

**PROJET DE LOI N° 118
LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

*Mémoire de la Ville de Québec
présenté à la Commission parlementaire*



9 décembre 2005

INTRODUCTION

La Ville de Québec tient à souligner d'entrée de jeu l'engagement démontré par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en ayant présenté, le 13 juin dernier, le projet de loi sur le développement durable. La Ville profite de l'occasion qui lui est donnée, dans le cadre de la Commission parlementaire sur le développement durable, pour souligner certains points qu'elle juge importants et qui seraient garants d'une meilleure intégration du développement durable dans la société québécoise et non seulement au sein de l'Administration gouvernementale. Les points présentés par la Ville s'inscrivent dans la continuité des propos qu'elle a tenus dans le mémoire déposé lors des consultations du ministre le 15 février 2005.

De plus, la Ville de Québec veut signifier au gouvernement son intention de s'assujettir sur une base volontaire, avant la promulgation du décret, à rendre publique la démarche de développement durable de la Ville de Québec et ainsi contribuer à la mise en œuvre du développement durable dans la collectivité québécoise.

DU RAYONNEMENT INTERNATIONAL À L'ACTION LOCALE

Par l'adoption du projet de loi et de la stratégie de développement durable qui en découle, le gouvernement du Québec démontre un leadership et une volonté de se positionner comme chef de file du développement durable sur la scène internationale. Cette position est bénéfique non seulement pour l'ensemble du Québec, mais aussi pour le rayonnement d'une ville touristique comme Québec aussi dotée du statut de *Ville du patrimoine mondial*.

Ville exemplaire en matière d'environnement, Québec a choisi le développement durable comme principe fondamental de sa planification stratégique et de son plan directeur d'aménagement et de développement. La démarche proposée par le gouvernement vient renforcer l'ensemble des initiatives déjà amorcées par la Ville de Québec depuis l'énoncé de ses stratégies de développement durable en novembre 2002 et qui sont présentées sommairement en dernière partie de ce mémoire.

Le projet de loi sur le développement durable du Québec vient à point nommé dans un contexte d'intégration horizontale des dimensions économiques, environnementales et sociales à la planification et au développement de la Ville de Québec.

Pour que le plan de développement durable soit *rassembleur et engageant* comme l'avait évoqué le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, il faut que les partenaires et plus particulièrement les collectivités québécoises y soient associées. Les forces vives du milieu doivent être supportées financièrement dans l'action locale de mise en œuvre de tous les aspects du développement durable. Cette association viendra créer une synergie, une solidarité et une cohérence pour la mise en œuvre du développement durable au Québec.

UN PROCESSUS CRÉDIBLE

La Ville de Québec réitère qu'elle accueille très favorablement l'ensemble du processus que sous-tend le projet de loi sur le développement durable :

- le cadre formel et législatif;
- la stratégie de développement durable à venir;
- les actions des ministères et organismes;
- le mécanisme d'évaluation et de reddition de comptes;
- la création du Fonds vert destiné au développement durable;
- la création du poste de Commissaire au développement durable;
- la consultation.

Ces éléments conjugués favorisent la crédibilité du processus encadré dans le projet de loi. La Ville de Québec souligne particulièrement la création du Fonds vert et du poste de Commissaire au développement durable.

LES PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

On aurait souhaité voir le gouvernement énoncer clairement qu'il aura le devoir de *respecter* les 16 principes du développement durable qu'il propose dans le projet de loi. Au lieu de cette obligation, il se donne la possibilité de *prendre en considération* les principes. De plus, il ne suggère aucune hiérarchisation des principes. Il n'y a donc pas de différence entre le fait de *prendre en considération* le principe de *l'efficacité économique* et de *prendre en considération* celui de *respecter la capacité de support des écosystèmes*.

Dans l'énoncé du principe 7 *Protection du patrimoine culturel*, on aurait dû y voir aussi *la protection du patrimoine naturel*. En fait, en milieu habité, la protection du patrimoine naturel prend une signification qui s'apparente à celle du patrimoine culturel. C'est-à-dire que le patrimoine naturel peut être constitué de lieux, de milieux de vie et de paysages qui sont une source d'identité et de fierté pour les citoyens et citoyennes. Les lieux du patrimoine naturel ne sont pas nécessairement des écosystèmes représentatifs de la biodiversité. Cependant, leur rareté en milieu construit, la valeur sociale que leur attribuent les citoyens et les habitats qu'ils constituent requièrent qu'on leur accorde une reconnaissance. La *protection des paysages* et leur reconnaissance comme éléments du patrimoine québécois devraient aussi faire partie des préoccupations du gouvernement et être intégrés au principe de protection du patrimoine ou encore faire l'objet d'un principe unique : la *conservation des paysages*.

