



Consultation publique sur les indicateurs de développement durable

Mémoire du Regroupement national
des conseils régionaux de l'environnement du Québec

Présenté à la
Commission des transports et de l'environnement
de l'Assemblée nationale du Québec

27 août 2009

Rédaction

Cosmin Vasile, directeur général, Conseil régional de l'environnement Chaudière-Appalaches

Guy Lessard, président, Conseil régional de l'environnement Chaudière-Appalaches

Philippe Bourke, directeur général Regroupement national des conseils régionaux du Québec

Collaboration

Sonia Brassard, adjointe administrative, Conseil régional de l'environnement Chaudière-Appalaches

Cédric Chaperon, chargé de projet en énergie et changements climatiques, Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec

Adoption

Ce document représente l'avis du Regroupement des conseils régionaux du Québec et a été élaboré et entériné en concertation par tous les seize conseils régionaux du Québec.

Regroupement national des
Conseils régionaux de l'environnement du Québec
454, avenue Laurier Est
Montréal (Québec) H2J 1E7

Téléphone : 514.861.7022

Télécopieur : 514.861.8949

© 2009

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Liste d'abréviations.....	iv
Présentation de l'organisme	1
Le RNCREQ, les CRE et le développement durable	2
Considérations générales.....	5
Considérations spécifiques.....	10
Analyse des indicateurs du Capital naturel.....	12
Conclusion	15
Liste des recommandations.....	16

Liste d'abréviations

CIDD	Comité interministériel de développement durable
CRE	Conseil régional de l'environnement
CRÉ	Conférence régionale des élus
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
MDDEP	Ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs
MO	Ministère et organisme du gouvernement du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
RNCREQ	Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec

Présentation de l'organisme

Les seize (16) conseils régionaux de l'environnement (CRE) interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement à l'échelle de chacune des régions administratives du Québec. Par leurs actions, ils cherchent à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement régional. Pour eux, ce développement doit se faire dans le respect de la capacité de support des écosystèmes. C'est une condition essentielle au développement durable.

Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme interlocuteurs privilégiés du Gouvernement sur les questions environnementales. Ils regroupent un nombre croissant de membres d'horizons divers poursuivant des objectifs communs. Ce réseau unique constitue un acteur influent dans le domaine de l'environnement au Québec.

En tenant compte des réalités locales et régionales, les CRE privilégient l'action, la concertation, l'éducation, l'information, la sensibilisation et la veille environnementale, pour atteindre leurs objectifs. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a quant à lui pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

En regroupant et représentant l'ensemble des régions du Québec, le RNCREQ facilite les échanges d'expertise entre les régions, assure la diffusion de la vision particulière des CRE et encadre les relations avec les intervenants politiques, sociaux, économiques et environnementaux au niveau national. Le RNCREQ est présidé par M. Jacques Ruelland et dirigé par M. Philippe Bourke.

Le RNCREQ, les CRE et le développement durable

Comme en témoigne leur mission, les CRE se sentent interpellés de multiples façons dans la mise en œuvre du développement durable par le gouvernement du Québec. Rappelons en outre que dans le cadre de l'entente de partenariat formel qu'il a conclue avec les CRE depuis bientôt 15 ans :

*«le gouvernement du Québec reconnaît que les Conseils régionaux de l'environnement ont le mandat de contribuer au développement d'une vision régionale de l'environnement et du développement durable et de **favoriser la concertation de l'ensemble des intervenants régionaux en ces matières**».*

*«la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs reconnaît les CRE comme **interlocuteurs privilégiés du gouvernement du Québec en région pour la concertation en matière d'environnement et de développement durable**».*

Conséquemment, le RNCREQ et les CRE ont toujours suivi de près l'évolution de la démarche de développement durable initiée par le gouvernement du Québec, laquelle franchit aujourd'hui une nouvelle étape par la consultation sur les indicateurs de développement durable.

Rappelons qu'à l'automne 2004, par ses interventions lors du Forum des générations, le RNCREQ avait contribué à faire de la mise en œuvre du développement durable l'une des priorités pour l'avenir du Québec.

Les CRE ont ensuite participé activement à la démarche de consultation régionale sur le Plan de développement durable qui s'est tenue au printemps 2005. Reconnaisant leur rôle en région pour la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, le ministre a d'ailleurs invité formellement les CRE à l'accompagner lors de cette tournée.

