



centre de recherche sur le
développement territorial
UQAC - UQAR - UQAT - UQO

CONSULTATION MINISTÉRIELLE SUR LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC ET L'AVANT- PROJET DE LOI SUR LE DD

MÉMOIRE PRÉSENTÉ

Par

Mme **Christiane Gagnon**, professeure, Département des sciences humaines, UQAC, directrice de l'axe DD et territoires du Centre de recherche interuniversitaire sur le développement territorial (CRDT)

M. **Koassi d'Almeida**, professionnel de recherche, CRDT

M. **Denis Bourque**, professeur, Département des sciences économiques et administratives, UQAC

M. **Serge Gagnon**, professeur, Département de travail social et sciences sociales, UQO, co-directeur de l'axe DD du CRDT

Mme **Danielle Lafontaine**, professeure, Département des sciences humaines, UQAR, CRDT

M. **Dominic Lapointe**, doctorant en développement régional, UQAR-UQAC

M. **Jean-Philippe Waub**, Département de géographie, directeur du GEIGER, UQAM

Chicoutimi, 15 février 2005

Les auteurs du mémoire

Le présent mémoire est une initiative de chercheurs et chercheuses universitaires du réseau des Universités du Québec, membres du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT).

Le CRDT est un regroupement stratégique de chercheurs et chercheuses, reconnu par le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) depuis mai 2003. Les activités du **CRDT** visent l'accroissement des connaissances sur les différents aspects du développement territorial et régional au Québec et ailleurs dans le monde. Il a mis en œuvre une programmation intégrée de recherche comparative sur le développement territorial. Un des axes de cette programmation quinquennale concerne le DD et les territoires.

Intérêt des auteurs pour le développement durable et viable

Les auteurs de ce mémoire s'intéressent aux stratégies nationales et internationales de développement durable et viable, mais surtout à ses outils et applications à l'échelle des territoires et des communautés locales. À titre d'exemple, ils travaillent aux systèmes d'indicateurs de développement durable à l'échelle locale et régionale, à l'accompagnement de la mise en place d'Agenda 21 locaux (projet pilote en cours dans deux municipalités québécoises), à la dimension sociale du développement durable incluant le principe d'équité, à l'évaluation environnementale et la prise de décision, à la gouvernance environnementale, au renforcement des capacités, etc.

Contenu

Le mémoire se décline en **dix thématiques** :

1. Le code de conduite gouvernemental vs un Plan de DD pour le Québec
2. Les dimensions du DD
3. La définition du DD proposée par Québec
4. Les processus d'élaboration, de coordination, de mise en œuvre et de gestion du DD
5. Le statut juridique du droit à l'environnement
6. La mesure et l'évaluation du DD
7. Le rôle d'un commissaire au DD
8. La participation des acteurs et le rôle de l'État
9. La création d'un Fonds vert
10. La présente consultation et les garanties de son efficacité et suivi

Pour chacune des thématiques abordées, nous formulons des recommandations. Au total, **les vingt et une recommandations** sont reprises en conclusion.

1. Concernant le code de conduite gouvernemental vs un Plan de DD pour le Québec

D'entrée de jeu, mentionnons que l'initiative louable de doter l'appareil gouvernemental d'un plan de DD et le Québec d'une Loi sur le développement durable permettra de rattraper le déficit institutionnel accumulé depuis plus de dix ans au Québec (Conseil de la science et de la technologie, 2001). Toutefois, cette initiative ministérielle ne saurait donner les fruits attendus, si elle se limitait à UN SEUL CODE DE CONDUITE GOUVERNEMENTAL. Pour que ce code de conduite ait une force et une légitimité, il doit selon nous s'inscrire dans une démarche sociétale plus globale, plus à long terme et impliquant l'ensemble des québécois et de leurs organisations (Gagnon, 2004), bref dans un véritable PLAN DE DD POUR LE QUÉBEC.

Puisque, comme le souligne à juste titre le document de consultation, tous les acteurs du Québec devront s'impliquer, il est important que cette implication se fasse dans le cadre d'un Plan de DD pour le Québec, lequel nécessitera bien certainement une cohérence des actions gouvernementales. Ce Plan de DD pour le Québec doit baliser les actions de tous les acteurs de la société québécoise et non pas seulement celles des ministères et organismes. Pourquoi ces acteurs devraient-ils en effet s'impliquer pour que les ministères et organismes puissent afficher une bonne performance sur le plan du développement durable quand l'ensemble de la société pourrait bien se retrouver dans la situation où, malgré cette bonne performance des ministères et organismes, l'évolution vers un développement durable est compromise ?

