

**VERSION FINALE
VERSION RÉVISÉE**

Mémoire de la Chaire de responsabilité sociale et de
développement durable remis à la Commission des
transports et de l'environnement dans le cadre des
consultations particulières et des audiences publiques
sur la Loi sur le développement durable
(projet de loi n° 118)
Version révisée

Ont participé à la rédaction de ce document :

Corinne Gendron
Jean-Pierre Révéret
Gisèle Belem
Véronique Bisailon
Patrick Laprise
Chantal Hervieux

Avec la collaboration de :

Alain Lapointe
Emmanuelle Champion
Ana Isabel Otero

45-40094
MEMPHIS 270

Table des matières

1. Présentation de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable	7
2. Le projet de loi 118 (Loi sur le développement durable) déposé dans le cadre du Plan de développement durable proposé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	9
3. Le développement durable	15
4. Un Plan de développement durable pour le Québec	21
4.1. Définition et principes du développement durable	29
Définition du développement durable	29
Principes du développement durable	31
Bilan du point 4.1	38
4.2. Financement du Plan de développement durable et Fonds vert	40
Le financement du développement durable	40
Le Fonds Vert	45
4.3. Le droit à un environnement sain	48
4.4. Le Commissaire au développement durable	50
5. Le potentiel du Plan en matière de développement durable	57
Liste des recommandations	60

Sommaire

La Chaire de responsabilité sociale et de développement durable accueille favorablement le projet de loi 118 sur le développement durable déposé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. À l'invitation de la Commission des transports et de l'environnement, la Chaire présente ici ses commentaires et recommandations relativement à ce projet de loi. Le mémoire est divisé en cinq sections principales que voici.

Dans un premier temps, nous présentons la Chaire et son intérêt pour le développement durable, qui figure parmi ses grands axes de recherche comme en fait foi son intitulé. En second lieu, nous présentons la lecture que nous faisons du projet de loi 118 qui s'inscrit dans le Plan plus large de développement durable lancé par le gouvernement en novembre 2004 et qui, rappelons-le, ne concerne que l'administration publique malgré ce que peut laisser entendre l'intitulé de la loi. Ensuite, la Chaire a choisi de consacrer quelques pages au concept de développement durable, objet de recherche de ses chercheurs et collaborateurs, notamment en retraçant les origines du concept et en présentant ses différentes interprétations. Nous espérons dans cette section apporter un éclairage théorique qui contribuera à la compréhension du concept et de ses principes qui sont à la base du projet de loi proposé. Ceci nous apparaît d'autant plus important que le concept de développement durable est flou et difficile à opérationnaliser.

La quatrième section constitue le corps du mémoire, où nous avons choisi de nous prononcer sur l'ensemble du projet de loi sur le développement durable. Nous rappellerons tout d'abord le contexte de ce projet de loi lancé à l'automne 2004, en discutant du Plan de développement durable dans lequel il s'inscrit. Alors que le Plan de développement durable se situe pour certains dans une vaste opération de relations publiques, nous sommes inquiets du fait que sa mise en œuvre passe principalement par l'administration du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, dont les ressources, l'autorité et la juridiction nous semblent trop limitées compte tenu de l'ampleur de la tâche.

Nous poursuivons en consacrant une section de notre mémoire à la définition et aux principes du développement durable retenus par le projet de loi. Nous avons soutenu, lors de la consultation publique entourant la publication de l'avant-projet de loi, que la définition du développement

Le durable choisie pour le Plan était confuse et ne permettait pas d'appréhender les arbitrages inévitables entre les pôles social, économique et environnemental. Nous déplorons que la notion de besoin ait été évacuée de la définition et que les dimensions de l'équité et de la gouvernance en étaient absentes. Le retour dans le projet de loi à une définition du développement durable basée sur les travaux de la Commission Brundtland nous semble avoir été un changement justifié. À la suite de l'exercice de comparaison des principes de développement durable contenu dans le projet de loi à ceux de Rio, nous notons de façon générale que les principes retenus sont exhaustifs. Leur reformulation par rapport au libellé de la déclaration de Rio suscite toutefois certains questionnements. Par ailleurs, le principe d'équité sociale ainsi que l'intégration des femmes, des jeunes et des autochtones sont toujours absents, alors que nous considérons qu'ils sont fondamentaux à une définition signifiante du développement durable.

Nous portons ensuite notre attention sur le financement du Plan de développement durable selon ce qui est prévu dans les dispositions de la loi 118 de même que sur l'institution d'un Fonds vert. À la lumière des coupures budgétaires dont souffre constamment le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs depuis plusieurs années, le Fonds vert ne viendra pas selon nous régler les problèmes de sous-financement chronique en environnement. Mais surtout l'absence de budget associé au Plan ajoute aussi aux doutes entretenus quant à la crédibilité et à la volonté réelle du gouvernement de prendre le virage du développement durable.

En ce qui concerne l'inclusion du droit à un environnement sain dans la Charte des droits et libertés de la personne, nous recommandons la plus grande prudence compte tenu des répercussions possibles de la formulation actuelle du droit. La nomination d'un Commissaire au développement durable est une mesure que nous saluons. Pour celle-ci et pour l'ensemble de la démarche, nous recommandons toutefois que les expériences du fédéral en ce qui a trait à la fonction de Commissaire au développement durable et à la mise en place d'un plan vert soient mises à profit. Plus particulièrement en regard des leçons à retenir quant à la nécessaire sensibilisation des leaders de l'administration et aux pouvoirs du Commissaire qu'il faudrait augmenter relativement à ceux de son homologue fédéral. En cinquième et dernière partie de notre mémoire et à la lumière des principaux points soulevés, nous concluons sur le potentiel de la loi 118 en regard d'un virage de l'administration publique et de la société québécoise vers le développement durable.

1. Présentation de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable

La *Chaire de responsabilité sociale et de développement durable* est un groupe de professeurs 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. Elle accueille une trentaine d'étudiants de second et troisième cycles qui participent activement aux activités de recherche et contribuent aux différents projets en cours : régulation et nouveaux mouvements sociaux économiques, visages de la responsabilité sociale, liberté et déréglementation, commerce équitable et innovation socio-économique, rapports de développement durable dans le secteur bancaire, régulation internationale de l'environnement à l'ère de la mondialisation. Chaque année, la Chaire organise une série 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 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. Ses chercheurs ont publié plusieurs ouvrages et articles de référence dans le domaine, 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 peut enrichir la réflexion et contribuer efficacement à l'élaboration, au développement et à la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable pour le Québec.

2. Le projet de loi 118 (Loi sur le développement durable) déposé dans le cadre du Plan de développement durable proposé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs a rendu public en novembre 2004 un Plan de développement durable du Québec qui a fait l'objet d'une consultation ministérielle, portant entre autres choses sur un avant-projet de loi sur le développement durable, de même que sur le plan gouvernemental (2004-2007) sur la diversité biologique comprenant une stratégie ainsi qu'un plan d'action. C'est dans le cadre de ses consultations particulières et de ses auditions publiques à l'égard du projet de loi n° 118 que la Commission des transports et de l'environnement nous a sollicités pour donner notre avis sur ce projet de loi déposé dans le cadre du Plan de développement durable du gouvernement. Dans ce document, nous nous prononcerons ici essentiellement sur le projet de loi définitif, issu de la démarche consultative et de l'avant-projet de loi proposés dans le cadre de ce Plan.

La Chaire de responsabilité sociale et de développement durable a d'ailleurs déposé un mémoire dans le cadre de la démarche de consultation proposée par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Nous avons eu le plaisir de rencontrer le A à Montréal, lors de sa tournée qui visait à « recueillir les préoccupations et les avis des Québécoises et des Québécois quant aux orientations proposées dans le projet de Plan de développement durable du Québec » et à « bonifier le projet pour qu'il corresponde mieux à leurs attentes ».

Le projet de Loi n° 118 sur le développement durable faisant suite à cette démarche proposée par le gouvernement du Québec vise toujours à instaurer un cadre de gestion permettant à l'administration publique de concourir à un développement durable et dont l'application relève du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Il contient des mesures visant l'intégration du développement durable dans les politiques, programmes et actions publiques, de même que la cohérence des actions gouvernementales grâce à l'adoption d'une stratégie globale de développement durable. À l'instar de ce qui a été fait au niveau du gouvernement fédéral, il instaure un poste de commissaire au développement durable pour assister le vérificateur général. Le projet de loi prévoit également la création d'un fonds vert

destiné au financement d'activités ou de mesures de développement durable mises de l'avant par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, plus particulièrement dédiées à la dimension environnementale, ainsi qu'au financement des municipalités ou des groupes environnementaux. Enfin, il insère un nouveau droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité dans la section des droits économiques et sociaux de la Charte des droits et libertés de la personne.

Le titre I intitulé *Gouvernance fondée sur le développement durable* comporte deux chapitres : *Dispositions préliminaires* et *Stratégie de développement durable et mesures prises par l'administration en vue d'assurer le caractère durable du développement*. Dans le chapitre I sur les Dispositions préliminaires, le gouvernement dit vouloir favoriser l'imputabilité de l'administration grâce aux contrôles exercés par le commissaire au développement durable.

Le chapitre II, le corps de la loi, se subdivise quant à lui en trois sections : la première concerne les principes et la stratégie de développement durable, la seconde touche la mise en œuvre de cette stratégie ainsi que la reddition de comptes, tandis que la troisième prévoit la mise sur pied d'un fonds vert. La section I *Principes et stratégie de développement durable* prévoit que le gouvernement adopte une stratégie de développement durable (art. 5) respectant notamment une série de 16 critères : santé et qualité de vie¹, équité et solidarités sociales, protection de l'environnement, efficacité économique, participation et engagement, accès au savoir², subsidiarité, partenariat et coopération intergouvernementale³, prévention⁴, précaution⁵, protection du patrimoine culturel, préservation de la biodiversité, respect de la capacité de

¹ Où le projet de loi affirme clairement sa perspective humaniste, que certains qualifieront d'« anthropocentrique » en précisant : « les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ».

² À travers des mesures dédiées à l'éducation et à l'accès à l'information, on vise deux objectifs, soit l'innovation d'une part, et « la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable ».

³ Ce principe invite les autorités territoriales à « penser globalement » en tenant compte des impacts de leurs actions à l'extérieur du territoire.

⁴ « En présence d'un risque connu, des actions de prévention et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ».

⁵ Alors qu'il est souvent confondu avec l'idée de prévention, le principe de précaution est un principe d'action, comme l'illustre la définition juste contenue dans l'avant-projet de loi.

support des écosystèmes, production et consommation responsables, pollueur payeur⁶, et internalisation des coûts (art. 6).

En plus des enjeux, cette stratégie identifie la vision, les orientations ou axes d'intervention et les objectifs du gouvernement en matière de développement durable, de même que les principes supplémentaires de développement durable qui doivent être pris en compte, tout comme le cadre législatif déjà mis en place avec la Loi sur la qualité de l'environnement (LRQ., chapitre Q-2). Elle prévoit aussi des mécanismes de suivi, notamment des indicateurs de développement durable permettant de mesurer les progrès réalisés. Enfin, le gouvernement peut y déterminer les moyens privilégiés pour assurer sa mise en œuvre et préciser les rôles et responsabilité des membres de l'administration dans un souci de cohérence et d'efficacité (art. 7). Le projet de loi n° 118 déposé dans le cadre de cette stratégie de développement durable a fait l'objet d'une consultation publique qui se poursuit dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques tenues par cette commission parlementaire. Tel que défini par les dispositions prévues dans l'avant-projet de loi, le gouvernement a pu au préalable publiciser et consulter la population sur son projet de stratégie en vue de l'enrichir. Enfin, la révision périodique ou une éventuelle réorientation de la stratégie devront faire l'objet d'une nouvelle consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire (art. 8). La stratégie entre en vigueur à la date de son adoption par le gouvernement ou à une date ultérieure déterminée. Une révision générale doit être effectuée après chaque période de cinq ans. Cette échéance peut être prolongée de deux années supplémentaires (art. 9). C'est le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs qui doit déposer la stratégie devant l'Assemblée nationale (art. 10). La première stratégie doit être adoptée dans l'année suivant la sanction de la Loi sur le développement durable et doit aborder trois questions qui portent respectivement sur les mesures d'information et d'éducation à mettre en place, les mécanismes de participation à élaborer et les moyens retenus afin de donner une approche intégrée et une cohérence à la stratégie, aux niveaux local et régional (art. 11). C'est aussi pendant cette période que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs doit soumettre au gouvernement les

⁶ Ce principe prévoit que les coûts des mesures de lutte contre la pollution doivent être assumés par les « personnes qui génèrent des matières résiduelles ou d'autres formes de pollution », mais réfère aussi à l'internalisation des coûts environnementaux dans le prix des biens et des services avec un renvoi implicite au cycle de vie « que ce soit au stade de leur production ou de leur consommation ».

indicateurs de développement durable qui permettront de mesurer les progrès réalisés. Ceux-ci doivent être en concordance avec les dispositions des articles 8 et 10 du projet de loi n° 118 (art. 12).

L'article 13 précise les fonctions du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs quant à l'application de la loi. Celui-ci doit promouvoir le développement durable au sein du gouvernement et dans la population en général en favorisant la concertation et la cohésion de manière à harmoniser les interventions; il doit coordonner les travaux des ministères quant à l'élaboration et la révision des différents volets de la stratégie de développement durable et des indicateurs qui y sont rattachés; il doit améliorer les connaissances et analyser les expériences existant ailleurs en matière de développement durable (orientations, mise en œuvre, indicateurs, intégration des préoccupations environnementales, sociales et économiques); enfin, le ministre joue un rôle conseil en matière de développement durable auprès du gouvernement ainsi que des tiers, et met son expertise à contribution afin de favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie et la mise en œuvre des principes de développement durable.

