

Assemblée Nationale du Québec
Commission des transports et de l'environnement

CTE – 020M
C.P. – Développement
durable révisée
2015-2020

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

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE

Pour une action gouvernementale cohérente

Mémoire

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique
(AQLPA)
Stratégies Énergétiques (S.É.)

Préparé par :

M^e Dominique Neuman, LL.B.
M. Alain Brunel
M. André Bélisle

Le 28 janvier 2015

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (AQLPA)

Fondée en 1982, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) est l'un des plus anciens groupes environnementaux du Québec. L'organisation est donc forte de plus de 30 ans d'engagement visant à protéger et à améliorer la qualité de l'air.

L'AQLPA a pour objet de favoriser et promouvoir des actions, des aménagements et des idées conformes au principe du développement durable. Elle vise notamment à regrouper les associations environnementales et para-environnementales afin de lutter contre les pollutions atmosphériques, leurs sources et leurs conséquences.

L'AQLPA a développé au Québec des approches innovatrices dans l'atteinte d'objectifs environnementaux par des instruments incitatifs, fondés sur le partenariat avec les gouvernements, les organisations d'intérêt socio-environnemental et les entreprises (Projet *Un air d'avenir* favorisant l'inspection, l'entretien et l'efficacité énergétique des véhicules routiers au Québec). Les programmes *Faites de l'air!* et *Changez d'air!*, initiés et gérés par l'AQLPA, sont d'autres exemples éloquentes de tels partenariats. Avec un réseau de plus de 1000 partenaires privés et publics, plus de 50 000 vieux véhicules ont été recyclés depuis 2009 et près de 5 000 vieux appareils de chauffage au bois ont été retirés ou remplacés entre septembre 2012 et aout 2013, résultant en de significatives réductions en pollution atmosphérique au Québec.

L'AQLPA est également intervenue sur plusieurs projets énergétiques devant divers forums pour renforcer les instruments réglementaires et de planification afin de favoriser une stratégie de gestion à long terme des choix énergétiques incluant le développement de sources d'énergie moins polluantes, la conservation et l'efficacité énergétique. L'AQLPA a notamment réalisé des interventions relatives à l'*Accord Canada-États-Unis* sur la pollution transfrontalière et d'autres accords internationaux relatifs à la qualité de l'atmosphère. L'AQLPA a pris part aux consultations publiques ayant mené aux diverses politiques énergétiques du Québec et aux stratégies de développement durable du Québec. Elle participe régulièrement aux audiences de la *Régie de l'énergie*, du *BAPE* et à d'autres audiences environnementales ou parlementaires relatives à des projets énergétiques et environnementaux.

L'AQLPA est également membre du *Réseau action climat Canada*. Elle a fait partie de groupes de travail dans le cadre du *Mécanisme québécois de concertation sur les changements climatiques* et a participé activement à la Conférence des Nations Unies sur le climat à Montréal en 2005, entre autres, en co-organisant le *Rendez-vous citoyen Kyoto*, un projet impliquant une vingtaine d'organisations environnementales du Québec et consistant en la réalisation d'une quinzaine d'activités de sensibilisation et d'éducation de la population sur les changements climatiques. Elle a été récipiendaire de plusieurs prix prestigieux dans le domaine de l'environnement.

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

Stratégies Énergétiques (S.É.) est un organisme environnemental sans but lucratif incorporé suivant la partie III de la *Loi sur les compagnies* et actif depuis 1998.

Elle s'est dotée pour mission de promouvoir les objectifs du développement durable dans les domaines de l'énergie, de la gestion des ressources, de l'aménagement du territoire et des transports, en favorisant une planification stratégique harmonisant les considérations environnementales, énergétiques, sociales et économiques, d'une manière équitable entre les générations et entre les nations. Cette mission est accomplie au moyen d'interventions publiques, de recherches et de communications.

Stratégies Énergétiques (S.É.) vise à développer des outils d'analyse stratégique intégrant l'ensemble des filières de production énergétique desservant le marché, les perspectives de recherche-développement, les profils de consommation interne et les échanges nord-américains, suivant les principes du développement durable exprimés par le *Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Rapport Brundtland)* de 1987, "Notre avenir à tous". Dans cette perspective, *Stratégies Énergétiques (S.É.)* examine les possibilités offertes non seulement par les instruments réglementaires, mais également par des instruments économiques (tarifs, redevances, écotaxes, permis échangeables d'émissions ou crédits de réduction, réforme fiscale, etc.).

Stratégies Énergétiques (S.É.) était membre de la *Table sur l'électricité* mise en place par les gouvernements fédéral et provinciaux dans le cadre du *Processus national sur les changements climatiques*. Elle a également été invitée par le *ministère de l'Environnement du Québec* dans le cadre des démarches ayant abouti à la mise en place d'un *Mécanisme québécois de concertation sur les changements climatiques*. *Stratégies Énergétiques* a par la suite été invitée à assister la présidence du *Groupe de travail sur la production, le transport et la distribution de l'énergie* institué dans le cadre de ce *Mécanisme*.

Stratégies Énergétiques (S.É.) participe régulièrement aux audiences de la *Régie de l'énergie*, du *BAPE* et à d'autres audiences environnementales relatives à des projets d'efficacité énergétique ainsi que de production, de transport et de distribution énergétique. Elle a également pris part à plusieurs reprises à des travaux de *Commissions* de l'*Assemblée nationale du Québec* et aux consultations publiques sur les diverses politiques énergétiques et stratégies de développement durable du Québec.

PRÉSENTATION ET REMERCIEMENTS

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* désirent remercier M^e Dominique Neuman, conseiller juridique et consultant en politiques gouvernementales pour *Stratégies Énergétiques (S.É.)*, Monsieur Alain Brunel, directeur climat-énergie de l'AQLPA ainsi que Monsieur André Bélisle, président de l'AQLPA, pour leur précieuse collaboration.

Toute communication relative du présent mémoire peut être adressée aux coordonnées suivantes :

M^e Dominique Neuman, LL.B.
Conseiller juridique et
consultant en politiques gouvernementales
Stratégies Énergétiques (S.É.)
1535, rue Sherbrooke Ouest
Rez-de-chaussée, Local Kwavnick
Montréal (QC)
H3G 1L7
Téléphone : 514 849 4007
energie@mink.net

M. André Bélisle
président
Association québécoise de lutte contre la
pollution atmosphérique (AQLPA)
484, route 277
Saint-Léon-de-Standon (QC)
G0R 4L0
Téléphone : 418 642 1322
andre.belisle@aqlpa.com

M. Alain Brunel
Directeur climat-énergie
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
484, route 277
Saint-Léon-de-Standon (QC)
G0R 4L0
Téléphone : 418 642 1322
alain.brunel@aqlpa.com

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION NO. 1 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier la nécessité pour le gouvernement du Québec et le MDDELCC de corriger le manque actuel de prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision des **actions structurantes de l'État (lois, règlements, programmes et politiques)** et de s'assurer que les cadres décisionnels soient bien adaptés à cette prise en compte.

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier que le MDDELCC devrait exercer, au sein de l'État québécois, un **rôle de leadership** auprès des autres ministères et organismes dans cette prise en compte.

RECOMMANDATION NO. 2 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier que **l'allègement de l'État, la révision de la fiscalité et la révision des programmes** doivent s'effectuer en tenant compte de manière intégrée de l'ensemble des principes de développement durable (incluant mais non exclusivement l'équité intergénérationnelle). Ici encore, le MDDELCC devrait exercer, au sein de l'État québécois, un **rôle de leadership** auprès des autres ministères et organismes.