Recommandation sur le code de conduite gouvernementale vs un Plan de DD pour le Québec :

- **Le Plan de DD proposé, tel que formulé en code de conduite gouvernemental, devrait être intégré à un Plan de DD pour le Québec.**

2. Concernant les dimensions de DD abordées dans le Plan

Bien que le document de consultation fasse référence aux trois dimensions environnementale, sociale et économique, traditionnellement mises de l'avant quand il est question de développement durable, il nous apparaît que le ministère de l'Environnement se sent davantage à l'aise avec la dimension environnementale, pour laquelle il a développé sa capacité d'action, qu'avec les dimensions sociales et économiques invoquées. La stratégie de biodiversité soumise en même temps que le Plan de DD l'illustre bien. De même, les seules actions concrètes soumises à la consultation sont celles sur la biodiversité (voir p.32).

Au-delà de cette considération, le ministère de l'Environnement ne nous apparaît pas la structure organisationnelle la plus appropriée pour être responsable du processus d'élaboration du Plan de DD. Sa contribution sera certes très pertinente pour la dimension environnementale, mais la complexité des enjeux en cause plaide pour une responsabilité moins sectorielle et plus globale (voir ci-dessous la

recommandation portant sur la mise en place d'une Agence de développement durable).

Par ailleurs, au Québec, le DD est souvent associé à la dimension environnementale, et la plupart des groupes environnementaux et des groupes écologistes en ont fait la promotion dans ce sens.

Notre mémoire et les recommandations qui l'étayent, affirme l'importance de la dimension sociale du DD, et, à cet effet, nous citons le rapport Brundtland : « *Au sens le plus large, le développement soutenable vise à favoriser un état d'harmonie entre les êtres humains et entre l'homme et la nature. (...) La poursuite du développement soutenable exige un système social capable de trouver des solutions aux tensions nées d'un développement déséquilibré (...)* » (1988 :51)

Rappelons que la définition de l'ONU est immédiatement suivie de la phrase suivante : « *Même au sens le plus étroit du terme, le développement soutenable présuppose un souci d'équité sociale entre les générations, souci qui doit s'étendre, en toute logique, à l'intérieur d'une même génération.* » (1988 : 51)

Ballet et al. (2004 :3) insistent sur l'ensemble des dimensions du DD : « Pour caractériser la durabilité du développement, il convient de prendre en compte ses multiples dimensions, notamment sociale, culturelle, politique, éthique, etc., (souligné par nous) et ainsi dépasser la seule durabilité environnementale qui est, de fait, le plus souvent perçue comme écologique». Cette citation nous incite à plaider pour que la dimension sociale du développement durable soit elle-même déclinée en plusieurs composantes.

Il serait donc inconséquent et non respectueux du sens du rapport Brundtland, de ne pas inclure et affirmer l'importance de la dimension sociale et de l'équité entre les territoires, les nations et les groupes sociaux, dans la définition du DD. Comme le note Theys (2002 :9), «les politiques de l'environnement n'ont pas fait dans le passé de l'équité sociale une forte priorité; et l'on peut craindre malheureusement qu'une certaine conception du développement durable – privilégiant les solutions techniques et économiques – ne fasse que renforcer cette tendance ». Ce qui nous préoccupe

c'est donc la réelle et impérative articulation entre le social et l'environnemental pour le développement qualitatif des territoires et des communautés, dans une perspective de solidarité avec les plus démunis. Or cette articulation ne peut se faire seule ou automatiquement. Elle demande des efforts et des attentions particulières dans le Plan.

Par ailleurs, le développement durable s'inscrit dans des pratiques structurantes à toutes les échelles territoriales, de l'organisation privée/publique, à la municipalité en passant par la MRC et la région. Ces niveaux qui s'emboîtent doivent cependant être articulés les uns aux autres dans un mécanisme d'aller-retour du global au local, selon des opérations identifiées et planifiées. En effet, s'il est important que certains objectifs soient affirmés pour l'ensemble des québécois, le DD, pour tous les québécois, ne saurait se limiter à la somme des nécessaires initiatives de développement durable, mises en œuvre localement et territorialement. Le principe reconnu de subsidiarité implique que les problèmes du développement soient gérés de façon articulée, afin d'assurer une cohésion sociale par un lien de proximité entre gouvernants et gouvernés et entre les territoires. Le DD au Québec passe par des politiques et stratégies de développement durable et viable de façon simultanée avec les échelles locale et régionale. Car c'est d'abord à l'échelle des territoires, par exemple, quartiers défavorisés, communautés rurales, régions, que se vivent les inégalités sociales et environnementales, qui comme le démontrent les observations et études, sont inextricablement liées. Certains en appellent même à une véritable « réforme territoriale » pour créer un territoire pertinent et approprié au DD.

En ce qui a trait à la dimension environnementale du DD, le Plan de DD ne prévoit pas d'échéancier précis pour la révision et la mise à jour des normes et règlements en matière d'environnement ainsi que la mise en conformité des ministères de même que les commettants gouvernementaux, telles les municipalités ou organismes parapublics. Cet important chantier, impliquant directement le ministère de l'Environnement, devrait être inclus dans le Plan de DD.