Les différents ministères doivent collaborer avec le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs notamment en lui communiquant les renseignements nécessaires à l'élaboration ou à la mise en œuvre ainsi qu'aux indicateurs de la stratégie de développement durable (art. 14).

La section II *Mise en œuvre de la stratégie et reddition de comptes* impose à chaque ministère un exercice de réflexion et de bilan relativement à sa contribution au développement durable. Ainsi, l'article 15 prévoit que chaque ministère identifie et rend publics les objectifs qu'il se donne en vue de contribuer au développement durable ainsi que les moyens mis en œuvre pour y parvenir, notamment la révision de normes, politiques ou programmes visant à respecter la stratégie et les principes de développement durable. Le gouvernement peut préciser la forme, le contenu et les modalités de cet exercice de planification imposé à tous les ministères (art. 16). Ceux-ci doivent également prévoir une rubrique spéciale dans leur rapport annuel d'activités faisant état de : leurs objectifs, les moyens mis en œuvre, et les mesures prises suite aux recommandations du commissaire au développement durable (art. 17).

La section II.1 *Fonds vert*, prévoit l'instauration d'un fonds affecté au financement de mesures et d'activités favorisant le développement durable, et plus particulièrement le volet environnemental de celui-ci, mais aussi au financement des municipalités et des groupes environnementaux (art. 15.1). Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs est chargé de veiller à ce que les revenus provenant des redevances sur l'eau (utilisation, gestion ou assainissement), soient affectés à la gouvernance de l'eau (art. 15.2). Le fonds est constitué par : les avances du ministre des finances, les dons, les contributions des ministères, les revenus ou contributions déterminés par le gouvernement, les revenus et amendes perçus auprès de personnes⁷ en vertu des lois et règlements relevant du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ou les dommages et intérêts obtenus à la suite d'un litige civil, et enfin les revenus de placement (art. 15.4). La loi indique à l'article 15.6 que le ministre des Finances peut avancer des sommes au fonds qui sont remboursables, notamment à l'occasion de son lancement (art. 15.11)⁸.

Le Titre II sur les *Dispositions modificatives et finales* prévoit notamment des amendements à la Charte des droits et libertés, à la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ainsi qu'à la Loi sur le vérificateur général. Ainsi, l'article 19 prévoit l'ajout à la Charte québécoise sur les droits et libertés de l'art. 46.1 qui stipule : « 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 ». L'article 22 amende l'article 10 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs qui se lira désormais de la façon suivante : « Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs est chargé d'assurer la protection de l'environnement. Il est également chargé de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable et de promouvoir le respect, particulièrement dans leur volet environnemental, des principes de développement durable auprès de l'Administration et du public ». Le ministère se voit également confier la

⁷ Nous notons que dans l'avant-projet de loi, il était stipulé que les «contrevenants» mis à l'amende contribueraient à ces redevances et que dans le projet de loi, on parle dorénavant de «personnes». Les rédacteurs de ce document s'interrogent sur l'objectif exact de ce changement.

⁸ Par ailleurs, l'art. 15.9 de l'avant-projet de loi stipulait que les surplus accumulés par le fonds sont versés au fonds consolidé dans la mesure déterminée par le gouvernement. Ce passage semble avoir été retiré du projet de loi sans que mention n'en ait été faite où que ce soit.

responsabilité à l'article 12 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs d' «2.1 élaborer des plans et programmes visant à promouvoir le caractère durable du développement et, avec l'autorisation du gouvernement, voir à l'exécution de ces plans et programmes » (art. 23).

Des amendements à la Loi sur le vérificateur général permettent la création du poste de commissaire au développement durable à titre d'adjoint au vérificateur général. Le nouvel article 43.1 de la Loi sur le vérificateur général stipule que le commissaire au développement durable prépare un rapport annuel faisant état : de ses constats et recommandations quant à l'application de la Loi sur le développement durable, de tout sujet découlant de son travail de vérification ou d'enquête en matière de développement durable, de ses commentaires quant aux principes et aux moyens mis en œuvre en matière de développement durable par l'Administration. Ce rapport est inclus dans le rapport annuel du vérificateur général (art. 29).

3. Le développement durable⁹

On l'a souvent dit, le développement durable est un concept flou dont l'opérationnalisation est difficile. Il traduit un changement de cap revendiqué par des acteurs, puis par des institutions, qui ont souhaité rompre avec le modèle de développement industriel productiviste. C'est que ce modèle s'avère dépassé, non seulement en regard des enjeux environnementaux actuels, mais aussi en regard des inégalités sociales et économiques qui perdurent et s'approfondissent. Si bien que loin d'être un effet de mode, la diffusion du concept de développement durable traduit un véritable changement de perspective et de valeurs. D'une part, l'activité économique doit désormais s'inscrire au sein des limites de la biosphère. D'autre part, le partage des richesses ne peut reposer uniquement que sur une dynamique de croissance. Enfin, le progrès ne s'incarne plus tant dans une industrialisation à outrance que dans une économie fortement dématérialisée, c'est-à-dire à très faible intensité écologique. C'est donc à une échelle de projet de société que se définit le développement durable. Le caractère flou du concept de développement durable n'est pas étranger à son succès et à sa large diffusion. L'adhésion large dont il est l'objet traduit la rupture qui s'opère actuellement au niveau de la conception du développement et du bien-être dans nos sociétés : l'idéal industriel est en train de basculer vers une autre conception du développement et du progrès qui inclut la préservation de l'environnement.

Au-delà des débats d'interprétation, deux définitions du développement durable sont reconnues comme étant les définitions de référence : celle proposée par l'Union mondiale pour la conservation de la nature (1980), pour laquelle *le développement durable est un développement qui tient compte de l'environnement, de l'économie et du social*, et celle popularisée par le rapport Brundtland (1987) qui énonce que *le développement durable est un développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs*. On peut dire de ces définitions qu'elles ont été non seulement

⁹ Ce texte est notamment inspiré des écrits suivants : Gendron, Corinne. 2004. « Le développement durable : un nouvel enjeu de l'historicité », in Guay, Doucet, Bouthillier, Debailleul, *Les enjeux et les défis du développement durable*, Les Presses de l'Université Laval, p. 59-78 et Gendron Corinne et Revéret, Jean-Pierre, « Le développement durable », Paris : *Économies et sociétés*, Collection F - Développement croissance et progrès, 9/2000, p. 111-124

largement diffusées, mais aussi institutionnalisées comme en font foi de nombreux textes officiels¹⁰.

Ces définitions et les textes qui les commentent érigent généralement le développement durable en nouveau paradigme de développement. Or les discussions entourant le concept de développement durable réfèrent rarement à l'imposant corpus théorique du développement, comme si elles s'étaient tenues à sa marge¹¹. Situer l'émergence du développement durable dans les débats qui ont cours aujourd'hui au sujet du développement apporte sans contredit un éclairage indispensable à la compréhension de la signification et de la portée de ce concept.

Rappelons tout d'abord que même si on l'emploie souvent, le terme développement au sens où on l'entend aujourd'hui est assez récent. Polysémique, sa signification a changé au cours de l'histoire. Mais il est intéressant de souligner à la suite de Rist qu'à l'origine, le concept de développement est construit sur une métaphore naturaliste, qui envisage l'évolution des sociétés comme un cheminement inéluctable vers l'atteinte d'un potentiel déterminé¹². L'invention du *développement* au sens social date de la période de reconstruction de l'après-guerre; au sortir de la seconde guerre mondiale, les États-Unis ont acquis un poids politique qui leur permet de s'imposer face aux anciennes puissances coloniales. Ils mettent de l'avant un nouvel ordre mondial dans lequel la dichotomie colonisateur-colonisé cède le pas à un discours d'entraide en vue du développement de tous¹³. Ainsi, la vision conflictuelle du monde est remplacée par une conception atomisée d'acteurs nationaux inspirée de la microéconomie, où chacun peut aspirer à un niveau de développement optimal. Théorisée par Rostow, cette vision du développement

¹⁰ La *Loi québécoise sur la régie de l'énergie* n'est qu'un exemple de cette institutionnalisation; avant d'être amendée, celle-ci énonçait à l'article 5 : " Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable. À cette fin, elle tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales ainsi que de l'équité au plan individuel comme au plan collectif ". *Loi sur la Régie de l'énergie*, 1996, ch. 61, art. 5 (notons que cet article a été amendé de telle sorte que ne figure plus, à l'heure actuelle, de définition de l'expression *développement durable*). Signalons également la recommandation d'un groupe de travail de l'OCDE visant à remanier l'article 1 constitutif de l'organisation en y inscrivant explicitement l'objectif du développement durable (OCDE, 1997, p. 15).

¹¹ « Dans l'expression développement " durable ", la durabilité semble n'être qu'un qualificatif accroché à un substantif qui a fait, et fait toujours l'objet d'une abondante littérature en sciences sociales. Or, étonnamment, la notion de " développement durable " s'est propagée de façon autonome, sans que l'arrimage avec le substantif soit toujours fait. Il semble exister un ancrage plus fort avec le monde de l'environnement qu'avec celui du développement ». Gendron C. et Revéret J.-P. 2000. « Le développement durable », *Économies et Sociétés*, Série F, no 37, 9/2000, p. 111-124

¹² Rist, G. 1996. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de Sciences Po, 427 p.

comme processus culmine dans l'ère de la consommation de masse, stade ultime de développement des sociétés. Les sociétés sous-développées sont donc perçues comme étant « en retard » par rapport aux sociétés industrialisées qui, sur la lancée des trente glorieuses, sont érigées en modèle. Le sous-développement s'explique alors essentiellement par des blocages internes à l'avènement de la société de consommation de masse, dus notamment à des structures sociales archaïques. À la même époque et en réponse aux thèses de la modernisation s'est développé le courant des *dependentistas* porté par Raul Prebisch du CEPAL (Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes). En opposition parfaite avec les thèses de la modernisation, les théories issues de ce courant réaffirment le caractère conflictuel des rapports Nord-Sud et avancent que le sous-développement s'explique d'abord et avant tout par les liens historiques et le colonialisme subis par les pays du Tiers-monde. Il est donc attribuable aux rapports de domination et aux échanges inégaux entre les pays. Bref, alors que les thèses de la modernisation sociale envisagent les pays comme des entités individuelles à des stades différents de leur développement et expliquent le développement et le sous-développement par des facteurs internes, les théories de la dépendance insistent sur les interrelations existant entre les pays où un centre exploite les pays de la périphérie. Au milieu des années 1970, une nouvelle génération de théories prend forme autour de l'idée d'un Système Monde proposé par Wallerstein. Selon ce courant, le développement et le sous-développement s'inscrivent tous deux dans la dynamique d'expansion et d'intensification du capitalisme à l'échelle mondiale. Le monde est soumis à un processus auquel sont assujettis tous les pays, et se subdivise en trois zones : centrale, semi-périphérique et périphérique, alors que les échanges entre ces pays sont inégaux.

Mais c'est l'avènement de la crise économique amorcée par le choc pétrolier des années 1970 et le processus de mondialisation qui s'est ensuivi pendant les décennies 1980-1990 qui marqueront une rupture fondamentale dans la conception du développement. Alors que les économies du Nord sont déstabilisées et que la crise sonne le glas des trente glorieuses, le Tiers-monde éclate en trois blocs : les pays pétroliers, les nouveaux pays industrialisés et les pays moins avancés. Les années 1980 sont qualifiées de décennie perdue pour le développement, alors que les pays du Nord tentent de sauver les meubles et que les pays du Sud se voient imposer des politiques

¹³ Dans le désormais célèbre Point IV, Truman affirme : « nous allons aider les nations sous-développées ».

d'ajustement structurel drastiques. Le processus de mondialisation économique et financière vient transformer l'ordre international et bousculer les modes de régulation.

Au cœur de cette mondialisation s'affrontent deux visions antinomiques du développement et de ses modalités. Héritière de la modernisation, la première prône un développement porté par l'intensification des échanges qui nie la thèse des échanges inégaux, et repose sur des politiques de libre échange, de privatisation et de déréglementation. La seconde est portée par l'idée d'une autre mondialisation reposant sur des contre-pouvoirs issus d'une société civile de mieux en mieux organisée et à la source de partenariats Nord-Sud inédits. Cette seconde vision s'inscrit dans la mouvance d'une réinterprétation du développement désormais dissocié de la croissance économique, de l'industrialisation et de la consommation, mouvance à laquelle participent la littérature et les discours sur le développement durable, mais aussi celle sur le développement local, le développement communautaire, ou encore le post-développement. D'abord proposé par l'Occident dans le cadre d'une visée hégémonique, le concept de développement jadis industriel, planifié et centralisé est ainsi réinterprété par une myriade d'acteurs sociaux à la faveur de projets de société alternatifs s'inscrivant dans une autre mondialisation.