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier, inversement, que la mise en oeuvre de la *Loi sur le développement durable*, de la *Stratégie de développement durable* et des *Plans de développement durable* doit inclure tous les principes de développement durable de façon intégrée, incluant celui de **l'équité intergénérationnelle qui se traduit notamment au niveau du budget de l'État**. L'« objectif 17 - Transmettre aux générations futures des finances publiques en santé » de la *Stratégie de développement durable 2005-2013* doit donc être rétabli dans le *Stratégie 2015-2020* au même titre que les autres objectifs exprimant les autres principes de développement durable.

Les arbitrages décisionnels doivent tenir compte, de façon intégrée, de tous les principes du développement durable.

RECOMMANDATION NO. 3 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier qu'une évaluation de conformité aux principes du développement durable et à la *Stratégie gouvernementale de développement durable* devrait aussi être appliquée à l'adhésion éventuelle du Québec à des traités commerciaux internationaux accordant à des États ou, selon le cas, des investisseurs étrangers le droit de contester devant des arbitres commerciaux une loi, un règlement, un programme, une politique ou toute autre action gouvernementale au motif de restriction induite de la liberté commerciale.

RECOMMANDATION NO. 4 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier que la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* devrait exiger et insister davantage pour **que tous les ministères et organismes (MO) se conforment spécifiquement au principe de « participation et d'engagement »** dans leurs *Plans de développement durable* en indiquant comment ils le font ou entendent le faire.

Cette implication fait partie de l'enjeu fondamental d'« engagement » qui est écrit dans le cadre de référence de la mise œuvre du *Projet de Stratégie 2015-2020* à son chapitre 3 (qui est lui-même un des 16 principes de *développement durable* dans l'article 6 de la *Loi*).

RECOMMANDATION NO. 5 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier que les groupes de la société civile qui répondent à ce principe d'engagement du MDDELCC et de tous les ministères et organismes gouvernementaux (MO) devraient recevoir un **financement adéquat leur permettant de remplir leur rôle plus efficacement (rôle de chien de garde et de lanceurs d'alerte, rôles de partenaires, de recherche et de livreurs de certains services)**.

Cela permettrait de compenser quelque peu les insuffisances de budgets du MDDELCC, mais aussi les autres lacunes organisationnelles tant du MDDELCC que de tous les ministères et organismes gouvernementaux (MO) quant à leurs propres *Plans de développement durable*.

RECOMMANDATION NO. 6 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier que **le MDDELCC devrait exercer un rôle et un leadership plus importants** auprès de l'ensemble des autres ministères et organismes du gouvernement du Québec, afin d'**accroître le soutien qu'il leur** fournit pour la mise en œuvre, chez chacun d'eux, de la *Loi sur le développement durable*, de la *Stratégie gouvernementale* et des plans individuels de développement durable. Manifestement, les ministères et organismes ont besoin, à ce stade d'un appui concret de la part du MDDELCC, en temps réel, aux fins de cette mise en œuvre.

Des **suivis réguliers** devraient être effectués par le MDDELCC afin de s'assurer que les lacunes de gestion de la mise en œuvre constatées (difficultés de comprendre et mettre en œuvre la stratégie, changements de personnel et perte de mémoire collective, etc.) soient rapidement corrigées et de façon permanente par tous les ministères et organismes assujettis.

Ceci requiert aussi **que le MDDELCC dispose de ressources et budgets suffisants à ces fins.**

RECOMMANDATION NO. 7 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de demander au gouvernement du Québec de **maintenir les classements, formulations et catégorisations des « enjeux », « orientations » et « objectifs » qui se trouvaient déjà dans la Stratégie 2005-2013** et auxquels les 119 ministères et organismes sujets à la *Loi sur le développement durable* et leurs milliers d'employés ont déjà eu à s'adapter avec difficulté.

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de constater que innombrables reclassements, reformulations et recatégorisations des « enjeux », « orientations » et « objectifs » proposés au *Projet de stratégie 2015-2020* ne changent manifestement pas grand-chose au contenu réel global, devenant simplement une source inutile de désorganisation plutôt que d'aide aux ministères et organismes visés, qui auraient alors à tout réécrire, repartir à zéro et refaire de nouveaux *Plans de développement durable* selon les nouveaux classements proposés des « enjeux », « orientations » et « objectifs ».

RECOMMANDATION NO. 8 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de souligner que le *Projet de Stratégie 2015-2020* omet presque complètement d'**intégrer le contenu des Plans et politiques déjà existants du gouvernement du Québec** sur des questions importantes pour le développement durable, tel que le **Plan d'action sur les changements climatiques, la Politique énergétique, les Plans d'efficacité énergétique, les politiques de mobilité durable, d'aménagement du territoire, etc.** En de nombreux endroits, le *Projet de Stratégie 2015-2020* semble en effet reprendre la réflexion à zéro sur ces nombreuses questions, se contentant d'énoncés vagues, alors qu'au contraire il aurait dû intégrer les réflexions et constats précis déjà débattus et adoptés par le gouvernement dans ces Plans et politiques déjà existants, les objectifs qui y sont fixés et les engagements gouvernementaux.

Le *Projet de Stratégie 2015-2020* supprime même la mention (que l'on trouvait à la *Stratégie 2005-2013*) du **rôle essentiel joué par la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ)** dans la mise en oeuvre de plusieurs aspects du développement durable. Cette suppression est d'autant plus surprenante que certaines municipalités expriment actuellement le souhait de supprimer cette importante entité, qui mériterait au contraire d'être protégée.

Le *Projet de Stratégie 2015-2020* semble ainsi déconnecté de ces nombreux Plans, politiques et actions actuels de l'État.

Pourtant, **tous ces éléments devraient être clairement reproduits dans le *Projet de Stratégie 2015-2020*** car ils contribuent au développement durable et que **tous les ministères et organismes sujets à la *Loi sur le développement durable* devraient aussi les intégrer à leurs propres *Plans de développement durable*** chaque fois que cela leur est applicable.

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉAMBULE : LE RÔLE DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT.....	1
2 - POURQUOI UNE STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?	3
3 - LES TROIS LACUNES MAJEURES DU PROJET DE STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE	7
4 - LACUNE NO. 1 : L'OUBLI DES « ACTIONS STRUCTURANTES » (POLITIQUES ET PROGRAMMES, LOIS ET RÉGLEMENTS).....	9
5 - LACUNE NO. 2 : L'INSUFFISANCE DU SOUTIEN AUX ORGANISMES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE.....	13
6 - LACUNE NO. 3 : UNE CONFUSION ADMINISTRATIVE. UN RÔLE ET LE LEADERSHIP INSUFFISANTS DU MDDELCC.....	19
7 - CONCLUSION	33

1

PRÉAMBULE : LE RÔLE DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

1 - La *Commission des transports et de l'environnement (CTE)* de l'*Assemblée Nationale du Québec* tient, en janvier et février 2015, des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020*.

2 - Le document dont la *Commission* est saisie constitue donc un *Projet* et non la *Stratégie gouvernementale* elle-même.

3 - A la suite de ses consultations particulières et auditions publiques, nous comprenons que la *Commission* rédigera un rapport de commentaires et de recommandations au gouvernement du Québec sur ce *Projet de Stratégie*.

4 - Ce n'est donc qu'après avoir pris connaissance de ce rapport de la *Commission* que le gouvernement publiera la version définitive de sa *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, laquelle pourrait éventuellement s'avérer différente du projet actuellement examiné.

