

**CHAIRE**

**de responsabilité  
sociale et de  
développement durable**

**ESG UQÀM**



Comprendre, évaluer, informer et décider :  
des indicateurs de développement durable pour le Québec

Mémoire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable et du  
Centre de droit international du développement durable déposé à la  
Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec

Par Corinne Gendron, Richard Janda,  
Marie-Andrée Caron, Olga Navarro-Flores, Annie Rochette,  
Véronique Bisailon, Philip Duguay, Sarah Gagnon-Turcotte, Chantal Hervieux et Emilie White

Septembre 2009

## LES AUTEURS

**Corinne Gendron** est professeure titulaire au Département Stratégie, responsabilité sociale et environnementale et titulaire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM.

**Richard Janda** est professeur de droit à l'université McGill et titulaire de la Bourse Hydro-Québec en développement durable. Il est chargé de recherche senior au Centre de droit international du développement durable.

**Marie-Andrée Caron** est professeure au Département de sciences comptables et chercheure affiliée à la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM.

**Olga Navarro-Flores** est professeure au Département Management et technologie et chercheure affiliée à la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM.

**Annie Rochette** est professeure au Département de sciences juridiques et chercheure affiliée à la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM.

**Véronique Bisailon** est directrice générale de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM.

**Philip Duguay** est candidat au baccalauréat en droit civil et common law à l'université McGill. Il est assistant de recherche du professeur Richard Janda.

**Sarah Gagnon-Turcotte** est candidate à la maîtrise en droit international à l'UQAM et collaboratrice à la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable de l'UQAM.

**Chantal Hervieux** est candidate au doctorat en administration et assistante de recherche à la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM.

**Emilie White** est candidate au baccalauréat en droit civil et common law à l'université McGill. Elle est assistante de recherche du professeur Richard Janda et chargée de communication pour le CDIDD.

## AVANT-PROPOS

La Chaire de responsabilité sociale et de développement durable et le Centre de droit international de développement durable se sont associés en vue de présenter leurs commentaires sur la première liste d'indicateurs de développement durable.

Ces commentaires font suite aux différentes contributions que la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable a offertes à chacune des étapes d'élaboration et d'implantation du plan de développement durable adopté et mis en œuvre par le gouvernement du Québec. Formulés dans une perspective constructive, ils visent à participer au formidable effort collectif que requiert la visée d'un développement durable. S'ils peuvent souligner des éléments qui nous semblent problématiques, ces commentaires ne remettent aucunement en cause la démarche générale dans laquelle s'est engagé le Québec en adoptant la loi sur le développement durable; toute notre équipe salue d'ailleurs les efforts et la qualité du travail consenti par l'équipe en charge de développer les différents outils nécessaires à la mise en œuvre de cette loi.

Spécialisés dans les questions de développement durable, la Chaire et le Centre ont eu l'occasion de mener des travaux sur les politiques de développement durable, les rapports entre économie et environnement, la dynamique sociale sous-jacente au processus de modernisation écologique de nos sociétés ainsi que les outils de gouvernance, dont les indicateurs de développement durable. Le mémoire qui suit est alimenté par les différents travaux que la Chaire, le Centre et leurs chercheurs respectifs ont menés au cours des dernières décennies ainsi que par des recherches plus ponctuelles visant spécifiquement le projet déposé par le gouvernement.

## SOMMAIRE

La première liste d'indicateurs de développement durable résulte d'un imposant travail de recherche et d'analyse qui a pu nourrir un processus ambitieux. Encadrée par plusieurs exigences législatives, cette liste a une importance particulière dans la mesure où elle vient préciser une définition concrète du développement durable pour la population du Québec, dont elle exprime par conséquent tout autant les préoccupations que les valeurs.

Si elle cherche bien à répondre aux fonctions qui lui sont dévolues par la loi, la première liste d'indicateurs résulte d'un processus d'élaboration qui ne répond pas, selon nous, à l'esprit de la loi et plus spécifiquement aux exigences contenues à l'article 8 qui insistent sur son ancrage citoyen.

Par ailleurs, il nous semble que le ministère n'a pas fait plein usage des expériences étrangères pour penser son système d'indicateurs, ce qui l'a conduit à retenir l'approche par capitaux pour structurer sa liste, trajectoire que ne partage aucun autre pays à notre connaissance.

L'adoption de cette approche peut faire l'objet d'une série d'objections :

Elle est controversée sur le plan scientifique;

Elle n'a pas été explicitement endossée par la population québécoise;

Elle n'est pas cohérente avec les autres outils de gouvernance du développement durable adoptés par le gouvernement jusqu'à présent;

Aucun pays n'a jugé bon de l'utiliser pour structurer son système d'indicateurs national

C'est la raison pour laquelle nous invitons le gouvernement à délaissier cette approche au profit d'une approche par dimensions ou par thèmes, réservant l'approche par objectifs aux indicateurs de suivi de la stratégie, mais qui soit issue d'un dialogue social structuré.

À cet égard, nous suggérons au gouvernement de mettre dès à présent sur pied un mécanisme de dialogue social, par exemple une table de concertation, en vue de la révision de la première liste d'indicateurs de développement durable, qui pourrait aussi servir à la révision de la loi et de la stratégie que prévoit la loi sur le développement durable.

# TABLE DES MATIÈRES

<i>Les auteurs</i> .....	<i>i</i>
<i>Avant-propos</i> .....	<i>ii</i>
<i>Sommaire</i> .....	<i>iii</i>
<i>Table des matières</i> .....	<i>iv</i>
<i>Table des figures</i> .....	<i>vi</i>
<i>Table des encadrés</i> .....	<i>vi</i>
<b>1. Les centres de recherche à l'origine de ce mémoire</b> .....	<b>1</b>
La Chaire de responsabilité sociale et de développement durable .....	1
Le Centre de droit international du développement durable .....	1
<b>2. Méthodologie et objectifs du mémoire</b> .....	<b>2</b>
<b>3. Le développement durable et les indicateurs de développement durable</b> .....	<b>3</b>
<b>4. La Loi sur le développement durable et les indicateurs de développement durable pour le Québec</b> ..	<b>5</b>
<b>4.1 Exigences relatives aux indicateurs de développement durable dans la loi sur le développement durable</b> .....	<b>5</b>
<b>4.2 Projet de liste d'indicateurs et exigences législatives</b> .....	<b>7</b>
<b>4.3 Processus d'élaboration de la liste d'indicateurs et exigences législatives</b> .....	<b>8</b>
<b>5. Le projet de liste d'indicateurs et l'approche retenue par le gouvernement québécois</b> .....	<b>13</b>
<b>5.1 Le document de consultation et la liste d'indicateurs proposée</b> .....	<b>13</b>
<b>5.2 Commentaires généraux concernant la liste d'indicateurs proposée</b> .....	<b>14</b>
Des indicateurs utiles pour le Québec, sa population et ses décideurs .....	14
L'expérience des pays étrangers et l'approche par capitaux.....	16
Des indicateurs qui contribuent à la définition d'une perspective du développement durable propre au Québec .....	26
<b>6. Proposition d'architecture du système d'indicateurs</b> .....	<b>28</b>
<b>6.2 Une structure par dimensions</b> .....	<b>28</b>
<b>6.3 Une structure par priorisation d'indicateurs</b> .....	<b>31</b>
<b>5.3 Recours aux indices globaux</b> .....	<b>35</b>

<i>Conclusion</i> .....	36
<i>Bibliographie</i> .....	37
<i>Liste des recommandations</i> .....	41
<i>Annexe</i> .....	43

## TABLE DES FIGURES

Figure 1 hypothèse d'intégration des indicateurs de développement durable dans le système de gouvernance global .....	15
Figure 2 Système de gouvernance du développement durable du Québec .....	18
Figure 3 structuration du système d'indicateurs norvégien (tiré du Budget national, 2006).....	21
Figure 4 Architecture du système d'indicateurs en fonction de la distinction avant-plan/arrière-plan ....	34

## TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1 L'expérience de la Suisse (extraits du rapport final du projet Monet, p. 6 et 21).....	20
Encadré 2 Le système d'indicateurs belge (extraits Tableau d'indicateurs de développement durable, 2005, p. 13) .....	22
Encadré 3 les trois objections de Faucheux et O'Connor quant à l'application du concept de capital à l'environnement (Faucheux S. et O'Connor M. 1999, p. 8) .....	24
Encadré 5 Hiérarchisation des systèmes d'indicateurs (extrait tiré de l'Analyse comparative de systèmes d'indicateurs de développement durable, 2007, p. 21-22).....	32

# 1. LES CENTRES DE RECHERCHE À L'ORIGINE DE CE MÉMOIRE

## **LA CHAIRE DE RESPONSABILITÉ SOCIALE ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

La *Chaire de responsabilité sociale et de développement durable* est un groupe de professeurs et d'étudiants chercheurs de l'Université du Québec à Montréal basés à l'École des sciences de la gestion qui s'intéressent au développement durable, à la responsabilité sociale de l'entreprise, aux modes de régulation et de gouvernance dans l'économie mondialisée ainsi qu'aux innovations sociales dans l'organisation et les pratiques économiques. Depuis sa création en 2000, la Chaire a mené plusieurs recherches sur ces thématiques grâce au soutien de ses partenaires financiers ainsi que des organismes subventionnaires fédéral et provincial. Plus précisément, elle compte une quinzaine de professeurs et accueille une trentaine d'étudiants de second et troisième cycles qui participent activement aux activités de recherche. Les activités de la Chaire s'articulent autour de trois axes principaux : 1) la responsabilité sociale, 2) le développement durable ainsi que 3) la consommation responsable et les nouveaux mouvements sociaux économiques. Ses chercheurs ont publié plusieurs ouvrages et articles de référence et sont régulièrement invités sur plusieurs tribunes pour partager avec le public et les décideurs les résultats de leurs recherches. Outre la production scientifique de ses chercheurs et de ses étudiants, la Chaire publie également un bulletin mensuel *Oeconomia humana*, disponible en ligne à partir de son site [www.crsdd.uqam.ca/](http://www.crsdd.uqam.ca/).

Soucieuse de contribuer au débat public, la Chaire a participé à la commission ministérielle puis à la commission parlementaire sur le plan et la loi sur le développement durable, ainsi qu'à la commission parlementaire sur la stratégie gouvernementale de développement durable. Par les connaissances qu'elle a développées et son expertise de pointe, la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable espère contribuer à la démarche de développement durable initiée par le gouvernement du Québec et participer activement à l'élaboration de la première liste d'indicateurs de développement durable.

## **LE CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Le CDIDD est un centre de recherche juridique indépendant qui opère en collaboration avec la Faculté de droit de l'Université McGill et qui rassemble les étudiants et enseignants intéressés par le développement durable. Le CDIDD a pour mission de promouvoir les sociétés durables et la protection des écosystèmes en tentant d'améliorer la compréhension, le développement et la mise en œuvre du droit international du développement durable. Le CDIDD compte six axes de recherche centrés sur différents aspects liés au développement durable. Chacun de ces domaines est chapeauté par un chercheur ou un conseiller principal du CDIDD basé dans une faculté de droit, une firme ou une organisation internationale, soit dans un pays développé, soit dans un pays en voie de développement. Trois conseillers principaux sont également responsables de sujets interdisciplinaires en lien avec le droit du développement durable.

Le CDIDD coopère avec un réseau de facultés de droit de pays en voie de développement, et œuvre présentement à renforcer les liens existants avec les facultés de droit de l'Université de Cambridge à travers le Lauterpacht Centre for International Law (LCIL) et de l'Université de Montréal à travers le Centre d'études et de recherches internationales de l'université de Montréal (CÉRIUM). Le CDIDD bénéficie des conseils des secrétariats de trois traités multilatéraux, tous basés à Montréal, plus précisément de la vice-présidence de la Banque mondiale, du Programme de développement des Nations Unies ainsi que des protocoles d'entente conclus avec l'Organisation internationale de droit du développement (OIDD) et l'Institut international du développement durable (IIDDD).

## 2. MÉTHODOLOGIE ET OBJECTIFS DU MÉMOIRE

Ce mémoire a été préparé par une équipe composée à la fois de professeurs et d'étudiants du Centre de droit international du développement durable et de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable. En se basant sur leurs travaux antérieurs, mais également sur une recherche ponctuelle et spécifique aux indicateurs de développement durable, l'équipe a procédé à une analyse systématique du document soumis à la consultation. Cette analyse résulte de recherches et de réflexions individuelles de chacun des membres mises en commun par le biais d'une liste d'envoi courriel et de rencontres hebdomadaires sur une période de six semaines.

L'ensemble des commentaires formulés n'ont aucunement pour intention de discréditer le travail considérable qui a été mené par l'équipe en charge de l'élaboration de la première liste d'indicateurs qui est soumise ici. Ces commentaires visent au contraire à contribuer aux importants efforts consentis jusqu'à maintenant, dans l'espoir d'augmenter l'efficacité des différentes politiques et des divers outils déployés par le gouvernement pour mener le Québec sur la voie d'un développement durable.

Le développement d'indicateurs de développement durable est indissociable d'une réflexion sur la définition du développement durable qui, comme chacun sait, est sujette à débat non seulement sur le plan conceptuel mais également quant à ses applications concrètes. Les commentaires qui suivent s'appuient donc tout particulièrement sur l'ancrage de la liste d'indicateurs proposée dans une définition signifiante du développement durable que la loi sur le développement durable a pris soin de préciser en détaillant seize principes, mais aussi sur les exigences que contient cette loi quant au processus d'élaboration de la liste d'indicateurs de développement durable pour le Québec.

### 3. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le Québec s'est engagé dans la voie du développement durable parce que, à l'instar d'un nombre croissant de sociétés, il a pris acte de la nécessité de revoir nos modes de fonctionnement pour le bien des générations futures mais aussi en regard d'impératifs de plus en plus actuels comme les changements climatiques. Revoir nos modes de fonctionnement signifie rompre avec une perspective du développement héritée des années 1950, où le bien-être se mesurait exclusivement en termes de niveau de consommation alors que le progrès était nécessairement synonyme d'exploitation des ressources et de transformation du milieu naturel. Aujourd'hui, la préservation d'écosystèmes devenus fragiles tout comme l'idée d'une qualité de vie pensée hors des activités de consommation donnent un nouveau sens aux aspirations que véhicule le concept de développement, et c'est pour marquer cette rupture que l'on privilégie désormais le terme de développement durable<sup>1</sup>. Le développement durable correspond ainsi à un nouveau modèle de développement en rupture avec le développement industriel traditionnel notamment parce que la fragilité des écosystèmes et l'épuisement de certaines ressources se dressent comme de nouveaux paramètres dans la gouvernance de nos sociétés. Or, ces nouveaux paramètres ne sont pas reflétés dans les outils de gouvernance qui ont été privilégiés en vertu du modèle de développement traditionnel axé sur la consommation et l'industrialisation.

Utilisé de façon généralisée pour rendre compte du niveau de développement des différents pays, c'est ce modèle de développement que traduit le PIB qui agrège les dépenses de consommation, les dépenses gouvernementales, les investissements privés et l'excédent des exportations sur les importations. Parce qu'il n'informe pas sur les éléments qui sont désormais partie intégrante du développement et du progrès tels qu'on les conçoit aujourd'hui, alors que pointent des défis écologiques et sociaux inédits, le PIB ne peut fournir d'indications ni sur l'état du développement d'une société, ni sur ses progrès vers un développement durable. C'est la raison pour laquelle des indicateurs de développement durable sont devenus nécessaires. Ils visent à offrir une évaluation du développement tel qu'on le conçoit aujourd'hui, c'est-à-dire qu'ils proposent une estimation de la qualité de vie ou du bien-être des citoyens en tenant compte à la fois des passifs écologiques et de l'équité, deux éléments occultés par le PIB. Sans nécessairement rejeter le niveau d'activités économiques comme moteur du développement, les indicateurs de développement durable mettent davantage l'accent sur le lien entre ces activités d'une part, et le bien-être des individus et des collectivités ainsi que la dégradation de l'environnement d'autre part; bref, plutôt que de se limiter à mesurer la croissance comme le fait le PIB, ces indicateurs tentent de qualifier cette croissance sur le plan de l'efficacité sociale et de l'intensité écologique. Bien entendu, ces indicateurs constituent un outil de gouvernance central, dans la mesure où ils informent de l'état de développement d'une société donnée et orientent les grandes politiques de l'appareil gouvernemental. Tant par leur rôle réflexif qu'à titre d'outil décisionnel, les indicateurs de développement durable s'avèrent donc stratégiques, et leur élaboration requiert la plus grande attention.

---

<sup>1</sup> C'est pourquoi on ne peut être qu'étonné de lire, dans le document de présentation de la liste d'indicateurs, que : « [L]e bien-être résulte de la consommation d'une gamme élargie de biens et de services », même si cette affirmation est ensuite temporisée par l'élargissement du concept de consommation à la socialisation ou à la contemplation (p. 21).

Conscient de cette importance stratégique, le législateur a prévu dans la loi sur le développement durable adoptée en 2006, un cadre d'élaboration particulier afin de s'assurer de la qualité des indicateurs de développement durable auxquels pourra se référer la population et les décideurs du Québec, c'est-à-dire de la capacité de ces indicateurs à bien refléter le niveau de développement durable du Québec d'une part et à servir d'outil pour la prise de décision et l'orientation des politiques d'autre part.

## 4. LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE POUR LE QUÉBEC

La Loi sur le développement durable fait explicitement référence aux indicateurs de développement durable à plusieurs reprises, à la fois comme outil utile à l'administration publique dans le cadre de ses politiques de développement durable, mais aussi pour préciser certaines exigences relatives à leur élaboration.

### 4.1 EXIGENCES RELATIVES AUX INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La loi explique tout d'abord que les indicateurs de développement durable ont notamment pour fonction d'offrir un état de la situation des progrès du Québec en matière de développement durable, portrait à partir duquel pourra être révisée la stratégie gouvernementale de développement durable :

7. La stratégie de développement durable du gouvernement expose la vision retenue, les enjeux, les orientations ou les axes d'intervention, ainsi que les objectifs que doit poursuivre l'Administration en matière de développement durable (...)

Un état de la situation du développement durable au Québec est également présenté à l'occasion des révisions périodiques de la stratégie à partir des indicateurs de développement durable ou des autres critères prévus à la stratégie pour surveiller ou mesurer les progrès réalisés dans les domaines économique, social et environnemental.

(...)

L'adoption de ces indicateurs est sujette aux dispositions contenues dans les articles 8 et 10 d'abord applicables à la Stratégie<sup>2</sup>. L'article 8 requiert de prendre en compte l'éventail des préoccupations des citoyens du Québec et, à cette fin, offre la possibilité de mener des consultations auprès de la population tout en exigeant de tenir une commission parlementaire.

8. Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec les autres ministres concernés, s'assure que l'élaboration *de la liste d'indicateurs* s'effectue de manière à refléter l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Québec, de sorte que les différences entre les milieux ruraux et urbains ainsi que la situation des communautés autochtones soient notamment prises en compte.

En collaboration avec les autres ministres concernés, le ministre peut prendre toute mesure pour consulter la population et l'amener à participer à l'élaboration de tout projet ou toute révision *de la liste d'indicateurs*, en vue de favoriser les discussions et d'en enrichir le contenu, d'assurer la notoriété *de la liste d'indicateurs* et de favoriser *leur* mise en oeuvre.

De plus, *la liste d'indicateurs* et toute révision de celle-ci doivent faire l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire.

---

<sup>2</sup> L'article 12 précise en effet que : « Les dispositions des articles 8 et 10 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à l'adoption de ces indicateurs ». Nous avons modifié le libellé des articles en conséquence afin de faciliter la lecture.

L'article 10 quant à lui prévoit que les indicateurs soient diffusés et rendus accessibles, et que le dépôt devant l'Assemblée nationale se fasse par le premier ministre :

**10.** *La liste d'indicateurs* de développement durable, et toute révision de celle-ci, sont diffusées et rendues accessibles, notamment dans les conditions et de la manière que le gouvernement juge appropriées.

Elles doivent être déposées devant l'Assemblée nationale par le premier ministre. Il en est de même des rapports de leur mise en œuvre, dont la préparation est prévue au paragraphe 3° de l'article 13.