Quelle signification l'émergence et la diffusion du concept de développement durable peuvent-elles prendre dans ce contexte de réinterprétation du développement? S'il se posait indubitablement comme une alternative à la vision traditionnelle du développement à ses premières heures, il n'est plus possible aujourd'hui de faire l'économie d'une réflexion sur les définitions concurrentes qui sont proposées du développement durable. Les débats entourant le développement durable s'articulent généralement autour de trois définitions que, par commodité, on peut qualifier de conservatrice, modérée et progressiste. La première définition, conservatrice, est courante dans les discours des gens d'affaires, mais aussi de certains responsables gouvernementaux. On y assimile croissance et développement en utilisant notamment les expressions « croissance durable », « rentabilité durable », etc. Cette représentation du développement durable s'appuie sur l'idée que « rentabilité et environnement vont de pair », et nie la contradiction possible entre l'intensification de l'activité économique et la préservation de la biosphère. La deuxième définition puise sa source dans les travaux de plus en plus nombreux de l'économie environnementale et de l'économie écologique, pour lesquelles le développement

durable nécessite un nouvel arrimage entre l'économie et l'écologie. Celui-ci pourrait se faire à travers l'internalisation des externalités pour les tenants de l'économie environnementale, ou la refondation des principes économiques en regard des logiques écosystémiques qui caractérisent les régulations naturelles pour l'économie écologique. Mais en prônant la croissance zéro, cette seconde proposition n'emporte pas une large adhésion si bien que la définition modérée du développement durable s'articule surtout autour du projet d'internalisation des coûts, sans toutefois élaborer sur les dimensions politiques et sociales des stratégies de mise en œuvre d'une telle internalisation. La troisième définition, dite progressiste, inclut la dimension du social comme élément incontournable du développement durable, et se traduit par une conception tripolaire où le social acquiert une importance égale à l'environnement et à l'économie. Popularisée par l'Union mondiale pour la conservation de la nature et explicitée par plusieurs chercheurs, la conception tripolaire du développement durable s'est aujourd'hui institutionnalisée au point d'être reprise par la plupart des textes officiels et de servir de définition de référence, comme l'illustre bien le Plan de développement durable du Québec faisant l'objet de la présente consultation.

Toutefois, même si elle est souvent présentée comme la définition la plus progressiste, ou encore la plus conforme à l'esprit du développement durable, nous avons montré ailleurs que dépendamment des interactions qui sont postulées entre l'économique, le social et l'écologique, la définition tripolaire peut se ramener à la perspective conservatrice, modérée ou au contraire ouvrir la voie à une véritable prise en compte du social. Ainsi, le postulat d'une interaction fondée sur l'hypothèse dite de soutenabilité faible permet des substitutions entre le capital « humain » et le capital naturel, de telle sorte que la dégradation écologique peut être compensée dans ce modèle par une avancée économique. L'hypothèse de soutenabilité forte interdit cette substitution et le modèle de développement durable qu'elle sous-tend repose sur le nécessaire maintien d'un capital écologique donné. Ces deux hypothèses de soutenabilité confondent néanmoins les pôles économique et social, alors qu'un pôle social indépendant suppose la reconnaissance d'une dissociation entre la croissance économique et le développement social¹⁴.

¹⁴ Cette dissociation est bien illustrée par l'intérêt croissant suscité par des indices alternatifs de développement tels que l'indice de développement humain (IDH). L'IDH est un indicateur alternatif au PIB traditionnel pour mesurer le niveau de développement des pays. Il est obtenu à partir de trois éléments : l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le PIB par habitant.

Ainsi, le développement durable se pose en plus ou moins grande contradiction avec le développement industriel traditionnel selon la définition qu'on lui donne.

Il n'en reste pas moins que même dans ses définitions plus conservatrices, la diffusion du concept de développement durable traduit un renouvellement de la pensée sur le développement quant à quelques éléments clefs. D'une part, les ressources naturelles et la capacité de charge de la biosphère ne peuvent plus être ignorées et doivent être, d'une manière ou d'une autre, prises en compte dans la planification et les stratégies de développement. D'autre part, les irréversibilités introduisent le long ou le très long terme dans un processus décisionnel qui était jusqu'alors axé sur le présent. L'environnement ne peut plus être totalement instrumentalisé dans un schéma de ressources et acquiert le statut surdéterminant de support à la vie (*life support*). De plus, en rupture avec les postulats rostowiens, la reconnaissance, même uniquement sémantique, d'un pôle social indépendant du pôle économique illustre la dissociation aujourd'hui admise entre l'économie – et plus spécifiquement la croissance économique – et le développement. Enfin, l'émergence des problèmes environnementaux globaux tels que les changements climatiques ou la préservation de la biodiversité consacre l'interdépendance entre les pays, tout spécialement ceux du Nord et ceux du Sud.

Il n'en demeure pas moins que dans la mesure où on souhaite lui donner un véritable contenu et traduire la rupture qu'appellent les défis de la problématique environnementale, le développement durable repose sur un agencement hiérarchisé de ses trois pôles environnemental, économique et social, à travers lequel le développement respecte l'intégrité de l'environnement en préservant les grandes régulations écologiques (climat, biodiversité, eau, etc.), contribue effectivement au mieux-être des personnes et des sociétés, et instrumentalise l'économie à cette fin. Bref, l'intégrité écologique est une condition, l'économie un moyen, et le développement social et individuel une fin du développement durable, alors que l'équité en est à la fois une condition, un moyen et une fin. La mise en œuvre du développement durable suppose par ailleurs un système de gouvernance qui assure la participation de tous aux processus de décision et permet l'expression d'une éthique du futur grâce à laquelle sont prises en compte les générations futures.

4. Un Plan de développement durable pour le Québec

Le projet de loi n° 118 déposé à l'Assemblée nationale par le ministre Thomas Mulcair fait partie des plus importantes mesures à mettre en œuvre pour concrétiser son Plan de développement durable¹⁵. L'objectif de ce mémoire étant de commenter le projet de loi en question, il est nécessaire de le replacer dans le contexte plus large du Plan. C'est ce que nous nous proposons de faire dans cette partie de notre travail. Antérieurement à sa proposition d'un *Plan de développement durable*, le parti libéral du Québec avait promis de mettre en œuvre un *Plan vert* s'il venait à être élu en 2003 : « [L]e Plan vert [devait] [...] contenir une réingénierie environnementale de l'ensemble de l'activité gouvernementale ainsi que des politiques économiques et fiscales »¹⁶, plus spécifiquement une politique d'écoconditionnalité et des mesures de lutte contre les changements climatiques¹⁷. Ce Plan vert aurait rencontré de fortes résistances au conseil des ministres au moment de son élaboration, comme l'a indiqué le journaliste de Radio-Canada, M. Pierre Tourangeau : « Selon certaines sources, bavardes mais discrètes, le Plan Vert en question, présenté en juin dernier au Conseil des ministres par le titulaire de l'Environnement Thomas Mulcair, avait été mal reçu, en particulier des ministres économiques »¹⁸. Dans ce contexte, on peut se demander si le Plan de développement durable proposé ici résulte d'une révision du Plan vert, et si celui-ci n'a pas été édulcoré dans le but d'être accepté par les autres ministères. Ainsi, pour certains, le changement de terminologie de *Plan vert* à *Plan de développement durable* n'est pas anodin : « Le Québec a opté pour une stratégie gouvernementale de développement durable, plus englobante, certes, mais plus susceptible d'ajustements aux priorités du développement économique, moyennant certaines libertés avec le concept lancé en 1988 par la commission Brundtland. »¹⁹ Il est difficile de

¹⁵ Qui vise, entre autres choses, à « instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable »¹⁵. Gouvernement du Québec, Document déposé à l'Assemblée nationale, Projet de loi sur le développement durable, p. 1.

¹⁶ Francoeur, Louis-Gilles. 2004. « Le « Plan vert » est remis à l'an prochain ». *Le Devoir*, 16 novembre p. A1.

¹⁷ Centre patronal de l'environnement du Québec. 2003. Communiqué : orientation du nouveau gouvernement en matière d'environnement, consulté le 9 février 2005, www.cpeq.qc.ca/apropos/Comm05-03.pdf

¹⁸ Tourangeau, Pierre. 2004. Un gouvernement « durable », Site Web de Radio-Canada, www.radio-canada.ca/nouvelles/actualite/nouvelles/200412/22/001-tourangeau-durable.html consulté le 9 février 2005. C'est aussi ce que rapporte Louis-Gilles Francoeur dans son article du 16 novembre 2004, précité.

¹⁹ Francoeur, Louis-Gilles. 2004. « Le projet de Thomas Mulcair - Un développement durable made in Québec ». *Le Devoir*, le 27 novembre, p. B1. Voir aussi l'entrevue avec André Bouthillier d'Eau Secours : « Il [M. Bouthillier] souligne par ailleurs que le Plan vert promis par les libéraux serait transformé en Plan de développement durable. Ce

comparer les deux plans puisque l'un n'a tout simplement pas abouti et l'autre est fraîchement né, mais de façon générale, on peut poser l'hypothèse que le Plan de développement durable correspond à un programme moins contraignant que le Plan vert pour l'ensemble du gouvernement.²⁰ Car rappelons-le, le Plan de développement durable pour le Québec, malgré ce que peut laisser entendre son titre, est d'abord et avant tout un Plan de développement durable pour l'administration publique, initiative qu'il faut saluer à sa juste valeur.

Par ailleurs, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs a lancé son projet de Plan de développement durable à un moment où plusieurs décisions et politiques mises de l'avant par le gouvernement étaient et sont encore dénoncées comme allant à l'encontre du développement durable. À titre d'illustration, alors que le gouvernement précédent avait écarté les projets de mini-centrales²¹, le gouvernement actuel relance le débat en proposant une politique de développement « au cas par cas » des petites centrales²². Récemment, divers projets ont été contestés par des groupes de conservation environnementale, mais ils semblent être en voie d'acceptation²³; de plus, ce n'est qu'après une mobilisation populaire sans précédent que le gouvernement actuel a renoncé définitivement au projet du Suroît; bien qu'aujourd'hui on observe un véritable retournement, particulièrement dans les engagements du gouvernement pour le développement des sources d'énergies alternatives comme l'énergie éolienne et dans les orientations récentes prises par la société d'État Hydro-Québec, ces décisions récentes donnent tout de même l'impression d'une difficulté certaine à intégrer la politique énergétique dans une perspective de développement durable²⁴. Cette impression est renforcée par le peu d'intérêt du gouvernement à l'égard du transport en commun aux prises avec des problèmes de financement

qui l'agace par-dessus tout, c'est le terme " développement " et sa connotation économique ». Fortin, Jean-Philippe. 2004. « Après deux ans, la Politique de l'eau stagne ». *La Presse, Environnement*, lundi 22 novembre 2004, p. A3

²⁰ Ces deux plans ont parfois même été confondus dans les médias; dans leur article du 26 novembre dernier paru dans *Le Soleil*, Marianne White et Michel Corbeil parlent par exemple du « Plan vert » en faisant référence au Plan de développement durable.

²¹ Fournier, Jacques. 2002. « Fin des petits barrages : une autre victoire citoyenne ». *Le Droit*, Éditorial, le 2 décembre 2002, p. 1.6

²² Francoeur, Louis-Gilles. 2004. « Petites centrales: Roy Dupuis proteste auprès de Charest - Sept projets sont en préparation au Québec ». *Le Devoir*, le 25 mai, p. A1

²³ Francoeur, Louis-Gilles, 2005. « Fondation Rivières part en guerre contre deux futures centrales », *Le Devoir* samedi 7 mai 2005, p. a7

²⁴ Noreau, Pierre-Paul. 2005. « Finir par se brancher ». *Le Soleil*, Éditorial, le 25 janvier, p. A14.

chroniques²⁵ et l'accent qui est mis sur le développement des infrastructures favorisant l'utilisation des automobiles alors que de nombreux efforts demandent à être consentis pour réduire les émissions de gaz à effet de serre²⁶. D'autres décisions ont fait les manchettes, telles que les coupures successives de 8% et de 2.8% en 2004 et en 2005, dans le déjà maigre budget du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Plus encore que ces réductions budgétaires, dans le milieu environnemental québécois l'on a durement ressenti la coupure du financement accordé aux organismes oeuvrant dans ce secteur. Les coupures dans les programmes d'aide financière publique aux groupes écologistes, qui, de 2,2 millions \$ sont passés à 720 000 \$ dans le budget du ministre des Finances Séguin de 2004²⁷, ont ajouté au doute quant à l'engagement réel du gouvernement à prendre un virage vert²⁸, bien qu'il ait signifié dernièrement son intention de remédier à cette situation.

Au-delà des questions financières, il faut se questionner sur l'utilisation qui est parfois faite de la philosophie du développement durable au sein des instances décisionnelles du gouvernement. Dans une déclaration plutôt paradoxale envers les objectifs du développement durable, M. Jean Charest annonçait le 15 décembre 2004, *au nom du développement durable*, l'adoption par son gouvernement d'une loi spéciale interdisant pour 18 mois toute poursuite relative aux nuisances causées par les motoneiges²⁹. Enfin, l'éventualité que le gouvernement n'intervienne pas ou peu dans le dossier récent des bouteilles d'eau de grand format à usage unique montrerait qu'il n'a pas l'intention de faire usage de son pouvoir pour étendre les principes du développement durable au-delà de l'appareil gouvernemental. Nous croyons fermement que, tel qu'il l'a évoqué en entrevue en date du 23 novembre 2005 (Téléjournal de la télévision de Radio-Canada), le ministre Mulcair devra intervenir si l'industrie ne proposait rien³⁰. Ce contexte suscite quelques

²⁵ Côté, Charles; Cloutier, Mario; Normand, Gilles. 2004. « PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE - Un premier pas vers un gouvernement plus vert ». *La Presse*, le 26 novembre 2004, p. A1; Normand, Gilles. 2004. « DÉVELOPPEMENT DURABLE - Landry met en doute la sincérité du gouvernement Charest ». *La Presse*, Politique, jeudi 25 novembre 2004, p. A18.

²⁶ Francoeur, Louis-Gilles, 2005. « Fronde écologiste contre Charest. Les groupes ne croient plus à la politique de développement durable », *Le Devoir*, mercredi 23 novembre 2005, p. a1

²⁷ Francoeur, Louis-Gilles, 2004. « Le budget Séguin pourrait signer l'arrêt de mort de certains groupes écologistes », *Le Devoir*, jeudi 1^{er} avril 2004, p. a4

²⁸ Ajoutons également la relance des débats sur l'exportation de l'eau et la mise en place de partenariats public-privés alors que se fait attendre la politique de l'eau. Fortin, Jean-Philippe. 2004. « Après deux ans, la Politique de l'eau stagne ». *La Presse*, Environnement, le 22 novembre, p. A3.