En 2006, le RNCREQ a donné son appui à l'adoption du projet de loi no 118, la Loi sur le développement durable, et a participé à l'atelier de travail organisé par le MDDEP qui avait pour objectif de réunir des experts afin d'aborder les questions les plus pertinentes concernant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'indicateurs de développement durable.

Enfin, en 2007, le RNCREQ a participé aux auditions parlementaires de la Commission des transports et de l'environnement sur la Stratégie gouvernementale.

Également, plusieurs CRE ont contribué à la prise en compte de la démarche de développement durable, autant au niveau régional qu'au niveau provincial. Sans avoir la prétention d'être exhaustive, voici une liste, des principales implications des CRE dans le domaine du développement durable :

2004 – réalisation par le CRE Montérégie d'un cadre opérationnel de développement durable pour la Montérégie

2005 – plusieurs CRE ont présenté des mémoires sur le Plan de développement durable du Québec

2005 – le CRE Laval a présenté un mémoire portant sur le schéma métropolitain d'aménagement et de développement de la CMM

2007 – le CRE Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine a mis sur pied, en collaboration avec des partenaires régionaux, un projet de concertation afin de doter la région d'une vision de développement durable

2007 – le CRE Chaudière-Appalaches a participé, en collaboration avec la CRÉ de la Chaudière-Appalaches aux audiences parlementaires sur la Stratégie gouvernementale

2008 – le CRE Chaudière-Appalaches a participé en collaboration avec la CRÉ de la Chaudière-Appalaches aux 3^{èmes} Ateliers franco-québécois de coopération décentralisée dans le cadre du volet développement durable

2008 – le CRE Bas-Saint-Laurent a contribué à la rédaction d'une grille d'analyse des projets basée sur les principes de développement durable, projet piloté par la CRÉ Bas-Saint-Laurent

2008 – le CRE Montréal, en collaboration avec la Ville de Montréal ont publié un bilan des indicateurs de l'état de l'environnement pour la période 2003-2006, dans le cadre du Premier plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise

2009 – le CRE Chaudière-Appalaches a participé, en collaboration avec la CRÉ de la Chaudière-Appalaches aux 5^{èmes} Assises nationales sur le développement durable, tenues à Lyon, France.

Le RNCREQ a donc un intérêt manifeste à participer à cette consultation particulière, reconnaissant son importance de premier ordre pour le développement économique, la protection de l'environnement et le dynamisme de la société tant à l'échelle gouvernementale que régionale et locale.

Introduction

Proclamés par le chapitre 40 de l'Agenda 21 et recommandés par le chapitre X du Plan d'implémentation de Johannesburg, ainsi que par la Commission sur le développement durable de l'ONU à ses 11^{ème} et 13^{ème} réunions, l'adoption des indicateurs de développement durable représente aujourd'hui un incontournable pour chaque gouvernement qui veut inscrire ses actions sur le chemin du développement durable.

Le développement durable est une démarche qui comporte des changements de comportements et d'attitudes. Pour réaliser ces changements, il faut avant tout, changer de vision, changer d'échelle et bien sûr, changer de système de référence. Pourtant, ces changements ne doivent pas être vus comme des renversements du mode de vie actuel, mais surtout comme des métamorphoses des stratégies politiques et sociales, c'est-à-dire des manières différentes de gérer notre mode de vie contemporain.

Par la proposition de la première liste des indicateurs du développement durable, le gouvernement québécois essaie de se doter d'un nouveau système de référence, qui permettra le suivi de l'évolution de la société québécoise selon de nouveaux critères.

Le RNCREQ présente dans ce mémoire les recommandations générales et spécifiques qu'il formule à l'intention de la commission afin de bonifier cette première liste d'indicateurs. Selon la pertinence et leur champ d'application, ces recommandations seront classifiées comme recommandations stratégiques et recommandations spécifiques.

Les recommandations stratégiques représentent des recommandations qui se réfèrent aux changements profonds que la prise en compte des indicateurs implique dans la mise en œuvre du développement durable. Plus spécifiquement, ces recommandations se réfèrent à l'ensemble des systèmes d'indicateurs proposés au Québec. Ex. : Intégrer dans le système d'indicateurs les effets de débordement (les influences de notre consommation ou de nos activités sur les territoires à l'extérieur du Québec, ainsi que les activités des autres territoires sur le Québec).

Les recommandations spécifiques représentent des recommandations, surtout d'ordre technique, qui se réfèrent spécifiquement à la première liste des indicateurs de développement durable proposée par le gouvernement dans le cadre du document de consultation. Ex. : Changer le terme « *capital* » par le terme « *patrimoine* » afin de ne pas créer de confusion avec le sens économique du terme et de mieux conscientiser la valeur ajoutée de chaque dimension ciblée par le document de référence.