5 - C'est dans cette perspective que le présent mémoire est soumis à la *Commission* par l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)*.

Le présent mémoire comporte des commentaires et recommandations sur le *Projet de Stratégie 2015-2020* que nous invitons respectueusement la *Commission* à faire siens, en les intégrant à son rapport sur le *Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020*, qui sera rédigé à l'issue des actuelles consultations particulières et auditions publiques.

2

POURQUOI UNE STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

6 - Pour l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.), il est important de bien comprendre que la *Loi sur le développement durable* et la *Stratégie gouvernementale québécoise de développement durable* ne visent pas seulement l'Etat québécois.

Elles visent à réaliser **un virage dans la société** :

Loi sur le développement durable, art. 1

*Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à **réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable**, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention [...] ¹*

¹ *Loi sur le développement durable*, R.L.R.Q., c. D-8.1.1, a. 1. Souligné en caractère gras par nous.

7 - La *Stratégie gouvernementale québécoise de développement durable 2008-2013* (prolongée jusqu'en 2014) s'intitulait fort justement « *Un projet de société pour le Québec* ».

La *Stratégie 2008-2013*, tout comme le *Projet de Stratégie 2015-2020* prévoient :

Stratégie gouvernementale québécoise de développement durable 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2014)

*Le présent document s'inscrit dans les engagements du gouvernement à réaliser une démarche de développement durable visant une intégration des préoccupations environnementales, sociales et économiques dans une perspective d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle. Si l'administration publique y est interpellée au premier chef, la Stratégie gouvernementale de développement durable (ci-après appelée « stratégie ») **visé explicitement toute la société québécoise.**²*

Projet de Stratégie gouvernementale québécoise de développement durable révisée 2015-2020

*Ainsi, en plus d'instaurer graduellement un nouveau cadre de gestion dans l'administration publique, tel qu'il est prévu par la LDD, la Stratégie 2015-2020 **concourt à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable dans les activités gouvernementales.***

*Les orientations et les objectifs ont été établis **en considérant les grands enjeux du développement durable de la société québécoise**, les orientations du gouvernement du Québec pouvant y être associées, le contexte actuel gouvernemental et les diverses perspectives de développement dans l'administration publique.*³

² **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *Un projet de société pour le Québec. Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, Québec, Décembre 2007 (v.r. janvier 2013), http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strat_gouv.pdf (adoptée par : **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Décret 1080-2007, le 5 décembre 2007, (2007) 139 G.O. II, 5922 et prenant effet le 1^{er} janvier 2008). Prolongée jusqu'au 31 décembre 2014 par : **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Décret 136-2012, le 29 février 2012, (2012) 144 G.O. II, 1295. Modifiée (objectif culturel) par : **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Décret 763-2012, 4 juillet 2012, le 4 juillet 2012, (2012) 144 G.O. II, 3990. Page 9. Souligné en caractère gras par nous.

³ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020*, 4 décembre 2014, http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/. Page 6. Souligné en caractère gras par nous.

8 - Tant la *Stratégie 2008-2013* que le *Projet de Stratégie 2015-2020* énoncent se fonder sur une vision de **transformation de la société**.

Selon la *Stratégie 2008-2013* et le *Projet de Stratégie 2015-2020*, **l'État doit exercer un leadership dans cette transformation** :

3.1 Vision

*Selon l'article 2 de la Loi sur le développement durable, « 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 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 ».*

Cette définition du développement durable se traduit dans la vision suivante de la démarche gouvernementale de développement durable qui s'applique également à la *Stratégie 2015-2020* :

*« **Une société** où la qualité de vie du citoyen est et demeurera une réalité. **Une société** responsable, innovatrice et capable d'excellence dans toutes ses réalisations. **Une société** misant sur l'harmonie entre le dynamisme économique, la qualité de l'environnement, l'équité sociale et la vitalité culturelle. **Une société** inspirée dans **un État dont le leadership** d'animation et d'action la mobilise vers l'atteinte de cette vision ». ⁴*

⁴ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *Un projet de société pour le Québec. Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, Québec, Décembre 2007 (v.r. janvier 2013), http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strat_gouv.pdf (adoptée par : **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Décret 1080-2007, le 5 décembre 2007, (2007) 139 G.O. II, 5922 et prenant effet le 1^{er} janvier 2008). Prolongée jusqu'au 31 décembre 2014 par : **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Décret 136-2012, le 29 février 2012, (2012) 144 G.O. II, 1295. Modifiée (objectif culturel) par : **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Décret 763-2012, 4 juillet 2012, le 4 juillet 2012, (2012) 144 G.O. II, 3990. Page 18. Souligné en caractère gras par nous.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020*, 4 décembre 2014, http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/. Page 17. Souligné en caractère gras par nous.

3

LES TROIS LACUNES MAJEURES DU PROJET DE STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE

9 - Tel que décrit aux chapitres qui suivent du présent mémoire, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* identifient trois grandes lacunes majeures dans la *Stratégie gouvernementale québécoise de développement durable 2008-2013* telle que menée, lacunes que le *Projet de Stratégie 2015-2020* continue de comporter regrettablement:

- L'oubli des « *actions structurantes* » (politiques et programmes, lois et règlements) (chapitre 4).
- L'insuffisance du soutien aux organismes de la société civile (chapitre 5).
- Une confusion administrative et un rôle et un leadership insuffisants de la part du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) (chapitre 6).

10 - Chacune de ces lacunes est examinée ci-après aux chapitres indiqués.

4

LACUNE NO. 1 : L'OUBLI DES « ACTIONS STRUCTURANTES » (POLITIQUES ET PROGRAMMES, LOIS ET RÈGLEMENTS)

11 - L'article 1 de la *Loi sur le développement durable* indique viser « *tous les niveaux* » et « *toutes les sphères d'intervention* » de l'État québécois, y compris « *les politiques, les programmes* ».

12 - Le *Commissaire au développement durable* du Bureau du *Vérificateur général du Québec* confirme que, « *pour respecter l'esprit de la loi, il est nécessaire de prendre en compte les 16 principes de développement durable dans les processus d'élaboration ou de révision des **actions gouvernementales structurantes**. Une action structurante est une action dont les effets sont majeurs. Pensons par exemple aux **lois**, aux **règlements**, aux **programmes** ou aux **politiques**.* »⁵

13 - Nous sommes très fortement en accord avec cette interprétation. Nous rappelons que, suivant les traités de libre-échange internationaux auxquels le Canada et le Québec adhèrent (Organisation mondiale du commerce, ALÉNA, Projet d'accord Canada-Europe, Accord pacifique, etc.), des États ou, selon le cas, des investisseurs étrangers peuvent déjà regrettamment contester devant des arbitres commerciaux toute loi, règlement, programme ou politique qui, selon eux, brimerait indûment la liberté commerciale.

Si le Canada et le Québec sont ainsi engagés à limiter leur capacité de décision législative ou exécutive en fonction des principes du libre commerce, il nous semble que la moindre des choses consisterait à s'assurer que ces mêmes lois, règlements, programmes ou politiques soient également pré-évalués, au sein du gouvernement, quant à leur prise en compte des principes du développement durable, de la *Loi sur le développement durable* et de la *Stratégie de développement durable* que le gouvernement qualifie de fondamentaux.

⁵ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE**, Rapport pour l'année 2014-2015, Rapport du commissaire au développement durable Printemps 2014, Chapitre 2 - Application de la Loi sur le développement durable : 2013, Québec, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2014-2015-CDD/fr_Rapport2014-2015-CDD-Chap02.pdf, page 13.