²⁹ Bisson, Bruno. 2004. « MOTONEIGE-Québec devra rendre des comptes ». *La Presse*, le 17 décembre, p. A7.

³⁰ Cardinal, François, 2005. « Tempête dans une bouteille d'eau. Fini les bonbonnes réutilisables », *La Presse*, mardi 22 novembre 2005, p. A3

doutes quant à la volonté politique réelle du gouvernement dans son ensemble à mettre en œuvre un Plan de développement durable pour le Québec, et on peut prévoir que le ministre rencontrera vraisemblablement des résistances auprès de ses collègues des autres ministères selon l'interprétation du développement durable qu'il mettra de l'avant. Par ailleurs, on peut aussi poser l'hypothèse que le Plan de développement durable est une occasion pour le gouvernement de renverser la tendance à l'insatisfaction de la population à son égard et récupérer l'appui des électeurs à moyen terme³¹.

Malgré toutes les critiques, le premier ministre du Québec et le ministre responsable du dossier, M. Mulcair, prétendent que l'action de leur gouvernement est imprégnée par l'idée du développement durable, et c'est fort de son expérience au fédéral de M. Charest qu'il a mandaté le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs M. Mulcair « de consacrer cet engagement du gouvernement envers les générations futures en dotant le Québec d'un Plan de développement durable »³². L'une des premières étapes de ce mandat fut d'organiser une tournée régionale de consultation de la population sur le Plan et l'avant-projet de loi, menée par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

Faisant suite à cette tournée régionale de consultation, le ministre Mulcair a déposé un projet de Loi (n° 118) sur le développement durable autour duquel se tient la présente commission parlementaire. L'adoption prochaine de la Loi devrait suivre cette commission, suivie du dépôt de la stratégie de développement durable ainsi que de la nomination du Commissaire au développement durable. Cette stratégie, dont les bases juridiques sont présentes dans la Loi, représente l'épine dorsale du Plan. Si la Loi est adoptée, la stratégie devra subir un processus de révision entre sa cinquième et sa septième année de mise en œuvre. Après dix ans d'existence, le ministre responsable devra remettre un rapport sur celle-ci. Au printemps 2006, les ministères et organismes gouvernementaux seront chargés d'élaborer des actions de développement durable. Ceux-ci devront rendre compte des objectifs qu'ils se seront fixés. Des indicateurs de

³¹Pierre-Paul Noireau estime que la « retraite stratégique sur le projet de centrale au gaz du Suroît, la présentation du plan de développement durable, le maintien du *no-fault* en assurance automobile ou le programme de soutien qui laissera 2000 \$ de plus à 800 000 familles québécoises cette année sont liés à ce souci de renverser la tendance. » Noreau, Pierre-Paul. 2004. « L'État québécois a changé ». *Le Soleil*, le 31 décembre, p. A16.

³² Tiré du message du Premier Ministre que l'on peut lire en avant-propos du Plan de développement durable du Québec.

développement durable, prévus au plus tard deux ans après l'adoption de la loi, permettront de mesurer les progrès.

La démarche de consultation qu'a menée le ministre Mulcair à l'automne 2004 a été dénoncée comme manquant de transparence³³. Il demeure que des progrès notables ont été faits grâce à cette consultation, comme en témoignent les changements apportés au projet de loi à la suite des consultations publiques tenues ces derniers mois. Mais, malgré ces changements, l'attitude et la manière de procéder du gouvernement attirent l'ire des groupes écologistes, qui ont menacé de boycotter le processus de consultations particulières et d'auditions publiques sur le projet de loi n° 118, dans le cadre duquel est déposé le présent mémoire. Le gouvernement devra donc se questionner sur ces points qui créent des tensions au sein de la société à l'égard de la Loi.

Le Plan de développement durable mentionne qu'il est nécessaire que «la coordination du développement durable soit confiée à un leader ayant une autorité légitime»³⁴. Dans la mesure où le développement durable comporte non seulement une dimension environnementale, mais également des dimensions économique et sociale, nous soutenons que sa mise en œuvre devrait relever du premier ministre, prioritairement en concertation avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, mais aussi avec les ministères à vocation sociale et économique, tels que le ministère des Finances, le ministère des Ressources naturelles, le ministère de l'Éducation ou le ministère de la Santé et des Services sociaux. Outre le fait que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ne dispose pas de la compétence requise à l'égard des dimensions sociale et économique, on peut aussi douter de l'autorité et du leadership dont celui-ci dispose auprès de ses collègues pour mettre en œuvre un Plan d'action aussi englobant qu'un Plan de développement durable. La sortie, au début des consultations publiques de l'automne 2004, du ministre du Développement économique et régional devenu ministre des Finances, Michel Audet, à l'effet que des «ajustements» devront être apportés au travail de son collègue Mulcair, illustre bien les difficultés qui s'annoncent pour la mise en œuvre du Plan³⁵. En relevant du ministre du Développement durable, de

³³ Voir le communiqué de Stephan Tremblay du 25 novembre 2004.

³⁴ Gouvernement du Québec, novembre 2004. *Plan de développement durable*, document de consultation, 43 pages.

³⁵ Côté, Charles; Cloutier, Mario; Normand, Gilles. 2004. «PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE - Un premier pas vers un gouvernement plus vert». *La Presse*, le 26 novembre 2004, p. A1

l'Environnement et des Parcs, le Plan de développement durable sera vraisemblablement confiné à la sphère environnementale³⁶, avec le danger supplémentaire que celle-ci soit émaciée par l'intégration d'exigences économiques et sociales. En conséquence, nous sommes d'avis que le Plan de développement durable devrait relever d'une instance supérieure au même titre que les finances, qui relèvent du Conseil du trésor.

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 démarche du gouvernement québécois visant à adopter un Plan de développement durable au niveau de l'appareil gouvernemental rappelle la démarche entreprise il y a maintenant plus d'une décennie par le gouvernement du Canada. Le gouvernement pourrait tirer grand profit de cette expérience dans l'élaboration et la mise en œuvre de son Plan de développement durable en vue d'en augmenter les chances de succès. Compte tenu du fait qu'elle n'est pas totalement concluante et qu'elle ne progresse que très lentement, l'expérience du gouvernement fédéral doit être étudiée avec soin par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

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.

Le destin du *Plan vert* remplacé, avant même d'être lancé, par un Plan de développement durable n'est pas sans rappeler le destin d'un autre Plan vert, celui du gouvernement canadien adopté en 1990, alors que M. Jean Charest était ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du parti conservateur au pouvoir. Le Plan vert fédéral de 1990 était doté d'un budget de 3 milliards de dollars qui devait s'étaler sur trois ans³⁷. Il avait été proposé par Lucien Bouchard, lui-même ministre conservateur de l'environnement entre 1988 et 1990. Selon Hoberg et Harrison (1994), la première version de son Plan, qui comportait une taxe sur le carbone, fut

³⁶ Nous rejoignons ici les experts qui se prononçaient en ce sens dans l'édition du 22 janvier dernier du journal *Le Soleil*. « Énergie : finie l'abondance - Les ingrédients d'une recette gagnante. Douze experts se prononcent ». *Le Soleil*, le 22 janvier, p. D3.

³⁷ Kanaz, Charles, 2003. *Le gouvernement libéral et l'environnement*, Association du barreau canadien, consulté le 8 février 2005, http://www.cba.org/ABC/nouvelles/env2_2003/e2.asp

rejetée par les ministres les plus importants (Finances, Industrie, Commerce international et Trésor entre autres). De fait, Hoberg et Harrison rapportent que les bureaucrates des autres ministères démontrèrent une grande résistance vis-à-vis du Plan, inquiets notamment de cette « prise de pouvoir » du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et des pertes de budget qui auraient pu s'ensuivre³⁸. C'est une version modifiée du Plan vert qui fut finalement adoptée.

Selon Hoberg et Harrison (1994), cette dernière version du Plan vert misait surtout sur des « dépenses » plutôt que sur la « régulation » en matière d'environnement. Alors que la « régulation » impliquait une réglementation plus stricte des pratiques environnementales des acteurs économiques, les « dépenses » visaient plus particulièrement la dissémination d'information sur l'état de l'environnement et l'éducation du public aux valeurs et aux principes environnementaux. Selon ces auteurs, il est étonnant qu'un Plan vert d'envergure ait renfermé si peu de mesures visant directement la protection de l'environnement.

Notons, en guise d'explication, que pendant les années 1989-1990, le public était très critique des interventions du gouvernement en matière d'environnement. Alors que les pluies acides suscitaient une inquiétude croissante, le Plan vert visait à regagner la sympathie d'une population de plus en plus sensible aux enjeux environnementaux. À ce niveau, le Plan semble avoir été un succès : « The Conservative government increased its political capital by addressing public concerns about the environment when these concerns were at their peak »³⁹. Par ailleurs, selon ces auteurs, l'historique du Plan vert canadien corrobore les conclusions d'un autre chercheur, Bruce G. Doern, selon qui les gouvernements privilégient souvent des politiques environnementales non coercitives⁴⁰. Si le Plan fédéral a pu être un succès du côté des relations publiques, il en va autrement pour ce qui est de la protection de l'environnement en tant que tel. À ce propos, Hoberg et Harrison écrivaient en 1994 que :

³⁸ Hoberg, George et Kathryn Harrison, 1994. « It's not easy being green : the politics of Canada's green plan », *Canadian public policy – Analyse de politiques*, vol. XX, no. 2, pp. 119-137

³⁹ Gale, Robert J.P., 1997. « Canada's Green Plan », pp. 97-120 in *Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern (A Study of the Development of a National Environmental Plan with expert submissions to the Enquete Commission 'Protection of People and the Environment' for the Bundestag [German Parliament])*, Springer-Verlag Berlin.

⁴⁰ Tel que cité dans Hoberg, George et Kathryn Harrison, 1994.

[...] with it's heavy emphasis on indirect measures such as information development and dissemination, and lack of more direct measures of regulation, taxation, and spending on clean-up, the improvements in environmental quality resulting from the plan's implementation are uncertain, and likely to be quite modest in the foreseeable future⁴¹.

Le cheminement du Plan vert du gouvernement conservateur devait prendre un autre tournant alors que les élections de 1993 amenèrent les libéraux de Jean Chrétien au pouvoir. Ceux-ci, suivant un agenda partisan, mirent progressivement en pièce le Plan vert hérité du précédent gouvernement fédéral⁴².

Ainsi, le Plan vert du gouvernement fédéral avait été mis en place avant tout dans une optique de relations publiques et de marketing environnemental. Cette orientation, on l'a vu, n'a pas porté fruit en matière de protection de l'environnement pendant le mandat conservateur. De plus, le Plan mis en œuvre par le gouvernement conservateur mené par M. Mulroney a été démantelé par son successeur, qui a préféré se tourner vers le développement durable. Il importe de comprendre comment et pourquoi les investissements considérables consentis à la mise en œuvre du Plan vert fédéral n'ont pas donné les résultats escomptés; le gouvernement du Québec doit tirer des leçons de cette expérience de manière à assurer la réussite de son Plan de développement durable.

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

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.

⁴¹ Hoberg, George et Kathryn Harrison, 1994, *op. cit.*, p. 135

⁴² Gale, Robert J.P. 1997, *op. cit.*, p. 120

4.1. Définition et principes du développement durable

Définition du développement durable

L'avant-projet de loi définissait le développement durable comme un

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 dimensions environnementale, sociale et économique du développement.

Nous avons proposé de comparer la définition du développement durable proposée par l'avant-projet de loi avec celle du rapport Brundtland (1987) :

Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs (CMED, 1988, p. 51)

Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de besoins et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir (*ibid.*).

Ces définitions ont la particularité d'invoquer la vision d'un nouveau paradigme du développement. De nombreuses autres définitions ont été proposées depuis l'époque du rapport Brundtland, qui n'ont malheureusement pas toutes tenu compte de l'histoire du concept de développement, traditionnellement lié à des idéaux de croissance, d'industrialisation et de consommation. Au fil des nombreuses publications entourant le développement durable, une sorte de consensus s'est toutefois créé dans la communauté scientifique autour des définitions de la commission Brundtland de 1987.

Nous avons donc été surpris de constater que, sur la base d'un texte subséquent⁴³, le gouvernement avait choisi de remplacer la notion de « besoins » contenue dans la définition proposée par le rapport Brundtland, par celle de « conditions générales d'existence des populations actuelles ». De plus, dans la définition donnée dans l'avant-projet de loi, il ne s'agissait plus tant de « répondre » à ces besoins que « d'améliorer » ces conditions d'existence.

⁴³ Le plan fait référence à un texte de 1991, Sauver la planète, qui contiendrait une « définition bonifiée ». Gouvernement du Québec. 2004. *Plan de développement durable du Québec*. Document de consultation, p. 9

Il nous semblait que, même si le concept de besoin pouvait laisser place à de multiples interprétations, le concept de conditions générales revêtait un sens encore plus imprécis et éloignait la définition de ses bases, soit les « besoins essentiels des plus démunis », comme le soutenait la Commissaire Gro-Harlem Brundtland dans son rapport. Compte tenu du fait que, comme plusieurs autres groupes, nous avons explicitement fait ressortir ces faiblesses de l'avant-projet de loi, nous saluons le fait que le projet de loi 118 ait plutôt repris la définition du développement durable du rapport Brundtland qui est largement partagée auprès de tous les groupes de la société.

Incidentement, les changements ayant été apportés font que la définition du développement durable donnée dans le projet de loi se lit ainsi :

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.