Considérations générales

La sanction de la loi sur le développement durable, l'adoption de la stratégie gouvernementale de développement durable et l'adoption des plans d'action de développement durable par les organismes et les ministères du gouvernement représentent les pierres d'assise de la démarche québécoise de développement durable. Tous ces documents de référence représentent la quintessence des efforts de recherche et de comparaison des autres systèmes appliqués partout dans le monde.

Une des composantes les plus complexes d'une telle démarche s'avère être le choix des indicateurs. De nombreuses juridictions se sont d'ailleurs enlisées dans cet exercice. Tenant à ce qu'elle se fasse en amont, c'est tout le processus qui fut alors paralysé. Le RNCREQ tient donc à féliciter le gouvernement du Québec pour avoir choisi de passer à l'action avant que les indicateurs n'aient pas été adoptés.

Cela dit, il est constaté néanmoins un certain délai dans l'élaboration et l'adoption des indicateurs de développement durable par rapport à ce qui avait été envisagé au départ. Le RNCREQ est préoccupé par ce retard et espère qu'il ne s'agit pas d'un signe d'un changement plus profond dans la volonté gouvernementale de mettre en œuvre le développement durable.

Au mépris de ce retard, explicable en partie par l'enjeu d'envergure que le choix des indicateurs peut représenter, le RNCREQ appuie la démarche du gouvernement du Québec de se doter d'un système d'indicateurs de développement durable pour surveiller et mesurer les progrès réalisés au Québec en matière de développement durable. **Néanmoins, le RNCREQ souligne que cet appui est indissociable aux recommandations exposées dans le cadre de ce mémoire.**

La proposition évoquée dans le document de référence repose sur un système d'indicateurs de développement durable bâti sur 3 niveaux complémentaires et relativement indépendants d'indicateurs :

- Les indicateurs de suivi des actions du plan d'action de chaque ministère et organisme (MO);
- Les indicateurs de suivi de la stratégie :
 - o Indicateurs nationaux (engagements gouvernementaux dans les politiques et stratégies sectorielles);
 - o Indicateurs de suivi de la stratégie, adoptés par le CIDD;
 - o Indicateurs annuels de performance administrative, adoptés par le CIDD;
- Les indicateurs pour mesurer les progrès de la société québécoise.

Le document *Analyse comparative de systèmes d'indicateurs de développement durable* (MDDEP, 2007) mentionne, en citant les orientations de l'OCDE, que le fait d'intégrer des systèmes structurés d'indicateurs quantitatifs permet d'éviter une dichotomie entre les stratégies et la pratique.

Sans détourner l'importance de la première liste d'indicateurs et par souci de transparence et de responsabilité publique, le RNCREQ est d'avis que les deux autres niveaux d'indicateurs demandent également, des consultations spécifiques. Les différents intervenants de la société québécoise peuvent également, contribuer d'une manière constructive, à la fois à l'identification des indicateurs de suivi des actions de chaque MO, à leur analyse et à leur suivi.

Il suffit de donner comme exemple les recommandations de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise ou de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et l'agroalimentaire québécois pour montrer, comment la population et les partenaires sociaux peuvent enrichir notre savoir-faire lié aux actions et aux indicateurs de développement durable.

Recommandation stratégique no 1

Le RNCREQ demande au gouvernement de prévoir les mécanismes nécessaires afin de permettre des consultations sur les deux autres types d'indicateurs ciblés pour la mise en œuvre du développement durable au Québec.

Par l'adoption de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chapitre A-19.1) le gouvernement du Québec a décentralisé une bonne partie de ses responsabilités au niveau local et supralocal, un partage de compétences existant actuellement entre l'État québécois et les municipalités.

De plus, le principe de subsidiarité édicté par la Loi sur le développement durable prévoit qu'« *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 concernées* ».

Le document de référence fait ressortir que « *certaines préoccupations concernant notamment les comparaisons internationales, la ventilation des données par région administrative et l'agrégation d'indicateurs feront l'objet de travaux en parallèle qui permettront de bonifier ultérieurement le système* ».