14 - Or, selon le *Commissaire au développement durable*, après vérification :

*Aucune des entités vérifiées n'a réellement intégré la prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de ses **actions structurantes**.*⁶

15 - Il nous apparaît fondamental, pour 2015-2020, de corriger le manque de prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes (lois, règlements, programmes et politiques) et de nous assurer que les cadres décisionnels soient adaptés à cette prise en compte. Le MDDELCC devrait selon nous exercer, au sein de l'État québécois, un rôle de leadership auprès des autres ministères et organismes dans cette prise en compte.

16 - Depuis, le gouvernement du Québec a même entrepris une vaste action d'allègement de l'État pour des motifs d'élimination du déficit et de réduction de la dette (dans une perspective d'équité intergénérationnelle), ayant constitué deux commissions consultatives, l'une sur la révision de la fiscalité et l'autre sur la révision des programmes.

Or ces exercices apparaissent s'effectuer de manière déconnectée des principes du développement durable, de la *Loi sur le développement durable* et de la *Stratégie de développement durable* et des *Plans de développement durable* qui en découlent.

Le gouvernement du Québec a même erronément supprimé de son *Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020* l'« objectif 17 - Transmettre aux générations futures des finances publiques en santé » de la *Stratégie 2005-2013*, comme si l'assainissement des finances publiques et la stratégie de développement durable devaient se mettre en œuvre indépendamment l'un de l'autre.

Nous croyons au contraire que l'allègement de l'État, la révision de la fiscalité et la révision des programmes doivent s'effectuer en tenant compte de manière intégrée de l'ensemble des principes de développement durable (incluant mais non exclusivement l'équité intergénérationnelle) et, inversement, que la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*, de la *Stratégie de développement durable* et des *Plans de développement durable* doit inclure tous les principes de développement durable de façon intégrée, incluant celui de l'équité intergénérationnelle qui se traduit notamment au niveau du budget de l'État.

⁶ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE**, Rapport pour l'année 2014-2015, Rapport du commissaire au développement durable Printemps 2014, Chapitre 2 - Application de la Loi sur le développement durable : 2013, Québec, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2014-2015-CDD/fr_Rapport2014-2015-CDD-Chap02.pdf , page 3.

Les arbitrages décisionnels doivent tenir compte, de façon intégrée, de tous les principes du développement durable.

17 - Une évaluation de conformité aux principes du développement durable et à la stratégie gouvernementale de développement durable devrait aussi être appliquée à l'adhésion éventuelle du Québec à des traités commerciaux internationaux accordant à des États ou, selon le cas, des investisseurs étrangers le droit de contester devant des arbitres commerciaux une loi, un règlement, un programme, une politique ou toute autre action gouvernementale au motif de restriction induite de la liberté commerciale.

RECOMMANDATION NO. 1 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier la nécessité pour le gouvernement du Québec et le MDDELCC de corriger le manque actuel de prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision des **actions structurantes de l'État (lois, règlements, programmes et politiques)** et de s'assurer que les cadres décisionnels soient bien adaptés à cette prise en compte.

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier que le MDDELCC devrait exercer, au sein de l'État québécois, un **rôle de leadership** auprès des autres ministères et organismes dans cette prise en compte.

RECOMMANDATION NO. 2 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier que **l'allègement de l'État, la révision de la fiscalité et la révision des programmes** doivent s'effectuer en tenant compte de manière intégrée de l'ensemble des principes de développement durable (incluant mais non exclusivement l'équité intergénérationnelle). Ici encore, le MDDELCC devrait exercer, au sein de l'État québécois, un **rôle de leadership** auprès des autres ministères et organismes.

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier, inversement, que la mise en oeuvre de la *Loi sur le développement durable*, de la *Stratégie de développement durable* et des *Plans de développement durable* doit inclure tous les principes de développement durable de façon intégrée, incluant celui de **l'équité intergénérationnelle qui se traduit notamment au niveau du budget de l'État**. L' « objectif 17 - Transmettre aux générations futures des finances publiques en santé » de la *Stratégie de développement durable 2005-2013* doit donc être rétabli dans la *Stratégie 2015-2020* au même titre que les autres objectifs exprimant les autres principes de développement durable.

Les arbitrages décisionnels doivent tenir compte, de façon intégrée, de tous les principes du développement durable.

RECOMMANDATION NO. 3 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier qu'une évaluation de conformité aux principes du développement durable et à la *Stratégie gouvernementale de développement durable* devrait aussi être appliquée à l'adhésion éventuelle du Québec à des traités commerciaux internationaux accordant à des États ou, selon le cas, des investisseurs étrangers le droit de contester devant des arbitres commerciaux une loi, un règlement, un programme, une politique ou toute autre action gouvernementale au motif de restriction induite de la liberté commerciale.

5

LACUNE NO. 2 : L'INSUFFISANCE DU SOUTIEN AUX ORGANISMES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

18 - L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) constatent que la *Loi sur le développement durable* du Québec (RLRQ c. D-8.1.1) s'appuie sur une définition du développement durable pour le Québec qui met l'accent sur « *la pérennité des actions* » et le « *caractère indissociable* » des trois dimensions du développement durable que sont l'environnement, le social et l'économie.

19 - Cette loi détermine 16 principes qui unissent ces trois dimensions du développement durable et sur lesquels les ministères et organismes gouvernementaux (MO) doivent s'appuyer « *pour la réalisation de leur mandat à caractère structurant* ». Le *Projet de Stratégie 2015-2020* stipule que ces 16 principes sont au cœur du changement recherché par la démarche gouvernementale de développement durable. Pour mémoire, ces 16 principes sont listés plus loin.

20 - Nous voulons attirer ici l'attention sur les principes de « *participation et engagement* » et d'« *accès au savoir* » qui sont définis ainsi à l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* :

- **Participation et engagement**

La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.

- **Accès au savoir**

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 du public à la mise en œuvre du développement durable.

21 - Ces deux principes sont essentiels et complémentaires : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes sont nécessaires pour assurer « *la durabilité d'une vision concertée* » – et donc peut-on déduire pour assurer un véritable développement durable. L'éducation et l'accès à l'information « *améliore la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable* », donc conditionnent largement le succès de celles-ci.

22 - Construire des décisions de haute fiabilité

Il est intéressant de noter que ces principes de la *Loi sur le développement durable* et d'autres, comme les principes de subsidiarité, de prévention et de précaution, s'apparentent aux processus de décision recommandés pour bâtir des organisations à haute fiabilité au sein d'univers à hauts risques notamment comme l'aéronautique ou le nucléaire.⁷

23 - Les règles de la fiabilité qui permettent d'éviter des erreurs très coûteuses dans ces univers à hauts risques ont été identifiées et analysées. Elles supposent :

- ❑ de s'appuyer sur une « *hiérarchie restreinte impliquée* » où l'autorité est déléguée à ceux qui sont en prise directe avec les opérations et qui ont le savoir pour agir - soit le principe de subsidiarité et d'accès au savoir;
- ❑ de la « *collégialité* », c'est-à-dire décider collectivement en consultant ceux qui sont au plus près des opérations ou du terrain – principe de subsidiarité mais aussi principe de participation et d'engagement;
- ❑ l'élaboration d'un « *processus fort de contestation constructive d'un projet de décision* » - principe d'accès au savoir, de prévention, et encore de participation et d'engagement;
- ❑ l'interaction généralisée et le fait que « *l'information doit circuler de façon fluide et intense de haut en bas et de bas en haut* » – illustre également les principes d'accès au savoir et de participation et d'engagement.