C'est le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs qui hérite des responsabilités inhérentes à la conception d'une liste d'indicateurs de développement durable pour le Québec. À l'article 13, la loi prévoit en effet que le ministre est invité à coordonner les travaux visant notamment l'élaboration et la révision des indicateurs, et qu'il peut procéder à des analyses d'expériences menées à l'étranger concernant des indicateurs ou d'autres outils susceptibles de rendre compte des progrès en matière de développement durable de même que de l'intégration des préoccupations écologiques, économiques et sociales qui y sont liées :

**13.** En vue d'assurer l'application de la présente loi, les fonctions du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs consistent plus particulièrement à:

1° (...)

2° coordonner les travaux des différents ministères visant l'élaboration, le renouvellement ou la révision des différents volets de la stratégie de développement durable, y compris les indicateurs de développement durable, et recommander l'adoption de cette stratégie et de ces indicateurs par le gouvernement;

3° (...)

4° améliorer les connaissances et analyser les expériences existant ailleurs en matière de développement durable, notamment quant aux orientations et à la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action, ainsi que concernant la mise au point d'indicateurs ou d'autres moyens pour mesurer la progression du développement durable et l'intégration des préoccupations environnementales, sociales et économiques qui y sont liées;

5° (...).

Les autres ministères peuvent néanmoins être appelés à collaborer à l'exercice tel que le prévoit l'article 14 de la loi :

**14.** Les ministères, les organismes et les entreprises compris dans l'Administration, lorsqu'ils sont sollicités par le ministre, lui prêtent leur concours en matière de développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Notamment, ils lui communiquent les renseignements nécessaires à l'élaboration, à la révision ou au bilan de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable, y compris quant aux indicateurs ou aux autres mécanismes de suivi et de reddition de comptes.

(...)

De plus, les ministères peuvent faire usage des indicateurs par des références dans leur rapport de gestion :

**17.** Chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration, assujetti à l'application de l'article 15, fait état sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel de ses activités:

1° (...);

2° des différentes activités ou interventions qu'il a pu ou non réaliser durant l'année en vue d'atteindre les objectifs identifiés, ainsi que du degré d'atteinte des résultats qu'il s'était fixés, en précisant les indicateurs de développement durable ainsi que les autres moyens ou mécanismes de suivi retenus;

3° (...).

Enfin, la Loi sur le développement durable, exige que la liste d'indicateurs soit soumise au gouvernement dans l'année qui suit celle de l'adoption de la Stratégie gouvernementale de développement durable.

12. Au plus tard dans l'année qui suit celle de l'adoption de cette stratégie, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soumet au gouvernement une première liste des indicateurs de développement durable dont il recommande l'adoption pour surveiller et mesurer les progrès réalisés au Québec en matière de développement durable.

(...)

À la lumière des exigences contenues dans la loi que nous venons d'exposer, quelques remarques s'imposent quant à la liste d'indicateurs proposée de même qu'à son processus d'élaboration.

## 4.2 PROJET DE LISTE D'INDICATEURS ET EXIGENCES LÉGISLATIVES

En accord avec l'article 7 qui précise l'une des fonctions des indicateurs de développement durable du Québec, la liste d'indicateurs proposée dans le document de consultation fait la juste distinction entre les indicateurs de suivi de la stratégie et les indicateurs permettant de mesurer les progrès de la société québécoise. Le document explique en effet que :

### Les niveaux d'indicateurs et leur complémentarité

En vertu des précisions données par la Loi et la stratégie gouvernementale de développement durable, la mesure des résultats de la démarche québécoise de développement durable requiert trois niveaux d'indicateurs.

(...) Ce sont les :

Indicateurs de développement durable pour mesurer les progrès de la société québécoise dans sa démarche de développement durable : **Première liste des indicateurs de développement durable.**

Indicateurs et mesures de suivi de la stratégie gouvernementale

Indicateurs de suivi des actions des plans d'action de développement durable de chacun des ministères et organismes (l'emphase est dans le texte. Document de consultation, p. 14).

Et le document ajoute que :

**La première liste des indicateurs de développement durable** est également théoriquement indépendante des indicateurs de suivi de la stratégie, bien que dans plusieurs cas, c'est par les indicateurs de la stratégie qu'il sera possible d'apprécier les flux qui permettent d'expliquer les variations périodiques des indicateurs de développement durable (l'emphase est dans le texte. Document de consultation, p. 15).

Toutefois, si la liste d'indicateurs a été élaborée en respectant les fonctions prévues par la loi, c'est-à-dire dans le but de « surveiller et mesurer les progrès réalisés au Québec en matière de développement durable », il en va autrement du processus d'élaboration de la liste qui ne semble pas toujours refléter l'esprit de la loi sur le développement durable.

### 4.3 PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA LISTE D'INDICATEURS ET EXIGENCES LÉGISLATIVES

Si l'on en croit le document de consultation, la liste des indicateurs a été principalement informée par les éléments suivants :

Des consultations de différentes natures : les trois consultations publiques, où un bon nombre de mémoires ont abordé de façon plus spécifique la question des indicateurs ; une rencontre de praticiens tenue en 2006 ; des discussions et des échanges avec 51 groupes de tous les secteurs de la société ; des discussions et des consultations avec près des 150 ministères et organismes ;

Des analyses : une analyse comparative de 36 systèmes d'indicateurs de développement durable en usage ou en développement ; les travaux réalisés par les ministères et organismes membres du Comité interministériel du développement durable ; le Guide d'élaboration d'un Plan d'action de développement durable qui contient une liste d'indicateurs « références ».

Si l'on peut saluer ces initiatives ayant permis d'enrichir le travail d'élaboration de la liste d'indicateurs, il n'est pas certain que celles-ci répondent pleinement aux exigences prévues par la Loi. Rappelons en effet qu'en vertu de l'article 8, le ministre « s'assure que l'élaboration du contenu de *la liste d'indicateurs* s'effectue de manière à refléter l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Québec ». Ainsi que le précise la loi, cet éventail doit mettre en relief les particularités de différentes populations du Québec : rurale, urbaine et autochtone notamment (art. 8). Deux mécanismes sont spécifiés par la loi en vue d'asseoir cette assurance d'un ancrage citoyen : la possibilité de recourir à des mécanismes de consultation et de dialogue publics, et l'obligation de tenir une commission parlementaire (art. 8, par. 2 et 3). Les exigences de la loi ne se résument donc pas à la tenue d'une commission, puisque celle-ci apparaît comme une condition nécessaire mais non suffisante à l'assurance d'un ancrage citoyen. Il semble que le document de consultation n'ait pas pris la pleine mesure de cette obligation législative lorsqu'il se limite à rappeler, sous la rubrique *Les dispositions législatives*, que « les éléments importants, notamment les indicateurs de développement durable, [font] obligatoirement l'objet d'une consultation publique avant leur adoption » (Document de consultation, p. 7), sans faire référence au fait que les indicateurs doivent « refléter l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Québec (...) » (art. 8). Soulignons également que les consultations prévues par la loi ne visent pas principalement à assurer la cohérence de la démarche comme le laisse entendre le document de consultation (p. 12), mais bien, encore une fois, à refléter les préoccupations des citoyens du Québec (art. 8).

À notre avis, le gouvernement ne peut faire l'économie d'un processus de consultation structuré s'il veut répondre aux exigences de la Loi; ce processus doit offrir la garantie que soient entendues de façon plus particulière les préoccupations spécifiques des populations rurale, urbaine et autochtone et que puissent être distingués les enjeux en fonction des milieux et des conditions de vie au Québec. C'est pourquoi nous réitérons la recommandation formulée par la Chaire de responsabilité sociale quant au nécessaire ancrage démocratique du processus d'élaboration de la liste d'indicateurs.

**Recommandation 1 L'élaboration des indicateurs de développement durable doit se faire dans le cadre d'un dialogue social structuré permettant au gouvernement de tenir compte des préoccupations de la population du Québec dans toute sa diversité.**

Même si les initiatives décrites dans le document de consultation ont très certainement enrichi le processus d'élaboration des indicateurs, nous serions mal à l'aise de les assimiler à une démarche structurée de dialogue social. Une telle démarche devrait reposer sur des techniques éprouvées telles qu'une table de concertation ou la mise sur pied d'un groupe de travail indépendant et représentatif des différentes populations mises en relief par l'art. 8 de la loi<sup>3</sup>. À l'heure actuelle, le document de consultation n'expose guère le processus mis en place pour s'assurer que les indicateurs reflètent les préoccupations des citoyens, notamment dans leurs divergences de points de vue entre le centre et les régions, ou celui des autochtones. Sur quelle base les groupes consultés ont-ils été choisis ? Quel rôle ces groupes ont-ils eu dans la réflexion par rapport aux intervenants internes<sup>4</sup>? Selon quelle méthodologie leurs préoccupations ont-elles été prises en compte et comment les arbitrages entre les divers points de vue ont-ils été faits ? Bref, le document n'offre pas l'assurance que les consultations évoquées ont permis de répondre aux exigences de la loi de manière à conférer à la liste des indicateurs la légitimité nécessaire pour jouer un rôle d'outil réflexif pour l'ensemble de la société québécoise. À notre avis, le gouvernement aurait eu avantage à répéter des exercices tel que le grand débat public sur l'énergie ou la commission sur l'agriculture ; dans cet esprit, et comme le recommandait déjà la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à l'occasion de la commission parlementaire sur la stratégie, on peut imaginer la mise sur pied d'une table de concertation composée des principaux acteurs de la société qui pourrait négocier une approche et une liste d'indicateurs à partir de représentations faites par des citoyens et des groupes du Québec<sup>5</sup>.

**Recommandation 2 Le gouvernement devrait mettre en place une table de concertation permanente où seraient représentées les différentes populations du Québec, notamment urbaine, rurale et autochtone, avec pour mission de recevoir les préoccupations des différents acteurs sociaux en matière de développement durable et de documenter ces préoccupations en vue de l'élaboration et de la révision de la liste d'indicateurs, mais aussi de la stratégie.**

---

<sup>3</sup> Dans son mémoire concernant le projet de stratégie gouvernementale de développement durable, la Chaire avait fait remarquer que le fait d'avoir tenu compte des préoccupations exprimées dans les mémoires déposés à l'occasion de la commission ministérielle sur le plan de développement durable n'était vraisemblablement pas suffisant pour répondre aux exigences de l'article 8 : « La consultation ministérielle est sans aucun doute une source exceptionnelle d'information concernant les préoccupations des Québécois en matière de développement durable. On peut toutefois se demander si le fait d'avoir tenu compte des préoccupations de la population telles qu'exprimées lors de cet exercice suffit à assurer, comme l'exige la loi, que « l'élaboration du contenu de la stratégie s'effectue de manière à refléter l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Québec, de sorte que les différences entre les milieux ruraux et urbains ainsi que la situation des communautés autochtones soient notamment prises en compte ». En effet, la consultation visait à recueillir les commentaires de la population sur le plan de développement durable proposé par le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs en 2005 ainsi que sur un projet de loi concret, et non sur une éventuelle stratégie. Il n'est pas certain que dans le cadre de cet exercice, les citoyens aient exprimé l'ensemble de leurs préoccupations en matière de développement durable. Il n'est pas certain non plus que la diversité des milieux soit reflétée dans le cadre d'un processus de participation volontaire. À notre avis, le gouvernement aurait dû s'appuyer sur d'autres mécanismes et d'autres sources pour s'assurer de refléter les préoccupations québécoises en matière de développement durable, et leur diversité. » (Gendron et al., 2007, p. 28-30).

<sup>4</sup> Le document précise que : « Tous les 150 ministères, organismes et entreprises d'État de l'administration publique québécoise ont été étroitement associés au développement du système québécois d'indicateurs, dont notamment la première liste d'indicateurs de développement durable » (p. 12).

<sup>5</sup> Pourrait notamment participer à cette table l'Assemblée des premières nations du Québec et du Labrador qui a adopté en 2006 une stratégie de développement durable et mis sur pied un institut de développement durable dédié à sa mise en œuvre <http://www.iddpnql.ca/fram/mainFrameset-4.htm>.

Les exigences procédurales de la loi relatives à la liste d'indicateurs peuvent sembler contraignantes, mais elles témoignent d'un positionnement très judicieux de la part du législateur compte tenu du caractère encore flou et même controversé du concept de développement durable. Ce dernier a pris soin de préciser le sens de ce concept en énonçant dans la loi 16 principes qui viennent compléter une définition sujette à interprétation. Mais de par leur nature même et malgré leur formulation explicite, ces principes demeurent abstraits. On comprend alors tout l'intérêt de la démarche prévue par le législateur, à travers laquelle c'est la société québécoise par la voix de ses différents acteurs qui est appelée à définir le développement durable de façon plus concrète, bref à donner corps au concept en tenant compte de son contexte, de ses particularités et de ses priorités<sup>6</sup>. Les exigences contenues à l'article 8 assurent en effet non seulement que les priorités de l'administration publique en matière de développement durable sont définies en concertation avec la population, mais que l'outil permettant de mesurer les progrès en la matière résulte de cette même démarche. Or, en élaborant une liste d'indicateurs, c'est une définition concrète du développement durable pour la société québécoise qu'on se trouve à définir, comme le reconnaît d'ailleurs le document de présentation de la liste d'indicateurs : « Les indicateurs de développement durable donnent l'occasion de circonscrire de façon très concrète le concept tout autant que la démarche de développement durable » (p. 10)<sup>7</sup>. Dans le mémoire déposé à l'occasion de la commission parlementaire sur la stratégie, la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable avait souligné cette portée symbolique de la liste d'indicateurs :

Parce qu'ils permettront de faire un suivi des impacts de la stratégie sur la performance du Québec en matière de développement durable, mais aussi parce qu'ils deviendront le portrait officiel de l'état du développement durable au Québec, les indicateurs de développement durable n'auront pas seulement une fonction opérationnelle, mais également une fonction symbolique : ils traduiront la vision, et par conséquent une définition concrète du développement durable au sein de la société québécoise. Par ailleurs, l'indicateur a ceci de particulier qu'il met en lumière une dimension de la réalité, au moment même où il en occulte d'autres. Avant même de fournir une évaluation, il correspond donc à un choix de ce qui doit ou non être considéré, de ce qui est ou non important et pertinent quant à l'information et à la prise de décision; bref l'indicateur fixe les éléments constitutifs du progrès, c'est-à-dire dans le cas qui nous occupe les principales composantes du développement durable pour le Québec. C'est pourquoi les indicateurs doivent être en phase avec les préoccupations de la population québécoise et sa perspective du développement durable (p. 33).

Des études récentes, menées à partir de l'expérience du gouvernement écossais en matière de conception d'indicateurs de développement durable, soutiennent la nécessité d'une participation accrue de la société civile à la conception d'indicateurs de développement durable (Bebbington, 2009; Frame et Cavanagh, 2009). Ces chercheurs ont montré que la problématique du développement durable dévoile des situations

---

<sup>6</sup> Des chercheurs (Frame et Cavanagh, 2009) ont étudié le projet de conception d'indicateurs de développement durable en Nouvelle-Zélande, fondé sur une approche nommée *Sustainability Assessment Model* (SAM), qui fait une place importante à la consultation publique sous la forme d'une démarche agonistique. Dans cette approche, le caractère largement subjectif des évaluations économiques et monétaires est mis en évidence, pour une meilleure intégration des trois dimensions du développement durable. Le document du gouvernement de la Nouvelle-Zélande est disponible à l'adresse suivante : Department of Prime Minister and Cabinet, 2003, *Sustainable development for New Zealand: Programme of Action*. Wellington, New Zealand: DPMC. Voir aussi: Frame, B., Cavanagh, J., 2009, *Experiences of Sustainability Assessment: an Awkward Adolescence*, *Accounting Forum* 33, 195-208.

<sup>7</sup> C'est aussi ce que laissait entendre le Commissaire au développement durable, Harvey Mead, dans son rapport annuel en soulignant qu'une série d'indicateurs devrait éclairer ce que l'on entend par développement durable : *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008 Tome II*, Rapport du commissaire au développement durable <http://www.vgq.qc.ca/fr/publications/rapport-annuel/2007-2008-T2/Rapport2007-2008-T2.pdf>, p. 16, para. 1.56

complexes, de plus en plus marquées par les caractéristiques suivantes : 1. une importante incertitude entourant les faits, 2. la place centrale des valeurs, 3. l'importance des enjeux et 4. l'urgence de la prise de décision. Funtowicz & Ravetz (1993) caractérisent cette complexité nouvelle de Post-Normal Science (PNS). Dans ce contexte, l'ancrage citoyen de la conception des indicateurs de développement durable est de toute première importance, à travers un processus de démocratisation de la science (Carolan, 2006), appelant non seulement des expertises disciplinaires (*contributory expertise*: sciences naturelles, sciences sociales et humaines), mais également des expertises interactionnelles (*cross, inter, multi, trans-disciplinary*) et surtout des expertises en matière de création de liens durables entre groupes disciplinaires, organisations et institutions traditionnellement étrangers (*boundary organisations : moderate between institutions of science and politic*).

Or, d'autres recherches font clairement ressortir que la dimension politique et normative de la sélection des indicateurs de développement durable n'est malheureusement pas assez reconnue, avec pour résultat de minimiser l'importance des processus participatifs dans l'élaboration des indicateurs pour assurer leur pertinence et leur légitimité<sup>8</sup>. Les exigences procédurales que le législateur québécois a prévues concernant l'élaboration de la liste d'indicateurs accréditent pourtant clairement l'idée que loin de se limiter à un enjeu technique, l'indicateur correspond à un choix politique et social. Mais l'approche retenue dans le document de consultation reste confinée à une perspective technique plutôt que d'envisager la liste d'indicateurs comme le reflet d'une conception particulière du développement durable, qui soit propre au Québec et qui résulte d'un vaste dialogue social.

Bref, le processus d'élaboration des indicateurs ne peut faire l'économie d'une réflexion collective sur la vision du développement durable pour le Québec, surtout lorsqu'on sait, comme le mentionne le document soumis à la consultation (p. 10), que les discussions ayant trait au concept même de développement durable seraient responsables des succès mitigés de plusieurs des systèmes d'indicateurs adoptés par les pays membres de l'OCDE au cours des dernières années<sup>9</sup>. Alors que le document de consultation compte sur sa prise en compte des expériences passées pour éviter que la première liste d'indicateurs ne soit remise en cause dès sa première génération<sup>10</sup>, nous pensons que c'est davantage un meilleur ancrage démocratique du processus d'élaboration de cette liste d'indicateurs, dans une démarche bien informée des expériences à l'étranger, qui aurait été garant de la reconnaissance, de l'acceptation et donc de la solidité de cette liste dès sa première génération.

---

<sup>8</sup> « As sustainability indicator development processes are per se normative, the normative value judgments have to be more explicitly acknowledged and given more weight by both scientists and policy-makers; new kinds of methodological choices regarding participation and representation need to guide development processes in order to achieve credibility and legitimacy within society. This may thus not be possible without a wider form of participation involving citizens or their representatives » (Rametsteiner, E. *et al.* 2009. « Sustainability Indicator Development – Science or Political Negotiation? », *Ecological Indicators*).

<sup>9</sup> Russell et Thomson (2009) ont étudié le cas du gouvernement Écossais, à partir du cadre d'analyse de la gouvernance de Dean (1999, 2007), pour montrer que des indicateurs mal arrimés à la stratégie et non cohérents avec celle-ci pouvaient générer des comportements contraires à la stratégie et engendrer un effet de distorsion : « (...) *they could calculatively capture and distort the sustainable development governing (...)* » (Russell et Thomson, 2009, p. 242). (Voir Russell, S.L., et I. Thomson. 2009. « Analysing the Role of Sustainable Development Indicators in Accounting for and Constructing a Sustainable Scotland », *Accounting Forum* 33, 225-244, inspirés de Dean, M. 1999. *Governmentality : Power and Rule in Modern Society*. London: Sage Publications et Dean, M. 2007. *Governing Societies*. Berkshire: Open University Press.)

<sup>10</sup> Le document avance en p. 6 que : « Le Québec doit profiter de ces expériences pour faire en sorte que sa première liste des indicateurs de développement durable pourra évoluer et être bonifiée sans être remise en cause au cours de sa première génération (cinq ans) ».