SYSTÈME DE VÉRIFICATION ET DE SUIVI

La Ville de Québec accueille favorablement la mise en place d'un processus de suivi et de vérification. Par contre, elle s'interroge sur le contenu du point 12 du projet de loi et de la pertinence de la mesure du progrès du développement durable au Québec à partir d'une liste d'indicateurs.

Cette liste serait soumise pour adoption par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, et ce, un an après la mise en place de la stratégie de développement durable.

Cette liste s'appliquerait autant à l'Administration et aux intervenants visés à l'article 4 par le décret. Comment ces indicateurs pourront-ils représenter les progrès réalisés autant par les commissions scolaires, les organismes de santé et services sociaux, les organismes municipaux et les différents ministères? Tout en reconnaissant l'importance du suivi des progrès du développement durable, la Ville de Québec recommande plutôt la mise en place d'une procédure d'évaluation de la durabilité au lieu d'une liste d'indicateurs applicables à tous.

ÉVALUATION STRATÉGIQUE DE LA DURABILITÉ

Le processus d'évaluation stratégique de la durabilité que la Ville de Québec propose pourrait s'apparenter à la procédure d'évaluation environnementale déjà en place au Québec. Elle aurait l'avantage de tenir compte des principes du développement durable et de la *prise en compte des dimensions environnementales, sociales et économiques du développement* dès la conception des plans, politiques, programmes et projets ministériels assujettis à cette procédure.

Les dossiers soumis à la procédure d'évaluation stratégique devraient démontrer le respect des critères et des exigences établis conformément à l'esprit des principes du développement durable et proposer les indicateurs de mesure. Les impacts des projets sur la contribution au développement durable du Québec seraient évalués et un système de suivi de la durabilité pourrait être implanté.

Au lieu d'évaluer les progrès de la mise en œuvre du développement durable a posteriori avec des indicateurs de suivi identiques pour tous, l'évaluation adopterait une approche a priori, donc préventive et serait axée sur les décisions et les projets mis de l'avant par les organismes visés.

Sans la mise en place d'un tel système, il est difficile de percevoir comment s'arrimeront les interventions, plans et politiques des différents ministères entre eux. Il est aussi difficile de percevoir comment seront intégrées les dimensions sociales, environnementales et économiques du développement.

La Ville de Québec demande au gouvernement d'évaluer l'approche d'évaluation stratégique et d'identifier dans le projet de loi un mécanisme de consultation spécifique à la l'élaboration du système d'indicateurs.

MÉCANISME DE CONSULTATION POUR LES ORGANISMES SOUMIS AU DÉCRET

La Ville de Québec se réjouit de l'insertion au sein du projet de loi d'un mécanisme de consultation auprès des organismes visés par le décret. En plus de l'inscription au point 4 du projet de loi, ce mécanisme doit être inscrit aux points 7, 8 et 12. Par ailleurs, nous espérons que cette consultation permettra une participation véritable du monde municipal à la sélection de mécanismes et d'indicateurs de suivi représentatifs de leur réalité.

Nous voulons souligner que le processus d'évaluation et de reddition de comptes sera d'autant plus crédible auprès des acteurs québécois qu'il sera réaliste et que la personne nommée au poste de Commissaire au développement durable démontrera une indépendance tout en étant reconnue publiquement pour l'ensemble de ses compétences.

CARACTÈRE HORIZONTAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le gouvernement du Québec devra définir et adopter une stratégie de développement durable un an suivant la sanction de la Loi sur le développement durable. Les ministères et organismes auront à adopter des actions et des mesures pour traduire cette stratégie. Le rôle exemplaire que veut jouer le gouvernement est manifeste et mérite d'être souligné. Pour être exemplaire, le plan du gouvernement devra cependant être un moteur pour l'innovation et favoriser les initiatives qui stimulent le développement économique et social du Québec.

La Ville de Québec se questionne sur le mécanisme qui sera mis en place pour faciliter une approche intégrée du développement durable, l'harmonisation des plans et politiques et l'arbitrage en cas de litige. En fait, le projet de loi est très peu bavard sur le caractère horizontal du développement durable au sein de l'Administration et des organismes soumis au décret. La Ville réitère l'opportunité d'implanter une démarche d'évaluation de la durabilité.