24 - La popularité et la réputation du *Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE)* peuvent notamment s'expliquer parce que son fonctionnement s'appuie largement sur ces principes largement reconnus, qui fonde des décisions gouvernementales mieux éclairées et où la population se sent respectée à la fois dans ses savoirs et ses intérêts communs.

⁷ Voir la recension d'Alain Brunel sur l'ouvrage de Christian Morel *Les décisions absurdes, comment les éviter*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.technologie.fr/blog/actus/comment-eviter-les-decisions-absurdes/> .

25 - Mais une des principales difficultés d'application de ces principes de développement durable a trait au fait que les parties prenantes aux dimensions environnementale, sociale et économique se trouvent dans un rapport de force déséquilibré.

Les groupes environnementaux, tout comme le *Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC)*, malgré l'importance de leur action dans la mise en œuvre d'un développement durable sont sous-financés et peinent à jouer leur rôle de chien de garde en matière de protection de l'environnement. Même s'ils ne peuvent suppléer aux lacunes de l'État, le rôle des groupes est crucial quand le *Ministère* lui-même ne dispose pas des moyens nécessaires à sa mission et qu'on lui demande d'assumer toujours plus de responsabilités. Si l'assainissement des finances publiques est souhaitable, les coupures budgétaires à l'aveugle, réalisées avec un objectif strictement comptable, risquent fort d'entraîner des effets pervers coûteux en affaiblissant les contre-pouvoirs indispensables à la mise en lumière des contradictions et incohérences inévitables d'une action publique souvent tiraillée entre des intérêts difficilement conciliables.

26 Pour une vision réaliste de l'action de l'État

La vision de l'action de l'État qui se dégage du *Projet de Stratégie de développement durable 2015-2020* relève d'un fonctionnalisme quelque peu idéaliste : les ressources requises sont toujours disponibles pour effectuer les tâches attendues. Les acteurs appliquent les politiques avec cohérence tel qu'attendu dans chacune d'entre elles. Il n'y a pas de contradictions entre elles, la main droite ne défait pas ce que la main gauche a fait. Il n'y a pas par exemple de rapports d'influence et de force qui poussent généralement les acteurs gouvernementaux à tenir compte davantage de la dimension économique que des dimensions sociale et environnementale.

27 Mais dans le monde réel, la tendance existe chez des acteurs économiques et politiques de vouloir soustraire plusieurs projets importants à l'examen des audiences publiques en environnement, en prenant appui sur des raisons contestables afin d'obtenir des gains économiques plus rapides à court terme.

Des conflits peuvent survenir également entre les ministères et organismes de l'État quant à l'assujettissement de projets à des exigences de développement durable.

28 Dans le monde réel également, plusieurs indicateurs environnementaux montrent que la situation environnementale ne s'améliore pas vraiment, ou se dégrade, presque 25 ans après le sommet de la Terre Rio de 1992. L'exemple des émissions de gaz à effet de serre (GES) est patent. Tous les partis politiques assument l'objectif de réduire les émissions, mais

sans mettre de l'avant les engagements en mesure d'atteindre l'objectif, et surtout sans avoir véritablement intégré que cela signifiait de devoir renoncer à terme aux énergies fossiles.

29 Résultat : certains affirment assumer l'objectif de réduire les GES tout en se prononçant en faveur de l'exploitation pétrolière sur Anticosti ou en faveur de la construction de l'oléoduc Énergie est qui permettrait, si le Québec accepte, l'exportation de 400 millions de barils de pétrole bitumineux par année. Dans le monde réel, la dimension économique est toujours la première et la plus considérée, même si tel ou tel projet fait manifestement fi des principes de la *Loi sur le développement durable*.

30 Les groupes environnementaux et sociaux sont les chiens de garde de la dimension environnementale et sociale du développement durable. Dans la perspective d'une organisation à haute fiabilité œuvrant dans un univers à risques, ils jouent le rôle fondamental des lanceurs d'alerte et de porteurs de la contestation constructive qui s'efforcent de prévenir pour éviter d'avoir à guérir. La dimension économique de leur rôle est à l'évidence sous-estimée sinon ignorée. Les incohérences ou les erreurs portées par des décisions gouvernementales ont toujours un coût pour la société. Ceux qui participent à les éviter ou les réduire apportent une valeur ajoutée mésestimée à la société.

RECOMMANDATION NO. 4 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier que la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* devrait exiger et insister davantage pour **que tous les ministères et organismes (MO) se conforment spécifiquement au principe de « participation et d'engagement »** dans leurs *Plans de développement durable* en indiquant comment ils le font ou entendent le faire.

Cette implication fait partie de l'enjeu fondamental d'« engagement » qui est écrit dans le cadre de référence de la mise œuvre du *Projet de Stratégie 2015-2020* à son chapitre 3 (qui est lui-même un des 16 principes de *développement durable* dans l'article 6 de la *Loi*).

RECOMMANDATION NO. 5 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier que les groupes de la société civile qui répondent à ce principe d'engagement du MDDELCC et de tous les ministères et organismes gouvernementaux (MO) devraient recevoir un **financement adéquat leur permettant de remplir leur rôle plus efficacement (rôle de chien de garde et de lanceur d'alerte, rôle de partenaires, de recherche et de livreurs de certains services)**.

Cela permettrait de compenser quelque peu les insuffisances de budgets du MDDELCC, mais aussi les autres lacunes organisationnelles tant du MDELCC que de tous les ministères et organismes gouvernementaux (MO) quant à leurs propres *Plans de développement durable*.

6

LACUNE NO. 3 : UNE CONFUSION ADMINISTRATIVE. UN RÔLE ET LE LEADERSHIP INSUFFISANTS DU MDDELCC

31 Dans son rapport du printemps 2014, le *Commissaire au développement durable* du Bureau du Vérificateur général du Québec a voulu « vérifier si les entités étaient allées au-delà de l'aspect administratif de la démarche et avaient réellement intégré le développement durable dans leurs pratiques de gestion ». ⁸

32 Son constat est négatif quant aux quatre entités qu'il a vérifiées aléatoirement. Il existe encore de grandes lacunes organisationnelles :

Plus de sept ans après l'adoption de la loi, aucune des entités vérifiées n'a suffisamment adapté ses pratiques de gestion afin d'intégrer la recherche d'un développement durable dans ses activités. À l'instar de ce qui a été effectué pour mettre en place la gestion par résultats dans les entités, l'implantation du développement durable doit mener à son intégration dans les réflexions et les décisions de la haute direction.

*L'attribution formelle de responsabilités en matière de développement durable est déficiente. [...]*⁹

⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, Rapport pour l'année 2014-2015, Rapport du commissaire au développement durable Printemps 2014, Chapitre 2 - Application de la Loi sur le développement durable : 2013, Québec, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2014-2015-CDD/fr_Rapport2014-2015-CDD-Chap02.pdf , page 6.

⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, Rapport pour l'année 2014-2015, Rapport du commissaire au développement durable Printemps 2014, Chapitre 2 - Application de la Loi sur le développement durable : 2013, Québec, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2014-2015-CDD/fr_Rapport2014-2015-CDD-Chap02.pdf , page 3.

9 Les observations que nous avons effectuées lors des diverses vérifications réalisées depuis 2006 ont soulevé **plusieurs interrogations quant à l'intégration concrète du développement durable dans les activités des entités assujetties.**

13 Nous avons aussi observé un **manque de documentation** relative à la démarche de développement durable. Cette situation, parfois combinée à des **changements fréquents de personnes** participant activement à la démarche, entraîne des risques importants pour les entités quant au maintien de l'expertise, à la cohérence des actions de même qu'à la pérennité de leur démarche.