**Recommandation 3 Les indicateurs de développement durable doivent refléter la vision du développement durable partagée par la population québécoise et offrir un portrait intégré et pertinent de la situation et des progrès du développement durable au Québec, en étant notamment issus d'un processus rigoureux de dialogue social.**

Pour terminer nos commentaires quant au respect des exigences législative, signalons sur une note plus prosaïque que, à l'instar des problèmes d'échéance rencontrés par la stratégie de développement durable, il aurait fallu que la liste d'indicateurs soit soumise au plus tard le 12 décembre 2008 puisque la stratégie a été adoptée le 12 décembre 2007 (art. 12). Or, en ce début d'automne 2009, le ministère n'en est encore qu'à recueillir les commentaires des différents groupes au sujet de la liste d'indicateurs proposée. Cet échéancier tardif peut faire craindre qu'à l'instar de ce qui s'est passé avec la stratégie deux ans plus tôt, le gouvernement ne dispose guère de temps pour réfléchir à ces commentaires en vue de revoir cette liste autrement que dans les détails, en s'autorisant par exemple une révision des fondements mêmes de l'approche retenue. Il peut être souhaitable dans les circonstances que le gouvernement mette en place dès aujourd'hui les mécanismes qui assureront la bonification de la liste d'indicateurs au moment prévu de leur révision.

**Recommandation 4 Le gouvernement devrait dès à présent mettre en place les mécanismes de dialogue social qui pourront alimenter la révision des indicateurs tout comme de la stratégie.**

## 5. LE PROJET DE LISTE D'INDICATEURS ET L'APPROCHE RETENUE PAR LE GOUVERNEMENT QUÉBÉCOIS

### 5.1 LE DOCUMENT DE CONSULTATION ET LA LISTE D'INDICATEURS PROPOSÉE

Assez volumineux avec ses 58 pages, le document de consultation consacre près d'une trentaine de pages au contexte dans lequel a été élaborée la liste, à des explications sur la nature des indicateurs et leur structuration dans le cadre de la démarche québécoise, et enfin à la logique ayant présidé à la liste d'indicateurs proposée. La liste proprement dite, qui s'étend sur six pages, est suivie par une annexe permettant d'illustrer chacun des dix-sept indicateurs proposés.

Dans la section relative au contexte, le ministère rappelle les différentes étapes de la démarche québécoise de développement durable, ainsi que les dispositions législatives qui encadrent l'élaboration de la liste d'indicateurs; cette section permet de préciser que cette liste s'inscrit dans une panoplie d'outils de suivi visant à mesurer les progrès en matière de développement durable tant à l'échelle de la société dans son ensemble que du gouvernement ou des différents ministères et organismes. Le document détaille aussi les travaux menés en vue de l'élaboration de la liste d'indicateurs proposée, et identifie les différents organismes qui ont participé aux rencontres d'information et d'échange sur le cadre de référence des indicateurs de développement durable. Le ministère explique par la suite les ambitions et les paramètres d'un système d'indicateurs dans le cadre d'une démarche de développement durable mais aussi les écueils et les difficultés que rencontrent les gouvernements et les sociétés lorsqu'ils élaborent et utilisent de tels indicateurs. Enfin, le document précise les acteurs interpellés par les indicateurs de développement durable du Québec, qu'ils soient responsables de leur élaboration, de la collecte des données ou encore qu'ils aient à les utiliser ou à s'y référer.

Dans la section intitulée « Les indicateurs de développement durable », le document de consultation prend soin d'expliquer ce qu'est un indicateur et ses différentes fonctions (information, mesure, prise de décision etc.). Il présente ensuite les structurations possibles des systèmes d'indicateurs, pour s'attarder à celle retenue par le ministère en détaillant les différents mécanismes et indicateurs de suivi, dont les indicateurs spécifiques à la stratégie qui ont été adoptés même s'ils ne sont pas exigés par la loi. Bref, le document de consultation distingue trois ordres d'indicateurs utiles à la démarche de développement durable amorcée avec le plan de développement durable du gouvernement du Québec adopté en 2004 : les indicateurs de suivi des progrès (de la société québécoise), ceux de suivi des objectifs (de la stratégie), et ceux de suivi des actions (des ministères et organismes) (p. 5) :

- Premier niveau :
  - Indicateurs de développement durable pour mesurer les progrès de la société québécoise dans sa démarche de développement durable.
- Deuxième niveau :
  - Indicateurs et mesures de suivi de la stratégie gouvernementale.
- Troisième niveau :
  - Indicateurs de suivi des actions des plans d'action de développement durable de chacun des ministères et organismes. (p.14)

Les trois ensembles d'indicateurs correspondent donc à un système hiérarchisé et appellent chacun un type de mesure particulier. Enfin, le document présente un bilan des travaux menés par le ministère en faisant la synthèse des expériences étrangères, mais aussi des consultations publiques québécoises, et en restituant les résultats d'un atelier de réflexion sur les indicateurs de développement durable mené en présence de praticiens québécois et étrangers.

La présentation de la liste d'indicateurs proprement dite débute dans la section suivante par la justification de l'approche retenue, soit celle par capitaux. Le document explique la déclinaison en cinq capitaux reprise d'un rapport conjoint de l'OCDE, et en quoi consiste chacun d'eux : humain, social, produit, financier, naturel. Le ministère prend soin d'exposer certaines limites de cette approche, et rappelle les règles d'élaboration des indicateurs constitutifs de la liste en identifiant sept critères de sélection principaux : la disponibilité, la parcimonie, la simplicité des mécanismes, la représentativité, la déclinaison, la fiabilité, l'adaptabilité. Par ailleurs, le ministère mentionne également que la liste d'indicateurs s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue en étant appelée à évoluer pour être bonifiée.

La liste d'indicateurs qui fait l'objet de la section suivante est présentée sous forme de tableaux correspondant à chacun des cinq capitaux déclinés selon plusieurs dimensions que tâchera de mesurer un indicateur précis : le capital humain (population active, population en santé, population scolarisée), le capital social (sentiment d'appartenance, participation civique, équité, développement culturel), capital produit (infrastructures et machinerie, immeubles), capital financier (actifs des ménages, actifs du gouvernement québécois), capital naturel (biodiversité, territoire agricole et acéricole, forêt, eau de surface, qualité de l'air, climat). Le document de consultation se termine par une annexe qui présente des fiches d'information pour chacun des indicateurs proposés pour mesurer les différentes dimensions ainsi que leur évolution au cours des dernières décennies.

## **5.2 COMMENTAIRES GÉNÉRAUX CONCERNANT LA LISTE D'INDICATEURS PROPOSÉE**

### ***DES INDICATEURS UTILES POUR LE QUÉBEC, SA POPULATION ET SES DÉCIDEURS***

Le document de consultation a fait les distinctions nécessaires entre les trois ordres d'indicateurs utiles à la démarche de développement durable amorcée avec le plan de développement durable du gouvernement du Québec adopté en 2004. La liste d'indicateurs proposée dans le document fait référence à la première série d'indicateurs, soit ceux permettant de surveiller et mesurer les progrès du Québec en matière de développement durable (p. 5). Avec le concours éventuel d'autres critères prévus à la stratégie gouvernementale, cette liste d'indicateurs permettra de produire « un état de la situation du développement durable au Québec » au moment de la révision de cette stratégie (p. 8).

À cet égard, le document de consultation a raison de préciser que la situation que révélera la liste d'indicateurs retenue résultera non seulement de l'action gouvernementale, mais de l'action cumulée de tous les acteurs de la société québécoise<sup>11</sup>. Ce qui n'empêche pas de reconnaître le rôle significatif du

---

<sup>11</sup> « En voulant surveiller et mesurer le progrès de l'ensemble de la société, ces indicateurs résultent donc de l'action cumulée de tous les intervenants et non du gouvernement seulement. D'un côté, on ne saurait prétendre que les résultats des indicateurs de développement durable de cette première liste reflètent uniquement l'impact des politiques et stratégies gouvernementales, bien que celles-ci jouent un rôle significatif. D'un autre côté, on doit comprendre des résultats des

gouvernement et de ses politiques, surtout que celles-ci sont déployées précisément pour orienter l'administration, mais aussi la société québécoise dans son ensemble vers un modèle de développement durable<sup>12</sup>. Enfin, le document fait bien ressortir la double finalité de la liste d'indicateurs, à la fois portrait de la situation et guide pour l'action :

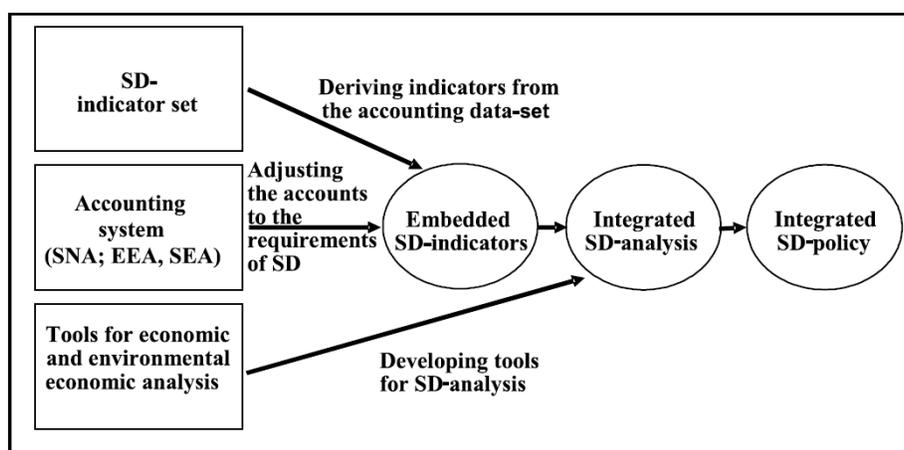
Les systèmes d'indicateurs ont été identifiés comme des outils privilégiés pour mesurer l'état et l'évolution des principaux paramètres du développement durable, et pour informer les autorités et les communautés afin d'améliorer la prise de décision (p. 10).

Les systèmes d'indicateurs sont des outils d'information et d'aide à la décision. Ils servent à poser un diagnostic, à identifier et à comprendre des relations, à définir des priorités et, en dernier lieu, à orienter les ressources (p. 11)<sup>13</sup>.

On aurait pu souhaiter néanmoins que le document précise comment les données générées par les indicateurs seront intégrés à la prise de décision. À titre d'exemple, une étude relative à la stratégie allemande de développement durable illustre comment les indicateurs de développement durable peuvent s'insérer dans le système de gouvernance.

**Figure 1 hypothèse d'intégration des indicateurs de développement durable dans le système de gouvernance global<sup>14</sup>**

Figure 5 The way forward: Strategy for an integrated sustainable development analysis and policy



indicateurs de cette première liste qu'ils reflètent tout autant l'impact des activités de la population et de l'ensemble des intervenants sociaux » (p. 5, p. 12).

<sup>12</sup> « Dans le contexte de la démarche québécoise de développement durable, les indicateurs de développement durable contribueront à dresser des bilans et à communiquer des progrès. Ils alimenteront la révision des orientations et des priorités, sur une base objective, afin de mobiliser l'administration publique et la société québécoise vers un but commun, un développement qui soit durable » (p. 11).

<sup>13</sup> Ces objectifs respectent les conclusions de l'analyse comparative réalisée par le ministère à l'effet que : « peu importe l'architecture retenue, le système d'indicateurs doit viser prioritairement les trois grands objectifs identifiés au premier chapitre, soit informer, mesurer le progrès ainsi qu'aider à la prise de décision ». MDDEP. 2007. *Analyse comparative de systèmes d'indicateurs de développement durable*. p. 20.

<sup>14</sup> Shoer K. 2006. *Sustainable Development Strategy and Environmental-Economic Accounting in Germany*. p. 202. En ligne : <http://panda.hyperlink.cz/cestapdf/pdf06c3/schoer.pdf>

De façon plus précise, on pourrait souhaiter que le ministère explicite tout spécialement comment les indicateurs seront utilisés dans l'exercice de révision de la stratégie et dans le système de gouvernance global de l'administration publique, tout comme dans les communications avec la population en général.

**Recommandation 5 Le gouvernement devrait préciser comment il entend prendre en compte les données générées par les indicateurs de développement durable pour informer la stratégie et la prise de décision en général; bref, il devrait préciser le rôle et l'utilité de la liste d'indicateurs dans le système de gouvernance québécois.**

### ***L'EXPÉRIENCE DES PAYS ÉTRANGERS ET L'APPROCHE PAR CAPITAUX***

Le document de consultation justifie l'adoption d'une approche par capitaux comme cadre d'élaboration de la liste d'indicateurs de développement durable du Québec par les finalités d'une telle liste, réservant l'approche par objectifs aux indicateurs de suivi de la stratégie gouvernementale.

À l'aide des indicateurs de suivi de la stratégie et des indicateurs de la première liste, le gouvernement tente donc de tirer le meilleur parti des diverses approches (objectifs et capitaux) selon les finalités poursuivies aux différents niveaux d'indicateurs :

L'approche par capitaux pour la première liste des indicateurs permettra de mesurer les progrès de la société québécoise dans sa démarche de développement durable. Le gouvernement soumet cette approche à la consultation publique avant de l'approuver tel que la Loi le lui demande.

L'approche par objectifs permettra au gouvernement d'évaluer et de mesurer l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale et les actions contenues dans les plans d'action de développement durable des ministères et organismes. Cette approche a déjà été adoptée par le gouvernement pour la stratégie gouvernementale et le Comité interministériel du développement durable (CIDD) doit voir à sa mise en œuvre (p. 5-6).

En adoptant l'approche par objectifs pour le suivi de sa stratégie, le document dit s'être conformé à la pratique de la majorité des autres États tout en faisant suite aux consultations et à la commission parlementaire sur la stratégie<sup>15</sup>. Quant à l'approche par capitaux, il semble que le gouvernement ait choisi de s'inspirer principalement d'un document : *Report on measuring sustainable development, Joint UNECE\OECD\Eurostat Working Group on Statistics for Sustainable development*, publié en mai 2008, tout en s'en distançant pourtant<sup>16</sup>, en mentionnant que tant la Norvège que la Belgique et la Suisse l'utilisent<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> « Comme la majorité des autres États, et suite à la consultation menée en 2007 par le gouvernement du Québec sur sa stratégie de développement durable, dont particulièrement les travaux en commission parlementaire sur la stratégie, l'approche « par objectifs » a été retenue pour mesurer et suivre l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale québécoise » (p. 6).

<sup>16</sup> « La liste des 5 capitaux proposés (humain, social, produit, financier et naturel) est identique à celle proposée dans le Report on measuring sustainable development, Joint UNECE\OECD\Eurostat Working Group on Statistics for Sustainable development, mai 2008. Notons toutefois que ce système ne propose pas de dimensions. Il suggère en tout 15 indicateurs plutôt que les 17 proposés dans le présent document de consultation et il tente de leur donner une valeur monétaire » (p. 6) et concernant la mesure des flux qui sont partie intégrante de la démarche : « La "première liste" des indicateurs de développement durable ne cherche toutefois pas à comptabiliser ces flux vu la complexité de l'exercice. Toutefois, ceux-ci

À notre avis, le gouvernement a raison de choisir un positionnement distinct de plusieurs expériences étrangères compte tenu du libellé de sa loi sur le développement durable qui précise certaines exigences quant aux indicateurs à développer, notamment que les indicateurs offrent « un état de la situation du développement durable au Québec » (art. 7, par. 3). Cette exigence suggère un système d'indicateurs dits « d'état » par opposition à des indicateurs de suivi qui seront généralement structurés en fonction d'objectifs de développement durable. De plus, dans la mesure où les indicateurs doivent informer la stratégie, c'est-à-dire fournir les informations nécessaires à sa révision, le système d'indicateurs de développement durable précède la stratégie, c'est-à-dire que c'est elle qui doit en découler, et non l'inverse<sup>18</sup>. Dans le cas contraire, il y aurait double emploi entre les indicateurs de premier et de second niveaux. Ceci était bien explicité dans le mémoire que la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable a déposé dans le cadre de la commission parlementaire sur la stratégie de développement durable :

(...) même s'ils sont présentés comme une mesure de suivi dans la stratégie (p. 10), ces indicateurs visent à présenter des enjeux plus larges que l'intégration des principes de développement durable à la prise de décision dans l'Administration. Sans avoir à être totalement déconnectés de la stratégie, les indicateurs de développement durable s'inscrivent donc dans une démarche plus générale visant à faire état du développement durable au Québec, afin que le gouvernement non seulement puisse juger de l'efficacité des mesures prises dans le cadre de la stratégie, mais aussi de la pertinence de la stratégie elle-même par rapport à un projet de développement durable pour la société québécoise dans son ensemble. En d'autres termes, c'est l'impact de la contribution de toutes les catégories d'acteurs, des citoyens aux entreprises en passant par les ONG, les collectivités locales et les autres organisations que viendront mesurer les indicateurs, et pas seulement celui de la stratégie gouvernementale, même si celle-ci vise à favoriser la contribution de tous aux objectifs de développement durable. C'est dans cet esprit que le gouvernement français, qui s'est lui aussi doté d'une stratégie nationale, a adopté deux séries d'indicateurs distinctes : des « indicateurs de suivi des programmes d'action de la Stratégie nationale de développement durable » d'une part, et des « indicateurs « phares » de développement durable » pour la France d'autre part. CRSDD, 2007, pP. 19

**Recommandation 6 En conformité avec la Loi sur le développement durable, le gouvernement doit maintenir son système d'indicateurs hiérarchisé en trois niveaux, dont les niveaux distincts d'indicateurs de développement durable visant à fournir un portrait de la situation en matière de développement durable au Québec (niveau 1), et d'indicateurs de suivi de la stratégie (niveau 2).**

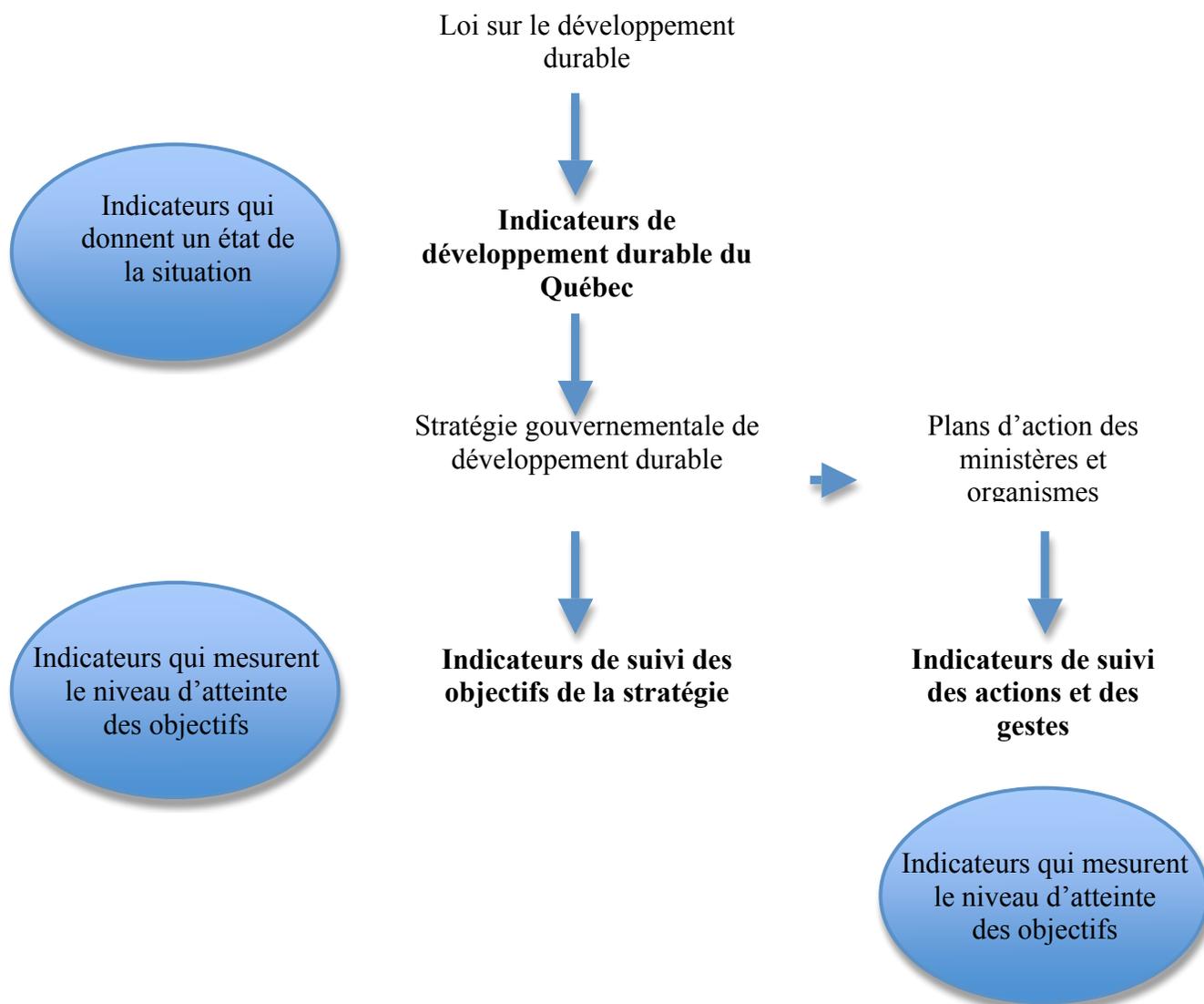
---

seront, toutes les fois où la situation le permettra, pris en compte ou mis en lumière par les indicateurs de suivi de la stratégie qui notamment suivent les résultats de l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale » (p. 6).