Néanmoins, un des sept critères considérés les plus importants dans le processus actuel de choix des indicateurs est la possibilité de déclinaison de chaque indicateur selon les régions. En effet, des indicateurs comme *le taux d'activité, le territoire agricole et acéricole, le pourcentage annuel de jours sans smog* devraient se décliner par région administrative. D'autres échelles considérées peuvent facilement être transposées au niveau régional, tout en tenant compte de leurs caractéristiques interrégionales. C'est le cas, par exemple, de la région socio-sanitaire pour l'indicateur *espérance de vie en*

bonne santé ou de la province naturelle du cadre écologique de référence pour l'indicateur *superficie de territoire en aires protégées*.

De plus, d'autres indicateurs, comme la *distribution du plus haut niveau de diplomation*, *les personnes ayant un niveau élevé de soutien social*, *la répartition du revenu*, *le stock net de capital fixe*, *la valeur foncière du parc immobilier*, *les avoirs nets des ménages*, *l'état des écosystèmes forestiers* peuvent donner une image plus exhaustive de la dynamique du développement durable s'ils sont considérés au niveau régional.

Un bon exemple pour faire ressortir l'importance de la dimension régionale est donné par les disparités qui peuvent caractériser le territoire québécois. Ainsi, si nous considérons l'indicateur *avoir net des ménages*, la valeur provinciale de cet indicateur peut être nettement supérieure à la valeur d'une région quelconque. Ainsi, l'interprétation de cet indicateur peut être trompeuse et risque de créer une fausse image des enjeux de développement durable dans la région donnée comme exemple.

Recommandation stratégique no 2

Le RNCREQ recommande au gouvernement de régionaliser la présentation des résultats des indicateurs pour faciliter la mesure des progrès de la société québécoise.

Le document de référence prévoit « des rencontres d'échange et de discussion planifiées au moins tous les ans avec les organisations non gouvernementales pour discuter des progrès accomplis et de l'évolution du système québécois d'indicateurs de développement durable ».

Comme déjà mentionné, le RNCREQ et les conseils régionaux de l'environnement ont déjà montré un rôle actif dans le déploiement du développement durable au Québec et dans ses régions. De plus, compte tenu du mandat spécifique en matière de développement durable stipulé dans l'entente-cadre avec le MDDEP, le RNCREQ présente son intérêt à participer à tout processus lié à la mise en œuvre du développement durable. Ainsi, même si les mécanismes pour la bonification de la première liste d'indicateurs seront fixés après les travaux de la commission parlementaire, le RNCREQ se montre intéressé à participer à cet exercice de bonification.

Recommandation stratégique no 3

Considérant le partenariat stratégique existant entre les conseils régionaux de l'environnement et le MDDEP, le RNCREQ présente son intérêt à participer aux mécanismes de collaboration pour la bonification de la première liste des indicateurs de développement durable qui seront fixés suite aux travaux de la commission parlementaire. Le RNCREQ présente également, son intérêt à

participer à tout processus d'échange concernant les indicateurs de développement durable, autres que ceux ciblés dans la première liste.

La première liste des indicateurs de développement durable soumise à la consultation publique doit refléter, entre autres, l'impact des activités de la population et de l'ensemble des intervenants sociaux. Pourtant, parmi les indicateurs ciblés dans la première liste, il y a des indicateurs qui ne rejoignent qu'en partie, voire pas du tout la population. Par exemple, la population n'a pas de contrôle sur la superficie d'aires protégées, cela relève uniquement du gouvernement.

Également, les moyens de prise en compte et d'interprétation des indicateurs ne sont pas clairement définis, pour que la population et l'ensemble des intervenants sociaux s'ajustent aux variations des indicateurs et réagissent en conséquence. Ainsi, il sera difficile de mesurer le progrès de l'ensemble de la société sans ces éléments de base qui aident aux changements de comportement et d'attitude, tellement nécessaires pour un virage vers le développement durable.

Recommandation stratégique no 4

La première liste des indicateurs doit refléter en égale mesure l'impact des activités de l'Administration, de la population et de l'ensemble des intervenants sociaux. Le RNCREQ recommande au gouvernement d'identifier quels sont les indicateurs et les moyens de prise en compte de ces indicateurs qui réfèrent à la responsabilité de chacun des intervenants de la société québécoise.

Le gouvernement a estimé que la première liste d'indicateurs ne doit pas considérer les effets de débordement à cause des entraves procédurales qui risqueraient d'alourdir le processus d'assimilation et de prise en compte des indicateurs. Cependant, dans un climat international où les impacts économiques et environnementaux se font de plus en plus sentir localement, la prise en compte des effets de débordement devrait faire partie intégrante d'une démarche de développement durable.