Recommandation sur les dimensions de DD du Plan :

- **Le développement durable comporte non seulement des dimensions environnementale et économique mais s'appuie sur une dimension sociale et culturelle, trop souvent occultée par le passé, et qui doit être affirmée et précisée quant aux moyens pour atteindre un « mode de vie » plus équitable et viable;**
- **La dimension spatiale du développement durable devrait également faire l'objet d'une attention et d'étude spéciales, car tout développement durable passe par une articulation entre les divers territoires et le national. Autrement dit : quels sont les territoires pertinents du DD ?**
- **Pour la dimension environnementale, un échéancier devrait être fixé pour la révision des normes et règlements en matière d'environnement et la mise en conformité des ministères de même que celle des commettants gouvernementaux.**

3. Concernant la définition du DD proposée par Québec

Comme nous l'avons mentionné précédemment, notre mémoire veut affirmer l'importance structurelle de la dimension sociale du DD. Québec propose la définition suivante :

*« 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 qui intègre harmonieusement les conditions environnementale, sociale et économique du développement ».*

Nous considérons que l'inclusion explicite du concept d'amélioration des conditions d'existence des populations actuelles est intéressante et correspond au consensus international en matière de DD et à l'esprit même du Rapport Brundtland. Mais il demande encore certaines précisions.

Toutefois, compte tenu que la gouvernance citoyenne est considérée, par plusieurs analystes, comme un « quatrième pilier » (Brodagh, 2000) du développement durable nous proposons son inclusion dans la définition. Comme il y a plusieurs types de gouvernance, telle la bonne gouvernance (NU), la gouvernance citoyenne

ou démocratique, la gouvernance environnementale, et qu'il importe donc de la spécifier, nous retenons le terme de gouvernance citoyenne qui met en exergue l'importance de la participation de la société civile à la protection de l'environnement et à la gestion des territoires et besoins sociaux.

De même le terme « harmonieusement » comporte un flou trop subjectif, qui, historiquement dans la prise de décision et dans les faits, a révélé un assujettissement du respect de l'environnement et de l'équité sociale aux stricts impératifs économiques.

Nous suggérons donc que le terme « harmonieusement » soit remplacé par l'inclusion explicite des 4 premiers principes énoncés dans le Plan. Afin d'éviter que ces principes ne demeurent que des vœux pieux ou ne renforcent que le principe de l'efficacité économique dans la prise de décision, érigé en dogme (pourquoi pas celui de triple performance soit sociale et environnementale ?), nous croyons que la définition du DD doit être resserrée afin qu'elle ne devienne pas une passoire ou une évasion justificative pour des fins politiques ou autres, ou qu'elle ne corresponde pas, en bout de piste, à l'intérêt général et public.

Recommandation sur la définition du DD (en souligné l'ajout des auteurs):

- **La définition du DD pourrait être énoncée comme suit : « Processus continu d'amélioration des conditions sociale, économique, environnementale et culturelle d'existence des populations actuelles qui ne compromettent pas la capacité des générations présentes et futures de faire de même, prenant en considération les principes de santé et qualité de vie, d'équité sociale, de performance environnementale et d'efficacité économique, selon un mode de gouvernance citoyenne. »**

4. Concernant les processus d'élaboration, de coordination, de mise en œuvre et de gestion du DD

Le *Plan* s'articule autour de six composantes et 14 principes. Bien qu'ils intègrent diverses dimensions et moyens, l'accent est plutôt mis sur l'enjeu de la *diversité biologique*, puisque un plan et une stratégie distincts l'accompagnent. Malgré

l'importance mondiale de cet enjeu, pourquoi une telle distinction ? Cela renforce l'idée que le plan de développement durable vise plus l'environnement que les dimensions sociale et spatiale. Dans ce sens, la stratégie proposée ne reflète pas l'approche globale de DD que dit vouloir adopter Québec.

Compte tenu de l'ambition et de l'ampleur de la tâche d'effectuer pour un virage de DD, au sein des divers ministères, des pratiques gouvernementales et conséquemment de la société québécoise, la dimension de la coordination intersectorielle est inéluctable. Bien qu'il existe un comité interministériel du DD, nous croyons que le présent Plan commande davantage.

En effet, selon nous, les processus d'élaboration, de coordination, de mise en œuvre et de gestion du Plan de développement durable devraient être confiés à une Agence de développement durable composée de membres représentant les ministères impliqués et la diversité sociétale québécoise, et nommés par arrêté ministériel. Les principes de la gouvernance citoyenne établissent en effet clairement que la légitimité décisionnelle des représentants élus doit s'appuyer sur la pratique d'une démocratie participative et d'une représentation non seulement électorale mais multipartite ou multi-acteurs.

Dans le cas où le gouvernement se limiterait à un Plan de DD, formulé comme un Code de DD pour les ministères et organismes, cette Agence devrait à tout le moins inclure des représentants des ministères les plus directement impliqués ainsi que des acteurs indépendants de la société civile.