<sup>17</sup> Une première liste des indicateurs de développement durable - Document de consultation publique, p. 20.

<sup>18</sup> Et ce malgré l'échéancier d'adoption des différents outils prévu par la loi, qui fait peut-être écho au temps nécessaire au développement d'un système d'indicateurs qui est un exercice complexe, et simultanément à l'urgence de ne pas retarder la modernisation de l'administration publique qui avait pour point de départ la stratégie gouvernementale de développement durable. Ceci pourrait expliquer pourquoi la stratégie devait être adoptée avant le système d'indicateurs, même si ce système doit informer, et donc servir de base aux contenus subséquents de la stratégie dans ses versions révisées.

Figure 2 Système de gouvernance du développement durable du Québec



Bref, en ce qui concerne les indicateurs de second niveau, le ministère était justifié de s'inspirer des expériences étrangères où les indicateurs sont liés à la stratégie nationale pour définir ses indicateurs de suivi de la stratégie, et d'adopter l'approche la plus pertinente compte tenu des finalités poursuivies, soit l'approche par objectifs. Toutefois, il n'est pas certain que le ministère ait fait assez de cas des autres expériences étrangères pour penser son système d'indicateurs de premier niveau, malgré l'abondance de systèmes d'indicateurs structurés en fonction de thèmes ou de domaines plus susceptibles d'offrir « un portrait de la situation » que les systèmes structurés par objectifs<sup>19</sup>. En premier lieu, un examen même rapide de ces expériences montre à quel point le processus d'élaboration et son ancrage démocratique est de première importance pour définir un système d'indicateurs ayant à la fois des ambitions d'information et d'aide à la décision. Or, pas plus l'analyse comparative effectuée par le ministère que le document de présentation de la première liste ne font état de ces démarches de façon exhaustive, alors qu'elles sont pourtant le principal déterminant de la pertinence et de la légitimité des indicateurs proposés, tout en donnant corps à l'idée selon laquelle un système d'indicateurs remplit la fonction symbolique de définir de façon concrète, pour une société donnée, le développement durable et ses implications.

**Recommandation 7 Le gouvernement devrait procéder à l'analyse détaillée des processus d'élaboration des systèmes d'indicateurs de développement durable afin d'inspirer le processus de consultation qu'il doit mettre en place en vertu de l'article 8 de sa loi sur le développement durable.**

En second lieu, le choix de l'approche par capitaux comme principe organisateur de la liste d'indicateurs semble inusité si l'on se fie aux rares expériences étrangères qui s'y sont intéressées. En effet, s'il est vrai que les systèmes d'indicateurs adoptés par la Suisse, la Belgique et la Norvège mobilisent l'approche par capitaux, cette approche n'en constitue pas le cadre directeur. Dans le cas de la Suisse, le système « fixe au préalable des objectifs qualitatifs à caractère transversal », et les capitaux ne sont qu'un des types d'indicateurs choisis pour déterminer si la Suisse remplit ou non ses objectifs<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> « L'architecture par domaines, la plus communément utilisée, est la plus facilement compréhensible pour les différentes parties prenantes, et plus particulièrement pour la population. Quant à l'architecture par objectifs, adoptée par un moins grand nombre de systèmes, elle s'oriente davantage vers les actions et les résultats (...) » (analyse comparative, p. 19). À la lecture de cette analyse réalisée par le ministère, on peut s'étonner de lire dans le document de présentation de la liste d'indicateurs que : « (...) la majorité des États [a] au fil des ans utilisé principalement l'approche par objectifs (...) » (p. 25).

<sup>20</sup> L'approche suisse est basée sur la notion de postulats, qui viennent définir le contenu de chacune des dimensions du développement durable. Le postulat « La santé de l'être humain doit être préservée et favorisée » par exemple, précise l'un des principes généraux de la solidarité sociale. Cette démarche a été élaborée dans le cadre du projet Monet mené par l'Office fédéral de la statistique (voir encadré). ». OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE. *Monitoring du développement durable – Monet (Suisse) : Rapport final, méthodes et résultats*, 2003, 52 p. En ligne : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/22/publ.html?publicationID=463>, p. 6 et 21

## **Encadré 1 L'expérience de la Suisse (extraits du rapport final du projet Monet, p. 6 et 21)**

Compte tenu de la variété des interprétations du concept de développement durable, il a fallu commencer par en définir précisément les contours, une première étape du reste préconisée par les principes de Bellagio. A partir de la définition contenue dans le Rapport Brundtland, 43 postulats au total ont été formulés pour les trois volets du développement durable, soit la solidarité sociale, l'efficacité économique et la responsabilité écologique.

La deuxième étape a consisté à sélectionner les indicateurs qui permettent de dire si la Suisse se développe conformément à ces postulats. Afin de combiner l'approche thématique, qui consiste à répertorier le plus possible de thèmes pertinents pour le développement durable de la Suisse, et l'approche axée sur les processus, nous avons eu recours à une trame formée de 26 thèmes et de 5 types d'indicateurs. Parmi ces derniers, on trouve: le degré de couverture des besoins (niveau), l'état et le potentiel des ressources (capital), les appréciations et dépréciations du capital (input/output), l'efficacité et les disparités (critères structurels) ainsi que les mesures prises (réactions).

Plus de 80 spécialistes réunis au sein de 13 groupes de travail ont procédé à la sélection des indicateurs en tenant compte d'un certain nombre d'exigences. Les indicateurs choisis devaient avoir un lien évident avec au moins un des postulats; ils devaient représenter différents types d'indicateurs et intégrer si possible les indicateurs en usage dans d'autres pays. En plus, les données correspondantes devaient être disponibles et le nombre d'indicateurs par thème devait être limité. La sélection a abouti, au terme d'un processus itératif, à une série d'indicateurs comprenant 135 indicateurs réalisables et 28 indicateurs non réalisables dans l'immédiat faute de données ou de concepts de mesure. Les données relatives à chaque indicateur ont été réunies et les textes de présentation de ces derniers rédigés selon un schéma uniforme.

Enfin, nous avons publié ces textes sur Internet, conformément à la politique de l'OFS en matière de diffusion d'indicateurs.

Ces travaux ont marqué la première étape du projet MONET. Au cours des prochaines étapes, il est prévu de mettre régulièrement à jour les données et les commentaires, de publier des indicateurs clés ou des tableaux synoptiques, d'évaluer la liste des indicateurs en fonction des réactions des utilisateurs et de la remanier (p. 6).

Les postulats représentent la première concrétisation de la définition et des objectifs qualitatifs du développement durable. À ce titre, ils sont avant tout une base de référence qui guidera le choix des indicateurs selon des critères aussi systématiques et transparents que possible. Les postulats sont organisés autour des trois objectifs qualitatifs 'solidarité sociale', 'efficacité économique' et 'responsabilité environnementale' et structurés en 20 domaines. Comme les trois volets 'société', 'économie' et 'environnement' sont définis comme des objectifs qualitatifs et non comme des stocks de capitaux, les postulats permettent non seulement de définir les paramètres des stocks mais également la couverture de besoins et la création de processus. Les postulats découlent d'une déduction directe et univoque de la définition du développement durable et des objectifs qualitatifs et présentent un caractère invariant à long terme. Les postulats invariants exposent un objectif à suivre dans le long terme, valable pour plusieurs générations (p. 21).

De son côté, même si la Norvège dit adopter une « approche par capitaux », il serait plus juste de dire qu'elle s'en inspire pour penser les défis du développement durable sans pour autant l'utiliser pour structurer sa liste d'indicateurs. Regroupés en six grands thèmes reflétant les priorités nationales, les 18 indicateurs de développement durable du système norvégien visent à fournir de l'information permettant l'évaluation et la mise en œuvre du plan gouvernemental de développement durable<sup>21</sup>.

**Figure 3 Structuration du système d'indicateurs norvégien (tiré du Budget national, 2006<sup>22</sup>)**

	<b>Indicators</b>	<b>Policy areas</b>
1	Norwegian emissions of greenhouse gases compared with the Kyoto target	Climate, ozone and long-range air pollution
2	Percentage of Norway's land area where critical loads for acidification have been exceeded	
3	Bird population index – Population trends of nesting wild birds	Biodiversity and cultural heritage
4	Inland water bodies classified as “clearly not at risk”	
5	Coastal waters classified as “clearly not at risk”	
6	Standards of maintenance of protected buildings	Natural resources
7	Energy use per unit GDP	
8	Spawning stock biomass and precautionary (Bpa) reference point for North-East Arctic cod	
9	Irreversible losses of biologically productive areas	Hazardous substances
10	Household consumption of hazardous substances	
11	Net national income per capita, by sources of income	Sustainable economy
12	Non-petroleum saving	
13	Population by highest level of education completed	
14	Generational accounts: Need to reduce public sector finances as a share of GDP	
15	Norwegian official development assistance as percentage of gross national income	Social conditions of direct significance for sustainable development
16	Imports from LDCs and other countries in Africa	
17	Long-term unemployed persons and disability pensioners as percentage of population	
18	Life expectancy at birth	

<sup>21</sup> « Background and perspectives - In December 2003, the Norwegian Government appointed an expert committee that was given the task of developing a set of indicators of sustainable development for Norway. The main purpose of the indicators is to provide information that can be used in evaluating and implementing the government's action plan for sustainable development, its National Agenda 21. In its report (Official Norwegian Report 2005:5), the committee proposed a set of 16 indicators. In 2005, the Ministry of Finance, which is responsible for coordinating the sustainable development effort in Norway, conducted a public consultation on the indicator set, and as a result a revised set of indicators was presented in the 2006 National Budget. There were relatively few changes: two new indicators were proposed and one of the original indicators was replaced by another, so that the set now consists of 18 indicators (table 1). At the same time, the Ministry pointed to the need for further development and improvement of the indicators, and particularly of the underlying data for some of them. The set of indicators includes state and pressure indicators for several priority areas defined by the Government and indicators of the state of different components of Norway's national wealth. The policy areas are as follows: Climate, ozone and long-range air-pollution; Biodiversity and cultural heritage; Natural resources; Hazardous substances; Sustainable economy; Social conditions of direct significance for sustainable development ». Brunvoll, F. et J. Hass. 2006. *Future Challenges for Norway*, disponible en ligne: <http://www.ssb.no/english/magazine/art-2006-11-09-01-en.html>

<sup>22</sup> Disponible en ligne: <http://www.ssb.no/english/magazine/indikatorer-en.pdf>

Enfin, comme l'explique l'analyse comparative menée par le MDDEP, le système belge intègre il est vrai l'approche par capitaux, mais au sein d'un schéma général de type « force motrice-pression-état-réponse » qui fait majoritairement appel à d'autres éléments<sup>23</sup>.

**Encadré 2 Le système d'indicateurs belge (extraits Tableau d'indicateurs de développement durable, 2005, p. 13)<sup>24</sup>**

La structuration du système d'indicateurs belge

La répartition des IDD du tableau a été faite dans 4 des fonctions du DPSIR, la fonction "Impact" n'étant pas distinguée de la fonction "Etat". Chaque IDD est donc considéré soit comme une force motrice, soit comme une pression, soit comme un état, soit comme une réponse.

Forces motrices (FM) (12 indicateurs)

- 6 indicateurs de FM économiques
- 2 indicateurs de FM sociales
- 4 indicateurs de liens entre FM économiques et sociales

Pressions sur les capitaux (10 indicateurs)

- 3 indicateurs de pressions sociales
- 5 indicateurs de pressions environnementales
- 2 indicateurs de pressions économiques

Etats des capitaux (13 indicateurs)

- 7 indicateurs sur l'état du capital humain
- 3 indicateurs sur l'état du capital environnemental
- 3 indicateurs sur l'état du capital économique

Réponses politiques (9 indicateurs)

- 3 indicateurs de réponse institutionnelle
- 6 indicateurs de réponse économique

Ce résumé précise aussi à quelle composante (sociale, environnementale, économique ou institutionnelle) sont liés les IDD. Le choix de l'adjectif peut, dans certains cas être un peu arbitraire. La démographie est clairement une force motrice de type social, par exemple. Mais la consommation peut difficilement être considérée comme une force strictement économique étant donné la forte influence des valeurs sociales sur son évolution. Son indicateur est pourtant qualifié d'économique dans le tableau ci-dessous étant donné le rôle central de cet indicateur dans le système économique.

Bref, alors que l'utilisation de l'approche par capitaux est l'exception plutôt que la règle<sup>25</sup>, aucun des trois pays cités qui la mobilisent ne s'en sert pour structurer son système d'indicateurs de développement durable, c'est-à-dire comme schéma organisationnel principal (ou cadre directeur). En adoptant l'approche par capitaux comme principe organisateur, le Québec se distance donc des pratiques plus

---

<sup>23</sup> *Analyse comparative de systèmes d'indicateurs de développement durable*, p.19.

<sup>24</sup> Disponible en ligne : <http://www.plan.be/admin/uploaded/200702010934020.OPSDREP08fr.pdf>

<sup>25</sup> OCDE, *Measuring Sustainable Development*, 2008, p. 29

généralisées qui font reposer les systèmes d'indicateurs de développement durable sur une architecture par thèmes (domaines) ou, même si c'est plus rare, par dimension<sup>26</sup>.

Le Québec a donc choisi de jouer d'audace plutôt que de prudence en retenant l'approche par capitaux pour structurer son système d'indicateurs. En soi, ce positionnement particulier ne pose pas problème, si ce n'est les difficultés inhérentes aux trajectoires innovatrices, forcément plus risquées et où le cheminement et les apprentissages se font davantage en solitaire. Mais si les pratiques plus généralisées que commencent à expérimenter bon nombre de pays doivent être écartées, c'est parce qu'on estime être mieux servi par une autre démarche, que celle-ci s'avère supérieure de par ses qualités intrinsèques, ou encore parce qu'elle est issue d'un large consensus social dans le pays qui souhaite la retenir.

Or, si l'on se fie à la démarche détaillée dans le document de présentation de la première liste, il ne semble pas que le choix de l'approche par capitaux résulte d'une requête ou d'un consensus en ce sens de la part des acteurs sociaux<sup>27</sup>. On peut donc se demander quel est l'intérêt intrinsèque de cette approche si elle doit être retenue sans faire l'objet d'un consensus au sein de la population québécoise.

Comme le souligne l'étude à laquelle le document de présentation de la liste d'indicateurs fait référence pour en justifier le choix, l'intérêt principal de l'approche par capitaux est de déterminer un stock final susceptible de remplacer, ou à tout le moins de faire contrepoids, à une mesure agrégée telle que le PIB<sup>28</sup>. On souhaite ainsi donner prise au principe d'équité intergénérationnelle du développement durable selon lequel nous devrions léguer aux générations futures un capital au moins équivalent, et préférablement supérieur à celui qui nous a été légué par les générations antérieures. Simple de par le principe qu'elle cherche à traduire, l'approche par capitaux s'avère néanmoins tout aussi complexe que controversée comme technique d'évaluation du développement durable, et elle ne fait guère l'objet d'un consensus au sein de la communauté scientifique<sup>29</sup>. Posent notamment problème la substituabilité des différents types de capitaux et le passage obligé de la monétisation dans les modèles agrégés<sup>30</sup>, et plus

---

<sup>26</sup> *Analyse comparative de systèmes d'indicateurs de développement durable*, p.19.

<sup>27</sup> *Première liste d'indicateurs de développement durable*, p. 23-24

<sup>28</sup> Conseil économique et social, Organisation des Nations Unies. *Report on Measuring Sustainable Development – Statistics for Sustainable Development – Commonalities between Current Practice and Theory.*, 9 mai 2008, tel que cité à la p. 26 du document de consultation publique. Ce rapport a fait l'objet d'une version révisée : [http://www.unece.org/stats/publications/Measuring\\_sustainable\\_development.pdf](http://www.unece.org/stats/publications/Measuring_sustainable_development.pdf)

<sup>29</sup> Comme le reconnaît d'ailleurs le rapport sur lequel s'est basé le ministère pour retenir cette approche. Voir plus spécifiquement les p. 54-58.

<sup>30</sup> « Aggregation of monetised values raises new questions on whether the procedures adopted are in accordance with sustainable development considerations such as intra- and inter-generational equity. Gasparatos et al. (2008), comment on the inconsistency of certain methodological choices within the CBA, such as the Kaldor–Hicks criterion and the inability of discounting techniques to take account of equity considerations in an adequate manner. Modifications of the current discounting and aggregation procedures have been proposed by Rabl (1996), Farrow (1998), Padilla (2002), Sumaila and Walters (2005), Saez and Requena (2007) and Zerbe, Bauman, and Finkle (2006) amongst others but the debate about whether equity considerations can be captured by monetary tools still remains open. Perhaps the key reason is that CBA [Cost Benefit Analysis] is based on the concept of economic efficiency and not of equity » (Gasparatos et al. 2009: 249). Voir également Hinterberger, 1997, p. 7 concernant plus spécifiquement les problèmes liés à la monétisation. Plusieurs chercheurs (Gasparatos, El-Haram et Horner, 2009) ont ainsi montré les faiblesses des indicateurs 'monétaires', qui s'adressent davantage aux préférences des consommateurs qu'aux citoyens habitant et agissant en société. Pour palier à ces faiblesses et à celles des autres approches, ils proposent de développer une méthodologie 'pluraliste' pour une conception d'indicateurs de développement durable qui intègre des indicateurs de plusieurs approches (monétaires, composites, biométriques, etc.), de concert avec un engagement des parties prenantes, pour une évaluation plus 'robuste' du développement durable et une

fondamentalement encore l'assimilation sous un même vocable de « capital » d'éléments aux natures très diverses<sup>31</sup>, ou même la réduction des différentes réalités humaines et naturelles aux concepts de capital et de stock<sup>32</sup>.

### **Encadré 3 Les trois objections de Faucheux et O'Connor quant à l'application du concept de capital à l'environnement (Faucheux S. et O'Connor M. 1999, p. 8)**

1. La première relève d'une objection de principe sur la légitimité de traiter de façon économique et utilitariste les différents éléments de la nature en attribuant, par exemple, des droits de propriété même aux "global commons" (biodiversité, air, eau, baleines,...).

2. La seconde apparaît comme une objection "scientifique" aux hypothèses appliquées aux diverses composantes de la nature agrégées dans le concept de capital naturel. Par exemple, en autorisant des recompositions entre les parties constitutives du capital global, la vision «faible» du capital naturel, fait l'hypothèse implicite d'une forte substituabilité entre le capital naturel et le capital économique reproductible. En d'autres termes, même des dommages importants infligés aux écosystèmes, tels que la dégradation de la qualité environnementale, la perte en biodiversité ou le changement climatique global, ne sont pas inacceptables. Le seul problème est de savoir si des investissements compensatoires pour les autres générations dans d'autres formes de capitaux ont été réalisés. Or, des auteurs tels que Huetting (1980), Daly (1994) et Victor, Hanna & Kubursi (1997) prétendent, à partir d'une connaissance de la physique et des sciences de la vie, qu'une substituabilité entre les capitaux naturels et manufacturés ne devraient pas être supposée a priori, et que l'agrégation pour les besoins de ce genre de modélisation serait une impossibilité.

3. Même en faisant abstraction des hypothèses de substituabilité et de gestion utilitariste de la nature, l'application de la règle de Hartwick implique une anticipation sur le futur pour l'évolution "correcte" des rentes à réinvestir, sans laquelle les rentes pourraient être sous-estimées et insuffisantes pour assurer que le sentier ainsi obtenu soit réellement "soutenable" (voir Asheim 1994; Pezzey 1997 ; Faucheux, Muir & O'Connor 1997).