LES OBJECTIFS DU FONDS VERT

En instituant le Fonds vert dans la Loi sur le développement durable, le gouvernement vient concrétiser sa volonté de parfaire la mise en œuvre du développement durable notamment en favorisant le financement du volet environnemental du développement durable, ce qui est une excellente nouvelle pour le Québec.

Les principaux objectifs viennent préciser que le Fonds vert

- *est affecté au financement de mesures ou d'activités que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions;*
- *visé entre autres à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable plus particulièrement en regard de son volet environnemental;*
- *visé à apporter un soutien financier notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement.*

Le premier objectif pourrait laisser supposer que le Fonds servira à financer les activités de l'Administration du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Nous recommandons qu'une partie du Fonds puisse servir à démarrer uniquement la mise en œuvre de la stratégie de développement durable et les nouveaux programmes du MDDEP qui y sont rattachés.

Quant au financement des municipalités et des organismes sans but lucratif oeuvrant en environnement, nous nous réjouissons de cet engagement. Nous proposons que le projet de loi identifie les modalités d'octroi de cette aide et que les municipalités soient consultées. Le projet de loi et la stratégie de développement durable devraient répondre à ce questionnement : le support financier servira-t-il dans le cadre de l'assujettissement des municipalités lors du décret? Y aura-t-il un volet pour la mise en œuvre de projets et d'initiatives favorisant l'intégration horizontale du développement durable au sein des administrations municipales et dans la gestion de leurs activités? Nous recommandons l'ajout d'un point au projet de loi pour confirmer cet engagement.

La Ville de Québec s'est dotée de stratégies de développement durable en 2002. Elle a déjà intégré le développement durable au sein de son plan stratégique, de son organigramme et de son plan directeur d'aménagement et de développement. Pourra-t-elle bénéficier du même soutien financier? Nous souhaitons que le projet de loi clarifie les modalités d'octroi du financement aux municipalités.

LE FINANCEMENT DU FONDS VERT

La Ville de Québec préconise que le Fonds vert puisse accumuler les montants d'argent provenant des sources de financement identifiées dans le projet de loi, et ce, sans y appliquer un plafond budgétaire. Pour que se réalise la mise en œuvre progressive du développement durable au Québec, le projet de loi doit préciser les mécanismes de financement qui assureront la pérennité du financement du Fonds vert et son autonomie à long terme. Sans cette pérennité, l'opération perdra beaucoup de crédibilité. La Ville de Québec s'interroge sur le montant que peut accumuler le Fonds vert dans une année budgétaire se terminant le 31 mars. Ce montant peut-il être reporté d'une année à l'autre?

Le gouvernement a-t-il prévu une échéance pour l'implantation des redevances, sources importantes de financement du Fonds? Nous recommandons qu'il fixe une échéance à l'implantation du système de redevances. Le Fonds vert sera-t-il constitué d'un fonds général et de fonds dédiés? La Ville de Québec favoriserait que soit instituée à même le Fonds, une combinaison de fonds dédiés sectoriels et d'un fonds général attiré à la mise en œuvre du développement durable.

Les montants prélevés des redevances à l'enfouissement devraient servir à financer les programmes rattachés à la gestion des matières résiduelles. Les montants provenant des redevances sur l'eau devraient être accumulés dans un fonds dédié à la gestion durable de l'eau et à la gouvernance de l'eau. Les autres sources de financement du Fonds telles les dons et legs et le paiement des infractions pourraient servir à financer les initiatives de développement durable qui ont une portée horizontale dans les organisations et qui respectent et appliquent les principes du développement durable.

La perméabilité du Fonds vert et du Fonds consolidé interpelle la Ville de Québec. Même si le projet de loi énonce que : *toute avance versée à un fonds est remboursable sur ce fonds*, la Ville de Québec demande au gouvernement de préciser les modalités de remboursement notamment un délai de remboursement. L'objectif étant de s'assurer que le Fonds vert bénéficie en tout temps d'un budget suffisant pour soutenir les initiatives visées dans le projet de loi sur le développement durable. Par ailleurs, il ne faudrait pas que la perméabilité se fasse au sein des fonds dédiés sectoriels.

Le projet de loi ajoute l'article 15.2, qui stipule que : « *dans le cadre de la gestion du fonds, le ministre veille à ce que les revenus découlant des redevances liées à l'utilisation, à la gestion ou à l'assainissement de l'eau, que prévoit l'article 31 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) soient affectés au financement de mesures qu'il peut prendre pour assurer la gouvernance de l'eau entre autres pour favoriser la protection et la mise en valeur de l'eau, ainsi que pour la conserver en qualité et en quantité suffisantes dans une perspective de développement durable* ».