Il s'agira donc d'une agence autonome qui rendra des comptes annuellement au Bureau du Vérificateur général et à l'Assemblée nationale (voir ci-dessous Commissaire au DD). Néanmoins, cette Agence ne serait pas décisionnelle. Elle relèverait du pouvoir politique imputable et apporterait ses propositions au Conseil des Ministres pour les décisions. En effet, ces processus, pour aboutir à des décisions, nécessitent des arbitrages sociétaux que seul le pouvoir politique doit assumer en bout de ligne.

On comprend donc pourquoi il est préférable que le ministère de l'Environnement ne soit pas le seul responsable de la chaîne complexe des décisions émanant des processus d'élaboration, de coordination, de mise en œuvre et de gestion du Plan de DD. En outre, si on laisse la seule responsabilité de telles décisions à des fonctionnaires, aussi experts et compétents soient-ils, ce serait présupposer que le Plan de DD relève d'une vision normative du développement durable dont ces experts seraient les garants. Selon nous, si les experts fournissent une base argumentaire rationnelle en appui aux décisions, il appert que la responsabilité de l'application des principes et des objectifs de DD ainsi que la médiation entre les forces sociales, qu'implique aussi le DD, relève de la responsabilité des politiques appuyée par une volonté sociétale (voir plus bas sur la gouvernance citoyenne). Le virage et le défi que suppose le Plan commande une structure identifiée et ouverte, soit une Agence de DD.

Recommandations sur les processus d'élaboration, de coordination, de mise en œuvre et de gestion du DD :

- **Une Agence de développement durable devrait être mise en place afin de répondre aux exigences d'intégration, de concertation, d'articulation territoriale, d'éducation et de cohérence que suppose un Plan de développement durable québécois;**
- **Les précisions relatives à la création de cette Agence, son mandat et son financement devraient être prévues dans le projet de Loi sur le développement durable. L'Agence assurera notamment l'élaboration, la coordination, la mise en œuvre et la gestion de la stratégie de développement durable du gouvernement du Québec et des ses commettants;**
- **Il est souhaitable qu'un mécanisme soit mis en place pour répertorier et valoriser les connaissances, les expériences d'ici et d'ailleurs, les leçons du passé et que les banques d'expériences qui en découleront soient accessibles à tous les acteurs. Cela deviendrait un mandat de l'Agence avec la mise en place d'un système d'indicateurs de DD, aux échelles locale (municipalités) et régionale (organismes de développement).**

5. Concernant le statut juridique du droit à l'environnement

L'avant-projet de Loi propose d'ajouter l'article 46.1 à la Charte des droits et des libertés de la personne qui se lit donc comme suit :

«Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité.»

Ce droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité devrait être inscrit dans la Charte comme un droit fondamental¹ dont la portée devrait être établie par des paramètres à être élaborés par la Cour suprême. Ce droit fondamental, qui ne serait pas absolu, comme tous les autres droits fondamentaux, s'ajouterait au corpus législatif environnemental actuel, lequel est actuellement et historiquement sous-utilisé par le gouvernement.

Cet ajout, tel que présenté dans le projet de Loi, n'a qu'une portée déclaratoire et pose un certain nombre de questions, dont les suivantes :

- Plusieurs des normes environnementales sont obsolètes ou incomplètes et demanderaient à être révisées pour prendre en compte les nouvelles connaissances scientifiques, le principe de précaution de même que les standards internationaux. Selon quel échéancier, le ministre prévoit-il faire la révision des normes, des programmes et politiques afin de répondre à cet article et à son Plan ?
- Lors de l'assujettissement des projets, programmes et politiques à la procédure d'évaluation environnementale et stratégique, cet article de loi pourra-t-il être invoqué pour refuser ou faire modifier un changement planifié privé ou public ?

¹ M. Yergeau, spécialiste du droit de l'environnement, déclarait «*que le droit à l'environnement ne soit pas inscrit dans le chapitre des droits de la personne de la Charte, ce qui permettrait de faire appliquer ce droit par les tribunaux. En plaçant le droit limité à l'environnement dans le chapitre sur les droits économiques et sociaux, son énoncé devient une règle d'interprétation plutôt que l'affirmation d'un droit. Si le droit à l'environnement était reconnu dans le chapitre des droits de la personne, les citoyens pourraient utiliser les tribunaux pour forcer le ministère de l'Environnement à appliquer ses lois et règlements, comme on le fait aux États-Unis et comme le réclament certains groupes environnementaux depuis 20 ans. Propos recueilli par Francoeur, L-G. 2004. Le projet de Thomas Mulcair : Un développement durable made in Québec. Dans Le Devoir samedi 27 novembre 2004, p. b1.*

Recommandation sur le statut juridique du droit à l'environnement :

- **Que le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité soit inscrit dans la Charte comme un droit fondamental, dont la portée devrait être établie par des paramètres à être élaborés par la Cour suprême.**

6. Concernant la mesure et l'évaluation du DD

La mesure et l'évaluation du DD requièrent un travail scientifique exhaustif, selon une méthode participative et éducative. La mesure fait référence aux indicateurs d'état de variables, de critères caractérisant des préoccupations de développement durable.