En effet, un sentier de consommation non-décroissante implique aussi une répartition particulière de revenus à travers le temps, ce qui nous renvoie, d'une part, à la question de la distribution intergénérationnelle ; d'autre part, si cette répartition intertemporelle s'effectue par un processus marchand, à la question des "bons prix" pour la durabilité (dont le taux d'intérêt) » (Faucheux & O'Connor, 1999 : 8).

---

meilleure prise de décisions (Gasparatos, A., El-Haram, M., Horner, M., 2009, « The Argument against a Reductionist Approach for Measuring Sustainable Development Performance and the Need for Methodological Pluralism », *Accounting Forum* 33, 245-256). Voir également : Norgaard, R. B., 1989, The Case for Methodological Pluralism, *Ecological Economics* 1, p. 37-57.

<sup>31</sup> « Some argue that capital is perhaps not the most appropriate term for talking broadly about the resource base of a nation (Czesany, 2007). Given its history of narrower use in economics, its broad use in this report may be misleading. Some forms of capital, particularly human and social, cannot be treated in complete analogy with financial or fixed capital. Human capital, it is noted, is what used to be called human potential or human resources, while social capital resembles the notion of social cohesion or social institutions », OCDE, *Measuring Sustainable Development*, 2008, p. 44

<sup>32</sup> « l'environnement est restreint à un ensemble de ressources qu'il faut utiliser de façon « rationnelle » pour ne pas épuiser les « stocks » et « services », ce qui nuirait à la durabilité de l'activité économique. Or quand quelque chose devient une ressource, un capital (« capital naturel »), elle perd sa valeur en elle-même, elle perd toute autre valeur que celle d'être utilisée, exploitée (Sachs, 1997). Enfin, en interaction avec un environnement ressource, la société est elle-même rétrécie à une fonction de production et de consommation; elle devient un capital pour le développement (capital humain, capital social). Atrophiant la nature (« stocks » de poissons ou de matière ligneuse par exemple), le concept de développement durable atrophie également la « nature humaine » (main d'oeuvre et flux de consommation) » (Sauvé, 2007 : 34). Voir également Faucheux S. et O'Connor M. 1999. *Un concept controversé : le capital naturel*, Cahier du C3ED, No 99-01, 48 p. (extrait en encadré).

Si l'utilisation que le ministère propose de l'approche par capitaux élude certaines problématiques méthodologiques, puisqu'on ne vise ni l'agrégation ni la monétisation, il faut dire aussi qu'elle en compromet par ailleurs la valeur éventuelle, notamment en évacuant la dimension des flux<sup>33</sup>. Mais de façon plus générale, plusieurs analyses dénoncent l'incohérence d'une approche préoccupée par la disponibilité des ressources avec les principes de prévention et de précaution davantage centrés sur la préservation des équilibres écosystémiques et le rapport avec l'environnement qu'induisent les différents types d'organisation sociale et économique<sup>34</sup>. Bref, c'est la définition même du développement durable induite par l'approche par capitaux que critiquent bon nombre de chercheurs s'étant intéressés aux indicateurs et à l'évaluation du développement durable.

Si cette définition du développement durable déclinée en cinq capitaux s'avère problématique sur un plan théorique, elle comporte une autre faiblesse peut-être encore plus dommageable dans le cas qui nous occupe : sa totale déconnexion avec les outils développés jusqu'à maintenant par le Québec, et tout spécialement avec la loi sur le développement durable qui prend pourtant soin de préciser le sens à donner au concept de développement durable en énonçant une série de seize principes. Alors qu'on fait grand cas de la cohérence dans le document de consultation concernant les indicateurs, comme d'ailleurs dans la stratégie gouvernementale adoptée deux ans plus tôt, l'approche par capitaux convie une toute nouvelle manière d'appréhender le développement durable à laquelle ni le plan, ni la loi, ni la stratégie n'ont préparé. L'irruption de cette nouvelle logique risque de créer davantage de confusion dans un domaine qu'il s'agit de clarifier et de rendre le plus compréhensible possible aux citoyens et aux décideurs.

Bref, outre qu'elle n'est utilisée par aucun autre pays à titre de structure, ce qui isole le Québec et le prive des apprentissages réalisés par l'usage d'autres méthodes plus généralisées, l'approche par capitaux, controversée sur un plan scientifique et non endossée par les citoyens du Québec, induit une définition problématique du développement durable et introduit une complexité superflue dans la liste d'indicateurs, tout en la détachant de la perspective générale adoptée par le gouvernement dans son plan, sa loi et même sa stratégie de développement durable.

**Recommandation 8 Le gouvernement devrait délaisser l'approche par capitaux, controversée sur le plan scientifique et non endossée par les citoyens du Québec, pour adopter une approche davantage en cohérence avec la perspective du développement durable développée notamment dans la loi sur le développement durable.**

---

<sup>33</sup> Comme l'explique l'OCDE : « Though the central focus of the capital approach is asset stocks, the measurement of flows is also integral to the approach. To the extent that an asset changes in value or size over time, there must be identifiable flow that is the cause of the change. Indicators of these flows must be included in the practical set of sustainable development indicators », *Measuring Sustainable Development*, 2008, Report of the Joint UNECE/OECD/Eurostat Working Group on Statistics for Sustainable Development <http://www.oecd.org/dataoecd/30/20/41414440.pdf>, p. 9.

<sup>34</sup> « L'écosphère ne peut être 'réparée' par l'effort humain, bien que l'on puisse 'investir dans le capital naturel'[...] La nature n'est pas un actif comme un compte d'épargne, mais un environnement écologique naturellement en changement constant, qui est attaqué en rapidité croissante par les intrusions techniques. Il apparaît donc que nos efforts seront contraint plus par les conséquences d'une surexploitation des ressources naturelles que par un accès limité à ces ressources » Hinterburg et al. (1999 : 4, traduction libre).

Le gouvernement doit prendre la pleine mesure du caractère symbolique de la liste d'indicateurs qui, comme nous le faisons valoir plus tôt, vient concrétiser une perspective du développement durable pour une société donnée.

### ***DES INDICATEURS QUI CONTRIBUENT À LA DÉFINITION D'UNE PERSPECTIVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE PROPRE AU QUÉBEC***

En effet, compte tenu du caractère flou et parfois controversé du concept de développement durable, l'adoption d'une liste d'indicateurs a pour effet de donner corps, de préciser une interprétation du concept dans le contexte et en tenant compte des préoccupations de la société québécoise. C'est ce que reconnaît le document de consultation publique lorsqu'on y affirme, comme nous l'évoquions plus tôt, que : « Les indicateurs de développement durable donnent l'occasion de circonscrire de façon très concrète le concept tout autant que la démarche de développement durable » (p. 5). Par ailleurs, bien que chaque indicateur ait une valeur en soi, c'est une liste d'indicateurs comme ensemble intégré qu'il importe d'adopter, de manière à ce que la société québécoise et l'administration publique disposent de l'information nécessaire dans leur démarche de développement durable :

La première liste des indicateurs de développement durable, encore plus que chacun des indicateurs qui composent la liste, donne un portrait objectif et global qui contribue à apprécier le concept de développement durable sous toutes ses facettes.

C'est par l'ensemble des indicateurs proposés, et non pas par chacun des indicateurs pris isolément, qu'on peut apprécier la démarche vers un développement durable (p. 5).

En incarnant une définition concrète et spécifiquement québécoise du concept de développement durable, la liste des indicateurs offre ainsi une perspective à l'aune de laquelle peuvent être mesurés les progrès de la société québécoise. Le document prend d'ailleurs soin de rappeler les priorités indissociables constitutives du développement durable et que doit refléter la liste d'indicateurs :

maintenir l'intégrité de l'environnement pour assurer la santé et la sécurité des communautés humaines et préserver les écosystèmes qui entretiennent la vie ;

assurer l'équité sociale pour permettre le plein épanouissement de tous, l'essor des communautés et le respect de la diversité ;

viser l'efficacité économique pour créer une économie innovante et prospère, écologiquement et socialement responsable (p. 7)

Cette précision fait spécifiquement écho à la définition tripolaire hiérarchisée du développement durable qu'a fait sienne le gouvernement à l'occasion de l'adoption de son plan de développement durable :

L'environnement est la condition d'un développement durable, la société est la finalité pour laquelle se fait le développement, et l'économie est le moyen pour y parvenir (2004, p. 10)<sup>35</sup>

En somme, la liste d'indicateurs doit offrir le cadre de référence vis-à-vis duquel la démarche vers le développement durable du Québec peut être évaluée, tout en s'inscrivant dans la perspective qu'a déjà précisée le gouvernement du Québec dans son système de gouvernance du développement durable. C'est

---

<sup>35</sup> Gouvernement du Québec, *Plan de développement durable*, novembre 2004, p. 10

pourquoi par souci de cohérence, mais aussi parce que le plan et la loi circonscrivent déjà une perspective dont les outils qui en découlent ne peuvent faire l'économie, le système d'indicateurs de développement durable devrait être articulé en fonction des dimensions et des principes de développement durable précisés aux articles 2 et 6 de la loi sur le développement durable.

**Recommandation 9 Le cadre de référence du système d'indicateurs de développement durable du Québec doit être cohérent avec les autres outils développés antérieurement, tout spécialement le plan et la loi sur le développement durable, incluant les principes qui y sont détaillés.**

Bref, s'il doit résulter d'un dialogue social respectant tout spécialement les exigences contenues à l'article 8 de la loi sur le développement durable, le système d'indicateurs devrait être organisé en fonction d'une architecture cohérente avec la perspective du développement durable déjà en partie précisée dans la loi et les autres outils de développement durable dont s'est doté le Québec. C'est à cette architecture que nous consacrons la dernière section de ce mémoire.

## 6. PROPOSITION D'ARCHITECTURE DU SYSTÈME D'INDICATEURS

Comme nous venons de le dire, le système d'indicateurs doit être cohérent avec le plan et la loi sur le développement durable qui viennent préciser une perspective propre au Québec, alors qu'il la concrétisera encore davantage en fonction des préoccupations de la société québécoise. Il ne s'agit donc pas pour nous de nous substituer au dialogue citoyen dont le choix des indicateurs devrait résulter, mais de clarifier les balises au sein desquelles le dialogue devrait être mené. La correspondance nécessaire entre les indicateurs et la loi ne s'étend toutefois pas à la stratégie de développement durable dans la mesure où, comme nous l'expliquions plus tôt en faisant référence aux analyses précédentes de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, les indicateurs précèdent la stratégie de développement durable d'une part, sans compter que le suivi de la stratégie est assuré par une série distincte d'indicateurs d'autre part.

Sans avoir à être totalement déconnectés de la stratégie, les indicateurs de développement durable s'inscrivent donc dans une démarche plus générale visant à faire état du développement durable au Québec, afin que le gouvernement non seulement puisse juger de l'efficacité des mesures prises dans le cadre de la stratégie, mais aussi de la pertinence de la stratégie elle-même par rapport à un projet de développement durable pour la société québécoise dans son ensemble. CRSDD, 2007, p. 19

Bien qu'une architecture par domaines ou par thèmes puisse être appropriée pour le Québec, nous avons choisi de réfléchir ici à une approche par dimensions dans le but d'illustrer la forme que pourrait prendre l'architecture du système d'indicateurs de développement durable québécois. Ce premier découpage se juxtapose à un second, qui peut paraître plus technique, entre les indicateurs d'arrière-plan (background) et les indicateurs d'avant-plan (foreground), qualifiés dans plusieurs systèmes d'indicateurs « clefs » ou d'indicateurs « phares ». Enfin, c'est une architecture qui ne se prive pas d'entrée de jeu du recours à des indices lorsque ceux-ci s'avèrent pertinents.

### 6.2 UNE STRUCTURE PAR DIMENSIONS

En accord avec la définition tripolaire hiérarchisée véhiculée par le plan et la loi sur le développement durable du Québec, le système d'indicateurs pourrait être structuré en fonction des cinq dimensions suivantes, chacune précisée par un ou plusieurs principes prévus à l'article 6 de la loi.

#### 1. *Environnement*

- « protection de l'environnement » : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;
- « 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;
- « 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;

À la lumière des principes détaillés dans la loi et des concepts de « capacité de charge » ou de processus naturels qui entretiennent la vie », on ne saurait appréhender la dimension de l'environnement selon une perspective réductrice de stocks à préserver. La dimension de

l'environnement se traduit davantage par des impératifs d'intégrité et de viabilité des écosystèmes tenant compte notamment des phénomènes de seuils. Par ailleurs, les indicateurs doivent être en mesure de refléter tout autant l'état des équilibres macro-écologiques que les problématiques distinctes des ressources renouvelables et non renouvelables, dans une perspective qui rend bien compte du fait que la santé de l'environnement est une condition du développement durable.

## 2. *Économie*

- « 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;
- « 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;
- « 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;
- « 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;
- « 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.

Contrairement à ce qu'on peut lire parfois, la dimension économique du développement durable ne s'apparente pas à l'intégration des paramètres économiques habituels aux côtés de nouveaux paramètres social et écologique, mais bien à une évaluation de l'économie comme moyen de développement. Il s'agit donc d'en qualifier l'efficacité non seulement au chapitre de ses retombées sociales, qu'il s'agit de maximiser, mais aussi de son intensité écologique, qu'on cherche à minimiser. Alors que les mesures économiques traditionnelles rendent compte d'un niveau d'activités économiques, les mesures économiques de développement durable visent à qualifier ces activités en regard de leur performance sociale et environnementale. Les indicateurs doivent donc permettre d'évaluer l'intensité écologique de l'économie québécoise, de même que son impact sur le développement des individus et des collectivités ou si l'on préfère sa contribution à leur bien-être.

## 3. *Social*

- « 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;
- « 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;
- « 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;
- « 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;

Bien que plusieurs interprétations du développement durable réduisent la dimension sociale à la question de l'équité, le développement durable tel que défini par le rapport Brundtland vise d'abord et avant tout le développement des individus et des sociétés, développement que l'on cherchera à répartir équitablement entre générations, classes sociales, populations etc. Les indicateurs doivent donc mesurer ce qui est constitutif du bien-être pour une population donnée, qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation, mais aussi de la sécurité, de la culture, etc., en gardant à l'esprit qu'il s'agit de l'objectif premier du développement durable.

#### 4. *Équité*

- « 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;

Pour faire écho à l'idée que la dimension sociale du développement durable ne se réduit pas à l'équité, mais aussi parce que cette dernière est à la fois condition, moyen et objectif du développement durable, il est pertinent d'envisager cette question comme une dimension à part entière distincte de la dimension sociale proprement dite. Cela permet de faire écho aux populations spécifiées dans l'article 8 de la loi sur le développement durable (urbaine, rurale et autochtone), tout en s'attachant à évaluer l'état des rapports hommes-femmes, le degré d'intégration des immigrants ou encore les disparités intergénérationnelles.

#### 5. *Gouvernance*

- « 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;
- « 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;
- « 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;
- « 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;
- « 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;
- « 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;

À la fois en regard du nombre de principes énoncés dans la loi qui la concernent mais aussi parce qu'elle est inhérente à la mise en oeuvre du développement durable, la gouvernance est une dimension qui doit être évaluée pour rendre compte de l'état du développement durable au Québec. Qu'il s'agisse de l'ouverture des processus décisionnels ou du respect des principes de subsidiarité, de prévention ou de précaution, le développement durable repose sur une nouvelle perspective de la gouvernance où la vitalité démocratique puisse servir d'assise à la légitimité de décisions prises en univers controversé.

Cette proposition d'architecture vise à illustrer de façon simple à partir de quel cadre le ministère pourrait organiser une démarche consultative pour développer des indicateurs susceptibles de traduire concrètement la vision du développement durable de la société québécoise<sup>36</sup>. Le gouvernement pourrait mettre sur pied des groupes de travail dédiés à chaque dimension, en plus d'un groupe de travail chargé des dimensions plus spécifiquement transversales.

### 6.3 UNE STRUCTURE PAR PRIORISATION D'INDICATEURS

Le document de présentation de la première liste explique que :

La tendance observée à l'échelle internationale est l'adoption de systèmes structurés et hiérarchisés à deux niveaux :

- Le premier niveau regroupe un nombre restreint d'indicateurs « phares » d'envergure sociétale, destinés aux décideurs politiques et aux communications avec le grand public.
- Le second niveau comporte habituellement un plus grand nombre d'indicateurs sectoriels, plus techniques, permettant une meilleure intelligibilité et souvent destinés à un public averti et aux spécialistes du domaine.

Et d'ajouter que « C'est dans cette tendance que s'inscrit l'approche du Québec ».

La structuration des indicateurs en fonction d'indicateurs dits prioritaires, phares ou clefs d'une part, et d'indicateurs plus nombreux et plus techniques de l'autre est bien explicitée dans le rapport de l'OCDE. On y constate en effet qu'afin de pouvoir alimenter les débats publics et les échanges avec la population, la plupart des pays distinguent leurs indicateurs en deux catégories : (1) les *indicateurs d'avant-plan*<sup>37</sup> et (2) les *indicateurs d'arrière-plan*<sup>38</sup>.

Un *indicateur d'avant-plan* est un indicateur mesurant un phénomène environnemental, social ou économique (ou ralliant plus de deux de ces dimensions) destiné à la communication ou à la prise de décision. Une série limitée d'indicateurs est utile pour permettre à la population de juger des progrès du développement durable et aux dirigeants de prendre des décisions éclairées, sans pour autant avoir un bilan excessif de toutes les données quantitatives.

Un *indicateur d'arrière-plan* est un indicateur mesurant un phénomène environnemental, social ou économique (ou ralliant plus de deux de ces dimensions), mais qui ne prétend pas à une utilité immédiate pour exprimer les enjeux de développement durable; il assure plutôt un suivi à long terme de certains phénomènes qui peuvent ne pas sembler prioritaires, en permettant la continuité d'une analyse quantitative d'un phénomène économique, social ou environnemental (ou plus de deux de ces dimensions). Il génère ainsi des données qui pourraient être pertinentes pour une analyse qualitative à long terme, comme l'illustre la 'Grant Study' de l'université Harvard.

---

<sup>36</sup> À cet égard, il peut être utile de s'inspirer des travaux réalisés en Europe: voir l'annexe au présent document, qui détaille une façon de juxtaposer des indicateurs organisés par thèmes et des objectifs visés par la loi (stratégie européenne).

<sup>37</sup> On parle aussi d'indicateurs primaires, indicateurs « phares », « headline » indicators.

<sup>38</sup> La mesure quantitative est faite, mais ces indicateurs ne sont pas nécessairement soulignés dans les bilans annuels. Plutôt, ils sont recueillis et pourront être utiles dans le futur, comme nous l'expliquerons dans le cas de la *Grant Study*.

#### Encadré 4 Hiérarchisation des systèmes d'indicateurs (extrait tiré de l'Analyse comparative de systèmes d'indicateurs de développement durable, 2007, p. 21-22)

Quelques systèmes résolvent le problème des différents niveaux d'indicateurs en les présentant de façon hiérarchisée. Hiérarchiser les indicateurs à l'intérieur d'un système facilite la compréhension et permet de mieux refléter les priorités des dirigeants ou autres parties prenantes. Pour éviter les problèmes inhérents aux longues listes d'indicateurs, plusieurs systèmes ont recours à une liste d'indicateurs « phares » ou d'indicateurs « têtes d'affiche ». Toutefois, ces derniers se révèlent peu utiles et sont souvent mis de côté, car les priorités tendent à se perdre dans ce type de tentative d'exhaustivité<sup>30</sup>. Par contre, les indicateurs « phares » ou « têtes d'affiche », souvent directement liés aux principales préoccupations de l'agenda public, reflètent un certain pragmatisme. Toutefois, bien qu'ils facilitent la communication, ces indicateurs « têtes d'affiche » n'en garantissent pas la pertinence et la fiabilité. Voici quelques exemples de systèmes d'indicateurs hiérarchisés.

- L'Union européenne a révisé sa stratégie de développement durable en 2006 en concevant une structure hiérarchisée à trois niveaux. Au sommet de la pyramide, le premier niveau comporte douze indicateurs « phares » qui servent au suivi des objectifs politiques et s'adressent aux responsables de la stratégie, aux décideurs et au grand public. Le deuxième présente quarante-cinq indicateurs liés aux domaines d'action prioritaires. Le troisième niveau comprend quatre-vingt-dix-huit indicateurs permettant une analyse approfondie des politiques, et une compréhension de l'évolution et de la complexité de la situation.