Prenons par exemple, le système de gestion des matières résiduelles recyclables et valorisables qui est actuellement mis en place au Québec. Même s'il y a des ajustements à considérer, un bon nombre de cibles de la politique de gestion des matières résiduelles portant sur la récupération a été atteint. Cela permettra de dire que la société québécoise est déjà engagée sur la voie du développement durable en ce qui concerne la récupération et la valorisation des matières recyclables. Pourtant, la plupart des matières récupérées sont valorisées outre-mer, dans des conditions sociales et économiques précaires et sans tenir compte des impacts environnementaux. Il ressort donc, que la prise en compte des effets de débordements est essentielle, pour mesurer la durabilité de la gestion des matières résiduelles recyclables et valorisables au Québec.

Recommandation stratégique no 5

Considérant que les effets de débordement représentent un enjeu important, le RNCREQ recommande au Gouvernement de poursuivre ses efforts dans le but d'intégrer progressivement les débordements dans l'analyse des indicateurs.

La Loi sur le développement durable prévoit, entre autres, des attributions au commissaire au développement durable relatives à la vérification en matière de développement durable. Ainsi, la Loi sur le Vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01) a été modifiée par l'insertion d'un nouvel article, l'article 43.1. Le paragraphe 3 de cet article prévoit que « *Le commissaire au développement durable prépare au moins une fois par année, sous l'autorité du vérificateur général, un rapport dans lequel il fait part, dans la mesure qu'il juge approprié de ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière du développement durable par l'Administration au sens de la Loi sur le développement durable, ainsi que par les autres organismes et établissements assujettis à cette loi.* »

Recommandation stratégique no 6

Le RNCREQ demande des précisions supplémentaires concernant le rôle du Commissaire au développement durable dans le processus de suivi et d'interprétation des indicateurs de développement durable. Le RNCREQ recommande au Gouvernement de donner au Commissaire au développement durable un mandat spécifique pour présenter une analyse exhaustive des indicateurs suite aux premiers 5 ans de la mise en œuvre du développement durable.

Considérations spécifiques

Comme déjà mentionné, les considérations spécifiques se réfèrent principalement au document soumis à la consultation publique et non pas au processus global de prise en compte des systèmes d'indicateurs.

Une première remarque vise principalement le vocabulaire utilisé dans le texte du document de référence. Malgré l'interprétation plus large donnée dans ce texte au terme *capital*, celui-ci a une résonance surtout économique. Pour souligner le caractère intergénérationnel de la mise en œuvre du développement durable, sous l'angle des richesses léguées aux générations futures, le terme *patrimoine* définit mieux les dimensions considérées dans la liste des indicateurs.

Recommandation spécifique no 1

Le RNCREQ recommande au gouvernement de remplacer le terme « approche par capitaux » par le terme « approche par patrimoines ».

Dans la proposition d'indicateurs nationaux, proposition axée sur une approche par capitaux, plusieurs dimensions ont été exclues, à cause de l'impossibilité d'identifier des indicateurs ou faute de leur indisponibilité. Le RNCREQ est d'avis que les « institutions », les « actifs des entreprises privées », les « eaux souterraines » et les « ressources minérales » représentent des dimensions clés pour mesurer ou projeter la dynamique du développement durable au Québec.

Ces dimensions, d'ailleurs soulignées dans le document de référence, devraient être considérées lors de la prochaine liste d'indicateurs.

Recommandation spécifique no 2

Le RNCREQ recommande au gouvernement de réaliser les démarches nécessaires pour que les dimensions déjà identifiées et qui ne font pas partie de la proposition de départ soient considérées lors de la prochaine évaluation des indicateurs.

Le rythme de consommation de biens et de services d'un système socio-économique dénote en grande partie des flux matériel et énergétique nécessaires pour le maintien de ce système. Parfois, le rythme de consommation de biens et de services dépasse la capacité de renouvellement, ce qui entraîne un développement non durable, basé sur une consommation non responsable. Pour cette raison, la prise en compte de cette dimension devra être considérée dans le cadre de la première liste d'indicateurs, à la section capital produit.

Par ailleurs, le RNCREQ estime qu'il est essentiel qu'une société qui tend vers le développement durable puisse compter sur une économie plurielle qui fait une place importante aux coopératives et aux entreprises d'économies sociales. Un indicateur portant sur ce secteur serait, selon nous, un indicateur très utile.