L'évaluation implique quant à elle un élément supplémentaire de jugement, par exemple la comparaison entre deux états de variables données, le niveau d'atteinte d'objectifs, etc.

Il est utile ici de mentionner la différence entre l'évaluation de la durabilité et l'évaluation de l'atteinte du développement durable. La première, l'évaluation de la durabilité fait référence à une évaluation ex-ante, de type stratégique, qui permet d'évaluer les impacts potentiels des diverses stratégies de DD et de leurs composantes, en regard des objectifs de DD fixés par les autorités publiques imputables, en vue d'aider celles-ci à prendre une meilleure décision.

La seconde, l'évaluation de l'atteinte du développement durable fait référence à une évaluation ex-post et comprend les éléments suivants : évaluation de l'efficacité (l'atteinte des objectifs), de l'efficacité (les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs), du processus ayant mené au résultat (gouvernance), et du potentiel organisationnel à évoluer dans un contexte changeant.

Les démarches d'évaluation font aussi régulièrement mais non exclusivement appel à une approche de type critères et indicateurs. Il est à noter d'emblée que les

indicateurs de mesure et les indicateurs d'évaluation du développement durable ne sont pas a priori les mêmes bien qu'il soit souhaitable qu'ils s'inscrivent tous dans un système cohérent.

Nous croyons que la mesure du DD est un exercice complexe qui ne doit pas se réduire ou se limiter uniquement à un exercice quantitatif et statistique, selon des indicateurs pré-établis. Elle doit faire partie de la comptabilité nationale, comme les autres indicateurs de développement, mais, par contre, compte tenu de l'importance d'y inclure des caractères subjectifs (perceptuels) et innovateurs, la mesure du DD doit s'inscrire dans un processus à la fois scientifique et participatif (ce qui n'est pas incompatible).

L'évaluation des avancées, des reculs ou des obstacles du DD fait partie d'un processus d'apprentissage collectif et de responsabilités à la fois individuelles et communes. Sa base argumentative s'appuie sur des mesures (voir ci-dessus). L'évaluation de l'atteinte du DD devrait donc impliquer un regard sur les engagements des ministères, et un regard sur ceux des acteurs territoriaux, et aborder des réalités tant objectives que subjectives. Ainsi, les perceptions, les aspirations et les niveaux de satisfaction des citoyens, quant à l'avancement et la réalisation des stratégies de DD de leurs organisations territoriales, doivent être prises en compte dans la mesure.

La mesure du DD doit ainsi permettre la prise en compte des caractéristiques des milieux humains, sociaux, biophysiques, bref les singularités territoriales, et être respectueuse des dynamiques locales/régionales. Elle doit donc être fondée sur un système d'indicateurs, à la fois propres à chaque territoire et communs à l'ensemble du Québec.

Selon nous, il importe que chaque indicateur de DD aide à évaluer l'application des principes de DD identifiés dans l'Avant-projet de Loi ou de ceux qui seront confirmés après consultation du public. À cet effet, le Québec compte des Centres de recherche et des groupes universitaires travaillant déjà dans le domaine du DD, et reconnus internationalement, dont le CRDT, prêt à appuyer la conception d'un système d'indicateurs québécois de mesure et d'évaluation du développement

durable. De même soulignons que la mise en place d'un système d'indicateurs de mesure et d'évaluation du DD n'est pas une fin en soi, ni le seul outil d'aide à la décision possible ! Toutefois, son élaboration participative (ensemble des groupes et personnes concernés) pourrait être l'occasion d'un apprentissage collectif ainsi que d'une réappropriation par les acteurs des principes et de la politique de DD.

La mesure et l'évaluation du DD doivent aussi introduire, dès le départ, un processus de suivi participatif, accessible à l'ensemble des québécois, grâce à l'aide des technologies de l'information, qui permettent la mise en ligne à la fois des émissions de chaque usine (cf. cas du ministère de l'environnement à HongKong), la performance de chaque territoire et de celui du Québec. Dans le prolongement de cette idée d'apprentissage, de développement d'une vision commune du DD et viable, nous proposons la recommandation décrite ci-dessous.

Recommandation relative à la mesure et l'évaluation du DD :

- **La mesure et l'évaluation du DD doivent être fondées sur l'élaboration d'un système de suivi et d'indicateurs, à la fois quantitatifs et qualitatifs, en collaboration avec les expertises universitaires et ce, en maillage avec les acteurs territoriaux.**

7. Concernant le rôle d'un Commissaire au DD

La proposition d'un Commissaire au DD est un outil de contrôle du respect des engagements des ministères en matière de DD. Toutefois, son rôle devrait aussi inclure la surveillance des activités des organisations publiques financées par Québec, engagées dans une Charte ou stratégies de DD. L'ampleur et l'importance de sa tâche commande une indépendance par rapport au gouvernement.