La Ville de Québec comprend par l'ajout de cet article que le gouvernement veut mettre en application notamment le principe de *l'eau paie l'eau* à même le Fonds vert. Nous saluons positivement cette intégration au projet de loi. Nous proposons que le gouvernement s'engage un peu plus loin et fournisse la garantie aux municipalités que les sommes prélevées des redevances seront affectées directement aux mesures et activités de gestion de l'eau. La Ville de Québec est préoccupée par ces questions et aussi par la manière dont seront prélevés ces montants et ensuite comment ils seront redistribués.

Quel système de veille et quels mécanismes d'allocation des redevances et de redistribution de ces montants au sein des régions où elles ont été prélevées, le ministre entend-il mettre en place? Le projet de loi devrait fournir des explications et des garanties.

CONCLUSION

Le projet de loi démontre le leadership du gouvernement du Québec et sa volonté de mettre en œuvre le plan de développement durable. La Ville de Québec souligne cette démarche et remercie le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour l'occasion qui lui est donnée de transmettre cet avis sur un projet déterminant pour la société québécoise et le développement des collectivités.

Pour la Ville de Québec, la réussite d'un véritable plan de développement durable au Québec passe nécessairement par un engagement clair du gouvernement d'associer et de supporter les organismes visés par le décret et les collectivités dans leurs démarches horizontales de développement durable. Un soutien financier gouvernemental accordé aux initiatives des collectivités sur la base de critères de transversalité du développement durable viendrait renforcer le plan du gouvernement du Québec et lui donner une portée beaucoup plus large et mieux ancrée. En ce sens, le point fort de ce processus de consultation publique est qu'il permet à la Ville de Québec d'exprimer ce point de vue fondamental.

CE QUE LA VILLE DE QUÉBEC RÉALISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La Ville de Québec reconnaît le développement durable comme fondement du développement et de l'aménagement de son territoire et comme principe directeur de son processus décisionnel. Elle a intégré le développement durable dans son organigramme en y créant une direction générale du développement durable comprenant les services de l'Aménagement du territoire, du Développement économique et de l'Environnement. En novembre 2002, elle se dotait d'un document de stratégies de développement durable d'où découlent les plans d'action des services municipaux et des arrondissements. Le développement durable est aussi l'assise de son plan stratégique et le principe directeur qui sous-tend le plan directeur d'aménagement et de développement.

Afin de planifier rationnellement le développement de son territoire, la Ville de Québec a adopté une Politique de priorisation des nouveaux lotissements résidentiels en décembre 2003 dont les objectifs sont de limiter l'étalement urbain, protéger l'environnement et diminuer l'impact fiscal des nouveaux développements.

La Ville de Québec a adopté un Plan d'action environnemental 2004-2006 et un Plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle travaille à l'élaboration du Plan directeur des milieux naturels et de la forêt urbaine, du Plan de conservation des milieux humides, de la Stratégie de conservation de l'eau et du Plan de gestion des matières résiduelles. Elle contribue à la mise en œuvre de la gestion par bassin versant sur son vaste territoire hydrographique et soutient financièrement les organismes de bassin versant. Elle a fait sienne l'orientation du transport en commun comme structure d'aménagement de son territoire.

Dans la mise en œuvre progressive du développement durable, elle entend se doter d'une politique d'achat durable et d'une véritable politique de gestion intégrée de l'eau. Elle entend réviser périodiquement les stratégies de développement durable pour les adapter à la réalité des enjeux de son territoire et des valeurs sociales en évolution. La Ville de Québec et les collectivités sont confrontées à la difficulté permanente de trouver un financement adéquat pour implanter et intégrer horizontalement le développement durable au sein de leur organisation et pour réaliser les plans d'action qui en découlent. Il importe que le gouvernement du Québec reconnaisse cette situation et qu'il y consacre les sommes nécessaires.

La Ville de Québec préconise que la mise en œuvre du développement durable au Québec s'effectue dans un contexte de démocratie participative étendue où l'engagement des collectivités locales à parfaire un développement durable au Québec soit reconnu officiellement et soutenu financièrement par le gouvernement dans le Plan de développement durable du Québec et dans le projet de loi sur le développement durable qui crée le Fonds vert.

Ville de Québec
2, rue des Jardins
Québec (Québec) G1R 4S9