Par ailleurs, dans la perspective de l'avant-projet de loi, le développement durable était envisagé comme un processus qui « intègre harmonieusement » les dimensions environnementale, sociale et économique du développement. À nos yeux, en insistant sur une intégration harmonieuse de ces trois dimensions, le gouvernement évacuait l'un des aspects qui devrait être mis de l'avant dans une stratégie gouvernementale de développement durable, soit les inévitables arbitrages qui doivent être faits quand on prend des décisions relatives à l'un ou plusieurs des différents « pôles » du développement durable. En insistant dorénavant sur le « caractère indissociable » des trois dimensions, le projet de loi du gouvernement reconnaît l'interrelation nécessaire entre les dimensions environnementale, sociale et économique, sans toutefois rendre explicites les nécessaires arbitrages entre ces trois dimensions. En évitant d'avancer ne serait-ce qu'implicitement une hiérarchisation possible des dimensions susceptible de guider les arbitrages, on ouvre malheureusement la voie à une substituabilité des capitaux humain, social et économique susceptible de réduire le développement durable à un développement traditionnel, bref à le vider de son sens. En somme, nous saluons l'effort de définition du développement

durable, mais recommandons que la formulation retenue reconnaisse les nécessaires arbitrages et mette de l'avant une conception tripolaire hiérarchisée du développement durable.

Principes du développement durable

Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses diverses sphères d'intervention, le projet de loi qui accompagne le Plan de développement durable est passé de quatorze à seize principes s'inspirant de ceux de la Déclaration de Rio (Art. 6). Les principes du Plan synthétisent les principes de Rio tout en précisant ou en omettant certaines dimensions. Nous proposons dans les tableaux suivant une comparaison de ces principes selon les différentes dimensions du développement durable, c'est-à-dire les dimensions environnementale, économique et sociale ainsi qu'au niveau de sa gouvernance.

La dimension environnementale

Les principes environnementaux contenus dans le Plan énoncent simplement les conditions environnementales nécessaires à un développement durable. À la différence des principes environnementaux de Rio, ils ne proposent aucune mesure de protection de l'environnement ou de la biodiversité. Les principes de Rio proposent des mesures législatives environnementales ainsi que l'établissement de normes et d'objectifs pour la gestion environnementale. Ils recommandent aussi des études d'impacts environnementaux. Le projet de loi n° 118 se limite à énoncer des principes sans les appuyer par des mesures ou des normes à élaborer, comme le font les Principes de Rio. À ce chapitre, les Principes environnementaux du Plan demeurent selon nous plus faibles et insuffisamment substantifs en comparaison avec ceux de Rio.

<i>Principes du Projet de loi</i>	<i>Principes de Rio</i>
3° «<i>protection de l'environnement</i>»: pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement; 12° «<i>préservation de la biodiversité</i>»⁴⁴ : la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens; 13° «<i>respect de la capacité de support des écosystèmes</i>»⁴⁵: les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes; elles ne doivent pas dépasser le seuil au-delà duquel les fonctions et l'équilibre d'un milieu seraient irrémédiablement altérés;	4. Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée comme isolement. 7. Les États doivent <u>coopérer</u> dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des <u>techniques</u> et des ressources <u>financières</u> dont ils disposent. 11. Les États doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la <u>gestion de l'environnement</u> devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent. Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié. 17. Une <u>étude d'impact sur l'environnement</u>, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente. 23. L'environnement et les <u>ressources naturelles</u> des <u>peuples soumis à l'oppression</u>, domination et occupation doivent être protégés.

La dimension économique

À l'instar des principes de Rio, ceux du Plan réaffirment l'importance de la croissance économique (même si le terme croissance est remplacé par prospérité) pour le développement durable. D'une manière générale, le Plan, tout comme la Déclaration de Rio, prévoit une réforme économique avec l'utilisation d'outils économiques pour la prise en compte des impacts environnementaux.

Sur le plan de la consommation, bien qu'il invite à une « évolution » des modes de production et de consommation, le projet de loi 118 ne reconnaît pas comme telle la surconsommation; il s'agit

⁴⁴ La biodiversité « rend des services inestimables » tandis que le maintien des écosystèmes « est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens ». Curieusement, cette formulation semble évacuer le caractère impératif de la biodiversité pour la préservation du milieu de vie humain, et donc de la vie humaine.

⁴⁵ Il y a contenu dans ce principe un élément de condition du développement durable que laisse bien voir la formulation choisie « les activités humaines (...) ne doivent pas dépasser le seuil au-delà duquel les fonctions et l'équilibre d'un milieu seraient irrémédiablement altérés », mais qui n'est pas reconnu à ce titre dans la définition du développement durable retenue où la dimension environnementale doivent être harmonisées avec les dimensions sociale et économique.

plutôt de réduire les impacts négatifs « sur les plans social et environnemental » et d'éviter « le gaspillage et l'épuisement des ressources ».

Au niveau de la responsabilité, le principe pollueur-payeur ne fait référence qu'aux individus, il n'est pas fait mention de la responsabilité des entreprises. Par ailleurs, ce principe ne comporte pas de garde-fou et pourrait pénaliser les familles pauvres et nombreuses, sans égard à une visée d'équité. À ce sujet, l'Évaluation du Millénaire pour les écosystèmes de l'UNESCO⁴⁶ met l'emphasis sur le fait qu'il existe un lien fort entre pauvreté et dégradation de l'environnement. De fait, on sait maintenant que la pauvreté des communautés humaines favorise la dégradation de l'environnement, mais on reconnaît également que la dégradation de l'environnement cause la pauvreté. Selon cette importante étude, les politiques nationales et internationales à mettre en place pour protéger l'environnement doivent tenir compte de cette réalité sociale. Le gouvernement québécois, avec son projet de loi sur le développement durable, ne peut occulter cet élément, mais il ne doit pas pénaliser spécifiquement les plus démunis pour des raisons de responsabilité. Le projet de loi devrait donc envisager de répartir la charge associée à la responsabilité de la pollution de l'environnement dans une optique d'équité sociale. Cela pourrait vouloir dire de faire payer plus les pollueurs plus riches.

En ce qui a trait au principe d'internalisation des coûts, nous sommes favorables à son ajout dans le nouveau projet de loi. Le principe « pollueur/utilisateur-payeur » ne reflétait pas bien le Principe de Rio équivalent, qui faisait mention clairement de l'idée d'internaliser les coûts de protection de l'environnement en plus de faire payer les responsables de la pollution. Ce principe d'internalisation des coûts a le mérite d'inclure le concept d'analyse du « cycle de vie » des biens et services. Cela reflète bien les avancées qui sont faites dans la recherche en environnement, qui met de plus en plus l'accent sur la responsabilité associée à la production ou à la fabrication d'un bien ou d'un service qui dégrade l'environnement. Cet ajout nous semble, en conséquence, tout à fait pertinent et bien formulé.

⁴⁶ Voir www.millenniumassessment.org, consulté le 5 novembre 2005

Principes du Projet de loi	Principes de Rio
4° «<i>efficacité économique</i>»⁴⁷: l'économie du Québec doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social, et respectueuse de l'environnement; 14° «<i>production et consommation responsables</i>»: des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources ; 13° «<i>pollueur payeur</i>»: les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci; 16° «<i>internalisation des coûts</i> » : le coût des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation ou disposition finale.	12. Les États devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux. Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international 8. Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les États devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées. 13. Les États doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes. Ils doivent aussi coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle. 16. Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internationalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement.

La dimension sociale

Les principes associés à la dimension sociale reprennent assez bien les principes de Rio à la différence que le Plan ne fait pas mention explicitement de la lutte contre la pauvreté ni de l'équité entre les peuples. Le fait que les « besoins des personnes concernées » aient été remplacés par la « solidarité sociale » est un pas en avant, cependant. Par ailleurs, la protection du patrimoine culturel apparaît dans le Plan mais pas dans les principes de Rio. Le lien entre la préservation du patrimoine et « l'économie des ressources », qui était selon nous mal explicité

⁴⁷ Le choix de la formulation « efficacité économique » plutôt que performance économique n'est pas anodin à notre avis, car il permet de reconnaître l'insuffisance des indicateurs économiques traditionnels et de s'en détacher, ce que ne permet peut-être pas la référence à la « performance économique » contenue dans la définition du principe :

dans l'avant-projet de loi, a été remplacé par la formule «caractère durable du développement». Ce changement a l'avantage de clarifier ce qu'on entend par le principe de protection du patrimoine culturel, mais il renvoie évidemment à certaines des considérations de base entourant le développement et le développement durable, soit celles se rapportant aux différentes «définitions concurrentes» du développement durable (voir point 3, «Le développement durable»).

Principes du Projet de loi	Principes de Rio
1° «santé et qualité de vie»: les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature; 2° «équité et solidarité sociales»⁴⁸: les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que de solidarité sociale ; 11° «protection du patrimoine culturel»: le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent ;	1. Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature 3. Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures. 5. Tous les États et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveau de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde. 6. La situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. Les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays.

La gouvernance

Les principes du Plan reprennent les conditions de participation et d'engagement requises par les principes de Rio. Le projet de loi 118 interpelle les citoyens en insistant sur le fait que le développement durable repose sur l'engagement de tous. On peut s'étonner néanmoins qu'aucune mention spécifique ne soit faite des entreprises, possiblement assimilées aux «groupes de la société» avec lesquels il est indispensable de développer un partenariat en vue

«l'économie du Québec doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social, et respectueuse de l'environnement».

⁴⁸ Bien que l'équité soit reconnue par la littérature sur le développement durable comme faisant partie intégrante du développement durable, il n'est pas explicite dans les définitions tri-polaires. Avant que l'article 5 ne soit amendé, la loi sur la Régie de l'énergie faisait une large place à cette dimension du développement durable : « Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable. À cette fin, elle tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales ainsi que de

d'« assurer la durabilité sociale, économique et environnementale du développement ». Par ailleurs, aucune mention n'est faite non plus des femmes, des jeunes et des peuples autochtones pourtant spécifiquement cités dans les principes de Rio.

Du côté de l'accès au savoir, un organisme comme le nôtre ne peut que se réjouir du fait que la recherche soit explicitement identifiée dans le projet de loi, élément qu'on ne retrouvait pas dans l'avant-projet. En ce qui a trait à la prévention des risques environnementaux, le Plan conditionne la prévention des risques à l'acceptabilité des coûts économiques des techniques de prévention. On reprend ici le concept de « Best available technology » pourtant critiqué par la littérature spécialisée et discuté par les tribunaux, en y ajoutant un critère économique qui en réduit encore plus la portée.

L'idée d'ajouter un principe de subsidiarité, mentionnée plusieurs fois lors de la tournée de consultations publiques, fait que les principes de développement durable présents dans la loi 118 dépasseront ceux de Rio, l'idée de subsidiarité n'y étant pas mentionnée. Cette extension du 22^e Principe de Rio rejoint apparemment un désir de la population québécoise de voir les pouvoirs et responsabilités qui viennent avec une stratégie de développement durable être bien délégués à des niveaux appropriés au sein des communautés. Les consultations publiques ayant apparemment fait ressortir de façon claire la nécessité d'ajouter un tel principe, nous ne pouvons que saluer cet ajout, qui représente selon nous un bon principe de gouvernance dans le cadre d'un Plan de développement durable. Ensuite, plusieurs principes relatifs à la paix comme condition du développement durable ne sont pas pris en compte par le Plan de développement durable. Finalement, on ne fait pas référence aux responsabilités du gouvernement du Québec en matière de protection environnementale transfrontalière. Les relations avec les autres pays et provinces dans ce domaine ne sont pas évoquées, ce qui nous semble être une omission injustifiée dans le projet de loi n° 118.

Principes du Projet de loi	Principes de Rio
5° «<i>participation et engagement</i>» : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique; 6° «<i>accès au savoir</i>» : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective de la société civile à la mise en oeuvre du développement durable ; 7° «<i>subsidiarité</i>» : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ; 8° «<i>partenariat et coopération intergouvernementale</i>» : les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci. 9° «<i>prévention</i> » : en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source 10° «<i>précaution</i> » : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement;	2. Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridictions ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres pays ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale. 9. Les États devraient coopérer ou intensifier le renforcement des capacités endogènes en matière de développement durable en améliorant la compréhension scientifique par des échanges de connaissances scientifiques et techniques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices. 10. La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. 14. Les États devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres États de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme. 15. Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement 18. Les États doivent notifier immédiatement aux autres États toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers. La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les États sinistrés. 19. Les États doivent prévenir suffisamment à l'avance les États susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes les informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces États rapidement et de bonne foi. 20. Les femmes ont un rôle vital dans la gestion de l'environnement et le développement. Leur pleine participation est donc essentielle à la réalisation d'un développement durable. 21. Il faut mobiliser la créativité, les idéaux et le courage des jeunes du monde entier afin de forger un partenariat mondial, de manière à assurer un développement durable et à garantir à chacun un avenir meilleur. 22. Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.

Bilan du point 4.1

Cet exercice comparatif permet de remarquer que le Plan couvre bien toutes les dimensions du développement durable et qu'il reprend la plupart des principes de Rio; dans les circonstances, les différences et les omissions entre les principes retenus dans le Plan et ceux énoncés dans la déclaration de Rio ne sont selon nous pas anodines, au sens où elles pourraient être interprétées comme des limites à l'engagement du gouvernement du Québec dans le développement durable.