Toutefois, un tel Commissaire et son bureau ne doit pas occulter le rôle du BAPE, qui est une institution québécoise de première ligne dans le DD et dans l'esprit même du rapport Brundtland sur le rôle de la participation/consultation, mais au contraire, un des piliers d'un Plan vert pour l'ensemble du Québec. De même, il importe qu'il existe des passerelles entre la Direction de l'évaluation

environnementale du MENV, le BAPE et le Bureau du Commissaire au DD, afin de rendre plus organique l'ensemble des outils et institutions au service de la mission du Plan vert. Or, dans la proposition actuelle, il n'en ait fait aucune mention.

Recommandations sur le rôle d'un Commissaire au DD :

- **L'évaluation du DD devrait s'appuyer non seulement sur la reddition des comptes et des engagements à l'échelle du gouvernement provincial, mais aussi de celle des bureaux régionaux et celle des gouvernements locaux. Les engagements des bureaux régionaux devraient s'inscrire en lien dans la foulée de la planification stratégique des régions et de leur programme de DD. Par exemple, une façon très simple et efficace serait de formuler une question : comment votre bureau régional a-t-il contribué à « améliorer les conditions d'existence des populations que vous desservez » ?**
- **Qu'il soit nommé par l'Assemblée nationale et non pas par le Vérificateur général;**
- **Que des passerelles organisationnelles soit identifiées entre la Direction de l'évaluation environnementale du MENV, le BAPE et le Bureau du commissaire au DD.**

8. Concernant la participation des acteurs et le rôle de l'État

L'engagement de tous les acteurs est l'un des trois enjeux de la stratégie de développement durable proposée dans le document de projet. Pour que cet engagement soit effectif, cela suppose l'engagement et le renforcement des capacités de toutes les catégories d'acteurs. Cela suppose aussi la coordination entre les divers types d'acteurs tant à l'intérieur du gouvernement qu'à l'extérieur.

La capacité de l'État à influencer sur les acteurs du privé afin qu'ils adoptent des politiques de DD n'est pas négligeable. Or l'Avant-projet de Loi ne fait pas état des acteurs privés. Pour éviter que d'une main on encourage le DD et que de l'autre on subventionne les entreprises délinquantes, nous croyons que le plan devrait proposer l'exigence de critères précis et d'engagements de DD, comme condition à l'aide gouvernementale, dans les appels offres publiques et dans les

PPP. Sous un angle plus coercitif, le Fonds Vert pourrait être alimenté par une écotaxation pour les acteurs dont les pratiques sont non souhaitables du point de vue du cadre de référence du DD. De même un principe d'écoconditionnalité devrait accompagner les subventions gouvernementales, afin que ce qui se fait de la main droite ne soit pas ignoré par la main gauche.

Recommandations sur la participation des acteurs privés :

- **Les partenariats, les appels d'offres et les aides financières devraient être assujettis à des critères et des engagements de DD, notamment pour les acteurs privés;**
- **Un principe d'écoconditionnalité, devrait faire partie de l'Avant-projet de Loi, et accompagner les subventions gouvernementales.**

9. Concernant la création d'un Fonds vert

La création d'un Fonds vert, affecté au financement de mesures ou activités de l'Agence de développement durable, dans le cadre de ses fonctions de coordination et de mise en œuvre de la stratégie, est une idée intéressante pour pallier au sous financement chronique des groupes environnementaux, au manque de suivi de l'application de la Loi et à la faiblesse des amendes pour les pollueurs. D'autres fonds pourraient être envisagés pour les autres dimensions du DD. Leur gestion devrait insister sur la cohérence des actions dans l'optique du DD.

Toutefois, nous craignons que le projet de Loi ne favorise pas suffisamment une approche incitative, responsable et d'éducation à l'environnement au profit d'une approche coercitive et mercantiliste. L'environnement ne doit pas devenir un bien que l'on monnaie et l'amende un permis de polluer mais faire l'objet d'une valeur patrimoniale collective. La protection de l'environnement, l'équité sociale, l'économie responsable, bref le DD doit faire l'objet de programmes de formation grand public, d'éducation scolaire et de recherche universitaire. Cela répondrait à un des enjeux identifiés par un certain nombre d'observateurs, soit le développement, l'acquisition et la diffusion de la connaissance en matière de DD

qui est insuffisamment développé (Gagnon, 2004; Conseil consultatif de la science et de la technologie, 2001 : 72)².

De même, il y a une certaine ambiguïté dans la gestion du Fonds vert vs celui du Fonds consolidé de revenu. Est-ce que les amendes résultant d'infractions environnementales ou les écotaxes pourraient se retrouver dans le Fonds consolidé du revenu ?

