



Fondation
David
Suzuki

LES SOLUTIONS SONT DANS NOTRE NATURE

Commission des Transports et de l'Environnement Assemblée nationale du Québec

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de
Stratégie gouvernementale de développement durable révisée
2015-2020

Mémoire présenté par la Fondation David Suzuki

23 janvier 2015

À propos de la Fondation David Suzuki

Fondée en 1990, la Fondation David Suzuki a pour mission de trouver des solutions nous permettant de vivre en équilibre et la nature, aujourd'hui et pour l'avenir. La Fondation ne reçoit aucun financement public et est soutenue par 29 000 donateurs d'un bout à l'autre du Canada. En s'appuyant sur la science, l'éducation et la sensibilisation du grand public, elle travaille avec les gouvernements et les entreprises pour relever les défis environnementaux auxquels nous faisons face collectivement. La Fondation rejoint plus d'un million de personne par semaine par le biais de diverses plateformes de communications, en français comme en anglais. Établie au Québec depuis 2008, elle compte aujourd'hui sur l'appui de plus de 100 000 sympathisants dans la province.

Recommandations sur les mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la Stratégie de développement durable

En matière de développement durable, les mécanismes de mise en œuvre et de suivi d'une stratégie d'actions sont très importants. En effet, le défi n'est pas tant d'adopter les bonnes orientations et les bons objectifs. Ce qui est difficile, c'est de réussir à les atteindre.

Qui peut dire par exemple que les orientations et les objectifs de la première Stratégie de développement durable n'étaient pas bons ? Pourtant, nous sommes loin de les avoir atteints.

Par exemple, à la page 61 du rapport de mise en œuvre de la première Stratégie, le gouvernement du Québec visait pour 2009-2010 une réduction de 20 % de la consommation de carburant des MO par rapport à 2002-2003. Le résultat est plutôt une augmentation de 4,2 % pour cette période.

Tant que nous ne reconnaissons pas l'ampleur du défi d'exécution dans la mise en œuvre, et conséquemment tant qu'on n'acceptera pas d'y consacrer les ressources et les outils nécessaires, on risque de faire au mieux des gains modestes qui ne sont pas à la hauteur du défi. La situation est similaire à l'échelle globale. Après bientôt 25 ans d'engagement en faveur du développement durable, et malgré certains efforts louables de mise en œuvre, les ressources naturelles continuent de s'épuiser à un rythme alarmant et insoutenable, la pollution de l'eau et de l'air n'a pas été freinée et les inégalités sociales continuent de s'accroître.

Ainsi, au Québec comme ailleurs, les bonnes intentions véhiculées par les engagements en faveur du développement durable ont du mal à se traduire par des actions concrètes. En gros, la volonté d'agir n'est pas suffisamment globale et intégrée pour entraîner une action cohérente et conséquente.

Le développement durable constitue donc un énorme défi de mise en œuvre et nous devons y accorder une attention particulière. D'ailleurs, dans le projet de Stratégie de développement durable, le gouvernement reconnaît lui aussi implicitement que le développement durable se butte encore actuellement à un enjeu de mise en œuvre. En page 17 du projet de Stratégie, on peut notamment lire ceci :

Les mécanismes de mise en œuvre adoptés ont donné de bons résultats, mais ils doivent être renforcés. De plus en plus consciente des problèmes environnementaux, sociaux et économiques que posent les modes de développement actuels, la société québécoise se montre soucieuse que les MO y apportent des solutions et agissent d'une façon exemplaire. Pour y arriver, l'administration publique doit intégrer davantage dans son fonctionnement

comme dans ses réalisations plus structurantes les grands objectifs du développement durable et les principes de développement durable. (Nous soulignons.)

Selon nous, l'une des conditions essentielle à la mise en œuvre de la Loi et de la Stratégie de développement durable est que le MDDELCC puisse compter sur des ressources suffisantes et les bons outils pour faire son travail, non seulement pour assurer la coordination du développement durable, mais d'abord et avant tout pour réaliser son mandat premier, *la protection de l'environnement*. Notons que deux des huit orientations de la Stratégie de développement durable interpellent d'ailleurs directement cette mission de base du ministère :

- *Orientation 02*
Développer une économie prospère d'une façon durable : verte et responsable
- *Orientation 03*
Gérer les ressources naturelles de façon responsable et respectueuse de la biodiversité

Le MDDELCC doit compter sur des ressources suffisantes

Depuis l'émergence des problématiques environnementales, lesquelles ont conduit à la création du ministère de l'Environnement et à l'adoption de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), les enjeux se sont complexifiés et diversifiés, notamment avec l'évolution des connaissances, de la science et des technologies. Cela a notamment conduit au cours de la dernière décennie à l'ajout de deux importants mandats de coordination gouvernementale pour le ministère de l'Environnement : le développement durable et la lutte contre les changements climatiques.