Comme c'est le cas pour les dimensions sociale, environnementale et économique, on doit noter l'absence de hiérarchisation des principes du développement durable dans le projet de loi. En fait, même si c'est dans une moindre mesure que dans l'avant-projet de loi, la formulation des principes laisse entrevoir une subordination implicite des dimensions sociale et environnementale à la dimension économique. Le Plan fait du développement économique la pierre angulaire du développement durable; l'efficacité économique doit engendrer une « prospérité économique favorable au progrès social, et respectueuse de l'environnement » (principe 4). Ainsi, l'économie ne constitue pas un moyen de réaliser le progrès social, mais un objectif dont les retombées seraient « favorables » au progrès social. Contrairement à ce que suppose une définition signifiante du développement durable, le progrès social n'est pas annoncé comme objectif premier de la démarche, mais bien comme une retombée du développement économique. Par ailleurs, en ce qui concerne la dimension sociale, le principe d'équité ne mentionne pas spécifiquement la lutte contre la pauvreté qui devrait être à la base du progrès social. De plus, la nécessité d'un changement de valeurs dans le cadre du développement durable n'est pas perceptible dans l'énoncé actuel des principes, comme en témoigne la référence à « une évolution des modes de consommation » plutôt qu'à une condamnation claire de la surconsommation.

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 œuvre.

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 protection de l'environnement, bien que prise en compte sous différents aspects, n'est pas présentée comme une condition nécessaire et indispensable à la vie humaine. Par ailleurs, les principes ne prévoient aucun outil de protection environnementale; on ne fait pas mention de la législation environnementale. Ce vide laisse penser que la protection de l'environnement sera assurée par des mesures volontaires.

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

Les principes associés à la gouvernance requièrent la participation des citoyens. Les principes du Plan de développement durable ne font nulle part mention des entreprises, alors que certaines industries sont étroitement associées à la dégradation du milieu et qu'elles sont susceptibles, par leur mission et leur gestion, de contribuer ou non à un développement durable.

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

Par ailleurs, le Plan ne mentionne pas, comme c'est le cas dans les principes de Rio, la participation et l'équité pour certains groupes sociaux : les femmes, les jeunes et les autochtones. Dans le contexte québécois, une telle omission est importante compte tenu des défis posés par l'intégration de ces groupes : l'équité salariale pour les femmes, le financement de l'éducation des jeunes et les problèmes associés à la participation des autochtones.

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.

4.2. Financement du Plan de développement durable et Fonds vert

Le financement du développement durable

Le Plan de développement durable prévoit que le financement du développement durable devrait entraîner des dépenses à court terme et d'importants bénéfices à long terme. Ainsi, seule la mise en place du cadre législatif prévu fait l'objet de dépenses prévisionnelles.

Ce cadre législatif entraînera à court terme des dépenses pour le gouvernement (création d'un poste de commissaire, développement d'indicateurs, etc.), alors que les bénéfices se manifesteront progressivement dans une perspective à long terme (Plan de développement durable, p. 35).

Le gouvernement estime que la réalisation de la stratégie de développement durable en tant que tel ne nécessitera pas de ressources supplémentaires. Ainsi, le Plan considère que :

La mise en place d'un nouveau cadre législatif ne devrait pas nécessiter l'injection de ressources financières supplémentaires substantielles dans les ministères et organismes. On prévoit plutôt que le gouvernement pourra, en grande partie, réaliser sa stratégie de développement durable en réorientant certains de ses budgets actuels, en modifiant ses façons de faire et en devenant plus performant dans la gouvernance de l'État (Plan de développement durable, p. 35).

Les ministères ne disposeront donc pas de ressources supplémentaires pour mettre en œuvre le Plan de développement durable; le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs lui-même devra assumer, à même ses budgets actuels, la mise en œuvre du Plan de développement durable. Or, cette mise en œuvre implique l'élargissement de ses fonctions et de ses tâches. Ainsi comme nouvelles tâches, les fonctions du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs consistent plus particulièrement à (art. 13) :

1° **promouvoir un développement durable** au sein de l'Administration et dans le public en général,

2° **coordonner les travaux des différents ministères** visant l'élaboration, le renouvellement ou la révision des différents volets de la stratégie de développement durable,

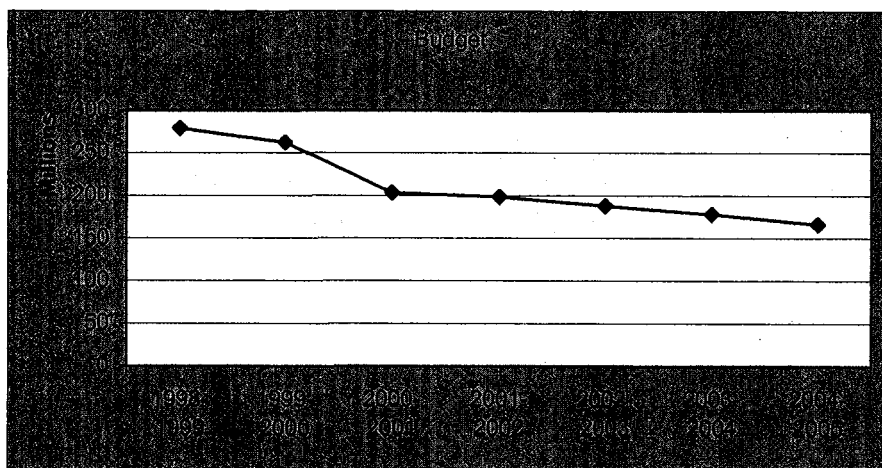
3° **coordonner les travaux visant l'élaboration des bilans périodiques de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable** au sein de l'Administration;

4° améliorer les connaissances et analyser les expériences existant ailleurs en matière de développement durable,

5° conseiller le gouvernement et des tiers en matière de développement durable et à ce titre fournir son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie ainsi que le respect et la mise en oeuvre des principes de développement durable.

On peut s'interroger sur la capacité du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs à mettre en œuvre ce Plan dans la mesure où aucune ressource supplémentaire n'est prévue pour ce faire. En effet, le budget de ce ministère est réduit et est en constante décroissance depuis plusieurs années comme l'illustre le graphique ci-dessous : entre 1999 et 2005, le ministère a connu une baisse d'environ 100 millions de son budget. Les compressions budgétaires se poursuivent dans le budget 2005-2006 alors que l'on soustrait encore une fois quelques millions au budget.

Figure 1 : Budget du ministère de l'environnement (maintenant du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) : 1998-2005⁴⁹



Source : Rapports annuels du ministère de l'environnement

Le nouveau ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, dont les responsabilités ont augmenté, voit son budget amputé de 2,8%⁵⁰ (réduction de 3,6 M\$)⁵¹. Il faut voir que le budget alloué à l'environnement représente seulement près de 0,33% du budget total de l'État québécois⁵². De son côté, le budget combiné des ministères de l'Environnement et de

⁴⁹ Ces sommes correspondent aux crédits votés et non aux dépenses et n'incluent pas les investissements.

⁵⁰ <http://www.rqge.qc.ca/Publications/communiqu3.html>, Vers un désinvestissement durable. vue le 21 novembre 2005

⁵¹ <http://www.rncreq.org/communiqu3.html>, Budget du Québec 2005-2006, Vivement la Loi sur le développement durable

⁵² idem

Parcs Canada était de 1.26 milliard \$ en 2004-2005, pour un budget total de 183 milliards \$ la même année, soit 0.69 % du budget total⁵³. À titre de comparaison, nous pourrions citer l'exemple de la Finlande, un pays de 5.2 millions d'habitants, qui alloue pas moins de 2.3 % de son budget à l'environnement en 2006⁵⁴. Le Québec, encore moins que le Canada, ne peut donc se targuer d'être généreux en matière d'environnement si on le compare avec un pays tel que la Finlande. Le tableau ci-dessous fournit le détail des dépenses :

Tableau 1 Les dépenses du gouvernement finlandais en matière d'environnement⁵⁵

Dépenses du gouvernement en millions d'euros					
	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ²
Administration gouvernementale	101	108	111	114	115
Coopération au développement	116	107	119	119	119
Coopération régionale	13	10	10	10	8
Nordic Environment Finance Corporation	1	1	1	1	1
Recherche et développement ¹	175	176	187	192	198
ONGs en environnement	1	1	1	1	2
Protection de l'environnement	40	54	63	53	44
Conservation de la nature	59	58	69	70	67
Promotion des mesures d'économie énergétique	6	7	10	10	9
Support à l'investissement dans les énergies renouvelables	28	27	24	24	24
Support aux améliorations de la consommation d'énergie dans l'habitation	-	15	17	17	17
Protection environnementale reliée à la circulation	26	20	26	27	16
Support à l'investissement dans le stockage du fumier	2	2	3	3	3
Subventions environnementales à l'agriculture	284	288	294	322	265
Promotion de la gestion environnementale de la forêt	4	4	6	6	7
Total	857	878	941	969	895
¹ = estimé, ² = prévision, .. = information non disponible, - = non applicable					

Par ailleurs, les autres sources de revenu du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs sont en déclin depuis plusieurs années. En 1999, le ministère de l'Environnement et de la Faune s'est scindé en deux unités distinctes : le ministère de

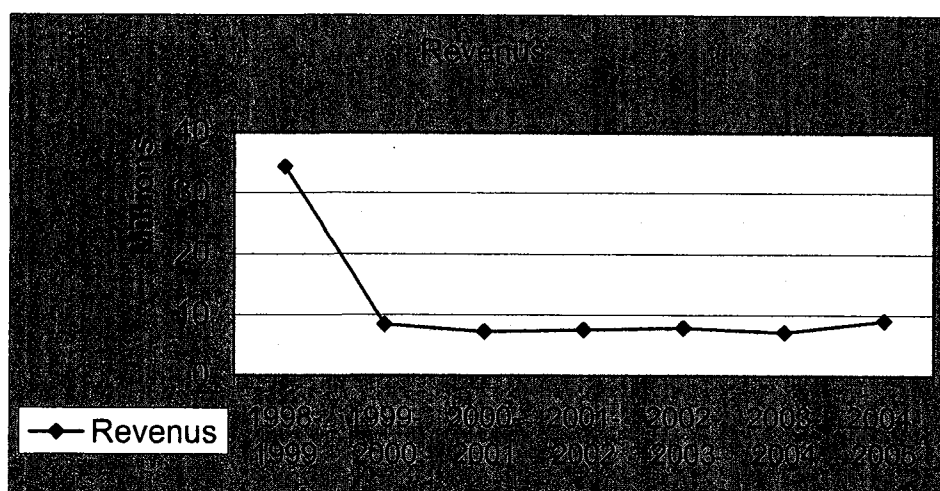
⁵³ Calculé à partir du Budget des dépenses du Canada (2004-2005), disponible en ligne au http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/002_f.pdf

⁵⁴ Gouvernement finlandais, 2005. *Finnish environmental spending in 2006 almost EUR 900 million*, document disponible en ligne au http://www.stat.fi/ajk/tiedotteet/v2005/tiedote_046_2005-09-16_en.html

⁵⁵ idem

l'Environnement et la Société de la faune et des parcs du Québec. Plus récemment, en février 2005, le ministère de l'Environnement est devenu le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Il n'en reste pas moins que la scission de ces deux ministères, qui laisse le ministre Mulcair responsable des parcs, mais pas des animaux qui s'y trouvent, a entraîné une baisse des effectifs, mais également des revenus du ministère de l'Environnement (maintenant le MDDEP). À la suite de cette séparation, ce dernier a enregistré une baisse de revenus de 26 millions de dollars au cours de l'exercice 1999-2000, parce que les permis de chasse, de pêche et de piégeage sont dorénavant des revenus de la Société de la faune (anciennement de la faune et des parcs)⁵⁶.

Figure 2 : Revenus du ministère de l'Environnement (maintenant Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) : 1998-2005⁵⁷



Source : Rapports annuels du ministère de l'Environnement

On peut noter l'augmentation en 2004-2005 des revenus du ministère. Cette hausse de 1,8 M\$ des revenus fut aussitôt annulée par une réduction budgétaire de 3,6 millions \$ du budget de 2005-2006. On peut même se questionner sur les futures coupures budgétaires possibles advenant une nouvelle hausse des revenus.

⁵⁶ Dutrisac, Robert, 2005. «Ministère du Développement durable ou de l'Environnement. Face au tollé, Québec recule» *Le Devoir*, jeudi 24 février 2005, p. B1

⁵⁷ La baisse de revenus en 2000-2001 par rapport à l'année précédente est principalement due à un ajustement comptable en 1999-2000. Une baisse de revenus est également observée au chapitre de l'entente fédérale-provinciale concernant la réglementation sur les fabriques de pâtes et papiers. En 2003-2004, une diminution de 700 000 dollars

Ces données indiquent que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ne dispose que de faibles ressources financières et que celles-ci évoluent principalement à la baisse. En comparaison avec la Finlande, un pays très engagé envers l'environnement, le Québec semble démuné. Cette situation donne à penser que l'environnement n'est pas et n'a pas été une priorité pour les gouvernements des dernières années. Par ailleurs, le choix de ne pas investir de ressources supplémentaires en vue de la mise en œuvre du Plan de développement durable met en péril le succès du Plan lui-même, en plus de miner la crédibilité de la démarche et de mettre en doute la réelle volonté du gouvernement à mettre le Québec sur la voie du développement durable.

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.