Recommandations sur le Fonds vert :

- **Le fonds vert devrait être désigné comme un fonds de développement durable qui pourrait servir non seulement aux groupes environnementaux, mais aussi aux groupes proposant des initiatives d'éducation au DD;**
- **Le fonds devrait être rendu disponible pour des fins d'éducation à l'environnement et au DD, aux niveaux primaire, secondaire et, si nécessaire, pour des fins de recherche en DD à l'échelle universitaire;**
- **Que les sources de financement du Fonds vert proviennent de sources diversifiées dont les écotaxes et les redevances sur l'exploitation des ressources naturelles. Dans ce dernier cas, un Fonds vert régional serait créé afin de permettre une régionalisation de la promotion et de la gestion du DD;**
- **La loi devrait prévoir un mécanisme d'étanchéité entre le Fonds vert et le Fonds consolidé du revenu, afin d'éviter d'appauvrir le premier.**

10. Concernant cette consultation et les garanties de son efficacité et de son suivi

Nous demeurons quelque peu perplexes quant aux intentions réelles du gouvernement québécois sur la mise en œuvre d'une véritable politique québécoise du DD. En effet, le Plan de DD n'est pas accompagné de moyens concrets dans le sens de l'appui d'un financement spécifique que nécessite un projet d'une telle envergure. Il n'est pas aussi accompagné et appuyé par un comité multipartite, précurseur de l'Agence de développement durable, qui permettrait d'assurer

² Conseil de la science et de la technologie, (2001), *Innovation et développement durable. L'économie de demain, Québec, septembre 2001* <http://www.cst.gouv.qc.ca/ftp/Developpement.pdf>

l'indépendance politique et la représentativité sociétale, d'étudier tous les aspects et les incidences que comportent un tel virage, tant gouvernemental que dans les organisations publiques québécoises, de proposer des recommandations et d'assurer un suivi.

Recommandations concernant cette consultation et les garanties de son efficacité et de son suivi :

- **Une Commission multipartite indépendante devrait être constituée, suite à cette consultation, afin de pouvoir répondre aux questions méthodologiques et organisationnelles, posées lors de la consultation, et de favoriser la mise en œuvre de la nouvelle politique, dans un esprit de changement stratégique et planifié ainsi que de soutien par et pour l'ensemble des acteurs;**
- **Cette Commission devrait être composée dans une perspective de représentativité de la réalité sociétale du Québec d'aujourd'hui et inclure notamment des experts et des représentants des divers groupes d'acteurs québécois, tant de la société civile, du privé que du public. Elle viendra préciser la mission et la structure de l'Agence de DD évoquée précédemment.**

En conclusion

Eu égard aux recommandations, nous appuyons l'initiative prise par le gouvernement du Québec d'élaborer un Plan de DD et un Avant-projet de Loi, afin de permettre au Québec de rattraper le déficit institutionnel accumulé, au cours des dix dernières années, en termes d'application du DD. Toutefois, les étapes ultérieures, notamment l'identification de la Stratégie, seront cruciales. À ce titre, l'équipe multidisciplinaire et interuniversitaire du Centre de recherche sur le développement territorial, souhaite être consultée à nouveau et, éventuellement, mettre à profit son expertise, dans plusieurs thématiques centrales au DD, et son savoir en matière de territoires, au profit de la construction collective du DD au Québec.

En résumé, les auteurs du présent mémoire recommandent :

- 1 Que le code de conduite gouvernemental ou Plan vert soit intégré à un plan de DD pour l'ensemble du Québec ;
- 2 Que le développement durable comporte non seulement des dimensions environnementale et économique mais s'appuie sur une dimension sociale et culturelle, trop souvent occultée par le passé, et qui doit être affirmée et précisée quant aux moyens pour atteindre un « mode de vie » plus équitable et viable ;
- 3 Que la dimension spatiale du développement durable fasse également l'objet d'une attention et d'étude spéciales, car tout développement durable passe par une articulation entre les divers territoires et le national. Autrement dit : quels sont les territoires pertinents du DD ?
- 4 Pour la dimension environnementale, qu'un échéancier soit fixé pour la révision des normes et règlements en matière d'environnement et la mise en conformité des ministères de même que celle des commettants gouvernementaux ;
- 5 Que le DD soit défini comme « Processus continu d'amélioration des conditions sociale, économique, environnementale et culturelle d'existence des populations actuelles qui ne compromettent pas la capacité des générations présentes et futures de faire de même, prenant en considération les principes de santé et qualité de vie, d'équité sociale, de protection de l'environnement, selon un mode de gouvernance citoyenne. »
- 6 Qu'une Agence de développement durable soit mise en place afin de répondre aux exigences d'intégration, de concertation, d'éducation et de cohérence que suppose un Plan de développement durable québécois ;
- 7 Que les précisions relatives à la création de cette Agence, son mandat et son financement soient prévues dans le projet de Loi sur le développement

durable. L'Agence assurera notamment la coordination et la mise en œuvre de la stratégie de développement durable du gouvernement du Québec et des ses commettants ;