En conséquence, on est en droit de s'attendre à ce que les ressources financières et humaines consacrées à l'administration de ces enjeux aient suivi aussi cette tendance. C'est pourtant le contraire qui se produit.

En comparant le budget du ministère de l'Environnement en 2004-2005 et en 2014-2015, on constate une réduction des ressources humaines et financières, et ce en dépit de nouvelles responsabilités attribuées à ce ministère dans le domaine des changements climatiques et du développement durable. Ainsi, pendant que certains ministères ont vu leur budget croître de manière spectaculaire, celui du ministère de l'Environnement, déjà famélique, continue d'être amputé année après année.

	Budget 2004-2005 (en millions \$)	Budget 2014-2015 (en millions \$)	Variation
Santé	20 071	32 346	↑ 61 %
Éducation	11 877	16 963	↑ 43 %
Culture	531	666	↑ 25 %
Environnement	166	157	↓ 5 %
Total programme	47 151	65 704	↑ 40 %
Dette	6 939	8 583	↑ 24 %
Grand total	54 090	74 287	↑ 37 %

En somme, pendant que les dépenses gouvernementales augmentaient de manière significative, la part du budget de l'État consacré à la protection de l'environnement et au développement durable fléchissait, passant de 0,3 % à 0,2 %.

Notons aussi que durant cette période, l'effectif du MDDELCC est passé de 1 960 employés en 2003 à 1 559 en 2011, soit une diminution de 20 %.

N'oublions pas d'ailleurs que l'une des retombées attendues de la mise en œuvre adéquate de la Loi et de la Stratégie de DD est que cela se traduira par d'importantes économies à moyen et long terme. Conséquemment, il ne faut pas hésiter à y consacrer les ressources nécessaires puisqu'il s'agit d'un investissement rentable.

Recommandation n°1

La Fondation David Suzuki demande au gouvernement de donner au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements Climatiques les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de sa mission et de ses responsabilités.

Le MDDELCC doit compter sur les bons outils

La LQE date de 1972 et n'a pas été modifiée de manière globale depuis et ce, malgré l'évolution de la société et des enjeux environnementaux. Le MDDELCC n'a donc pas entre les mains un outil adéquat pour assurer son rôle premier de protection de l'environnement, ce qui est problématique tant pour l'environnement que pour le développement économique.

Cela a aussi des implications directes sur la mise en œuvre de la Loi et de la Stratégie de développement durable. En plus du principe « protection de l'environnement », l'application des principes « d'accès au savoir » et de « participation et engagement » de la Loi sur le développement durable nous apparaissent particulièrement importants. Selon nous, ils impliquent des modifications législatives et réglementaires urgentes pour assurer que

l'ensemble de la société québécoise soit partie prenante du projet de développement durable initié par l'administration publique.

Selon nous, la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 devrait indiquer clairement comme objectifs celui d'une modernisation de la LQE, incluant une réforme de nos mécanismes d'information et de participation du public, ainsi que l'intégration de l'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes dans notre législation.

Par exemple, la mise en œuvre du principe « accès au savoir » nécessite de revoir nos registres publics (118.5 LQE) et de rendre automatiquement disponibles tous les documents, y compris ceux mentionnés aux certificats d'autorisation. L'article 118.4 LQE doit être modifié pour inclure tous les renseignements portant sur des contaminants, qu'ils soient émis ou non. Une définition d'*information environnementale* devrait être ajoutée à la LQE et tout document correspondant à cette définition devrait être placé automatiquement sur le Web. Les diverses dispositions de la législation québécoise permettant aux citoyens d'accéder à l'information environnementale datent d'une trentaine d'années, donc avant l'adoption généralisée du paradigme de développement durable. Prendre le virage qu'implique ce type de développement signifie donc modifier nos façons de traiter juridiquement l'information environnementale, que cette information relève du droit général d'accès à l'information administrative ou de mécanismes particuliers développés par le droit de l'environnement.

Outre les obligations des autorités publiques quant aux informations environnementales, celles entourant la participation du public aux processus de prise de décision sont aussi essentielles. Encore là, la première Stratégie n'a entraîné aucun changement concret sur ces questions. Par exemple, notre procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, adoptée en 1978, est demeurée inchangée et incomplète, malgré les nombreuses critiques formulées au fil des ans. L'évaluation environnementale stratégique (ÉES), de plus en plus utilisée ces dernières années, n'est toujours pas encadrée législativement et les modalités de son utilisation relèvent de la totale discrétion ministérielle ou administrative. La population du Québec n'a aucune garantie juridique à savoir si elle sera consultée et de quelle façon.

