascar	non	Les départements ministériels invitent la société civile à prendre part aux concertations pour élaboration/validation d'un plan
Maroc	non	
Maurice	non	
Niger	oui	Ateliers de concertation
Sénégal	oui	Séances de restitution après chaque session de CDD, implique l'ensemble des membres de la CNDD. Elles sont organisées sur convocation du président de la CNDD de manière systématique après les réunions précitées
Suisse	non	« plate-forme d'échange et de collaboration entre la Confédération et les cantons, ainsi que les villes, sous forme du « Forum du développement durable » et cela fonctionne bien.
Tunisie	oui	Média, brochures, rapports nationaux
Vietnam	non	

Figure 3 : Outils mis en place pour favoriser la concertation avec la société civile et les autres acteurs du Développement durable

La figure 3 récapitule les efforts de certains pays de la francophonie en matière d'outils de concertation.

Les particularités de la SNDD française

La France a lancé en 2003, sa stratégie de développement durable, pour une durée de 5 ans. En se basant sur les fondements de la Charte de l'Environnement de 2005, le gouvernement français a défini les défis principaux du développement durable, qu'il convient de relever à travers la SNDD. Chaque défi est traduit en objectif global qui se décline en des sous objectifs dont la particularité majeure est leur caractère mesurable. La SNDD française a soulevé les défis suivants : 1) changement climatique et énergie propre, 2) transport durable, 3) production et consommation durables, 4)

conservation et gestion des ressources naturelles, 5) santé publique, prévention et gestion des risques, 6) inclusion sociale, démographie et immigration, 7) pauvreté dans le monde et défis internationaux en matière de développement durable.

La SNDD française a estimé que certains enjeux sont transversaux comme l'éducation, la formation, la recherche et le développement. Le caractère transversal se voit pertinent en considérant la formation et l'éducation tout au long de la vie des citoyens pour être ainsi des acteurs du DD. La recherche scientifique est aussi un enjeu transversal sans la mesure où elle aide au développement des réponses aux grands enjeux environnementaux et la maîtrise des risques des activités humaines.

La particularité de la SNDD de la France réside aussi dans son caractère évolutif. Une élaboration d'instruments de mesure et des dispositifs de suivi ont ainsi été exigés comme la production de rapports annuels sur la mise en œuvre de la stratégie (3 rapports ont été communiqués au Parlement depuis 2003). Ces rapports se composent entre autres des bilans annuels transmis par les départements ministériels concernés. La SNDD a mis en place des indicateurs de suivi de la SNDD tout particulièrement, et douze indicateurs de l'état du DD en France. Les premiers permettent de mesurer les progrès accomplis dans le domaine de l'écoresponsabilité des administrations, alors que les deuxièmes sont plutôt proches des indicateurs phares européens.

La révision de la SNDD française est basée sur un processus d'amélioration continue. Les trois rapports annuels déposés depuis 2003 mettent l'accent sur les avancées réalisées et les signes de continuité pour l'ensemble des acteurs concernés. Sur base de ceci, une nouvelle stratégie pourra être élaborée pour la période de 2008-2013.

**Annexe 2 : Lettre envoyée à l'honorable Ministre
Beauchamp suite à l'audition de la Chaire aux
Consultations particulières et auditions publiques**

Le 29 octobre 2007

Madame l'Honorable Line Beauchamp
Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
Édifice Marie-Guyart, 30e étage
675, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5V7

Objet : Précisions suite à notre audition aux Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable*

Madame la Ministre,

Nous avons été très heureux d'avoir pu présenter nos commentaires sur le projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable* et espérons avoir contribué de façon positive aux travaux de la commission ainsi qu'à la démarche essentielle entreprise par le gouvernement depuis 2005 dans laquelle s'inscrit la dite stratégie ainsi que les indicateurs à venir.

Nous aimerions faire écho dans cette lettre aux préoccupations fondamentales que vous avez exprimées et qui sont malheureusement restées sans réponse de notre part en raison du temps qui était imparti dans le cadre des auditions.

En premier lieu, vous nous demandiez quel rôle pouvait jouer les universitaires dans la démarche entreprise par le gouvernement et par rapport à la mobilisation des citoyens vis-à-vis du développement durable, et comment un groupe comme le nôtre peut y contribuer. Vous recevrez au cours des auditions la

Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec qui exprimera pour l'ensemble de la communauté universitaire sa perspective sur la question; de notre côté, nous envisageons ce rôle sous trois dimensions : l'éducation et la formation, l'accompagnement et la recherche. Les universitaires, et tout spécialement un groupe comme le nôtre, mènent en effet plusieurs activités d'éducation et de formation auprès de la communauté étudiante, mais aussi du public en général, et il s'offre à travers tout le Québec de plus en plus de cours et de programmes directement axés sur le développement durable. Compte tenu de leur expertise, les universitaires sont également appelés à accompagner les acteurs sociaux dans leur transition vers des pratiques de développement durable. Ainsi, la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable collabore avec des entreprises, des ONG et des organismes publics pour clarifier les principes du développement durable et réfléchir à leur opérationnalisation au sein des organisations et dans les politiques. Enfin, et il s'agit là d'une des missions fondamentales de notre Chaire, nous déployons des programmes de recherche visant à comprendre les implications de la crise écologique dans un contexte de mondialisation et à expliquer les mécanismes de transformation sociale qui sous-tendent la transition vers le développement durable de même que la dynamique et l'engagement des différents acteurs sociaux au sein de cette transformation. À titre d'universitaires, nous pensons ainsi pouvoir contribuer avec force à l'effort du gouvernement en matière de développement durable et c'est dans cet esprit que nous avons sollicité le Premier ministre dans une lettre transmise en février dernier dans l'espoir d'obtenir un meilleur soutien à la recherche en développement durable au Québec. Compte tenu de cette contribution que nous estimons importante et essentielle à la démarche que le Québec a entreprise et de l'expertise de plus en plus solide qui s'est développée au cours des dernières années, nous regrettons d'ailleurs que la Commission n'ai pas reçu davantage de groupes de recherche universitaires dans le cadre de ses auditions.

En deuxième lieu, nous aimerions réagir aux dernières

préoccupations que vous avez exprimées et plus précisément aux questionnements de monsieur Reid concernant l'utilisation des termes « harmonie » et « équilibre » dans la définition du développement durable. Rappelons que le principe d'harmonie avait été énoncé dans l'avant-projet de Loi qui proposait la définition suivante du développement durable :

Processus continu d'amélioration des conditions d'existence des populations actuelles qui ne compromet pas la capacité des générations futures de faire de même et *intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement.*

Cette définition avait été passablement critiquée par les groupes entendus dans le cadre de la consultation ministérielle qui avaient recommandé de revenir à une définition plus classique du développement durable et à délaisser le qualificatif « harmonieux » qui occulte les situations d'arbitrage auxquelles mène inévitablement une gouvernance exercée dans une visée de développement durable. C'est ainsi que cette définition a été remplacée pour être libellée dans la Loi 118 de la façon suivante :

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

En regard de ces changements, il nous semble que la

formulation proposée dans la stratégie correspond à un retour en arrière par rapport à la réflexion menée à l'occasion de l'adoption de la Loi dans la mesure où elle reprend une formulation que le gouvernement avait pourtant lui-même délaissée.

Une société où la qualité de vie du citoyen est et demeurera une réalité, une société responsable, innovatrice et capable d'excellence dans toutes ses réalisations, une société *misant sur l'harmonie entre le dynamisme économique, la qualité de l'environnement et l'équité sociale*.

Qu'elles reposent sur l'idée d'harmonie ou en encore sur celle d'équilibre, le problème de telles définitions du développement durable est qu'elles ouvrent la voie à une substituabilité des capitaux économique, social et environnemental. Or, la non-substituabilité de ces capitaux est précisément la pierre d'assise du concept de développement durable, ce que traduit la conception tripolaire hiérarchisée du développement durable que nous avons développée dans nos travaux et qui a été reprise autant dans la littérature scientifique que par les acteurs sociaux au Québec, au Canada et en France. On sait en effet que sans un environnement sain, il est impossible d'aménager un lieu de vie propice au développement de même qu'une économie pérenne ; la situation des pêches illustre bien que c'est le maintien du capital naturel, et donc l'*équilibre écologique* qui doit être recherché comme condition première du développement durable, et non l'équilibre entre trois pôles qui doivent au contraire être hiérarchisés, l'environnement constituant une condition, le développement social une fin, et l'économie un moyen. Cette définition tripolaire hiérarchisée du développement durable que j'ai développée avec deux collègues au milieu des années 1990 ne correspond en fait qu'à une formulation vulgarisée du consensus scientifique à l'égard de la non-substituabilité des capitaux dans le cadre du développement durable. Et bien que la Loi ne reprenne pas de façon explicite l'idée de hiérarchie entre les trois pôles, le qualificatif

« indissociable » n'interdit pas de les penser en ces termes, contrairement à celui d'« harmonie » qui occulte, comme nous le disions plus haut, les situations d'arbitrage inhérentes au caractère insubstituable des capitaux écologique, social et économique. C'est pourquoi nous recommandons que la vision du développement durable proposée dans la stratégie soit revue pour mieux exprimer la réalité et les implications d'une gouvernance en matière de développement durable.

En espérant que ces précisions soient utiles aux réflexions de la Commission, je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, nos sincères salutations.



Corinne Gendron,
Avocate, MBA. Ph. D.
Titulaire, Chaire de responsabilité sociale et de développement durable
Professeure, Département d'organisation et de gestion des ressources humaines
École des sciences de la gestion
Université du Québec à Montréal