- 8 Qu'il est souhaitable qu'un mécanisme soit mis en place pour répertorier et valoriser les connaissances, les expériences d'ici et d'ailleurs, les leçons du passé et que les banques d'expériences qui en découleront soient accessibles à tous les acteurs. Cela deviendrait un mandat de l'Agence avec la mise en place d'un système d'indicateurs de DD, aux échelles locale (municipalités) et régionale (organismes de développement) ;
- 9 Que le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité soit inscrit dans la Charte comme un droit fondamental, dont la portée devrait être établie par des paramètres à être élaborés par la Cour suprême ;
- 10 Que la mesure et l'évaluation du DD soient fondées sur l'élaboration d'un système de suivi et d'indicateurs, à la fois quantitatifs et qualitatifs, en collaboration avec les expertises universitaires et ce, en maillage avec les acteurs territoriaux ;
- 11 Que l'évaluation du DD par le Commissaire au DD s'appuie non seulement sur la reddition des comptes et des engagements à l'échelle du gouvernement provincial, mais aussi de celle des bureaux régionaux et celle des gouvernements locaux. Les engagements des bureaux régionaux devraient s'inscrire en lien dans la foulée de la planification stratégique des régions et de leur programme de DD. Par exemple, une façon très simple et efficace serait de formuler une question : comment votre bureau régional a-t-il contribué à « *améliorer les conditions d'existence des populations que vous desservez* » ?
- 12 Qu'il soit nommé par l'Assemblée nationale et non pas par le Vérificateur général ;

- 13 Que des passerelles organisationnelles soient identifiées entre la Direction de l'évaluation environnementale du MENV, le BAPE et le Bureau du commissaire au DD ;
- 14 Que les partenariats, les appels d'offres, les aides financières soient assortis de critères et d'engagements de DD, notamment pour les acteurs privés ;
- 15 Qu'un principe d'écoconditionnalité, devrait faire partie de l'Avant-projet de Loi, et accompagner les subventions gouvernementales ;
- 16 Que le fonds vert soit désigné comme un fonds de développement durable qui pourrait servir non seulement aux groupes environnementaux, mais aussi aux groupes proposant des initiatives d'éducation au DD ;
- 17 Que le fonds soit rendu disponible pour des fins d'éducation à l'environnement et au DD, aux niveaux primaire, secondaire; qu'il soit aussi rendu disponible pour des fins de recherche en DD à l'échelle universitaire ;
- 18 Que les sources de financement du Fonds vert proviennent de sources diversifiées dont les écotaxes et les redevances sur l'exploitation des ressources naturelles. Dans ce dernier cas, un Fonds vert régional serait créé afin de permettre une régionalisation de la promotion et de la gestion environnementales ;
- 19 Que la loi prévoit un mécanisme d'étanchéité entre le Fonds vert et le Fonds consolidé du revenu, afin d'éviter d'appauvrir le premier ;
- 20 Qu'une Commission multipartite indépendante soit constituée, suite à cette consultation, afin de pouvoir répondre aux questions méthodologiques et organisationnelles, posées lors de la consultation, et de favoriser la mise en œuvre de la nouvelle politique, dans un esprit de changement stratégique et planifié ainsi que de soutien par et pour l'ensemble des acteurs ;

21 Que cette Commission soit composée dans une perspective de représentativité de la réalité sociétale du Québec d'aujourd'hui et inclure notamment des experts et des représentants des divers groupes d'acteurs québécois, tant de la société civile, du privé que du public. Elle viendra préciser la mission et la structure de l'Agence de DD évoquée précédemment.

Bibliographie

Assemblée nationale du Québec, (2004), *Avant-projet de loi, Loi sur le développement durable*, Déposé par M. Thomas J. Mulclair, Ministre de l'Environnement, Québec. (www.assnat.qc.ca)

Ballet, J. et al., (2004) « *À la recherche du développement socialement durable : concept fondamentaux et principes de base* » in Revue Développement Durable et Territoires , Février 2004, Dossier 3, 19 p. (www.revue-ddt.org)

Brodhag, C., (2000), « Évaluation, rationalité et développement durable », article présenté au colloque de la Société Française AFE, Rennes Juin 2000, édition Agora 21, article 1. (<http://www.agora21.org/dd.html>)

Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1988), *Notre avenir à tous*, Montréal, Les Éditions du Fleuve ; Québec, Les Publications du Québec, 454 p.

Conseil de la science et de la technologie, (2001), *Innovation et développement durable. L'économie de demain, Québec, septembre 2001.*
<http://www.cst.gouv.qc.ca/ftp/Developpement.pdf>

Francoeur, L-G. 2004. *Le projet de Thomas Mulclair : Un développement durable made in Québec.* Dans Le Devoir, 27 novembre 2004, p. b1.

Gagnon, C. (2004), « *Quelle portée aura le nouveau plan vert ?* » dans Le Devoir, 6 octobre 2004, page Idées.

Ministère de l'environnement du Québec, (2004), *Plan de développement durable du Québec*, Document de consultation, Québec, 43 pages.

Theys, J., (2002), « L'approche territoriale du développement durable : condition d'une prise en compte de sa dimension sociale ». *Développement Durable et territoires*. Dossier 1 :1-18.
(www.revue-ddt.org)