- Dans sa stratégie nationale révisée en novembre 2006, la France a retenu douze indicateurs de « premier niveau » ou « phares », dont onze sont directement dérivés des indicateurs de « premier niveau » de l'Union européenne. Un indicateur de bonne gouvernance remplace celui d'Eurostat qui porte sur l'ensemble du territoire. Pour les onze autres, seul l'ordre de présentation des indicateurs a été modifié. Ce choix facilite les comparaisons avec les systèmes des autres pays européens et concourt à l'atteinte des objectifs fixés par l'Europe. La Suède, qui a également révisé sa stratégie de développement durable en 2006, a elle aussi désigné douze indicateurs « phares » (*headline indicators*) parmi sa liste de quatre-vingt-quatorze indicateurs. Ces indicateurs « phares » diffèrent toutefois de ceux d'Eurostat et de la France.

- L'Allemagne<sup>31</sup>, le Danemark, l'Irlande (2002), la Suisse (2006) et la Grande-Bretagne ont produit une liste d'indicateurs « têtes d'affiche » qui accompagne la liste de l'ensemble des indicateurs, afin de faciliter leur compréhension et leur accessibilité pour les prises de décisions de la part des dirigeants et des partenaires ainsi que pour la population en général. La liste des indicateurs « têtes d'affiche » comporte généralement entre dix et quinze indicateurs rattachés directement aux principaux objectifs de développement durable, alors que la liste principale comprend des indicateurs plus précis, beaucoup plus nombreux, qui mesurent une grande variété d'actions et d'états. Enfin, l'organisation non gouvernementale Japan for Sustainability a choisi pour le Japon vingt indicateurs « têtes d'affiche » auxquels se rattachent environ deux cents mesures (*data*) différentes.

- La Méditerranée a ajouté en 2006, par rapport à l'année précédente, la distinction entre les indicateurs prioritaires et complémentaires. L'Australie (2006) a aussi divisé ses thèmes selon ses priorités : *headline dimensions*, *supplementary dimensions*.

30. Laszlo PINTER, Peter HARDI and Peter BARTELMUS, *op. cit.*, p. 7.

31. COMMISSION EUROPÉENNE and EUROSTAT, *op. cit.*, p. 7.

La 'Grant Study' de l'université Harvard, qui débuta en 1938 et se poursuit encore aujourd'hui<sup>39</sup>, illustre l'utilité des *indicateurs d'arrière-plan*. Des chercheurs intéressés par les niveaux de bonheur d'un groupe d'étudiants de Harvard ont étudié leurs profils sans a priori théorique, en utilisant des indicateurs allant du niveau de pression artérielle au niveau de consommation d'alcool jusqu'aux résultats d'examens psychologiques. Ces tests s'étalèrent sur plusieurs décennies. Au départ, certaines données trouvées furent écartées, étant considérées comme inutiles. Plus tard, des chercheurs reconsidèrent la pertinence de ces résultats. Ainsi, certains indicateurs périphériques peuvent se révéler éventuellement tout à fait pertinents. Cette « méthode de recherche longitudinale », utilisant ce que l'on appelle des *indicateurs d'arrière-plan*, démontre qu'une grande diversité d'indicateurs peut contribuer à l'avancement d'une question scientifique, alors qu'une série trop étroite de tests médicaux ne pourrait le faire<sup>40</sup>.

Bref, alors que les *indicateurs d'avant plan* nous donnent une perspective immédiate des enjeux actuels, les *indicateurs d'arrière-plan* nous aident à considérer d'autres grands enjeux qui pourraient prendre de l'importance dans l'avenir. Ainsi, la distinction entre *indicateurs d'avant-plan* et *d'arrière-plan* assure une compréhension pratique des données (par le biais des *indicateurs d'avant-plan*) et permet le développement d'indicateurs utiles aux besoins d'information futurs (par le biais des *indicateurs d'arrière-plan*). Un système se déclinant en indicateurs d'avant-plan et d'arrière-plan est d'autant plus intéressant que les indicateurs répondent à des fonctions distinctes. Les *indicateurs d'avant-plan* répondent au besoin de communiquer de l'information technique de manière efficace<sup>41</sup>. Ils visent à rendre l'information plus intelligible afin de faciliter la compréhension qu'a la population de l'état du développement durable dans une perspective de communication, mais aussi de décision. Quant aux indicateurs d'arrière-plan, ils assurent au contraire la solidité d'un système d'information nécessaire aux analyses et aux décisions éclairées sur une perspective de long terme<sup>42</sup>.

---

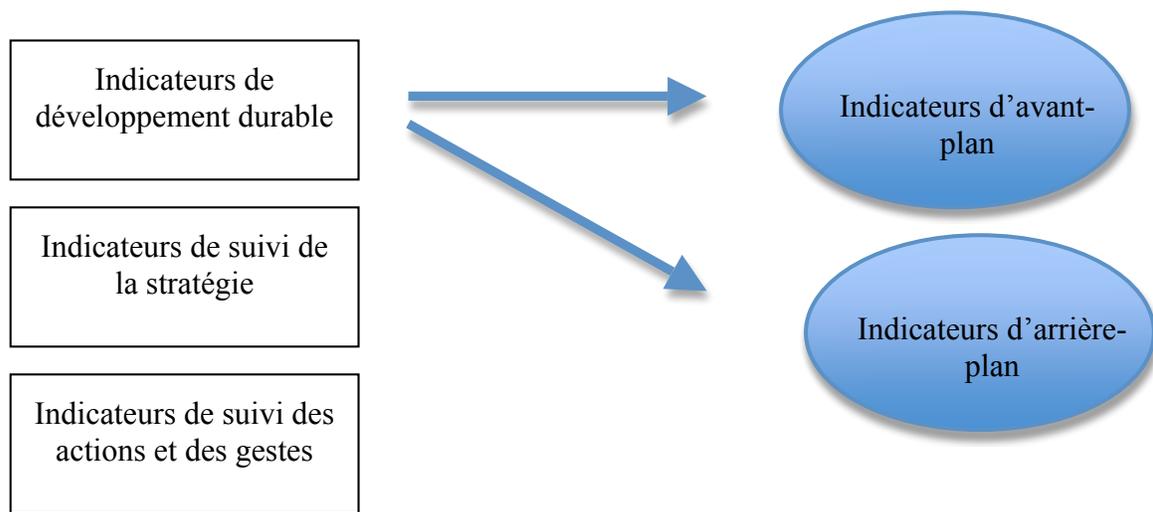
<sup>39</sup> Joshua Wolf Shenk, "What Makes us Happy?" The Atlantic (June 2009), online: The Atlantic <<http://www.theatlantic.com/doc/200906/happiness>>.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> John Custance et Hilary Hillier affirment, dans leur étude sur les indicateurs de développement durable, que : [i]l est donc important de présenter les indicateurs de manière à ce que les gens puissent les associer à leur expérience. Ceci doit influencer le type d'indicateur qui est choisi. Il est bien possible, par exemple, de construire un index mesurant la qualité de l'air qui soit logique du point de vue technique, qui produirait des combinaisons de mesures des concentrations d'une panoplie de polluants couvrant de nombreux sites. Par contre, ... un tel index... pourrait être plutôt abstrait, divorcé des actions et des comportements qui l'influencent véritablement. Quelqu'un d'autre, habituellement "le gouvernement" serait responsable pour altérer la situation... Un indicateur alternatif serait plus directement lié aux actions causant le problème, et les comportements qu'on aimerait influencer, les kilomètres conduits par une auto ou l'énergie consommée, par exemple. Ces indicateurs pourraient être plus réverbérants étant réduits à leurs unités, ce qui est plus compréhensible pour un individu - par exemple, en les exprimant en unités par ménage *per capita*. John Custance and Hilary Hillier, "Statistical Issues in Developing Indicators of Sustainable Development" (1998) 161:3 *Journal of the Royal Statistical Society* 281 à la p 287.

<sup>42</sup> Voir notamment Janicot, L., 2007, « Les systèmes d'indicateurs de performance environnementale (IPE), entre communication et contrôle », *Comptabilité, contrôle, audit* 13(1), 47-68.

**Figure 4 Architecture du système d'indicateurs en fonction de la distinction avant-plan/arrière-plan**



Cette distinction permet également de bonifier et d'adapter le système d'indicateurs en l'ajustant aux priorités de la population qui doit être conviée à sa révision afin qu'il évolue avec sa conception du développement durable. En effet, les révisions des systèmes d'indicateurs visent souvent moins une perfectibilité technique que l'évolution concomitante aux valeurs et aux priorités de la population. Les indicateurs d'arrière-plan assurent donc la continuité nécessaire aux analyses à plus long terme dans une perspective évolutive de la conception et des priorités du développement durable, en prévision notamment des choix distincts que pourraient faire les générations futures quant aux éléments importants à mesurer en la matière.

**Recommandation 10** Alors qu'il prétend y souscrire, le gouvernement devrait réellement mettre de l'avant une structuration de son système d'indicateurs en fonction de la distinction avant-plan/arrière plan, applicable au premier niveau d'indicateurs.

La première liste d'indicateurs proposée par le ministère insiste sur l'importance de s'en tenir à un nombre limité d'indicateurs tout en se restreignant aux données disponibles<sup>43</sup>. La conception du système d'indicateurs selon la distinction avant-plan/arrière plan permet de déployer un grand nombre d'indicateurs utiles à l'évaluation des progrès en matière de développement durable. Par ailleurs, même s'il peut être hasardeux de requérir de nouveaux indicateurs, il est difficile d'imaginer qu'un virage aussi important que celui amorcé avec le plan, la loi et la stratégie de développement durable ne requiert aucune nouvelle information. Sans y assujettir l'adoption de sa liste d'indicateurs, le ministère devrait amorcer une réflexion approfondie sur les nouveaux besoins d'information que requièrent les engagements en matière de développement durable pris par le Québec depuis 2004. Bref, le ministère ne

<sup>43</sup> Document de consultation publique, p. 31.

peut rejeter l'hypothèse de recueillir de nouvelles données, qui donnerait lieu à un mandat élargi de l'Institut de la statistique du Québec, et doit mettre sur pied une équipe ou des groupes de travail dédiés à cette question de manière à répondre aux besoins d'information qui ne manqueront pas de se faire jour au fur et à mesure que le Québec progressera vers un développement durable.

**Recommandation 11 Le gouvernement doit mettre sur pied des équipes de travail chargées de réfléchir aux nouveaux besoins d'information induits par ses engagements en matière de développement durable, et s'engager à développer les indicateurs jugés nécessaires à l'issue des analyses pertinentes**

### **5.3 RECOURS AUX INDICES GLOBAUX**

Les sept indices globaux suggérés à l'annexe 4 de l'analyse comparative réalisée par le ministère en 2007 peuvent comporter un intérêt et ne devraient pas être rejetés d'emblée<sup>44</sup>. En effet, certains indices globaux pourraient faire contrepoids au PIB dans l'imaginaire collectif comme mesure du progrès social dans une perspective de développement durable, et permettre des comparaisons pédagogiques. Il est donc pertinent d'analyser l'utilité de ces indices, en tenant compte notamment de deux critères : (1) sa fréquence d'utilisation et (2) sa capacité de communication.

Ainsi, il peut s'avérer intéressant de disposer d'un indice global mesurant certains enjeux afin de déterminer où se situe le Québec dans son évolution et par rapport à d'autres États. En revanche, si un indice n'est pas utilisé de manière extensive, il peut néanmoins s'avérer pour des fins de communication. À titre d'exemple, l'indice de « l'empreinte écologique » facilite la compréhension des enjeux de la consommation et de la pollution de manière efficace et constitue un outil utile pour sensibiliser le citoyen comme le démontre son utilisation dans certaines émissions télévisées. Ces indices doivent être envisagés pour enrichir le système d'indicateurs, sans pour autant s'y substituer.

---

<sup>44</sup>*Analyse comparative*, Annexe 4, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/indicateurs/analyscomp.pdf>, p.41-42.

## CONCLUSION

La Chaire de responsabilité sociale et de développement durable et le Centre de droit international de développement durable tiennent à souligner l'imposant travail réalisé jusqu'à maintenant par l'équipe du ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs qui développe, depuis plusieurs années déjà, les outils nécessaires à une gouvernance du développement durable au Québec.

Nous sommes heureux de contribuer à l'édification de ces outils en espérant offrir, par nos analyses, des commentaires constructifs susceptibles de maximiser l'efficacité de ces outils dans un contexte où l'administration publique fait l'objet de lourdes attentes de la part des citoyens et des mouvements sociaux.

Dans le cas qui nous occupe, nous saluons plusieurs choix faits par le ministère concernant les indicateurs de développement durable du Québec, notamment celui de distinguer ces indicateurs des indicateurs de suivi de la stratégie pour leur permettre de remplir plus spécifiquement la fonction de portrait de l'état du développement durable au Québec.

Toutefois, nous avons plusieurs réserves concernant tout d'abord le processus d'élaboration de ces indicateurs, que nous estimons n'être pas assez ancré dans une démarche de dialogue social, ce qui compromet la capacité des indicateurs de refléter une conception du développement durable propre au Québec et de faire ressortir les préoccupations portées par les différentes populations qui y évoluent.

Nous ne souscrivons pas par ailleurs à l'approche par capitaux retenue pour structurer le système d'indicateurs. Outre que cette approche est controversée sur le plan scientifique, elle est peu utilisée et ne fait pas l'objet d'un consensus social au sein de la population québécoise. De plus, elle est incohérente avec le reste de la démarche déployée dans les différents outils de gouvernance de développement durable dont s'est doté le Québec jusqu'à maintenant : qu'il s'agisse du plan (2004), de la loi (2006), ou de la stratégie de développement durable (2007).

Cette approche conduit à un choix discutable d'indicateurs, qui lorsqu'ils sont combinés, offrent une perspective impressionniste de la situation du Québec, souvent sans lien avec les préoccupations que véhicule le concept de développement durable.

Nous espérons que le gouvernement se donnera l'opportunité de revoir sans délai cette première liste, en mettant immédiatement sur pied les mécanismes de consultation nécessaires, lesquels pourraient aussi être mobilisés en vue de la révision de la loi et de la stratégie de développement durable.

## BIBLIOGRAPHIE

- Almunia, J. 2005. Sustainable Development Indicators to monitor the implementation of the EU Sustainable Development Strategy, SEC 161, European Commission.  
<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/files/SEC\(2005\)161%20SDI%20COMMUNICATION%20EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/files/SEC(2005)161%20SDI%20COMMUNICATION%20EN.PDF)>
- Bebbington, J., 2009, Measuring sustainable development performance: possibilities and issues, *Accounting Forum* 33, 189-193.
- Carolan, M., 2006, Science, expertise, and the democratization of the decision-making process, *Society and Natural Resources* 19, 661-668.
- Custance, John and Hilary Hillier, 1998. "Statistical issues in developing indicators of sustainable development" 161:3 *Journal of the Royal Statistical Society* 281 at 287.
- Faucheux, S & M. O'Connor. 1999. Un concept controversé : Le capital naturel. Cahier du C3ED, No 99-01, 49 pages.
- Frame, B., Cavanagh, J., 2009, Experiences of sustainability assessment: an awkward adolescence, *Accounting Forum* 33, 195-208.
- Frode Brunvoll F. et Hass J. 2006. *Future challenges for Norway*, disponible en ligne: <<http://www.ssb.no/english/magazine/art-2006-11-09-01-en.html>>
- Funtowicz, S.O., Ravetz, J.R., 1993. Science for the post-normal age, *Futures* 25, 739-755.
- Gasparatos, A., Mohamed E-H. & M. Horner. 2009. The argument against a reductionist approach for measuring sustainable development performance and the need for methodological pluralism, *Accounting Forum* 33: 245-256.
- Gendron, C. Revéret, J.-P. Rochette, A. Bisailon, V. Croteau, F. Décary-Gilardau, F. El Abboubi, M. Hervieux, C. « Inspirer et canaliser les actions pour un véritable virage vers le développement durable », Cahier de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, Montréal, ESG, UQAM, no 17-2007, 107p.
- Hinterberger, F., Luks, F. & F. Schmidt-Bleek. 1997. Material Flows vs 'natural capital', What makes an economy sustainable? *Ecological Economics*, 23: 1-14.
- Janicot, L. 2007. Les systèmes d'indicateurs de performance environnementale (IPE), entre communication et contrôle. *Comptabilité-contrôle-audit*, 1(13) : 47-68.
- Norgaard, R. B., 1989, The case for methodological pluralism, *Ecological Economics* 1, 37-57.
- Rametsteiner, E., et al., 2009. Sustainability indicator development—Science or political negotiation? *Ecol. Indicat.*
- Russell, S.L., Thomson, I., 2009, Analysing the role of sustainable development indicators in accounting for and constructing a Sustainable Scotland, *Accounting Forum* 33, 225-244, inspirés de Dean, M., 1999, *Governmentality: Power and rule in modern society*, London: Sage Publications et Dean, M., 2007, *Governing societies*, Berkshire: Open University Press.
- Sauvé, L. 2007. L'équivoque du développement durable, *Chemin de Traverse*, No 4, p. 31-47.

Shoer K. 2006. *Sustainable Development Strategy and Environmental-Economic Accounting in Germany*. En ligne : <<http://panda.hyperlink.cz/cestapdf/pdf06c3/schoer.pdf>>

Šteinbuka, Inna et Pascal Wolf, *Indicators and better policy-making : the case of sustainable development*, EUROSTAT, 2007.

Wolf Shenk, Joshua, "What Makes us Happy?" *The Atlantic* (June 2009), online: *The Atlantic*  
< <http://www.theatlantic.com/doc/200906/happiness>>.

### Sites internet consultés:

*Analyse comparative de systèmes d'indicateurs de développement durable*, Analyse effectuée par le Bureau de coordination du développement durable du ministère du Développement durable,

Juin 2007, <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/indicateurs/analyscomp.pdf>>

Les indicateurs de développement durable, MDDEP Québec <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/indicateurs/index.htm#liste>>

*EU Member State Experiences with Sustainable Development Indicators*, 2004.  
<<http://www.oecd.org/dataoecd/18/27/36806169.pdf>>

Sustainable Development Indicators, Europe

<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/introduction/>>

*Guidelines, Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies, October 2007, Third Edition*.

<<http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/guidelines.pdf>>

*Measuring sustainable development, 2009. Report on measuring sustainable development, Joint UNECE\OECD\Eurostat Working Group on Statistics for Sustainable development*.

< [http://www.unece.org/stats/publications/Measuring\\_sustainable\\_development.pdf](http://www.unece.org/stats/publications/Measuring_sustainable_development.pdf)>

*Measuring progress towards a more sustainable Europe*, 2007. Monitoring report of the EU sustainable development strategy. EUROSTAT.

