

LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

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

OBSERVATIONS

FÉVRIER 2015



LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

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

OBSERVATIONS

FÉVRIER 2015



Publié par la Direction des travaux parlementaires
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission des transports et de l'environnement, veuillez-vous adresser à la secrétaire de la Commission, M^{me} Louisette Cameron à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore par :

Téléphone : 418 643-2722

Télécopie : 418 643-0248

Courrier électronique : cte@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce document dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : www.assnat.qc.ca.

LES MEMBRES ET COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

Le président

M. Reid (Orford)

Le vice-président

M. Bérubé (Matane-Matapédia)

Les membres

M. Bolduc (Mégantic)

M. Bourgeois (Abitibi-Est)

M. Gaudreault (Jonquière)

M. Heurtel (Viau), ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

M. Jolin-Barrette (Borduas)

M. Martel (Nicolet-Bécancour)

M^{me} Nichols (Vaudreuil)

M^{me} Ouellet (Vachon)

M. Ouimet (Fabre)

M. Roy (Bonaventure)

M. Simard (Dubuc)

M. Surprenant (Groulx)

M. St-Denis (Argenteuil)

Autre députée ayant participé

M^{me} Massé (Sainte-Marie–Saint-Jacques)

Secrétaire de la Commission

M^{me} Louise Cameron

Agente de recherche

M^{me} Mélissa Morin

Agente de secrétariat

M^{me} Afiwa Gbonkou

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	1
Observations	1
Observations des membres du groupe parlementaire formant le gouvernement.....	1
Observations des membres du groupe parlementaire formant l’opposition officielle.....	2
Observations des membres du groupe parlementaire formant le deuxième groupe d’opposition.....	3
Observations de la députée indépendante	5

Mise en contexte

Conformément à l'article 146 du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission des transports et de l'environnement s'est vu confier par l'Assemblée le mandat de tenir des consultations particulières et des auditions publiques sur le document intitulé *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020*. Il s'agit d'un projet révisant la stratégie de développement durable du gouvernement du Québec adoptée en décembre 2007; cette stratégie couvrait initialement l'horizon 2008-2013 et avait été prolongée jusqu'en décembre 2014. À l'automne 2007, un document de consultation sur le projet de stratégie avait également donné lieu à des consultations particulières par la Commission des transports et de l'environnement. Un rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie a été produit en 2014.

Dans le cadre du présent mandat sur le projet de stratégie révisée, la Commission a reçu 57 mémoires et a tenu, entre le 23 janvier et le 11 février 2015, sept jours d'auditions publiques au cours desquels 41 groupes ont été entendus. Le mandat a été entériné rétroactivement par l'Assemblée nationale le 10 février 2015.

Au terme des auditions publiques et suivant l'article 176 du Règlement de l'Assemblée nationale, les membres de la Commission se sont réunis pour déterminer si des observations, des conclusions ou des recommandations seraient formulées.

Observations

Les membres de la Commission ont convenu, à l'unanimité, que chaque groupe parlementaire qui le souhaitait formule des observations à titre de remarques finales. De même, il a été convenu que la députée indépendante ayant participé aux travaux de la Commission puisse également faire des observations à titre de remarques finales. Les observations présentées ci-après n'engagent que les groupes parlementaires ou la députée indépendante les ayant énoncées. Elles n'ont pas été adoptées par l'ensemble des membres de la Commission.

Observations des membres du groupe parlementaire formant le gouvernement

Les membres du groupe parlementaire formant le gouvernement ont souhaité formuler les observations suivantes :

1. La Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020 est le résultat de consultations ministérielles initiées par le précédent gouvernement et qui se sont tenues à l'automne 2012 et durant l'année 2013. Il est à noter que le projet a été bonifié légèrement avec des éléments visant la lutte contre les changements climatiques, et ce, dans le champ d'action permis, puisque cet enjeu était absent de l'approche suggérée par la Stratégie et il s'avère un axe important de la vision gouvernementale.