Le Plan ne prévoit pas non plus d'augmentation des effectifs dans le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Si le gouvernement compte sur un accroissement des revenus grâce à une application plus rigoureuse des lois, il devra accroître le nombre d'employés responsables des tâches de contrôle et de sanction que suppose la mise en œuvre de la législation. Or, selon le quotidien *Le Devoir*, les coupures budgétaires affecteront particulièrement la police verte, celle qui est responsable des enquêtes sur les pollueurs⁵⁸. Ces coupures semblent incohérentes avec les principes du Fonds vert, qui devrait être en partie financé par la perception des fonds provenant des personnes mises à l'amende, sans qu'il ne reste suffisamment d'agents ou d'inspecteurs pour mettre ces gens à l'amende. Il faut se demander d'où proviendront les effectifs nécessaires à cette police verte, puisque les compressions budgétaires en question exigeront une réduction de 116 postes⁵⁹ à même le ministère chargé d'administrer le projet de développement durable du gouvernement ainsi que le Fonds Vert? Est-il possible de laisser croire que l'augmentation des charges de travail d'un ministère peut être en même temps accompagnée par une diminution de ses effectifs? Il y a lieu ici de se questionner

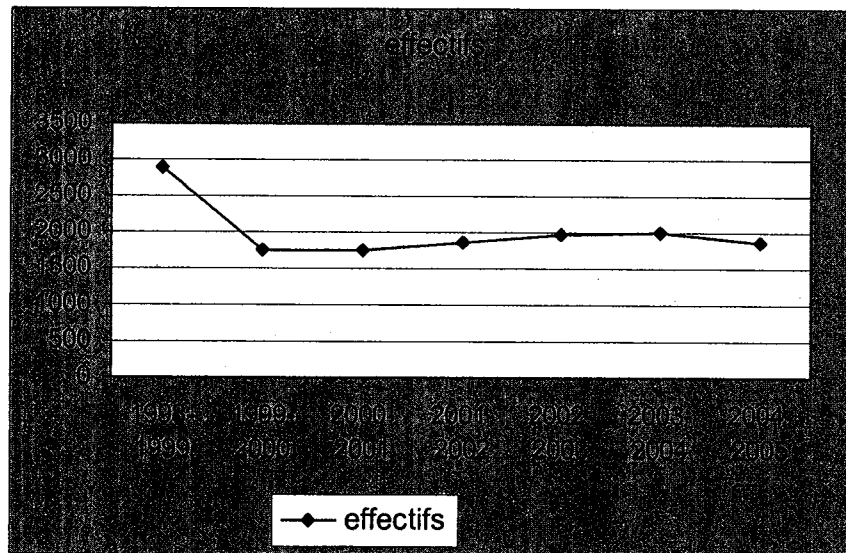
est survenue et s'explique principalement par le non renouvellement de l'Entente Canada-Québec Saint-Laurent Vision 2000 – phase III.

⁵⁸ *La Presse*, Actualités, mardi 15 mars 2005, p. A5, Montréal et sa banlieue exclus du Fonds vert, Côté, Charles

⁵⁹ rapport annuel 2004-2005, MDDEP

sur le réel engagement d'un gouvernement qui se dit pour un développement durable, mais qui, en substance, ne donne pas les moyens à ceux qui pourraient aider ce dernier à y arriver.

Figure 3 : Effectifs du ministère de l'Environnement (maintenant Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) : 1998-2005⁶⁰



Source : Rapports annuels du ministère de l'Environnement

Nous avons abordé ce point plus haut; à titre de nouvelle responsabilité à laquelle se greffe une multitude de tâches, dont un suivi plus rigoureux des lois et règlements environnementaux, le Plan de développement durable devrait prévoir une hausse substantielle des effectifs du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

Le Fonds Vert

Le Plan de développement durable prévoit la mise sur pied d'un Fonds vert destiné à financer les mesures et les activités du ministère de même que les groupes environnementaux et les municipalités. En effet, le projet de loi prévoit ceci concernant le Fonds:

Ce fonds vise, entre autres, à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental, de même qu'à permettre au ministre, dans le cadre prévu par la loi, d'apporter un soutien

⁶⁰ En 2001-2002, l'augmentation de l'effectif est attribuable principalement aux dossiers de la gestion de l'eau et de la gestion du domaine agricole. En 2002-2003, l'augmentation de l'effectif autorisé est attribuable principalement aux activités découlant de la mise en oeuvre du Règlement sur les exploitations agricoles, adopté en juin 2002.

financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement (Art 15.1).

Les fonds propres et autonomes qui alimenteront ce fonds proviendraient de neuf sources différentes, dont les amendes versées par les contrevenants. Le Fonds servira au fonctionnement du Plan de développement durable et au financement des municipalités et des groupes environnementaux. Les programmes de subvention provinciaux ayant été abolis depuis un an, plusieurs estiment que ce fonds permettra tout simplement de combler le vide créé par le gouvernement lui-même⁶¹. Une part des sommes proviendra ainsi des pollueurs payeurs, tel que prévu dans l'article 6.15 du projet de loi :

15° « *pollueur payeur* » : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci

Il y a lieu de se questionner ici sur la cohérence entre la volonté de faire payer et la diminution des effectifs affectés à la vérification et au contrôle. Comment faire payer si on ne peut plus vérifier s'il existe faute? Qui établira le non-respect des normes et donc la nécessité de payer du pollueur s'il n'y a pas d'augmentation des effectifs rattachés à cette fonction?

Le Fonds sera doté au départ d'un montant minimum de 50 millions de dollars. Selon certains, ces sommes proviennent de trois règlements déposés en 2004⁶² : vingt millions proviendraient du nouveau règlement qui impose une redevance sur les emballages, vingt-cinq millions proviendraient de la taxe sur l'enfouissement des déchets (dix dollars la tonne) et une somme d'au moins cinq millions proviendrait des dispositions du projet de loi 44 qui obligent les «pollueurs-payeurs» à payer des frais d'inspection et de contrôle⁶³. En 2006-2007, les revenus du Fonds vert provenant des redevances prévues par la Loi devraient atteindre 112.9 M\$, selon le quotidien La Presse⁶⁴. Ceci confirme le fait que le gouvernement ne compte pas investir de nouvelles sommes dans la mise en œuvre du Plan de développement durable; le financement du Fonds vert

⁶¹ Steven Guilbeault, 2004, entrevue Greenpeace Canada au *Point* le 25 Novembre 2004.

⁶² White et Corbeil. 2004. *Le Soleil*, Actualités, vendredi 26 novembre 2004, p. A3

⁶³ Dutrisac Robert 2004. *Le Devoir*, LES ACTUALITÉS, vendredi 26 novembre 2004, p. a1

proviendra de nouveaux revenus autonomes à ceux du ministère. La dotation du Fonds vert repose donc entièrement sur la capacité du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs à récupérer les sommes prévues à l'article 15.4.

« 15.4. Le fonds est constitué des sommes suivantes :

1° les sommes versées par le ministre des Finances en application des articles 15.6 (Le ministre des Finances peut avancer au fonds, sur autorisation du gouvernement et aux conditions que celui-ci détermine, des sommes prélevées sur le fonds consolidé du revenu. Il peut, inversement, avancer à court terme au fonds consolidé du revenu, aux conditions qu'il détermine, toute partie des sommes constituant le fonds qui n'est pas requise pour son fonctionnement).

15.7 (Le ministre peut, à titre d'administrateur du fonds, emprunter auprès du ministre des Finances des sommes prises sur le Fonds de financement du ministère des Finances)

et 15.11 (« Le ministre des Finances verse au fonds, à titre d'avance, les sommes requises pour assurer son départ. Le gouvernement détermine le montant ainsi que la date à laquelle ces sommes doivent être versées. Ces sommes sont prises sur le fonds consolidé du revenu. »).

2° les dons, les legs et les autres contributions versés pour aider à la réalisation des objets du fonds ;

3° les sommes versées par un ministre sur les crédits alloués à cette fin par le Parlement ;

Plusieurs s'interrogent d'ailleurs sur l'impact de la création du fonds sur le financement du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, et craignent une diminution correspondante du budget qui lui est réservé. En conclusion, le gouvernement ne contribue pas directement au financement du Plan de développement durable, mais comme le prévoit l'article 15.6⁶⁵, il pourrait utiliser, à titre d'avance, les surplus accumulés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

⁶⁴ Côté, Charles, 2005. «Montréal et sa banlieue exclus du Fonds vert», *La Presse*, mardi 15 mars 2005, p. A5

⁶⁵ Alors que l'avant-projet de loi stipulait que les surplus accumulés par le fonds pourraient être versés au fonds consolidé du revenu aux dates et dans les mesures déterminées par le gouvernement (Art 15.9, avant-projet), le projet de loi admet que les fonds non nécessaires à son bon fonctionnement puissent être avancés au fonds consolidé du revenu.

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 œuvre 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 œuvre du Plan de développement durable restent à la disposition du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

4.3. Le droit à un environnement sain

Le projet de loi 118 sur le développement durable prévoit l'amendement de la Charte des droits et libertés de la personne pour y inclure l'article suivant :

46.1. 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 « nouveau droit » figurera dans le chapitre IV de la Charte portant sur les droits économiques et sociaux. Si certains groupes ont louangé l'inclusion de ce « droit », les réactions provenant du domaine du droit de l'environnement ont été plus mitigées.⁶⁶ De prime abord, l'inclusion du « droit à un environnement sain » dans la Charte semble une avancée importante dans la mesure où le droit « est maintenant inscrit dans la Charte et non plus uniquement dans la loi sectorielle qu'est la *Loi sur la qualité de l'environnement* »⁶⁷. Pourtant, compte tenu notamment de sa formulation, la portée de ce droit pourrait être beaucoup plus limitée que ce qu'ont laissé entendre certains médias⁶⁸.

⁶⁶ Voir White, Marianne; Corbeil, Michel. 2004. « Plan vert - Pas d'argent neuf et un recours limité pour les citoyens ». *Le Soleil*, le 26 novembre, p. A3; Côté, Charles; Cloutier, Mario; Normand, Gilles. 2004. « PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE - Un premier pas vers un gouvernement plus vert ». *La Presse*, le 26 novembre, p. A1; Francoeur, Louis-Gilles. 2004. « Développement durable - Mulcair reçoit les éloges des écologistes ». *Le Devoir*, le 26 novembre, p. a3.

⁶⁷ Équipe de droit de l'Environnement et des Ressources naturelles de Lavery, de Billy. 2005. *Le plan de développement durable du Québec : un survol*. 9 p., p. 7

⁶⁸ « Le ministre Mulcair était très fier de répéter que le gouvernement Charest introduisait dans la Charte des droits de la personne le «droit à l'environnement». La réalité est quelque peu différente. Il s'agit d'un droit limité, précisait hier au Devoir un éminent juriste québécois en droit environnemental, Michel Yergeau. » Source : Francoeur, Louis-Gilles. 2004. « Le projet de Thomas Mulcair - Un développement durable made in Québec ». *Le Devoir*, le 27

Ainsi, il ne s'agit pas à proprement parler d'un nouveau droit, puisque la *Loi sur la qualité de l'environnement* énonce déjà que « Toute personne a droit à la qualité de l'environnement » dans la première partie de son article 19.1. L'utilisation de l'expression « dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi » pourrait même amputer la portée du droit tel qu'il est énoncé actuellement : « Il en résulte que ce droit n'existe pas en l'absence de normes législatives »⁶⁹. Ceci est d'autant plus inquiétant que « l'inclusion dans la Charte d'un droit limité [pourrait fournir] une règle d'interprétation de la LQE qui serait susceptible d'en réduire la portée actuelle »⁷⁰. D'autre part, comme l'indique l'opposition officielle, la portée concrète de ce nouveau droit serait aussi limitée puisque celui-ci figure au chapitre le moins contraignant de la Charte⁷¹. Il se limiterait donc à une règle d'interprétation plutôt que d'affirmer réellement un nouveau droit selon Me Yergeau⁷².

Compte tenu des incertitudes quant à la portée réelle de l'inclusion d'un droit à un environnement sain dans la Charte des droits et libertés et quant à son effet sur le droit à la qualité de l'environnement énoncé par la LQE, le ministre devrait modifier la formulation du droit en retirant la mention « dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi » et réclamer une expertise juridique pour juger de la pertinence de modifier la Charte.

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.

novembre, p. B1. Voir aussi Équipe de droit de l'Environnement et des Ressources naturelles de Lavery de Billy. 2005. *Le plan de développement durable du Québec : un survol*. 9 p.

⁶⁹ Propos de Me Yergeau. Francoeur, Louis-Gilles. 2004. Le projet de Thomas Mulcair - Un développement durable made in Québec, *Le Devoir*, PERSPECTIVES, samedi 27 novembre 2004, p. b1

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ « Développement durable : un pas dans la bonne direction, mais la marche sera longue! », communiqué de l'opposition officielle, 25 novembre 2004, 2 pages

⁷² Francoeur, Louis-Gilles. 2004. « Le projet de Thomas Mulcair - Un développement durable made in Québec ». *Le Devoir*, le 27 novembre, p. B1.

4.4. Le Commissaire au développement durable

Le projet de Loi sur le développement durable prévoit la création d'un poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable (art. 26). Cette mesure vise à assurer un suivi durable et crédible du Plan; en ce sens, elle est essentielle, mais elle doit être mise en œuvre en tenant compte des expériences du passé en la matière, qui démontrent que la nomination d'un Commissaire ne règle pas les problèmes à elle seule.

Le poste de Commissaire serait instauré par le nouvel article 17 de la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01), qui comporte notamment les paragraphes suivants :

17. Le vérificateur général nomme, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, un vérificateur général adjoint, qui porte le titre de commissaire au développement durable, pour l'assister principalement dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable.

De plus, le vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer d'autres vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. [...] (Art.23)

C'est malgré l'opinion contraire de l'opposition officielle que la nomination du Commissaire a été confiée au Vérificateur général du Québec⁷³. En effet, MM. les députés Landry et Tremblay avaient exprimé le souhait que cette nomination soit le privilège de l'Assemblée nationale afin que le Commissaire profite de toute la liberté de mouvement que demande sa fonction de « chien de garde ». Malgré l'intérêt de cette proposition, le gouvernement a préféré adopter la même procédure que le gouvernement fédéral.

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.