55 Les analyses effectuées à chacune de ces étapes [N.D.L.T. : du processus de mise en œuvre dans un ministère ou organisme] doivent être **documentées** pour que **l'entité conserve sa mémoire organisationnelle**, développe son expertise au fil du temps et assure la transparence de ses processus décisionnels.

63 Force est de constater que, plus de sept ans après l'adoption de la loi, **les entités vérifiées sont toujours à l'étape de l'expérimentation** des pratiques rattachées à la prise en compte des principes de développement durable.

64 **La lenteur des entités** à concrétiser la prise en compte des principes de développement durable, les **occasions manquées** à ce chapitre de même que les lacunes à l'égard de la prise en compte démontrent qu'il reste un travail important à faire pour que les entités vérifiées intègrent la recherche d'un développement durable dans la réalisation de leur mission respective.

78 Aucune des quatre entités vérifiées n'a mené de travaux de **vérification interne au sujet de sa démarche de développement durable**. Pourtant, la fonction de vérification interne est un rouage important pour l'évaluation des processus dans les secteurs sensibles ou comportant des enjeux stratégiques pour les organisations gouvernementales.

79 **L'absence d'un diagnostic complet et structuré en début de démarche** et, par ricochet, l'absence de détermination d'une trajectoire à suivre peuvent expliquer certaines des lacunes relevées sur le plan du suivi.¹⁰

¹⁰

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, Rapport pour l'année 2014-2015, Rapport du commissaire au développement durable Printemps 2014, Chapitre 2 - Application de la Loi sur le développement durable : 2013, Québec, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2014-2015-CDD/fr_Rapport2014-2015-CDD-Chap02.pdf .

33 Devant ces lacunes organisationnelles constatées, il nous semble que le *Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC)* devrait exercer un rôle et un leadership plus importants auprès de l'ensemble des autres ministères et organismes du gouvernement du Québec, afin d'**accroître le soutien qu'il leur** fournit pour la mise en œuvre, chez chacun d'eux, de la Loi sur le développement durable, de la Stratégie gouvernementale et des plans individuels de développement durable.

Manifestement, les ministères et organismes ont besoin, à ce stade d'un appui concret de la part du MDDELCC, en temps réel, aux fins de cette mise en œuvre.

Des **suivis réguliers** devraient être effectués par le MDDELCC afin de s'assurer que les lacunes de gestion de la mise en œuvre constatées (difficultés de comprendre et mettre en œuvre la stratégie, changements de personnel et perte de mémoire collective, etc.) soient rapidement corrigées et de façon permanente par tous les ministères et organismes assujettis.

Ceci requiert aussi **que le MDDELCC dispose de ressources et budgets suffisants à ces fins.**

34 Ce manque de leadership et de coordination intra-gouvernementale avait déjà été constaté en avril 2010 par le *Commissaire au développement durable* sur la question de l'adaptation aux changements démographiques et de la prise en compte de l'équité intergénérationnelle. Le *Commissaire au développement durable* avait constaté que le ministère du Conseil exécutif n'effectuait lui-même pas le leadership et la coordination requises sur cet enjeu :

Objectif de notre vérification

En fonction des principes inscrits dans la Loi sur le développement durable et de la stratégie gouvernementale qui en a découlé, nous voulions déterminer si le MCE soutient le développement d'orientations claires et partagées sur les enjeux prioritaires associés aux changements démographiques du Québec et favorise la cohérence de l'action gouvernementale.

Sommaire des constats

Structure de coordination et objectifs globaux.

Une structure de coordination permettant de gérer efficacement les changements démographiques au sein de l'appareil administratif n'a pas été instaurée. Ainsi :

- aucun responsable du dossier n'a été désigné ;

- les responsabilités des différents ministères et organismes ne sont pas clairement définies.

On note également l'**absence d'objectifs globaux, c'est-à-dire des objectifs de portée horizontale qui sont compris et partagés par les différents acteurs** et qui permettent de préciser les grandes orientations gouvernementales et de guider l'ensemble des actions.

Malgré le lien évident entre les changements démographiques et le développement durable, **les travaux du MCE prennent peu appui sur la stratégie gouvernementale de développement durable.**

Évaluation des risques et des possibilités.

Les mécanismes mis en place sont insuffisants pour permettre de faire une évaluation complète des risques et des possibilités associés aux changements démographiques. Ce constat est notamment basé sur les éléments suivants :

- Le MCE ne coordonne pas la réalisation des études des ministères et organismes dans le but de combiner les informations se trouvant dans chacun d'eux, de déterminer celles qui sont réellement nécessaires à la prise de décision et de les obtenir au moment opportun.
- Bien que le MCE ait répertorié des risques et des possibilités en la matière, il reste encore des efforts à accomplir pour avoir un portrait précis de la situation.
- Le MCE n'a pas développé ni examiné de scénarios intégrant des mesures de prévention, d'atténuation ou de correction des risques, scénarios qui lui auraient permis d'évaluer l'incidence de ces mesures sur l'ensemble des risques.

Suivi et analyse des actions.

Les travaux du MCE ne permettent pas de faire une bonne évaluation de l'efficacité des actions accomplies par les ministères et organismes. Ils mettent très peu en relation ces actions avec des cibles et des indicateurs liés aux changements démographiques, alors que la gestion d'enjeux horizontaux impliquant des acteurs différents requiert de le faire. Par conséquent, cet exercice ne permet pas de mesurer les progrès réels et de proposer les correctifs appropriés pour faire face aux changements démographiques.

Informations communiquées au gouvernement.

La synthèse du MCE concernant les changements démographiques n'a pas été produite en temps opportun pour la prise de décision. Le ministère a ainsi

manqué une occasion importante d'alimenter la réflexion au moment de l'élaboration de l'orientation portant sur la démographie dans la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008- 2013.

La synthèse aurait aussi pu servir à préciser les priorités gouvernementales en matière de changements démographiques afin de bonifier les plans stratégiques des ministères et organismes ainsi qu'à enrichir le contenu de leur plan d'action de développement durable.

Autres mécanismes de cohérence.

Le MCE ne profite pas pleinement des mécanismes et des outils à sa disposition pour favoriser la cohérence de l'action gouvernementale en matière de changements démographiques. Notre vérification montre que, pour les dossiers vérifiés, les outils d'analyse n'ont pas permis d'intégrer systématiquement la façon dont sont pris en compte :

- les chantiers de réflexion qui sont associés aux enjeux démographiques ;
- les principes inscrits dans la Loi sur le développement durable.

En ce qui a trait à l'intégration des orientations et des principes de développement durable dans les plans stratégiques, nous avons constaté que l'analyse documentée est fort variable d'un dossier à l'autre.

Recommandations

Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

Nous avons recommandé au ministère :

- de mettre en place une structure de coordination accompagnée d'objectifs globaux quant aux enjeux prioritaires associés aux changements démographiques, favorisant la cohérence des interventions gouvernementales en la matière ;
- de se doter d'une démarche coordonnée permettant :
 - de recueillir et d'analyser les informations nécessaires pour tracer un portrait précis de la situation et d'évaluer les risques et les possibilités ;
 - de produire les informations visant à renseigner le gouvernement en temps opportun pour la prise de décision ;

- de s'assurer qu'une appréciation de l'efficacité des actions par rapport aux objectifs globaux et aux résultats visés par les divers acteurs est effectuée. (2.72)

[...]

2.31 Nous devons cependant souligner que le MCE ne reconnaît pas notre interprétation du rôle et des responsabilités présentés précédemment en matière de changements démographiques. La principale raison invoquée par ce dernier est que le législateur et le gouvernement ne lui ont pas confié de responsabilités particulières en ce domaine.

Toutefois, le ministère reconnaît avoir un rôle de veille et de coordination quant à la démarche de réflexion sur les enjeux soulevés par les changements démographiques et le vieillissement de la population.

[...]

2.33 [...] il est essentiel qu'il y ait une structure de coordination permettant d'assurer que l'action gouvernementale est correctement orientée, et ce, de manière cohérente.

2.34 C'est pourquoi, compte tenu de sa position stratégique privilégiée et **en l'absence de toute autre entité désignée pour se charger de cet important dossier**, nous avons concentré notre vérification sur le MCE. De fait, ce dernier doit conseiller le gouvernement sur les principaux enjeux, dont celui des changements démographiques.

[...]

2.87 [...] La gestion d'un enjeu aussi important que les changements démographiques, qui concerne un grand nombre d'entités gouvernementales, ne peut pas être optimale si l'on ne détermine pas précisément où l'on veut aller et quelles sont les stratégies les plus efficaces pour y parvenir. C'est d'autant plus vrai dans le cadre d'une approche décentralisée, et ce, afin d'assurer l'efficacité, la cohérence et la synergie des actions mises en place par chaque entité. **Actuellement, les ministères et organismes disposent de peu de balises pour les guider dans leurs choix stratégiques. En l'absence d'une structure de coordination efficace et d'objectifs globaux qui précisent la stratégie d'ensemble en matière de changements démographiques, le risque est élevé que les priorités déterminées par chacun d'eux ne constituent pas la meilleure combinaison dans une perspective globale.**

Afin de bien illustrer l'essence de nos propos, nous rappelons l'extrait d'un document publié par l'OCDE, intitulé La capacité de prendre des décisions à long terme dans sept pays de l'OCDE : le cas du vieillissement. « Les facteurs qui militent contre une approche globale dirigée à partir du centre n'impliquent pas qu'il ne devrait y avoir aucune stratégie nationale à l'égard des questions de

vieillesse. Bien au contraire, il est incontestablement utile que l'on ait dans ce domaine une discussion (ou une approche) nationale, et qu'il existe un plan d'action gouvernementale stratégique qui trace le chemin à suivre sur le plan national et suscite une prise de conscience tout en procurant les incitations appropriées à l'ensemble des acteurs concernés. »¹¹

35 Nous soumettons donc respectueusement qu'il existe actuellement un besoin additionnel non comblé de leadership, de coordination intragouvernementale et d'aide aux ministères et organismes quant à la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable* et de la *Stratégie gouvernementale de développement durable*.

C'est au *Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC)* qu'il appartient de remplir ce rôle.

RECOMMANDATION NO. 6 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de spécifier que **le MDDELCC devrait exercer un rôle et un leadership plus importants** auprès de l'ensemble des autres ministères et organismes du gouvernement du Québec, afin d'**accroître le soutien qu'il leur** fournit pour la mise en œuvre, chez chacun d'eux, de la *Loi sur le développement durable*, de la *Stratégie gouvernementale* et des plans individuels de développement durable. Manifestement, les ministères et organismes ont besoin, à ce stade d'un appui concret de la part du MDDELCC, en temps réel, aux fins de cette mise en œuvre.

Des **suivis réguliers** devraient être effectués par le MDDELCC afin de s'assurer que les lacunes de gestion de la mise en œuvre constatées (difficultés de comprendre et mettre en œuvre la stratégie, changements de personnel et perte de mémoire collective, etc.) soient rapidement corrigées et de façon permanente par tous les ministères et organismes assujettis.

Ceci requiert aussi **que le MDDELCC dispose de ressources et budgets suffisants à ces fins.**

¹¹ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE**, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, Québec, avril 2010, Chapitre 2 - Changements démographiques, volet « cadre de gestion et cohérence gouvernementale », http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2009-2010-Rapport-CDD/fr_Rapport2009-2010-CDD-Chap02.pdf . Souligné en caractère gras par nous.

36 Un des éléments de la démarche actuelle du MDDELCC qui **n'aide pas** à assurer la coordination intra-gouvernementale et à réduire la confusion administrative réside dans le fouillis textuel que constitue la Stratégie gouvernementale et ses modifications ici proposées.

Il existe en effet déjà dans la *Loi sur le développement durable*, un énoncé de 16 principes que tous les ministères et organismes sont tenus de respecter :

16 « principes » (énoncés à l'article 6 de la Loi sur le développement durable)

- a) « 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;
- b) « ÉQUITÉ ET SOLIDARITÉ SOCIALES » : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;
- c) « PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT » : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;
- d) « EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE » : l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement;
- e) « PARTICIPATION ET ENGAGEMENT » : 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;
- f) « ACCÈS AU SAVOIR » : 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 du public à la mise en oeuvre du développement durable;
- g) « SUBSIDIARITÉ » : 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;
- h) « PARTENARIAT ET COOPÉRATION INTERGOUVERNEMENTALE » : 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;
- i) « PRÉVENTION » : 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;
- j) « PRÉCAUTION » : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement;
- k) « 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;

l) « PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ » : 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;

m) « RESPECT DE LA CAPACITÉ DE SUPPORT DES ÉCOSYSTÈMES » : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;

n) « PRODUCTION ET CONSOMMATION RESPONSABLES » : 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'écoefficience, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources;

o) « 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;

p) « INTERNALISATION DES COÛTS » : la valeur 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 et leur disposition finale.

Or le projet de *Stratégie gouvernementale 2015-2020* retient seulement une partie de ces 16 principes comme constituant les 6 « enjeux » selon cette *Stratégie*. De plus, ces 6 « enjeux » sont différents des 3 « enjeux » de la *Stratégie 2005-2013*

Pourquoi n'avoir retenu comme « enjeux » qu'une partie des 16 principes de développement durable et non les autres ? :

2008-2013 (PROLONGÉE JUSQU'EN 2014)	PROJET 2015-2020
<p style="text-align: center;"><u>3 « ENJEUX »</u></p> <p>Enjeu 1 : Développer la connaissance.</p> <p>Enjeu 2 : Promouvoir l'action responsable.</p> <p>Enjeu 3 : Favoriser l'engagement.</p>	<p style="text-align: center;"><u>6 »ENJEUX »</u></p> <p>Enjeu 1 : Le renforcement de la gouvernance en intégrant davantage les dimensions environnementale, sociale et économique dans les décisions.</p> <p>Enjeu 2 : L'action responsable.</p> <p>Enjeu 3 : Le développement de la connaissance et l'innovation.</p> <p>Enjeu 4 : L'intégration de la préoccupation intergénérationnelle dans les actions.</p> <p>Enjeu 5 : L'engagement, le partage et la collaboration.</p> <p>Enjeu 6 : L'intégration de la culture au développement durable.</p>

Ces « enjeux » se subdivisent ensuite en 8 « orientations » dans le *Projet de Stratégie 2015-2020*, qui sont différentes, sans motifs apparents, des 9 « orientations » de la *Stratégie 2008-2013*.

En fait, ce sont *grosso modo* les mêmes « orientations » mais qui sont écrites et classées différemment :

2008-2013 (PROLONGÉE JUSQU'EN 2014)	PROJET 2015-2020
<p style="text-align: center;"><u>9 « ORIENTATIONS »</u></p> <p>Orientation 1 Informer, sensibiliser, éduquer, innover</p> <p>Orientation 2 Réduire et gérer les risques pour améliorer la santé, la sécurité et l'environnement</p> <p>Orientation 3 Produire et consommer de façon responsable</p> <p>Orientation 4 Accroître l'efficacité économique</p> <p>Orientation 5 Répondre aux changements démographiques</p> <p>Orientation 6 Aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée</p> <p>Orientation 7 Sauvegarder et partager le patrimoine collectif</p> <p>Orientation 8 Favoriser la participation à la vie collective</p> <p>Orientation 9 Prévenir et réduire les inégalités sociales et économiques</p>	<p style="text-align: center;"><u>8 « ORIENTATIONS »</u></p> <p>O1 Renforcer la gouvernance en développement durable dans l'administration publique</p> <p>O2 Développer une économie prospère d'une façon durable : verte et responsable</p> <p>O3 Gérer les ressources naturelles de façon responsable et respectueuse de la biodiversité</p> <p>O4 Favoriser l'inclusion sociale et réduire les inégalités sociales et économiques</p> <p>O5 Améliorer par la prévention la santé de la population</p> <p>O6 Assurer l'aménagement durable du territoire et soutenir le dynamisme des collectivités</p> <p>O7 Soutenir la mobilité durable</p> <p>O8 Favoriser la production et l'utilisation d'énergies renouvelables et l'efficacité énergétique en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre</p>

Puis, ces « orientations » se subdivisent elle-même en 26 « objectifs » dans le *Projet de Stratégie 2015-2020*, qui sont, ici encore, différents, sans motifs apparents, des 29 « objectifs » de la *Stratégie 2008-2013*.

En fait, ici encore, ce sont *grosso modo* les mêmes « objectifs » mais qui sont écrits et classés différemment. Aussi, dans certains cas, des « objectifs » de 2005-2013 sont devenus des « orientations » dans le *Projet 2015-2020* ou *vice versa*, sans raison apparente.

37 Ces reclassements, reformulations et recatégorisations des « enjeux », « orientations » et « objectifs » ne changent manifestement pas grand-chose au contenu réel.

Le problème, c'est que chacun des quelques 119 ministères et organismes sujets à la *Loi sur le développement durable* et leurs milliers d'employés (qui souffrent déjà de difficultés de comprendre et mettre en œuvre la stratégie précédente et souffrent de changements de personnel et perte de mémoire collective à cet égard, tel que relaté par le *Commissaire au développement durable*) devront tout réécrire, repartir à zéro et refaire de nouveaux *Plans de développement durable* selon les nouveaux classements des « enjeux », « orientations » et « objectifs ».

Le MDDELCC, par cette reformulation et recatégorisation complète dans son *Projet de Stratégie*, devient ainsi une source de désorganisation plutôt que d'aide aux ministères et organismes visés.

RECOMMANDATION NO. 7 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de demander au gouvernement du Québec de **maintenir les classements, formulations et catégorisations des « enjeux », « orientations » et « objectifs » qui se trouvaient déjà dans la *Stratégie 2005-2013*** et auxquels les 119 ministères et organismes sujets à la *Loi sur le développement durable* et leurs milliers d'employés ont déjà eu à s'adapter avec difficulté.

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de constater que innombrables reclassements, reformulations et recatégorisations des « enjeux », « orientations » et « objectifs » proposés au *Projet de stratégie 2015-2020* ne changent manifestement pas grand-chose au contenu réel global, devenant simplement une source inutile de désorganisation plutôt que d'aide aux ministères et organismes visés, qui auraient alors à tout réécrire, repartir à zéro et refaire de nouveaux *Plans de développement durable* selon les nouveaux classements proposés des « enjeux », « orientations » et « objectifs ».

38 Par ailleurs, le *Projet de Stratégie 2015-2020* omet presque complètement d'intégrer le contenu des Plans et politiques déjà existants du gouvernement du Québec sur des questions importantes pour le développement durable, telle que le Plan d'action sur les changements climatiques, la Politique énergétique, les Plans d'efficacité énergétique, les politiques de mobilité durable, d'aménagement du territoire, etc.

En de nombreux endroits, le *Projet de Stratégie 2015-2020* semble reprendre la réflexion à zéro sur ces nombreuses questions, se contentant d'énoncés vagues, alors qu'au contraire elle aurait dû intégrer les réflexions et constats précieux déjà débattus et adoptés par le gouvernement dans ces Plans et politiques déjà existants, les objectifs qui y sont fixés et les engagements gouvernementaux.

Le *Projet de Stratégie 2015-2020* supprime même la mention (que l'on trouvait à la *Stratégie 2005-2013*) du rôle essentiel joué par la *Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ)* **dans la mise en oeuvre de plusieurs aspects du développement durable.** Cette suppression est d'autant plus surprenante que certaines municipalités expriment actuellement le souhait de supprimer cette importante entité, qui mériterait au contraire d'être protégée.

Le *Projet de Stratégie 2015-2020* semble ainsi déconnecté de ces nombreux Plans, politiques et actions actuels de l'État.

Pourtant, tous ces éléments devraient être clairement reproduits dans le *Projet de Stratégie 2015-2020* car ils contribuent au développement durable et que tous les ministères et organismes sujets à la *Loi sur le développement durable* devraient aussi les intégrer à leurs propres *Plans de développement durable* chaque fois que cela leur est applicable.

RECOMMANDATION NO. 8 :

Nous recommandons à la Commission, dans son rapport, de souligner que le *Projet de Stratégie 2015-2020* omet presque complètement d'**intégrer le contenu des Plans et politiques déjà existants du gouvernement du Québec** sur des questions importantes pour le développement durable, tel que le **Plan d'action sur les changements climatiques, la Politique énergétique, les Plans d'efficacité énergétique, les politiques de mobilité durable, d'aménagement du territoire, etc.** En de nombreux endroits, le *Projet de Stratégie 2015-2020* semble en effet reprendre la réflexion à zéro sur ces nombreuses questions, se contentant d'énoncés vagues, alors qu'au contraire elle aurait dû intégrer les réflexions et constats précis déjà débattus et adoptés par le gouvernement dans ces Plans et politiques déjà existants, les objectifs qui y sont fixés et les engagements gouvernementaux.

Le *Projet de Stratégie 2015-2020* supprime même la mention (que l'on trouvait à la *Stratégie 2005-2013*) du **rôle essentiel joué par la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ)** dans la mise en oeuvre de plusieurs aspects du développement durable. Cette suppression est d'autant plus surprenante que certaines municipalités expriment actuellement le souhait de supprimer cette importante entité, qui mériterait au contraire d'être protégée.

Le *Projet de Stratégie 2015-2020* semble ainsi déconnecté de ces nombreux Plans, politiques et actions actuels de l'État.

Pourtant, **tous ces éléments devraient être clairement reproduits dans le *Projet de Stratégie 2015-2020*** car ils contribuent au développement durable et que **tous les ministères et organismes sujets à la *Loi sur le développement durable* devraient aussi les intégrer à leurs propres *Plans de développement durable*** chaque fois que cela leur est applicable.

7

CONCLUSION

39 L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* invitent respectueusement la Commission à faire siens les commentaires et recommandations contenus au présent mémoire, en les intégrant à son rapport sur le *Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020*, le tout afin de corriger les quatre lacunes identifiées.

40 L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* espèrent humblement que leurs commentaires et recommandations aideront au développement d'une *Stratégie gouvernementale québécoise de développement durable*, pour 2015-2020, concourant « à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention », conformément à l'article 1 de la *Loi sur le développement durable*.