2. L'échéancier prévu par la *Loi sur le développement durable* (LDD) ne permettait pas les consultations nécessaires auprès des 122 ministères et organismes visés par la LDD pour apporter des modifications majeures au projet de la Stratégie.

Les membres remarquent que les intervenants entendus ont soulevé pour la plupart les mêmes constats, il faut faire encore plus. La Stratégie doit être bonifiée sur plusieurs aspects comme au niveau de l'intégration d'indicateurs de performance, de l'intégration de la lutte contre les changements climatiques, de l'intégration des 16 principes de développement durable dans les processus décisionnels du gouvernement et de tendre vers l'assujettissement des organismes scolaires, des organismes municipaux ainsi que des centres de santé et de services sociaux à la Stratégie.

Observations des membres du groupe parlementaire formant l'opposition officielle

Les membres du groupe parlementaire formant l'opposition officielle ont souhaité formuler les observations suivantes :

1. Assujettir les organismes municipaux et scolaires et les établissements de santé et de services sociaux pour que l'ensemble de l'administration publique et parapublique et la société québécoise intègrent les principes de développement durable.
2. Assurer l'intégration des principes de développement durable dans les actions de l'État québécois, les modifications législatives et réglementaires, l'allègement de l'État, la révision de la fiscalité et des programmes.
3. S'assurer que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ait les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de sa mission et de ses responsabilités grandissantes.
4. Appuyer et mettre en valeur les activités des organismes communautaires et des entreprises d'économie sociale qui contribuent à la protection de l'environnement, à la préservation de la biodiversité et à la gestion responsable des ressources naturelles.
5. Déployer la fiscalité écologique dans l'administration publique et parapublique québécoise.
6. Reconnaître le rôle de la forêt dans la lutte aux changements climatiques.
7. Évaluation de l'impact sur le climat et la biodiversité des politiques, investissements et programmes des ministères et organismes.
8. Moderniser rapidement la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.
9. Indiquer clairement comme objectifs celui d'une modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements, incluant une réforme de nos mécanismes d'information et de participation du public, ainsi que l'intégration de l'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes dans notre législation.
10. Intégrer les 16 principes de la *Loi sur le développement durable* dans le *Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020* comme critères retenus pour en établir la vision, les enjeux fondamentaux, les orientations et les objectifs.

11. Introduire au niveau des grands enjeux l'aspect fondamental de l'occupation du territoire, orientée vers le maintien de collectivités humaines vivant dans la dignité et moins tributaire des aléas de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables.
12. Favoriser un mode de gouvernance intégrée du système de transport et de l'aménagement du territoire dans les grandes agglomérations du Québec, incluant notamment un investissement massif dans les modes de transport actif et en commun.
13. Mettre en place les conditions pour étudier une loi zéro émission favorisant l'acquisition de voitures électriques.
14. Mettre en place les incitatifs financiers généreux dotés d'objectifs quantifiables de véhicules électriques sur les routes ainsi que des règlements et d'autres incitatifs non financiers visant à rendre ce type de véhicules plus attrayant.
15. Se doter d'une stratégie d'achats écoresponsables en faisant notamment évoluer la conception des processus d'appels d'offres.
16. Intégrer des objectifs associés à des indicateurs précis, mesurables et vérifiables avec un échéancier pour chacun d'eux et chaque cible doit formuler les effets désirés.
17. Considérer la création d'une structure de gouvernance forte et transversale du développement durable en provenance du ministère du Conseil exécutif.
18. Fixer un objectif précis du nombre d'entreprises privées qui auront amorcé, d'ici 2020, une démarche structurée en développement durable et en spécifier les critères.
19. Favoriser l'émergence des notions se rapportant au développement durable à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire.
20. Adopter l'objectif de réduction de 20 % ou plus (1990-2020) des gaz à effet de serre pour l'ensemble du gouvernement ainsi que par les ministères et organismes et pour les secteurs paragouvernementaux.
21. Viser l'adoption de la norme LEED pour l'ensemble des propriétés, baux, aménagements, rénovations ou nouvelles constructions de bâtiments gouvernementaux ou d'une organisation paragouvernementale.