Il existe des précédents, au Canada et dans d'autres pays, autour de la fonction de vérificateur du développement durable dans l'administration gouvernementale. Suite au démantèlement du Plan vert fédéral, les libéraux menés par Jean Chrétien ont proposé une stratégie de développement

⁷³ «Développement durable : un pas dans la bonne direction, mais la marche sera longue!», communiqué de l'opposition officielle, 25 novembre 2004, 2 pages

durable, encore en place aujourd'hui. Cette stratégie s'est concrétisée, en 1996, avec la création d'un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. L'expérience du gouvernement fédéral canadien est pertinente pour le Québec et devrait faire l'objet d'une attention soutenue de la part des décideurs québécois.

Depuis la modification, en décembre 1995, de la Loi fédérale sur le vérificateur général (L.R. 1985, ch. A-17), celui-ci nomme en tant qu'adjoint un Commissaire à l'environnement et au développement durable. Cette modification force également les différents organismes et ministères du Gouvernement canadien à soumettre des *Stratégies de développement durable* à la Chambre des communes, stratégies que ces institutions doivent élaborer pour des périodes de trois ans⁷⁴. Le mandat du ou de la Commissaire est défini ainsi : «[Il (Elle) doit aider] les parlementaires à surveiller les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour protéger l'environnement et favoriser le développement durable »⁷⁵. Ses activités principales s'inscrivent autour de trois axes principaux : la vérification axée sur les résultats, la surveillance des stratégies de développement durable et la gestion du processus de pétitions conçu pour les Canadiens.

La première série de stratégies de développement durable issues de la création du poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable (1996-1998) a mené le Commissaire fédéral de l'époque, M. Brian Emmett, à faire d'emblée quelques constats. Selon ce qu'il nous indique dans un rapport de 1999, cette première série de stratégies de développement durable a permis au bureau du vérificateur général d'apprendre comment les ministères et autres organismes visés percevaient le développement durable⁷⁶. Cette évaluation a également mené le Commissaire à faire d'autres constats plus inquiétants.

Le fait que les organismes forcés de mettre en place des stratégies de développement durable aient suivi les recommandations de base du *Guide de l'écogouvernement* (1995) ne les a pas empêchés, en général, d'éviter d'établir « les cibles claires et mesurables qui sont essentielles à

⁷⁴ www.oag-bvg.gc.ca/

⁷⁵ *Ibidem.*

la réussite ou à l'échec du processus des stratégies de développement durable » ou de prévenir le fait que « [B]on nombre de stratégies semblent être moins un engagement à changer afin de promouvoir le développement durable qu'un maintien du statu quo. Ces stratégies ont tendance à être davantage axées sur des réalisations antérieures que sur des orientations futures »⁷⁷. Suivant ces constats, le Commissaire exhortait alors les ministères à « passer de la parole aux actes ».

Recommandation 16 : le gouvernement doit s'assurer que la mise en œuvre de son Plan de développement durable se traduise par de véritables changements de politiques dans chacun de ses ministères.

Pour sa part, l'ex-vérificateur général du Canada, M. L. Denis Desautels, écrivait en 2001 que les rapports qu'il recevait du Commissaire à l'environnement et au développement durable identifiaient trois faiblesses dans la gestion gouvernementale des enjeux de l'environnement et du développement durable : « des écarts entre les engagements et les mesures concrètes; un manque de coordination entre les ministères et entre les administrations; des lacunes au niveau de l'examen de la performance environnementale et de l'information communiquée au Parlement »⁷⁸. En bref, les progrès, en 2001, paraissaient lents et encore difficiles à mesurer et les écueils restaient sensiblement les mêmes.

Récemment, dans le dernier rapport en date de la Commissaire fédérale à l'environnement et au développement durable (octobre 2004), on trouve des conclusions similaires. La Commissaire relève particulièrement la nécessité d'un leadership environnemental fort chez les hauts fonctionnaires. Sans ce leadership, « les problèmes d'utilisation des outils de prise de décision et des outils stratégiques, la surveillance et l'évaluation, ainsi que la reddition de comptes en regard des résultats » persisteront. Enfin, à ce propos, elle remarque : « Nous avons constaté que les ministères qui avaient fait le plus de progrès étaient ceux où l'engagement de la haute direction était manifeste »⁷⁹. Au Québec, l'intervention remarquée de l'ex-ministre du Développement

⁷⁶ Bureau du vérificateur général du Canada, 1999. *Avancer dans la voie du progrès – La deuxième génération de stratégies de développement durable*, 14 pages, document disponible au www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/c9dec_f.html

⁷⁷ *Ibidem*, p. 6, pièce 2

⁷⁸ Desautels, L. Denis, 2001. *Report of the auditor general of Canada – Reflections on a decade of serving Parliament*, Gouvernement du Canada, 104 pages

⁷⁹ Gélinas, Johanne, 2004. *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des Communes – Point de vue de la commissaire*, Gouvernement du Canada, p. 8

économique et régional devenu ministre des Finances, M. Michel Audet, ne laisse pas présager que le leadership requis soit complètement en place. Si le gouvernement provincial désire être sérieux dans sa démarche d'application des principes du développement durable dans sa structure administrative, il devra trouver un moyen de montrer un front uni face aux défis du développement durable. L'expérience du fédéral prouve que l'unité est difficile à atteindre, mais qu'elle est nécessaire à l'élaboration d'une vision mobilisatrice qui engage autant la population que ses représentants.

À ce propos, la présente Commissaire à l'environnement et au développement durable, Mme Johanne Gélinas, rappelle que « [L]es ministres, les parlementaires, les fonctionnaires à tous les échelons et la population en général doivent prendre part à cet exercice »⁸⁰. Mais, fait inquiétant, Mme Gélinas « attend avec impatience le jour où leadership et créativité dans le domaine de l'environnement et du développement durable ne seront pas des faits isolés, mais constitueront plutôt la norme au sein de l'appareil fédéral »⁸¹. En somme, le gouvernement québécois doit comprendre que le développement durable passe par la mobilisation de toutes les parties de la société, en commençant par ses propres ministres et par ses hauts fonctionnaires.

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.

Quelles sont les ultimes leçons à retenir de l'expérience fédérale avec le poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable? Il appert que le Commissaire est la personne la mieux placée pour transformer les pratiques gouvernementales. Au sein de l'appareil gouvernemental fédéral, le ou la Commissaire à l'environnement et au développement durable joue un rôle crucial de vérification et de dénonciation des fausses avancées en matière de

⁸⁰ Ibid. p. 11

développement durable. Mais malgré son caractère indépendant et sa forte crédibilité auprès du public, son poids demeure insuffisant pour servir de levier efficace face à l'inertie de l'administration dans l'application des principes du développement durable. Ses rapports et ses recommandations n'ont pas la force requise ni les appuis nécessaires pour faire évoluer les mentalités de certains hauts fonctionnaires récalcitrants.

Le premier ministre Charest affirmait cet été que pour assurer le succès d'un plan vert, «il faut faire en sorte que ça parte du bas vers le haut»⁸¹. Notre analyse du cadre d'instauration du Plan de développement durable nous laisse penser qu'il faut également que les changements se fassent du haut vers le bas. La population et les groupes représentant des intérêts communs ayant contribué de façon importante à ce processus de consultation publique, le gouvernement doit maintenant réagir en conséquence.

Face à cette situation, il faut conclure que le poste de Commissaire au développement durable n'est que l'un des éléments qui devront être mis en place pour que les institutions gouvernementales prennent en compte l'environnement et le développement durable dans leurs décisions. En plus de ces dimensions pratiques, une attitude avant-gardiste devra être envisagée au sein de l'appareil gouvernemental pour rendre possible l'implantation d'une bonne stratégie de développement durable. Nous appuyons donc l'idée de donner toute la latitude possible et des pouvoirs forts au Commissaire pour être conséquent avec l'envergure que l'on a donnée au Plan de développement durable. En somme, il faut espérer qu'au niveau provincial, l'expérience d'un Plan de développement durable sera encore plus porteuse de changements. On doit pour cela garder en tête que les progrès concrets au niveau fédéral, après presque dix années, accusent un retard par rapport aux aspirations en matière de développement durable.

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

⁸¹ Ibid, p. 15

⁸² Le Droit, 2005. «Tous les ministères devront faire du développement durable», mardi 14 juin 2005, p. 16

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.

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.

5. Le potentiel du Plan en matière de développement durable

Il faut saluer l'initiative du gouvernement et le leadership du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs qui posent, avec ce projet de loi sur le développement durable, un premier jalon essentiel de la modernisation écologique du Québec et de son économie. Un engagement en faveur du développement durable requiert en premier lieu, et cela est reconnaissable dans la démarche proposée, une orientation claire de l'Administration en faveur du développement durable et l'intégration de ses principes à tous les échelons et dans tous les domaines de gouvernement. À cet égard, le projet de loi déposé devant l'Assemblée est la pièce maîtresse d'une nouvelle gouvernance susceptible de relever les défis de la problématique environnementale dans le contexte particulier d'une réorganisation des pôles de régulation inhérente au processus de mondialisation économique. Le Plan de développement durable pour le Québec, duquel fait partie ce projet de loi, est néanmoins un intitulé qui suscite la confusion, car ce qui est proposé ici par le gouvernement, outre la stratégie concernant la biodiversité, est d'abord et avant tout un plan de « verdissement » de l'administration publique. Bien que l'initiative soit très positive et qu'on peut penser « qu'il était temps », il ne faudrait pas réduire l'inévitable Stratégie de développement durable du Québec que devra un jour proposer le gouvernement à sa composante gouvernementale. Tout en saluant l'initiative du gouvernement, nous sommes donc d'avis que certains éléments du Projet de loi pourraient être bonifiés, et c'est en ce sens que doivent être envisagés les commentaires et recommandations qui se retrouvent dans ce mémoire. Un bref retour sur les principaux points abordés dans ce mémoire servira à conclure cette partie de notre travail.

Tout d'abord, rappelons que nous doutons qu'un Plan de développement durable puisse être mis en œuvre au sein de l'administration par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, qui ne dispose ni des ressources ni de l'autorité nécessaire pour convaincre les autres ministères d'une part, et n'a de juridiction que sur l'un des pôles du développement durable, l'environnement.

La large démarche de consultation dont font partie ces consultations particulières, quant à elle, nous a semblé pertinente et en ce sens le gouvernement doit être fier de sa démarche et de son accomplissement. Toutefois, on peut se demander si la population du Québec n'aurait pas

souhaité être conviée à un exercice de réflexion plus englobant sur le développement du Québec et les défis d'un virage, notamment quant à la structure économique et industrielle, vers un développement durable.

En ce qui concerne le projet de loi 118 lui-même, nous sommes d'avis que plusieurs éléments mériteraient d'être étudiés davantage. D'une part, la définition du développement durable retenue ne permet pas d'appréhender les arbitrages inévitables que suppose le développement durable entre les pôles social, économique et environnemental. D'autre part, la définition retenue ne fait pas assez de place à la dimension de l'équité, ni à celle de la gouvernance. Inspirés par les principes de Rio, les principes de développement durable sur lesquels s'appuieront les stratégies de développement durable sont relativement exhaustifs et souvent bien rendus dans le projet de loi. Ils s'en distinguent néanmoins en évitant d'intégrer certains éléments qui nous paraissent essentiels, tels que l'équité sociale et l'intégration des femmes, des jeunes et des autochtones.

Le fonds vert de son côté ne viendra pas régler les problèmes de sous-financement chronique du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, même s'il lui assurera une certaine autonomie. La création du fonds vert ne dispense pas à notre avis le gouvernement de procéder aux investissements massifs que nécessitera un véritable virage du Québec vers le développement durable, sans compter que l'absence de budget associé au Plan proposé enlève énormément de crédibilité à la démarche et à la volonté réelle du gouvernement d'entamer un tel virage. Les décisions précédentes du gouvernement dans de multiples dossiers tendent plutôt à questionner cette volonté et nourrissent l'hypothèse d'une opération visant davantage l'accroissement du capital politique que la protection effective de l'environnement.

La nomination d'un Commissaire au développement durable est une mesure que nous saluons avec enthousiasme, car elle permettra de mesurer les progrès et d'assurer l'imputabilité de l'administration. De toute évidence, dans ce domaine les leçons d'autres administrations, dont celle du gouvernement fédéral, devront être étudiées pour que puissent en être tirés les meilleurs apprentissages.

Enfin, l'inclusion du droit à un environnement sain dans la Charte des droits et libertés ne doit pas se faire à la légère, surtout compte tenu des répercussions possibles de la formulation actuelle du droit. Nous recommandons à cet égard qu'une expertise juridique soit effectuée, ou que le gouvernement s'adresse à la Cour pour juger des implications de l'insertion d'un tel droit dans la Charte par rapport au cadre juridique actuel.

La Chaire de responsabilité sociale et de développement durable peut apporter une contribution notable au chapitre de la compréhension du concept de développement durable et de ses principes, ainsi que de sa traduction dans des stratégies de modernisation écologique de l'économie. Elle met son expertise à contribution dans toutes les sphères où elle est active, soit dans les cercles académiques, mais aussi auprès du public auprès de qui elle s'est donnée une mission de sensibilisation et de formation. La Chaire poursuivra ses efforts en ce sens, afin d'épauler les acteurs publics et privés soucieux de contribuer à la protection de l'environnement et de s'inscrire dans une démarche de développement durable.

Liste des recommandations

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.

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.

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

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.

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 œuvre.

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.

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

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

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.

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 œuvre 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 œuvre du Plan de développement durable restent à la disposition du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

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.

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.

Recommandation 16 : le gouvernement doit s'assurer que la mise en œuvre de son Plan de développement durable se traduise par de véritables changements de politiques dans chacun de ses ministères.

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.

Recommandation 19 : le gouvernement ne doit pas faire reposer la mise en œuvre 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.

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.