< [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-77-07-115/EN/KS-77-07-115-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-77-07-115/EN/KS-77-07-115-EN.PDF)>

*Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008 Tome II, Rapport du commissaire au développement durable* <<http://www.vgq.qc.ca/fr/publications/rapport-annuel/2007-2008-T2/Rapport2007-2008-T2.pdf>>

## Liste d'indicateurs de développement durable par pays :

### **Allemagne**

*Sustainable Development in Germany, 2009.*

<[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Statistics/TimeSeries/Indicators/SubsustainableDevelopmentIndicators\\_\\_nk.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Statistics/TimeSeries/Indicators/SubsustainableDevelopmentIndicators__nk.psml)>

*Sustainable Development in Germany, Indicator Report 2008.*

<<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Publikationen/SpecializedPublications/EnvironmentEconomicAccounting/Indicators2008,property=file.pdf>>

### **Autriche**

*Monitoring sustainable development in Austria: Indicators for Sustainable Development*

< <http://www.umwelt.net.at/article/articleview/43294/1/7384/>>

### **Belgique**

*Indicateurs pour un développement durable, 2002, Belgique*

<[http://www.plan.be/websites/ferado/fr/html\\_books/ferado/](http://www.plan.be/websites/ferado/fr/html_books/ferado/)>

*Rapport fédéral sur le développement durable 2002, Belgique.*

<[http://www.plan.be/websites/ferado/fr/html\\_books/ferado/](http://www.plan.be/websites/ferado/fr/html_books/ferado/)>

### **France**

*Indicateurs de développement durable, France.*

<<http://www.ifen.fr/indicateurs/indicateurs-de-developpement-durable.html>>

### **Grande-Bretagne**

*Indicators of Sustainable Development, United Kingdom*

<<http://www.sustainable-development.gov.uk/sustainable/quality04/annexa.htm>>

### **Lettonie**

*Sustainable Development Indicators in Latvia, 2003.*

<<http://www.lva.gov.lv/produkti/sdil2003/>>

## **Suisse**

*Développement durable – indicateurs, Suisse*

<<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/02/01.html>>

*Monitoring du développement durable – Monet (Suisse) : Rapport final, méthodes et résultats, 2003, 52 p.* En ligne : <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/22/publ.html?publicationID=463>>, p. 6 et 21

## **Suède**

*Sustainable Development Indicators for Sweden – a first set 2001 –*  
<<http://www.scb.se/statistik/MI/MI1103/2003M00/Preface1to52.pdf>>

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1 L'élaboration des indicateurs de développement durable doit se faire dans le cadre d'un dialogue social structuré permettant au gouvernement de tenir compte des préoccupations de la population du Québec dans toute sa diversité..... 8
- Recommandation 2 Le gouvernement devrait mettre en place une table de concertation permanente où seraient représentées les différentes populations du Québec, notamment urbaine, rurale et autochtone, avec pour mission de recevoir les préoccupations des différents acteurs sociaux en matière de développement durable et de documenter ces préoccupations en vue de l'élaboration et de la révision de la liste d'indicateurs, mais aussi de la stratégie..... 9
- Recommandation 3 Les indicateurs de développement durable doivent refléter la vision du développement durable partagée par la population québécoise et offrir un portrait intégré et pertinent de la situation et des progrès du développement durable au Québec, en étant notamment issus d'un processus rigoureux de dialogue social..... 12
- Recommandation 4 Le gouvernement devrait dès à présent mettre en place les mécanismes de dialogue social qui pourront alimenter la révision des indicateurs tout comme de la stratégie..... 12
- Recommandation 5 Le gouvernement devrait préciser comment il entend prendre en compte les données générées par les indicateurs de développement durable pour informer la stratégie et la prise de décision en général; bref, il devrait préciser le rôle et l'utilité de la liste d'indicateurs dans le système de gouvernance québécois. .... 16
- Recommandation 6 En conformité avec la Loi sur le développement durable, le gouvernement doit maintenir son système d'indicateurs hiérarchisé en trois niveaux, dont les niveaux distincts d'indicateurs de développement durable visant à fournir un portrait de la situation en matière de développement durable au Québec (niveau 1), et d'indicateurs de suivi de la stratégie (niveau 2)..... 17
- Recommandation 7 Le gouvernement devrait procéder à l'analyse détaillée des processus d'élaboration des systèmes d'indicateurs de développement durable afin d'inspirer le processus de consultation qu'il doit mettre en place en vertu de l'article 8 de sa loi sur le développement durable. .... 19
- Recommandation 8 Le gouvernement devrait délaissier l'approche par capitaux, controversée sur le plan scientifique et non endossée par les citoyens du Québec, pour adopter une approche davantage en cohérence avec la perspective du développement durable développée notamment dans la loi sur le développement durable. .... 25
- Recommandation 9 Le cadre de référence du système d'indicateurs de développement durable du Québec doit être cohérent avec les autres outils développés antérieurement, tout spécialement le plan et la loi sur le développement durable, incluant les principes qui y sont détaillés. .... 27
- Recommandation 10 Alors qu'il prétend y souscrire, le gouvernement devrait réellement mettre de l'avant une structuration de son système d'indicateurs en fonction de la distinction avant-plan/arrière plan, applicable au premier niveau d'indicateurs..... 34

Recommandation 11 Le gouvernement doit mettre sur pied des équipes de travail chargées de réfléchir aux nouveaux besoins d'information induits par ses engagements en matière de développement durable, et s'engager à développer les indicateurs jugés nécessaires à l'issue des analyses pertinentes..... 35

# ANNEXE

## LA LISTE D'INDICATEURS PAR THÈMES DE L'UNION EUROPÉENNE

(Disponible en ligne : <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-77-07-115/EN/KS-77-07-115-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-77-07-115/EN/KS-77-07-115-EN.PDF)>)

*Measuring progress towards a more sustainable Europe, 2007.* Monitoring report of the EU sustainable development strategy. EUROSTAT, p.297 à 300.



### Annex: Reviewed list of sustainable development indicators

THEME 1: SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT		Key SDS objective: Economic prosperity	
Level 1	Level 2	Level 3	
1. Growth rate of GDP per inhabitant	<i>Sub-theme: ECONOMIC DEVELOPMENT</i>		
	2. Gross investment, by institutional sector	3. Dispersion of regional GDP per inhabitant	
		4. Net national income	
		5. Gross household saving	
		<i>Sub-theme: INNOVATION, COMPETITIVENESS AND ECO-EFFICIENCY</i>	
		6. Labour productivity per hour worked	7. Total R&D expenditure
	8. Real effective exchange rate		
	9. Turnover from innovation, by economic sector*		
	10. Effects of innovation on material and energy efficiency*		
	11. Energy intensity		
	<i>Sub-theme: EMPLOYMENT</i>		
	12. Total employment rate	13. Employment rate, by gender and by highest level of education attained	
		14. Dispersion of regional employment rates	
		15. Unemployment rate, by gender and age group	
	THEME 2: SUSTAINABLE CONSUMPTION AND PRODUCTION		Key SDS challenge: Sustainable consumption and production Key SDS challenge: Conservation and management of natural resources
Level 1	Level 2	Level 3	
1. Resource productivity	<i>Sub-theme: RESOURCE USE AND WASTE</i>		
	2. Generation of total waste*, by economic activity and GDP (proxy: Municipal waste generated per inhabitant)	3. Components of Domestic Material Consumption	
		4. Environmental impact of material consumption* (proxy: Domestic Material Consumption, by material)	
		5. Municipal waste treatment, by type of treatment method	
		6. Generation of hazardous waste, by economic activity*	
		7. Emissions of acidifying substances, ozone precursors, and particulate matter by source sector, and GDP	
		<i>Sub-theme: CONSUMPTION PATTERNS</i>	
		8. Electricity consumption by households	9. Final energy consumption, by sector
	10. Consumption of certain foodstuffs per inhabitant		
	11. Motorisation rate		
	<i>Sub-theme: PRODUCTION PATTERNS</i>		
	12. Enterprises with a registered environmental management system	13. Eco-label awards	
		14. Area under agri-environmental commitment	
		15. Area under organic farming	
		16. Livestock density index	
	Contextual indicators	- Number of households (for sub-theme Consumption patterns) - Household expenditure per inhabitant, by category (for sub-theme Consumption patterns)	

\* Indicator under development

eurostat
Measuring progress towards a more sustainable Europe
297



THEME 3: SOCIAL INCLUSION		Key SDS challenge: Social Inclusion, demography and migration	
Level 1	Level 2	Level 3	
1. At-risk-of-poverty rate after social transfers	<i>Sub-theme: MONETARY POVERTY AND LIVING CONDITIONS</i>		
	2. At-persistent-risk-of-poverty rate	3.	At-risk-of-poverty rate, by gender, by age group, and by household type
		4.	Relative at risk of poverty gap
		5.	Inequality of income distribution
	<i>Sub-theme: ACCESS TO LABOUR MARKET</i>		
	6. People living in jobless households, by age group	7.	In-work poverty
		8.	Total long-term unemployment rate
		9.	Gender pay gap in unadjusted form
	<i>Sub-theme: EDUCATION</i>		
	10. Early school leavers	11.	At-risk-of-poverty rate, by highest level of education attained
		12.	Persons with low educational attainment, by age group
		13.	Life-long learning
		14.	Low reading literacy performance of pupils*
		15.	ICT skills*
	<i>Contextual Indicator</i>	- Public expenditure on education (for sub-theme Education)	

\*Indicator under development

THEME 4: DEMOGRAPHIC CHANGES		Key SDS challenge: Social Inclusion, demography and migration	
Level 1	Level 2	Level 3	
1. Employment rate of older workers	<i>Sub-theme: DEMOGRAPHY</i>		
	2. Life expectancy at age 65, by gender	3.	Total fertility rate
		4.	Net migration, by age group
	<i>Sub-theme: OLD-AGE INCOME ADEQUACY</i>		
	5. Aggregate replacement ratio	6.	At-risk-of-poverty rate for persons aged 65 years and over
		<i>Sub-theme: PUBLIC FINANCE SUSTAINABILITY</i>	
	7. General government consolidated gross debt	8.	Average exit age from the labour market
		<i>Contextual Indicators</i>	
- Old-age dependency ratio (for sub-theme Demographic changes)			
- Changes in public pensions expenditure (for sub-theme Public finance sustainability) and Changes in projected theoretical income replacement ratio (for sub-theme Public finance sustainability)			
- Public expenditure on care for the elderly (for sub-theme Public finance sustainability)			



THEME 5: PUBLIC HEALTH			Key SDS challenge: Public health
Level 1	Level 2	Level 3	
	<i>Sub-theme: HEALTH AND HEALTH INEQUALITIES</i>		
	2. Death rate due to chronic diseases, by age group	3. Healthy life-years and life expectancy at age 65, by gender	4. Suicide death rate, by gender and by age group
	<i>Sub-theme: DETERMINANTS OF HEALTH</i>		
1. Healthy life-years and life expectancy at birth, by gender	5. Salmonellosis incidence rate in human beings	7. Overweight people, by age group*	8. Present smokers, by gender and by age group*
	6. Index of production of chemicals, by toxicity class	9. Population exposure to air pollution by particulate matter	10. Population exposure to air pollution by ozone
		11. Population living in households considering that they suffer from noise*	12. Serious accidents at work

\* Indicator under development

THEME 6: CLIMATE CHANGE AND ENERGY			Key SDS challenge: Climate change and clean energy
Level 1	Level 2	Level 3	
	<i>Sub-theme: CLIMATE CHANGE</i>		
1. Total greenhouse gas emissions	3. Greenhouse gas emissions by sector	4. Greenhouse gas intensity of energy consumption	5. Projections of greenhouse gas emissions
		6. Global surface average temperature	
2. Consumption of renewables	<i>Sub-theme: ENERGY</i>		
	7. Energy dependency	8. Gross inland energy consumption, by fuel	9. Electricity generation from renewables
		10. Consumption of biofuels by transport	11. Combined heat and power generation
		12. Implicit tax rate on energy	

THEME 7: SUSTAINABLE TRANSPORT			Key SDS challenge: Sustainable transport
Level 1	Level 2	Level 3	
	<i>Sub-theme: TRANSPORT GROWTH</i>		
	2. Modal split of freight transport	4. Volume of freight transport and GDP	5. Volume of passenger transport and GDP
	3. Modal split of passenger transport	6. Energy consumption, by transport mode	
1. Energy consumption of transport	<i>Sub-theme: TRANSPORT PRICES</i>		
	7. Road fuel prices	...	
	<i>Sub-theme: SOCIAL AND ENVIRONMENTAL IMPACT OF TRANSPORT</i>		
	8. Greenhouse gas emissions by transport, by mode	10. Average CO <sub>2</sub> emissions per km from new passenger cars	11. Emissions of ozone precursors from transport
	9. People killed in road accidents, by age group	12. Emissions of particulate matter from transport	



THEME 8: NATURAL RESOURCES			Key SDS challenge: Conservation and management of natural resources		
Level 1	Level 2	Level 3			
1. Common Bird Index 2. Fish catches taken from stocks outside safe biological limits	<i>Sub-theme: BIODIVERSITY</i>				
	3. Sufficiency of sites designated under the EU Habitats and Birds directives	4. Red List Index for European species *			
	<i>Sub-theme: FRESH WATER RESOURCES</i>				
	5. Surface and groundwater abstraction	6. Population connected to wastewater secondary treatment systems			
		7. Biochemical oxygen demand in rivers			
	<i>Sub-theme: MARINE ECOSYSTEMS</i>				
	8. Concentration of mercury in fish and shellfish*	9. Size of fishing fleet			
	<i>Sub-theme: LAND USE</i>				
	10. Land use change*, by category (proxy: Built-up areas)	12. Forest trees damaged by defoliation			
	11. Forest increment and fellings	13. Critical load exceedance for nitrogen *			

\* Indicator under development

THEME 9: GLOBAL PARTNERSHIP			Key SDS challenge: Global poverty and sustainable development		
Level 1	Level 2	Level 3			
1. Official Development Assistance (ODA)	<i>Sub-theme: GLOBALISATION OF TRADE</i>				
	2. EU imports from developing countries, by income group	3. EU imports from developing countries, by group of products			
		4. EU imports from least developed countries, by group of products			
		5. Aggregated measurement of support			
	<i>Sub-theme: FINANCING FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT</i>				
	6. Total EU financing for development, by type	7. Foreign direct investment in developing countries, by income group			
		8. ODA, by income group			
		9. Untied ODA			
		10. Bilateral ODA dedicated to social infrastructure and services			
		11. Bilateral ODA dedicated to debt			
	<i>Sub-theme: GLOBAL RESOURCE MANAGEMENT</i>				
	12. CO <sub>2</sub> emissions per inhabitant in the EU and in developing countries	13. Bilateral ODA dedicated to water supply and sanitation			
	<i>Contextual indicators</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Population living on less than 1 USD a day (for sub-theme Financing for SD)</li> <li>- ODA per inhabitant in recipient countries (for sub-theme Financing for SD)</li> <li>- Population with sustainable access to an improved water source (for sub-theme Global Resource Management)</li> </ul>			



THEME 10: GOOD GOVERNANCE		SDS guiding principle: Policy coherence and governance	
Level 1	Level 2	Level 3	
	<i>Sub-theme: POLICY COHERENCE AND EFFECTIVENESS</i>		
	1. New infringement cases, by policy area	2. Transposition of Community law, by policy area	
	<i>Sub-theme: OPENNESS AND PARTICIPATION</i>		
...	3. Voter turnout in national and EU parliamentary elections	4. E-government on-line availability 5. E-government usage by individuals	
	<i>Sub-theme: ECONOMIC INSTRUMENTS</i>		
	6. Shares of environmental and labour taxes in total tax revenues	...	
<i>Contextual indicator</i>	- Citizens' confidence in EU institutions (for sub-theme Policy coherence and effectiveness)		

ANNEXE 2

**Principes d'élaboration de la liste alternative**

Suite à notre présentation dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques portant sur le document intitulé « *Une première liste des indicateurs de développement durable* », Commission des transports et de l'environnement, du jeudi 3 septembre 2009, nous souhaitons développer la proposition de structure que nous avons esquissée dans la foulée des recommandations de notre mémoire.

Dans un premier temps et tel que nous le suggérions dans notre mémoire et à l'occasion de notre présentation, nous avons défini l'architecture conceptuelle de la liste d'indicateurs de développement durable en fonction des trois dimensions du développement durable (environnement, économie, social), auxquelles nous avons ajouté les dimensions d'équité et de gouvernance. Cette architecture permet de mesurer les progrès du Québec en matière de développement durable en allant au delà d'une perspective d'évaluation d'un capital à léguer aux générations futures. Nous avons ensuite organisé la liste d'indicateurs en nous inspirant de la France qui hybride des dimensions avec des domaines<sup>1</sup> : cette approche permet de cibler plusieurs domaines jugés incontournables à l'atteinte du développement durable pour chacune des dimensions du développement durable. Dans l'exemple que nous proposons, les cinq dimensions du développement durable se déclinent en 19 domaines au total qui cherchent à traduire les principes énoncés à l'article 6 de la *Loi sur le développement durable*.

**NOTRE LISTE ALTERNATIVE COMPREND NOTAMMENT LES 11 DOMAINES PRIORITAIRES ET LES 27 INDICATEURS LES PLUS FRÉQUEMMENT UTILISÉS À TRAVERS LE MONDE (2009), TEL QU'EXPOSÉS DANS LE RAPPORT CONJOINT DE L'OCDE/UNECE/EUROSTAT, AUQUEL NOUS AVONS AJOUTÉ DES DOMAINES PLUS SPÉCIFIQUES À LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE BASÉS SUR LES 16 PRINCIPES DE LA *LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE*.**

Dans un deuxième temps, nous avons multiplié le nombre d'indicateurs compris dans chaque domaine. Ceci, afin de répondre à deux critiques récurrentes qui ont été soulevées au cours de la Commission, soit le manque de complétude des dimensions proposées par le gouvernement (la présence d'un seul indicateur ayant été généralement jugée insuffisante pour indiquer l'état réel d'une dimension) ainsi que l'absence d'indicateurs des aspects qualitatifs propres à chaque dimension. En multipliant les indicateurs, nous avons également cherché à favoriser la transversalité (comme le recommandait l'analyse comparative du MDDEP réalisée en 2007)<sup>2</sup>.

Même si la liste d'indicateurs que nous identifions ici n'a d'autre ambition que l'illustration, nous avons tout de même visé divers objectifs par son élaboration. Ainsi, afin d'accroître le potentiel de comparaison internationale, nous avons intégré dans cette liste les 11 domaines prioritaires ainsi que les 27 indicateurs les plus fréquemment utilisés à travers le monde, tel qu'exposé dans le rapport conjoint de l'OCDE/UNECE/EUROSTAT<sup>3</sup>. De plus, afin de demeurer cohérent avec la *Loi sur le développement durable*, notre liste s'appuie plus spécifiquement sur les 16 principes de développement

<sup>1</sup> *Analyse comparative de systèmes d'indicateurs de développement durable*, p.27, <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/indicateurs/analyscomp.pdf>>

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Measuring Sustainable Development*, OECD/UNECE/EUROSTAT joint report, 2009, Table 2 et 3, p.33-34, <[http://www.unece.org/stats/publications/Measuring\\_sustainable\\_development.pdf](http://www.unece.org/stats/publications/Measuring_sustainable_development.pdf)>

durable énoncés à l'article 6<sup>4</sup>. Finalement, afin de valoriser le travail déjà réalisé par l'équipe du ministère, nous avons tenté de retenir, toutes les fois où cela était possible, les 17 indicateurs déjà proposés dans la première liste du document de consultation. Toutefois, ces 17 indicateurs, réduits à leurs titres, correspondent à des « marques substitutives » (*placeholders*) et leur substance devrait être redéfinie en fonction du contexte de l'architecture thématique que nous proposons et, surtout, en fonction des principes de la *Loi sur le développement durable*.

Précisons que l'exemple qui suit ne reprend pas l'ensemble des critiques ou suggestions qui peuvent être faites à propos des indicateurs que le gouvernement a proposés dans sa première liste. De plus, il nous faut signaler que nous sommes contents d'énumérer les titres d'indicateurs potentiels sans les exposer en détails. Ajoutons qu'à notre avis, un manque de disponibilité des données ou de techniques quantitatives ne devrait pas paralyser la création d'indicateurs ou la construction d'une liste plus entière ; notre proposition de table de concertation pourrait remédier aux lacunes par le biais d'indicateurs *d'arrière-plan* selon l'avancement des progrès et des recherches scientifiques. De plus, il est essentiel que le choix final des indicateurs et le détail de chacun soient soumis à l'expertise d'une table de concertation regroupant des parties prenantes des milieux urbains, ruraux et des communautés autochtones en plus d'experts en développement durable et en statistique. Nous n'avons pas voulu nous substituer à ce processus ici, d'où la retenue dont nous faisons preuve.

Dans un dernier temps, nous avons également suggéré des modifications en ce qui a trait à l'analyse et à la présentation des données afin de s'assurer que la population soit mieux informée et que la liste d'indicateurs joue bel et bien son rôle d'orientation des prises de décisions gouvernementales. Notre proposition prend la forme d'un découpage entre (1) indicateurs *d'avant-plan* et (2) indicateurs *d'arrière-plan* qui répondent à deux fonctions distinctes<sup>5</sup> : (1) informer annuellement la population et offrir un système d'information complet nécessaire aux analyses et (2) assurer une base de données éclairant les décisions à long terme. Ce découpage a l'avantage de répondre aux vœux de parcimonie du gouvernement en lui permettant de cibler certains indicateurs *d'avant-plan* dans une perspective de tableau de bord<sup>6</sup>, qui serviront à l'effort informationnel gouvernemental et où se concentrera donc l'effort de reddition annuel, sans pourtant l'obliger à se départir d'un système d'information plus complet qui lui permettra de surveiller plus globalement l'état de la situation québécoise et où l'effort de compilation et de synthèse peut être moins élevé. À titre indicatif, nous démontrons donc comment ce genre de présentation *avant-plan/arrière-plan* pourrait être utilisé dans la liste proposée qui suit. Nous considérons néanmoins que ce choix devrait lui aussi relever de la table de concertation évoquée ci-dessus.