Observations des membres du groupe parlementaire formant le deuxième groupe d'opposition

Les membres du groupe parlementaire formant le deuxième groupe d'opposition ont souhaité formuler les observations suivantes :

1. Inciter les ministères et organismes à intégrer davantage les 16 principes du développement durable dans le cadre de leurs différentes actions.
2. Étudier la possibilité d'imposer aux ministères et organismes l'obligation d'attribuer un nombre minimal de contrats publics à des entreprises détenant une spécification liée au développement durable et à l'environnement pour la réalisation du contrat et rendre publiques les conclusions à l'opportunité de le faire.

3. Élaborer une Politique québécoise du développement durable qui établirait les grandes orientations que les acteurs de la société civile et tous les citoyens du Québec seraient invités à suivre afin de faire du Québec une société et une économie plus écoresponsable et axée sur les technologies vertes.
4. Utiliser un outil de mesure plus adéquat et représentatif que le sondage pour mesurer le nombre d'entreprises qui ont amorcé une démarche de développement durable.
5. Mesurer chaque dollar investi par le Fonds vert dans une action donnée du Plan d'action sur les changements climatiques en termes de tonne métrique en équivalent CO₂ réduite et déterminer la priorité et le financement de chacune des actions du Plan en fonction de leur potentiel de réduction de gaz à effet de serre respectif.
6. Étudier, en rapport à l'observation 5, la possibilité de dédier une part plus grande des sommes versées du Fonds vert au programme Roulez électrique et prolonger la durée du programme, le cas échéant.
7. Mettre une plus grande emphase, dans la Stratégie, sur des actions visant à augmenter l'employabilité des personnes éloignées du marché du travail.
8. Prendre les mesures nécessaires, au regard de sa Stratégie gouvernementale de développement durable, afin d'assurer la cohérence des décisions politiques et économiques du gouvernement du Québec.
9. Assujettir les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé et de services sociaux à la *Loi sur le développement durable* et modifier l'article 4 de la Loi afin que les adaptations dont il y est question soient déterminées en concertation avec chacun des organismes visés, non pas de façon unilatérale telle que prévu à l'heure actuelle.
10. Reconduire dans la nouvelle Stratégie la 27^e action, intitulée « Accroître la scolarité, le taux de diplomation et la qualification de la population », prévue à la Stratégie de développement durable 2008-2013.
11. Favoriser l'éclosion d'une économie verte et propre au Québec en offrant le soutien nécessaire aux entreprises innovantes d'ici et en créant une vitrine pour leurs produits par l'entremise des achats publics.
12. Rendre public d'ici le 1^{er} avril 2015 l'échéancier concernant l'élaboration, les consultations publiques et la mise en vigueur de nouveaux protocoles de crédits compensatoires dans le cadre du Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec (SPEDE), notamment celui portant sur le boisement et le reboisement.
13. Établir, dans la Stratégie de développement durable 2015-2020, des objectifs assortis de cibles plus claires et plus facilement mesurables que ceux fixés dans le cadre de la Stratégie 2008-2013.
14. Mettre à jour le guide d'élaboration des Plans d'action de développement durable des ministères et organismes afin que soient élaborés des actions et des objectifs assortis de cibles plus claires et plus facilement mesurables dans chacun des ministères et organismes.
15. S'engager à produire annuellement un rapport synthèse de la mise en application de la Stratégie 2015-2020 et à élaborer un processus plus efficace de suivi auprès des ministères et organismes.

Observations de la députée indépendante

La députée indépendante ayant participé aux travaux de la Commission a souhaité formuler les observations suivantes :

1. Intégrer davantage la lutte aux changements climatiques et les objectifs de protection de la biodiversité à la Stratégie.