Recommandation spécifique no 3

Le RNCREQ est d'avis que plusieurs dimensions devraient se rajouter aux dimensions déjà ciblées. Ainsi, le RNCREQ recommande de rajouter la dimension rythme de consommation des biens et des services (eau, énergie et matières résiduelles générées) au capital produit et les actifs de l'économie sociale au capital financier

Mis à part les indicateurs quantitatifs qui représentent des véritables unités de mesure du progrès de la démarche de développement durable, la première liste d'indicateurs aurait dû compter également des indicateurs qualitatifs, comme, par exemple, le sentiment d'appartenance à un territoire. Ce type d'indicateurs permet, entre autres de sonder les valeurs et la vision que la population se donne pour le développement d'un territoire donné. Il est évident que les indicateurs qualitatifs ne doivent pas être amalgamés avec les indicateurs quantitatifs, afin de ne pas nuire au processus d'évaluation. Pourtant, ces indicateurs peuvent donner un nouvel éclairage sur la direction à donner aux choix de développement.

Recommandation spécifique no 4

Que le gouvernement prévoie une réflexion sur l'usage d'indicateurs qualitatifs qui pourront servir de système complémentaire d'indicateurs.

Il est évident que le progrès de la société québécoise conformément aux principes de développement durable doit être exprimé en considérant tous les indicateurs ensemble. Il serait donc, nécessaire de prévoir un mécanisme de visualisation de l'évolution de cet ensemble afin de déterminer dans quelle mesure le développement du Québec est durable ou non. En d'autres mots, il faut trouver un moyen d'analyse qui permet de mesurer l'évolution de l'ensemble des indicateurs, malgré les fluctuations individuelles de chaque indicateur.

Recommandation spécifique no 5

Le RNCREQ recommande au gouvernement de prévoir une formule synthétique et holistique d'analyse de l'ensemble des indicateurs afin de permettre la visualisation de la progression de la société québécoise en matière du développement durable.

Analyse des indicateurs du Capital naturel

Compte tenu de sa mission en matière d'environnement, le RNCREQ se sent plus particulièrement interpellé par les dimensions du capital naturel de la première liste d'indicateurs.

Le RNCREQ considère que la capacité de support des écosystèmes est une condition essentielle au développement durable. En somme, il adhère à la façon dont la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable de l'UQAM expose l'interrelation entre les 3 pôles, à savoir que le développement social et humain est l'objectif du développement durable, l'environnement est la condition de ce développement, et l'économie, c'est le moyen pour y parvenir.

Conséquemment, il est primordial pour eux de pouvoir compter sur des indicateurs valables qui permettront rapidement de mesurer si cette condition est respectée. Autrement dit, il faut être en mesure de pouvoir porter un regard juste et crédible sur l'état de santé des écosystèmes québécois (eau, air, sol) puisque le développement humain et la qualité de vie en dépendent à long terme. Si l'abondance et la qualité des ressources naturelles se détériorent, on s'éloigne inévitablement du développement durable puisque ces ressources ne seront pas disponibles pour les générations futures.

Or, on doit malheureusement constater qu'en ce qui concerne le capital naturel, même si les dimensions choisies sont adéquates (biodiversité, air, eau, agriculture, forêt), les indicateurs retenus pour les évaluer sont généralement parcellaires, voire inadéquats.

A. Biodiversité

Le RNCREQ est d'avis que la proportion du territoire québécois protégé n'est pas, à lui seul, un bon indicateur du capital « biodiversité », et ce, pour les raisons suivantes :

1. La biodiversité d'un territoire n'est pas nécessairement saine et sauve, même si ce territoire a un statut de protection qui empêche l'exploitation des ressources par l'homme. En effet, plusieurs autres menaces peuvent l'affecter :

- présences d'espèces migratrices;
- introduction d'espèces exotiques et envahissantes, OGM;
- activité humaine en périphérie des zones protégées;
- problématiques environnementales globales (précipitations acides, changements climatiques, etc.);
- etc.

2. La superficie des territoires protégés et même leur répartition à l'échelle des provinces naturelles ne sont pas nécessairement en relation directe avec la richesse et la qualité de la biodiversité qu'on y trouve. Par exemple, les milieux humides du sud du Québec sont nettement plus riches au chapitre de biodiversité si on les compare aux grandes étendues du Nord du Québec.

3. Certains écosystèmes importants ne sont pas couverts par le réseau d'aires protégées, notamment les rivières et le fleuve Saint-Laurent. Ils contiennent pourtant une biodiversité importante dont la qualité est menacée par l'activité humaine.

B. Territoire agricole et acéricole

Comme pour le point précédent, le RNCREQ est d'avis que la proportion du territoire québécois faisant l'objet d'un zonage fonctionnel n'est pas, à lui seul, un bon indicateur de la capacité du sol québécois à produire des denrées alimentaires.

Par exemple, est-ce que le territoire zoné agricole est effectivement en culture? Est-ce qu'on parle d'élevage, de culture céréalière, de production maraîchère? Les produits servent-ils pour l'alimentation animale ou humaine (voire pour produire de l'énergie)?

Par ailleurs, il serait important de connaître la qualité de ce sol. Les sols québécois, selon les régions, n'ont pas tous la même productivité. Aussi, certains sont plus dégradés que d'autres (érosion, compactage, appauvrissement, etc.).

En somme, l'indicateur doit nous permettre de mesurer si la capacité du sol québécois à produire des aliments se maintient. Ce n'est pas en sachant si on a le droit ou non de cultiver que l'on aura une indication valable de cette dimension du capital naturel.

C. Forêt

Il est tout à fait étonnant de constater qu'on propose ici un indicateur de l'état de la forêt qui concerne uniquement les essences de bois commerciales. Comme si la forêt québécoise ne devait servir qu'à produire du bois et du papier. Pourtant, il y a bien d'autres services que l'écosystème forestier rend à la société québécoise (tourisme, chasse, pêche, cueillette, recherche). Est-ce dire qu'on pourrait se féliciter, dans cinq ans, si ces autres activités ont disparu et que tous les arbres de la forêt québécoise sont devenus des épinettes noires?

Le MRNF propose pourtant lui-même de favoriser une approche de gestion intégrée et écosystémique de la forêt.

En fait, nous ne remettons pas en question le choix de «l'état des écosystèmes forestier» comme indicateur. C'est un capital très important à préserver. Nous en avons plutôt contre le fait que ce soit la superficie forestière productive qui serve de valeur pour mesurer la qualité des écosystèmes forestiers.

Par ailleurs, il faut aussi se questionner sur le type de foresterie qu'on y pratique. Est-ce qu'on parle d'une approche de foresterie durable ou de sylviculture intensive ?

Pourquoi ne pas parler de la superficie du territoire qui fait l'objet d'une certification (comme FSC par exemple) ?

D. Qualité de l'air

Le RNCREQ estime que le nombre de jours sans smog est une mauvaise mesure de l'état du capital «air».

En fait, il faut comprendre que si une journée de smog confirme effectivement que la qualité de l'air est mauvaise, l'inverse n'est pas nécessairement vrai. En fait, on peut très bien avoir des journées sans smog alors que la qualité de l'air est mauvaise (des conditions météorologiques particulières doivent être présentes pour qu'il y ait formation de smog). Pourquoi ne pas simplement mesurer le nombre de jours où la qualité de l'air est mauvaise ?

Par ailleurs, il y a des différences entre le smog d'hiver et le smog d'été, ne serait-ce qu'en matière de risque d'exposition.

E. Climat :

Sur ce dernier point, le RNCREQ se questionne non seulement sur l'indicateur, mais sur l'utilité de vouloir mesurer cette dimension.

Au niveau de la dimension, sachant que la contribution des Québécois à la modification globale du climat est marginale, voire insignifiante, il est difficile de comprendre l'utilité de la mesurer. En fait, il est utopique de croire que la stratégie de développement durable du gouvernement du Québec pourra directement changer quoi que ce soit à la situation climatique mondiale.

En outre, il faut savoir qu'en climatologie, l'évaluation de l'évolution du climat ne se fait pas d'une année à l'autre, ou en 5 ans, mais sur des périodes minimales de 30 ans.

Enfin, lorsqu'on mesure l'évolution du climat, on ne regarde pas seulement les variations de température, mais aussi la fréquence et l'intensité des précipitations, les écarts à la moyenne historique, les épisodes climatiques externes, etc.

Recommandation spécifique no 6

Le RNCREQ demande au gouvernement du Québec de bonifier les indicateurs de développement durable qui concernent l'évaluation du capital naturel afin de mieux mesurer l'évolution de ce capital.

Conclusion

Le RNCREQ tient à souligner son appréciation pour la qualité du document de référence, ainsi que pour le haut niveau technique et le degré de détail qui facilitent la compréhension des enjeux véhiculés. Le RNCREQ appuie également le fait que seulement les indicateurs qui peuvent être mesurés ont été considérés, soit ceux pour lesquels il existe déjà un système de référence initial. Il faut saluer pareillement le fait que l'approche québécoise ne cherchera pas à attribuer une valeur monétaire aux capitaux.