L'architecture hybride dimension-domaine permet de rendre compte de l'état des progrès en matière de développement durable en fonction d'un véritable projet de société ancré dans la société québécoise.

---

<sup>4</sup> Tel qu'exposé aux pp.27- 28 de notre mémoire déposé le 3 septembre 2009.

<sup>5</sup> Tel qu'exposé aux pp. 31-35 de notre mémoire déposé le 3 septembre 2009.

<sup>6</sup> *Le Rapport de la commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social*, France, 14 septembre 2009, préparé par Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi souligne l'utilité d'un « micro » tableau de bord, tel que le propose le rapport conjoint OCDE/UNECE/EUROSTAT (2009), pour communiquer efficacement un nombre limité d'indicateurs, p.79. Et comme il y est noté : « Il faudrait indiquer bien clairement qu'aucun ensemble limité de chiffres ne saurait prétendre prédire avec certitude le caractère soutenable ou non soutenable d'un système extrêmement complexe. L'objectif est plutôt de disposer d'une batterie d'indicateurs lançant une « alerte » sur des situations qui présentent un fort risque de non-soutenabilité. Quoique nous fassions, cependant, les tableaux de bord et les indices ne sont qu'un élément. La plupart des efforts déployés pour évaluer la soutenabilité se concentrent sur l'accroissement de nos connaissances sur la manière dont économie et environnement interagissent aujourd'hui et sont susceptibles de le faire à l'avenir », p. 80. Disponible en ligne : < [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_francais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf) >

De plus, cette architecture est ici mise en cohérence avec les principes de la *Loi sur le développement durable*. Enfin, une telle architecture permettrait de mieux guider, à l'avenir, l'élaboration des stratégies gouvernementales.

Il importe de rappeler que les indicateurs de référence contenus dans la Stratégie (indicateurs de deuxième niveau) et les indicateurs des progrès de la société québécoise vers le développement durable (indicateurs de premier niveau) ne jouent pas le même rôle. La nature spécifique des indicateurs de deuxième niveau est de générer des repères qui guideront l'action des ministères et organismes de l'Administration dans l'atteinte des objectifs de la Stratégie. Celle des indicateurs de premier niveau est d'indiquer comment évolue le Québec en matière de développement durable, ceci afin de déterminer si le Québec, incluant donc les actions de l'Administration, est sur la bonne voie. Malgré cette distinction, certains indicateurs utiles à l'Administration pour mesurer ses progrès vis-à-vis la Stratégie, peuvent l'être également à la société en général dans le cadre de la *première liste d'indicateurs*. Si bien que c'est une erreur de disqualifier un indicateur destiné à la première liste au motif qu'il figure déjà au nombre des indicateurs de deuxième niveau. Considérant la portée, l'utilité et la pertinence générale de certains indicateurs, ceux-ci ne doivent pas être exclus de la *première liste d'indicateurs* simplement parce qu'ils sont aussi utiles pour faire le suivi de la Stratégie.

D'ailleurs, puisqu'elle doit informer la révision des stratégies futures, la *première liste d'indicateurs* ne devrait pas être contrainte par les choix de la Stratégie actuelle, notamment parce qu'elle a été élaborée sans que le Québec ne possède encore d'outils pour déterminer l'état de sa situation en matière de développement durable. De plus, certains indicateurs, choisis pour leur capacité à illustrer les impacts des politiques mises en œuvre par l'Administration, permettent en fait de mesurer l'action agrégée de l'Administration *et* de la société. Restreindre leur utilisation à la stratégie serait les priver d'une part importante de leur caractère informatif.

C'est pourquoi plusieurs des indicateurs proposés ici figurent déjà parmi les indicateurs de suivi de la stratégie; mais c'est à titre d'indicateurs d'état, et donc en vue de fournir un portrait du Québec en matière de développement durable que nous les reprenons, fonction qu'ils ne peuvent assumer en restant confinés au deuxième niveau d'indicateurs.

*Il est à noter que l'exemple que nous présentons ci-dessous est une simple suggestion qui nécessiterait de plus amples consultations afin de s'assurer que la liste d'indicateurs fournie reflète bel et bien la vision québécoise du développement durable. De plus, puisque la liste est justement le reflet de la vision québécoise, les domaines et les indicateurs seront appelés à évoluer dans le temps selon l'évolution du concept du développement durable et selon les préoccupations des générations futures. Néanmoins, les 19 domaines que nous suggérons ici se veulent complets et actuels.*

*Cette liste, une fois révisée, devrait faire l'objet d'un découpage entre indicateurs d'avant-plan et d'arrière-plan pour les fins de publication de bilan annuels<sup>7</sup>. Cette liste devrait aussi être révisée de manière continue par le biais d'une table de concertation, permettant ainsi de refléter les préoccupations les plus pressantes selon l'évolution des connaissances scientifiques. À titre d'exemple, le niveau de dégel du permafrost pourrait être inclus comme un indicateur d'arrière-plan pouvant devenir un indicateur d'avant-plan selon l'importance, la pertinence et la représentativité reconnues à ses données par les dernières avancées scientifiques. Entre temps, cet indicateur d'arrière-plan fera parti d'un système d'information sur l'évolution du Québec ancré dans le long terme.*

*Enfin, nous suggérons une approche projet-pilote où la liste d'indicateurs sera testée et bonifiée selon les préoccupations de la société québécoise par le biais d'une table de concertation permanente, où spécialistes, experts et citoyens pourront être consultés.*

#### LÉGENDE

◇ *En italique, les 16 principes énoncés par la Loi sont intégrés à notre liste alternative d'indicateurs<sup>8</sup>.*

◇ **En surligné, les 11 domaines les plus utilisés dans le monde selon le rapport conjoint de l'OCDE/UNECE/EUROSTAT (2009)<sup>9</sup>.**

◇ **Les 27 indicateurs les plus fréquemment utilisés sont indiqués entre (parenthèses) par leur ordre de priorité tel que selon le rapport conjoint de l'OCDE/UNECE/EUROSTAT (2009)<sup>10</sup>.**

◇ **Entre [crochets] les indicateurs du document de consultation publique.**

◇ **Les indicateurs employés dans la Stratégie sont identifiés par un astérisque (\*).**

<sup>7</sup> Tel qu'exposé aux pp.31 à 34 de notre mémoire déposé le 3 septembre 2009.

<sup>8</sup> Tel qu'exposé aux pp.28 à 30 de notre mémoire déposé le 3 septembre 2009.

<sup>9</sup> Reproduits à l'Annexe 3, *Measuring Sustainable Development*, OECD/UNECE/EUROSTAT joint report, 2009, Table 2 p.33, <[http://www.unece.org/stats/publications/Measuring\\_sustainable\\_development.pdf](http://www.unece.org/stats/publications/Measuring_sustainable_development.pdf)>.

<sup>10</sup> Reproduits à l'Annexe 3, *Ibid.*, Table 3, p.33-34.

## LISTE ALTERNATIVE APPLIQUANT LE MODÈLE THÉMATIQUE

Tableau synthèse

Dimensions	Domaines
<b>Environnement</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Agriculture</b></li> <li>2. <b>Forêt</b></li> <li>3. <b>Biodiversité</b></li> <li>4. <b>Usage responsable du territoire</b></li> <li>5. <b>Eau et ressources aquatiques</b></li> <li>6. <b>Climat et atmosphère</b></li> </ol>
<b>Économie</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. <b>Énergie</b></li> <li>8. <b>Transport</b></li> <li>9. <b>Production et consommation responsable</b></li> <li>10. <b>Recherche &amp; Développement*</b></li> </ol>
<b>Société</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. <b>Inclusion sociale</b></li> <li>12. <b>Développement socio-économique</b></li> <li>13. <b>Éducation*</b></li> <li>14. <b>Santé</b></li> <li>15. <b>Développement culturel</b></li> </ol>
<b>Équité</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. <b>Équité et solidarité sociales</b></li> </ol>
<b>Gouvernance</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>17. <b>Gouvernance responsable</b></li> <li>18. <b>Participation civique</b></li> <li>19. <b>Partenariats mondiaux</b></li> </ol>

## ENVIRONNEMENT

### 1. Agriculture

*Principes LDD : c) protection de l'environnement, i) prévention, j) précaution, k) préservation de la biodiversité, m) respect de la capacité de support des écosystèmes, n) production et consommation responsables*

#### Domaines OCDE : Gestion des ressources naturelles

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : (23) Utilisation de fertilisateurs et de pesticides**
- (16) Agriculture biologique
- [Indicateur 13] Superficie des territoires zonés agricole
- Intrants chimiques par région administrative / par bassins versants
- Divers usages des terres agricoles (monoculture, porcine, bio, OGM)

### 2. Forêts

*Principes LDD : c) protection de l'environnement, i) prévention, j) précaution, k) préservation de la biodiversité, m) respect de la capacité de support des écosystèmes, n) production et consommation responsables*

#### Domaines OCDE : Gestion des ressources naturelles

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : (27) Superficie de la forêt et utilisation de la forêt**
- [Indicateur 14] Volume de bois marchand
- Certification FSC
- Superficie des zones d'exploitation forestières
- % des zones forestières en reboisement, non-reboisées, décimées, etc.

### 3. Biodiversité

*Principes LDD : c) protection de l'environnement, i) prévention, j) précaution, k) préservation de la biodiversité, m) respect de la capacité de support des écosystèmes, n) production et consommation responsables*

#### Domaines OCDE : Gestion des ressources naturelles

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : Espèces menacées\* mentionnés par la liste d'International Union for Conservation of Nature (IUCN)**
- (5) Biodiversité
- (17) Superficie des zones protégées\* [Indicateur 12]
- (22) Stock de poissons dans des limites sécuritaires\*

### 4. Usage responsable du territoire

*Principes LDD : c) protection de l'environnement, i) prévention, j) précaution, k) préservation de la biodiversité, m) respect de la capacité de support des écosystèmes,*

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : Superficie des zones contaminées par région administrative**
- Étalement urbain

## 5. Eau et ressources aquatiques

*Principes LDD : c) protection de l'environnement, i) prévention, j) précaution et m) respect de la capacité de support des écosystèmes*

### **Domaines OCDE : Gestion des ressources naturelles**

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : (13) Qualité de l'eau**
- (26) Intensité de l'utilisation de l'eau
- [Indicateur 15] Qualité de l'eau embouchure bassins méridionaux (par rivière et non %)
- Qualité de l'eau des lacs méridionaux (incluant les algues bleues)
- Qualité des eaux souterraines méridionales
- États des stocks halieutiques dans les eaux territoriales du Québec

## 6. Climat et atmosphère

*Principes LDD : c) protection de l'environnement, i) prévention et j) précaution*

### **Domaines OCDE : Gestion des ressources naturelles, Climat**

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : (1) Émission de gaz à effet de serre\***
- (11) Quantité de polluants atmosphériques émis par région administrative et par source
- [Remplace Indicateur 16 – Pourcentage annuel de jours sans smog] Indice de la qualité de l'air<sup>11</sup>
- [Indicateur 17] Tendances des températures moyennes annuelles

---

<sup>11</sup> <http://www.mddep.gouv.qc.ca/air/iqa/index.htm>

## ÉCONOMIE

### 7. Énergie

*Principes LDD : d) efficacité économique*

#### Domaines OCDE : énergie

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : (19) Consommation d'énergie\***
- (9) Apport en énergie renouvelable\*
- (12) Utilisation de l'énergie et intensité\*
- Indépendance énergétique (production locale vs. importation d'énergie)
- [Remplace Indicateur 9 – Immeuble] Bâtiments durables : Constructions certifiées LEED

### 8. Transport

*Principes LDD: c) protection de l'environnement, d) efficacité économique*

#### Domaines OCDE : Transport

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : Intensité de CO<sub>2</sub> du trafic individuel motorisé**
- (24) Transport de cargo par mode de transport
- (25) Transport de passagers par mode de transport
- [Remplace Indicateur 8 – Infrastructure et machinerie] Investissement en transport en commun

### 9. Production et consommation responsable\*

*Principes LDD : m) respect de la capacité de support des écosystèmes, n) production et consommation responsable, o) pollueur payeur, p) internalisation des coûts*

#### Domaines OCDE : production et consommation responsable

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : (4) Gestions des déchets\***
- Pourcentage des externalités associés à la production et la consommation de biens et de services\* - *pollueur payeur*
- Certification des produits\*
- Investissement dans les produits et services durables\* - *internalisation des coûts*
- Part du commerce équitable dans l'économie québécoise
- Entreprises vertes (par exemple, certification ISO 14000)

### 10. Recherche & Développement\*

*Principe LDD : f) accès au savoir*

#### Domaines OCDE : Recherche & Développement

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : (15) Dépenses en recherche & développement – Part du PIB consacrée aux dépenses de Recherche et développement\***
- Crédits gouvernementaux alloués à la R&D\*

### 11. Inclusion sociale

*Principes LDD : a) santé et qualité de vie, b) équité et solidarité sociales*

**Domaines OCDE : Inclusion sociale**

- [Indicateur 4] Indicateur d'avant-plan potentiel : Sentiment d'appartenance
- Délits violents

### 12. Développement socio-économique

*Principes LDD : a) santé et qualité de vie, b) équité et solidarité sociales*

**Domaines OCDE : Développement socio-économique**

- Indicateur d'avant-plan potentiel : (3) PIB par habitant\*
- (7) Taux de chômage\*
- (10) Taux de pauvreté et d'inégalités sociales
- Taux d'endettement *per capita*
- Coûts du logement
- Taux d'assistance sociale\*
- [Remplace Indicateur 10 – Avoirs nets des ménages] Pouvoir d'achat des ménages

### 13. Éducation\*

*Principes LDD : a) santé et qualité de vie, f) accès au savoir*

**Domaines OCDE : Éducation**

- [Indicateur 3] Indicateur d'avant-plan potentiel : (2) Éducation – population scolarisée\*
- Compétences en lecture des jeunes de 15 ans
- Jeunes quittant prématurément l'école
- Temps consacré à la formation continue
- Temps consacré à la sensibilisation envers le développement durable

### 14. Santé

*Principes LDD : a) santé et qualité de vie*

**Domaines OCDE : Santé**

- [Indicateur 2] Indicateur d'avant-plan potentiel : (8) Espérance de vie
- (18) Taux de mortalité selon certaines maladies
- [Indicateur 1] (20) Taux d'emploi; Population active (taux d'activité)
- Part de la population en surcharge pondérale
- Taux de suicide (par âge, région, sexe et origine ethnique)
- Jours de congé de travail par année\*

### 15. Développement culturel

*Principes LDD : k) protection du patrimoine culturel*

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : [Indicateur 7] Développement et préservation du patrimoine culturel (part des secteurs de la culture) –\***
- Utilisation d'Internet selon le revenu et par région administrative
- Participation à des activités culturelles\*
- Dépenses pour la culture
- Protection du patrimoine culturel (par exemple, taux d'investissement en restauration, nombre de bâtiments patrimoniaux)

## ÉQUITÉ

### 16. Équité et solidarité sociales

*Principes LDD : b) Équité et solidarité sociales*

**Domaines OCDE : Dimension globale du développement durable**

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : [Indicateur 6] Répartition du revenu – coefficient Gini (adapter par sexe, par région, premières nations, niveau d'éducation)**

## GOUVERNANCE

### 17. Gouvernance responsable

*Principes LDD : g) subsidiarité, i) prévention, j) précaution*

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : (14) Dette nette du gouvernement\***
- Succès de la stratégie gouvernementale
- [Indicateur 11] Actifs du gouvernement

### 18. Participation civique

*Principes LDD : e) participation et engagement\**

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : Niveau de participation aux consultations publiques\***
- [Indicateur 5] Temps consacré aux activités organisationnelles
- Niveau de participation électorale
- Niveau de participation à des OBNL ou autres collectivités communautaires.

### 19. Partenariats mondiaux

*Principes LDD : h) partenariat et coopération intergouvernementale*

- **Indicateur d'avant-plan potentiel : (6) Assistance au développement\***
- Nombres de projets de coopération nationaux et internationaux

## ANNEXE 3

Le rapport conjoint de l'OECD/UNECE/EUROSTAT, 2009, établit les 11 thèmes structurant les listes d'indicateurs de développement durable ainsi que les 27 indicateurs les plus utilisés à travers le monde. Nous avons intégré ces 11 thèmes et 27 indicateurs à notre liste alternative (ci-haut).

Extrait du rapport conjoint de l'OECD/UNECE/EUROSTAT, 2009, disponible en ligne: [http://www.unece.org/stats/publications/Measuring\\_sustainable\\_development.pdf](http://www.unece.org/stats/publications/Measuring_sustainable_development.pdf), p. 33.

Determining the most common indicators across countries was challenging because of the various ways in which an indicator of a specific issue can be expressed; for example, otherwise identical indicators might be normalized *per capita* or per unit of land area.

**Table 2. Most common sustainable development indicator themes in policy-based sets**

Rank	Themes	Number of indicators sets where found*
1.	Management of natural resources	24
2.	Climate change and energy	21
3.	Sustainable consumption and production	20
4.	Public health	19
5.	Social inclusion	19
6.	Education	19
7.	Socio-economic development	18
8.	Transport	16
9.	Good governance	16
10.	Global dimension of sustainable development	16
11.	Research & Development, Innovation	15

\*Themes appearing in 10 or more indicator sets.

### **Traduction libre:**

- (1) Gestion des ressources naturelles
- (2) Changements climatiques et énergie
- (3) Consommation et production responsable (durable)
- (4) Santé publique
- (5) Inclusion sociale
- (6) Éducation
- (7) Développement socio-économique
- (8) Transport
- (9) Bonne gouvernance
- (10) Dimension globale du développement durable
- (11) Recherche&développement, innovation

Extrait du rapport conjoint de l'OECD/EUROSTAT/UNECE, 2009, disponible en ligne: [http://www.unece.org/stats/publications/Measuring\\_sustainable\\_development.pdf](http://www.unece.org/stats/publications/Measuring_sustainable_development.pdf), p. 33-34.

Considering the same countries/institutions as in Table 2, 27 specific indicators were found to be common to 10 or more national indicator sets (Table 3). The indicators were identified in terms of their broad similarity and not necessarily by the specifics of their expression.

**Table 3. Most common sustainable development indicators in policy-based sets**

Rank	Broad indicators	Number of indicator sets where found*
1.	Greenhouse gas emissions	22
2.	Education attainment	19
3.	GDP <i>per capita</i>	18
4.	Collection and disposal of waste	18
5.	Biodiversity	18
6.	Official Development Assistance	17
7.	Unemployment rate	16
8.	Life expectancy (or Healthy Life Years)	15
9.	Share of energy from renewable sources	15
10.	Risk of poverty	14
11.	Air pollution	14
12.	Energy use and intensity	14
13.	Water quality	14
14.	General government net debt	13
15.	Research & Development expenditure	13
16.	Organic farming	13
17.	Area of protected land	13
18.	Mortality due to selected key illnesses	12
19.	Energy consumption	12
20.	Employment rate	12
21.	Emission of ozone precursors	11
22.	Fishing stock within safe biological limits	11
23.	Use of fertilisers and pesticides	10
24.	Freight transport by mode	10
25.	Passenger transport by mode	10
26.	Intensity of water use	10
27.	Forest area and its utilisation	10

\*Based on indicators where 10 or more countries/institutions have adopted them.

**Traduction libre :**

- (1) Gaz à effets de serre
- (2) Niveau d'éducation (Éducation)
- (3) PIB *per capita*
- (4) Gestion des déchets
- (5) Biodiversité
- (6) Assistance au développement
- (7) Taux de chômage
- (8) Espérance de vie (ou espérance de vie en santé)
- (9) Apport en énergie renouvelable
- (10) Risques de pauvreté
- (11) Pollution de l'air
- (12) Utilisation de l'énergie et intensité énergétique
- (13) Qualité de l'eau
- (14) Dette nette du gouvernement
- (15) Dépenses en recherche&développement
- (16) Agriculture biologique
- (17) Superficie des zones protégées
- (18) Taux de mortalité selon certaines maladies
- (19) Consommation énergétique
- (20) Taux d'emploi
- (21) Émission de précurseurs d'ozone
- (22) Stock de poissons dans des limites sécuritaires
- (23) Utilisation de fertilisateurs et de pesticides
- (24) Transport de cargo par mode de transport
- (25) Transport de passagers par mode de transport
- (26) Intensité de l'utilisation de l'eau
- (27) Superficie de la forêt et utilisation de la forêt