La lutte aux changements climatiques et la protection de la biodiversité représentent les deux grands défis planétaires hérités du Sommet de la Terre à Rio. Pour que ces préoccupations deviennent réellement transversales dans l'action gouvernementale et pour rendre incontournables ces deux défis majeurs, la Stratégie doit être pédagogique et envoyer un signal conséquent pour forcer la cohérence de l'ensemble des ministères et organismes, soit comme enjeu, soit comme orientation transversale.

2. Soumettre les actions économiques de l'État québécois aux 16 principes du développement durable.

L'orientation 2 du projet de Stratégie insiste sur l'importance de développer une économie verte et responsable, notamment par des modèles d'affaires verts et responsables. De nombreux intervenants ont participé aux consultations pour insister sur le devoir d'exemplarité de l'État québécois qui, d'une main, annule les gains réalisés de l'autre. Les politiques d'investissements et les critères d'appui direct ou indirect à des investissements font actuellement fi des grandes orientations en matière de développement durable.

À titre d'exemple, la mégacimenterie de Port-Daniel et les prises de participation dans les forages sur Anticosti représentent des incohérences majeures. Les risques économiques majeurs et l'ampleur des émissions des gaz à effet de serre de ces deux projets, soutenus à grands frais par des fonds publics, démontrent que les principes de développement durable ne sont pas considérés en amont des décisions gouvernementales de nature économique.

La Stratégie doit contraindre le gouvernement à déployer une politique économique cohérente avec les grands objectifs gouvernementaux en matière de développement durable. Parmi les grands projets phares de l'actuel gouvernement, le Plan Nord et la Stratégie maritime ne prévoient pas de processus de consultations suffisants qui permettraient une évaluation d'ensemble.

3. Élargir la portée de la Stratégie aux municipalités et aux réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

De nombreux intervenants ont fait pression pour que soit élargie la portée de la *Loi sur le développement durable*, au-delà des ministères et organismes, en application de l'article 4 de cette Loi. Même si des initiatives se font dans le monde municipal et malgré le travail exemplaire des Établissements verts Brundtland dans les écoles, il a semblé faire consensus que la Stratégie doit faire part de l'intention gouvernementale d'élargir le champ d'application des 16 principes du développement durable à l'ensemble de l'administration publique, incluant le monde municipal et les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

4. Doter le Québec d'une politique gouvernementale d'achat qui intègre les critères d'écoconditionnalité.

De nombreux intervenants ont appuyé l'idée d'une politique gouvernementale d'achat qui intègre les critères d'écoconditionnalité, tout d'abord pour les ministères et organismes. Malgré l'ampleur des dépenses publiques, notamment dans les réseaux parapublics en éducation et en santé et services sociaux, ceux-ci sont actuellement soustraits à l'application de la Stratégie.

À ce sujet, Québec solidaire s'inquiète des contraintes grandissantes que les accords dits de libre-échange viennent poser à la pleine souveraineté du Québec sur ses politiques d'achats, notamment l'achat local, comme l'a souligné l'Institut national de santé publique dans une étude¹.

5. Réformer en profondeur la *Loi sur l'accès à l'information* et favoriser la participation de la population.

Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) a bien démontré qu'il y a urgence à moderniser la *Loi sur l'accès à l'information*. L'absence d'information complète en matière environnementale nuit à la participation de la population. Le CQDE, comme d'autres acteurs, pointe également les lacunes entourant les Évaluations environnementales stratégiques (ÉES) de plus en plus utilisées malgré l'absence d'un cadre législatif précis, ce qui ouvre la porte à l'arbitraire ministériel dans le choix des projets soumis à une ÉES, mais aussi dans le déroulement de ces mêmes évaluations.

Le Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE) est venu quant à lui souligner les lacunes dans l'application de la politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire autonome. Les groupes environnementaux, autant les groupes existants que les nouveaux groupes, représentent l'enfant pauvre du monde communautaire et le RQGE a souligné que leur sous-financement a atteint un seuil critique. Ce financement doit être rehaussé pour favoriser la participation du public.