L'encadrement proposé essaye de normaliser la démarche de mise en œuvre et de suivi du développement durable. Toutefois, sans une stratégie de changements planifiés facilitant les changements d'attitudes et de comportements, nous croyons qu'il sera difficile de réaliser une mise en œuvre cohérente du développement durable au Québec tel que le stipule la Loi.

Pour ces raisons, il ne faut pas hésiter à impliquer des acteurs importants comme la population en général et les organismes non-gouvernementaux dans le déploiement de cette démarche.

Les recommandations du RNCREQ exprimées dans ce mémoire visent notamment à bonifier le projet d'une première liste d'indicateurs de développement durable tout en s'assurant de leur applicabilité et de l'implication de tous les acteurs de la société.

La mise en œuvre du développement durable devra se faire à un niveau approprié, par des actions concrètes des citoyens et des citoyennes du Québec, et de façon incontournable, par des actions cohérentes des organismes, des institutions et des entreprises.

Liste des recommandations

Liste des recommandations stratégiques

Recommandation stratégique no 1

Le RNCREQ demande au gouvernement de prévoir les mécanismes nécessaires afin de permettre des consultations sur les deux autres types d'indicateurs ciblés pour la mise en œuvre du développement durable au Québec.

Recommandation stratégique no 2

Le RNCREQ recommande au gouvernement de régionaliser la présentation des résultats des indicateurs pour faciliter la mesure des progrès de la société québécoise.

Recommandation stratégique no 3

Considérant le partenariat stratégique existant entre les conseils régionaux de l'environnement et le MDDEP, le RNCREQ présente son intérêt à participer aux mécanismes de collaboration pour la bonification de la première liste des indicateurs de développement durable qui seront fixés suite aux travaux de la commission parlementaire. Le RNCREQ présente également, son intérêt à participer à tout processus d'échange concernant les indicateurs de développement durable, autres que ceux ciblés dans la première liste.

Recommandation stratégique no 4

La première liste des indicateurs doit refléter en égale mesure l'impact des activités de l'Administration, de la population et de l'ensemble des intervenants sociaux. Le RNCREQ recommande au gouvernement d'identifier quels sont les indicateurs et les moyens de prise en compte de ces indicateurs qui réfèrent à la responsabilité de chacun des intervenants de la société québécoise.

Recommandation stratégique no 5

Considérant que les effets de débordement représentent un enjeu important, le RNCREQ recommande au Gouvernement de poursuivre ses efforts dans le but d'intégrer progressivement les débordements dans l'analyse des indicateurs.

Recommandation stratégique no 6

Le RNCREQ demande des précisions supplémentaires concernant le rôle du Commissaire au développement durable dans le processus de suivi et d'interprétation des indicateurs de développement durable. Le RNCREQ recommande au Gouvernement de donner au Commissaire au développement durable un mandat spécifique pour présenter une analyse exhaustive des indicateurs suite aux premiers 5 ans de la mise en œuvre du développement durable.

Liste des recommandations spécifiques

Recommandation spécifique no 1

Le RNCREQ recommande au gouvernement de remplacer le terme « approche par capitaux » par le terme « approche par patrimoines ».

Recommandation spécifique no 2

Le RNCREQ recommande au gouvernement de réaliser les démarches nécessaires pour que les dimensions déjà identifiées et qui ne font pas partie de la proposition de départ soient considérées lors de la prochaine évaluation des indicateurs.

Recommandation spécifique no 3

*Le RNCREQ est d'avis que plusieurs dimensions devraient se rajouter aux dimensions déjà ciblées. Ainsi, le RNCREQ recommande de rajouter la dimension rythme de consommation des biens et des services (eau, énergie et matières résiduelles générées) **au capital produit** et les actifs de l'économie sociale **au capital financier**.*

Recommandation spécifique no 4

Que le gouvernement prévoie une réflexion sur l'usage d'indicateurs qualitatifs qui pourront servir de système complémentaire d'indicateurs.

Recommandation spécifique no 5

Le RNCREQ recommande au gouvernement de prévoir une formule synthétique et holistique d'analyse de l'ensemble des indicateurs afin de permettre la visualisation de la progression de la société québécoise en matière du développement durable.

Recommandation spécifique no 6

Le RNCREQ demande au gouvernement du Québec de bonifier les indicateurs de développement durable qui concernent l'évaluation du capital naturel afin de mieux mesurer l'évolution de ce capital.