Les groupes environnementaux et les groupes de citoyens ne bénéficient d'aucun programme d'aide financière pour participer efficacement aux consultations de diverses natures initiées par l'administration publique. Malgré les promesses entourant la création du Fonds Vert, la situation financière des groupes environnementaux n'a jamais été aussi critique. Tout cela relève d'une modernisation de la LQE et devrait constituer un objectif incontournable de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.

Recommandation n°2

La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) étant notamment un outil essentiel pour assurer la mise en œuvre du DD, la Fondation David Suzuki recommande au gouvernement de procéder rapidement à sa modernisation.

Le DD implique le soutien adéquat des acteurs de la société civile

Grâce à la révision de sa Stratégie, le gouvernement souhaite désormais favoriser davantage l'intégration du développement durable dans l'ensemble de la société, plutôt que de se limiter uniquement au personnel de la fonction publique, tel qu'en témoigne ce passage à la page 14 du projet de Stratégie :

3.3 Une stratégie pour agir dans la société

La première des huit orientations vise à renforcer la gouvernance du développement durable dans l'administration publique pour améliorer la démarche entreprise dans les MO depuis 2008. Les sept autres orientations interpellent également les MO, mais dans l'optique de mener des actions qui auront des effets dans les divers milieux de la société québécoise, et ce, davantage que dans le cadre de la Stratégie 2008-2013.

Pour que le gouvernement puisse y arriver, nous sommes d'avis qu'il doit mieux soutenir et valoriser le rôle des acteurs de la société civile qui, par leurs actions significatives au chapitre de l'éducation et de la sensibilisation, notamment, peuvent jouer un rôle essentiel.

Plusieurs objectifs de la Stratégie révisée interpellent d'ailleurs directement les organisations environnementales :

Objectif 1.3 Favoriser l'adoption d'approches de participation publique lors de l'établissement

et de la mise en œuvre de politiques et de mesures gouvernementales

Objectif 2.5 Aider les consommateurs à faire des choix responsables

Objectif 3.1 Gérer les ressources naturelles de manière à soutenir la vitalité économique et maintenir la biodiversité, de façon efficiente et concertée

Objectif 3.2 Conserver et mettre en valeur la biodiversité, les écosystèmes et les services écologiques en améliorant les interventions et pratiques de la société

Objectif 5.2 Agir pour que les milieux de vie soient plus sains et sécuritaires

Objectif 6.2 Renforcer les capacités des collectivités dans le but de soutenir le dynamisme économique et social des territoires

Objectif 6.3 Soutenir la participation publique dans le développement des collectivités

Le gouvernement admet pourtant dans sa Stratégie l'importance de mieux reconnaître et soutenir les acteurs de la société civile afin qu'ils participent à la mise en œuvre du développement durable, du moins en ce qui concerne les enjeux sociaux.

Objectif 4.2 Appuyer et mettre en valeur les activités des organismes communautaires et des entreprises d'économie sociale qui contribuent à l'inclusion sociale et à la réduction des inégalités

Nous appuyons tout à fait l'objectif 4.2, mais nous sommes d'avis qu'un objectif similaire de soutien aux organisations qui œuvrent dans le secteur de l'environnement et du développement durable devrait être ajouté.

Recommandation n°3

La Fondation David Suzuki recommande d'ajouter un objectif à l'Orientation 3 de la Stratégie :

Objectif 3.3 : Appuyer et mettre en valeur les activités des organismes communautaires et des entreprises d'économie sociale qui contribuent à la protection de l'environnement, à la préservation de la biodiversité, et à la gestion responsables des ressources naturelles.

La mise en œuvre du développement durable implique des modifications en matière d'approches et de contrôles

Comme le suggère la Stratégie, une attention particulière doit être accordée aux enjeux de gouvernance si l'on veut accélérer la mise en œuvre du développement durable. À ce titre, nous proposons deux recommandations.

Recommandation n°4

La Fondation David Suzuki recommande que les ministères qui ont des responsabilités particulières dans la mise en œuvre des orientations et des objectifs de la Stratégie de développement durable soient investis d'une responsabilité plus grande à cet égard, et que la coordination et le leadership en cette matière soit accordé à l'un d'eux. Par exemple :

- Les MO qui ont un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de l'orientation 7 (*soutenir la mobilité durable*), doivent avoir une responsabilité accrue à l'égard de sa mise en œuvre : MTQ, MAMOT, AMT, SAAQ, Caisse de dépôt et placement, CPTAQ, Infrastructure Québec, etc.;
- Le MTQ, de par la nature de ses responsabilités en ce domaine, doit exercer un leadership et être imputable de l'atteinte des objectifs de la Stratégie en matière de mobilité durable.

Recommandation stratégique n°5

La Fondation David Suzuki recommande que le rôle du Commissaire au développement durable soit davantage axé sur la vérification de l'action des MO assujettis (et aussi et surtout sur la cohérence de leurs actions), plutôt que sur la mise en œuvre de la Stratégie par le MDDELCC.

Plusieurs grandes orientations ou décisions gouvernementales échappent à la Loi et à la Stratégie de DD

Bien que la Stratégie proposée reconnaisse l'importance d'une meilleure intégration du développement durable, comme elle le souligne au 3^e paragraphe de la page 6, nous estimons que ce n'est pas suffisant d'établir des ponts avec les planifications gouvernementales majeures. Toutes les planifications, les grands projets et les grandes orientations de l'État doivent se faire en fonction du filtre du DD. On pense par exemple au Plan Nord, à la Stratégie maritime, aux exercices de révision des programmes et de la fiscalité, à la Politique énergétique, à l'élaboration du budget par le ministère des Finances, aux projets d'infrastructures majeurs, etc.

Dans son rapport dévoilé en janvier dernier, la Commission sur les enjeux énergétiques québécois soulevait explicitement cette problématique pour le secteur de l'énergie mais en étudiant avec attention les enjeux de mise en œuvre du développement durable. En voici quelques extraits pertinents tirés de la section 7.3 au page 196 à 198 du rapport.

De plus en plus, sur la scène mondiale, la gestion de l'énergie est perçue comme un problème transversal touchant un large éventail de compétences. [...] En corollaire, les gouvernements de nombreux pays proposent maintenant des structures de gouvernance, des stratégies, et des moyens qui sont développés de plus en plus à l'horizontale.

[...] Pour ce faire, il est nécessaire qu'une autorité responsable de la maîtrise de l'énergie soit dotée de l'influence requise pour rallier tous les organismes gouvernementaux concernés par ces objectifs, dont certains sont identifiés dans ce rapport.

La Commission a examiné l'exemple de la Loi sur le développement durable qui relève du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) car son application transversale est similaire à celle de la maîtrise de l'énergie. Le MDDEFP est responsable de l'élaboration de la stratégie de développement durable et de la collaboration avec les autres ministères concernés¹. Or, cinq ans après la mise en place de cette procédure, il ressort clairement que la Loi continue d'être ignorée. La plupart des ministères ne se sentent pas redevables de l'analyse de leurs programmes à travers la grille de développement durable; ils se contentent de se conformer aux règles sans chercher à en optimiser les résultats. Cet exemple démontre bien les limites d'un centre de pouvoir intégré à un ministère lorsque vient le temps de faire respecter des objectifs transversaux.

1. « Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2011 » (prolongée jusqu'au 31 décembre 2014), Québec, janvier 2013, p. 54.

La Commission partage ce constat qui rejoint les préoccupations d'un grand nombre d'intervenants lors de la consultation. Si l'efficacité énergétique ou la maîtrise de l'énergie demeure la préoccupation du seul ministère des Ressources naturelles, la coordination des interventions gouvernementales sera laborieuse. [...]

Les recommandations et les cibles proposées dans ce rapport exigent qu'une forte volonté gouvernementale s'exerce sur l'ensemble des intervenants gouvernementaux en matière d'énergie. Voilà pourquoi la Commission recommande de soumettre directement à l'autorité de la première ministre l'entité responsable de la mise en œuvre de la loi sur la maîtrise de l'énergie.

Concrètement, la Commission propose la création d'un Comité ministériel pour la maîtrise de l'énergie, dirigé par la ministre des Ressources naturelles et soutenu par un Secrétariat pour la maîtrise de l'énergie relevant du ministère du Conseil exécutif, sous l'autorité de la première ministre. Ces deux entités veilleraient à la cohérence des orientations économiques associées aux activités de production et de consommation d'énergie tout en respectant les principes de développement durable et les objectifs de réduction des émissions de GES.

Recommandation n°6

La Fondation David Suzuki recommande que toutes les planifications, les grands projets et les grandes orientations de l'État soient élaborés en fonction des principes de la LDD.