6. Établir de manière transparente le cadre de gestion du Fonds vert et du Fonds des générations.

Le Vérificateur général a souligné les zones d'ombre entourant la gestion du Fonds vert dans son rapport du printemps 2014. La consultation générale a permis de constater que ce flou entourant les résultats atteints ainsi que le manque de transparence nuisent à l'efficacité et à l'adhésion du public à ce mécanisme de financement de la lutte aux changements climatiques. Il est fondamental que ces recommandations particulières et l'ensemble des recommandations du Commissaire au développement durable donnent lieu à des suivis systématiques.

Quant au Fonds des générations, il joue un rôle majeur dans l'équité intergénérationnelle. La *Loi sur l'équilibre budgétaire* et le Fonds des générations prévoient que les montants qui y seront versés iront en grandissant, et ce, même si le Québec vit actuellement des compressions très douloureuses. Au moment où des programmes sont coupés, le Québec verse 1,3 milliard de dollars. L'utilisation du Fonds n'étant pas précisée et les montants qui y sont versés augmentant rapidement, il est temps d'établir un cadre d'utilisation de ce Fonds.

¹ http://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/999_PerspectivesAchatLocal_Abrege.pdf

7. Faire nommément référence à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

La Stratégie est très timide pour la dimension sociale qui devrait pourtant représenter un pilier du développement durable. Puisque la Stratégie vise d'abord à accroître la cohérence de l'action gouvernementale, il est surprenant de constater qu'elle ne fait pas référence à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

Cette Loi, adoptée à l'unanimité en 2002, vise elle aussi à intégrer la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans l'ensemble des décisions gouvernementales. Force est de constater que la « loi 112 » est systématiquement contournée même si l'article 20 prévoit une clause d'impact afin de forcer l'analyse « des propositions de nature législative ou réglementaire » sur les revenus des personnes en situation de pauvreté.

Le Collectif pour un Québec sans pauvreté a effectué un bilan dur mais juste de l'application de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, dont il est l'instigateur initial. L'absence de volonté politique est pointée comme responsable des avancées bien inégales et des nombreux reculs pour la situation économique et sociale, principalement des personnes seules.

8. Doter le Québec d'une loi sur l'économie circulaire et intégrer ses principes à l'action des sociétés d'État.

Le Québec doit se doter d'une loi sur l'économie circulaire à l'instar d'autres juridictions qui ont adopté une telle législation, notamment le Royaume-Uni. Une telle loi viendrait prévoir divers mécanismes, incitatifs et contraignants, autant pour le secteur privé que pour l'État québécois.

Encore une fois, le devoir d'exemplarité de l'État doit se situer au cœur de la Stratégie. Parmi les exemples d'incohérence de ministères et organismes québécois, notons l'incohérence de la Société des alcools du Québec (SAQ). La campagne Verre-Vert, qui vise notamment la consignation des bouteilles de la SAQ, est un exemple d'une mesure concrète qui produirait des résultats importants et rapides pour atteindre les objectifs de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles.

9. Protéger les capacités des ministères et organismes de mettre en œuvre la Stratégie.

L'application de la politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique, suivie d'un gel d'embauche, est venue affaiblir les capacités déjà trop faibles des ministères et organismes de mettre en œuvre la Stratégie. L'affaiblissement de l'expertise publique s'est fait sentir de manière particulièrement marquée dans certains ministères très sensibles, voire critiques, comme le ministère de l'Environnement et la fonction faunique du ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs.

Les récentes offres gouvernementales dans le cadre du renouvellement des conventions collectives, autant en raison de la faiblesse des offres salariales que de la volonté d'affaiblir le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), laissent craindre que la perte d'expertise ne s'accroisse avec de nombreux départs à la retraite. La Stratégie devrait aborder clairement cet enjeu et souligner la responsabilité particulière du Conseil du trésor de maintenir les capacités des ministères et organismes.

Assemblée nationale du Québec
Division de la reprographie et de l'imprimerie



Direction des travaux parlementaires

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3
Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca

