

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT  
DU BAS-SAINT-LAURENT

MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA CONSULTATION SUR LE  
PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC

RIMOUSKI, LE 21 FÉVRIER 2005

## PRÉSENTATION ET INTÉRÊT DE L'ORGANISME

Le Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent (CREBSL) est un organisme de concertation régionale en matière de protection de l'environnement et de développement durable. Conformément au mandat qui lui a été confié, le CRE BSL se consacre à la promotion de valeurs et de modèles de développement qui assureront un avenir viable aux communautés.

Le CRE BSL est né à la suite d'une volonté régionale qui s'est exprimée il y a près de trois décennies, en 1977. Le modèle aura inspiré les autres régions du Québec et aujourd'hui, il existe un regroupement national et seize conseils de l'environnement regroupant plus de 1 000 organismes.

À titre d'organisme conseil, le CREBSL avise tout intervenant concerné par l'environnement et il soutient les principes du développement durable auprès de la communauté et des instances décisionnelles. Les principaux dossiers traités correspondent aux particularités du milieu bas-laurentien et aux attentes de plus en plus nombreuses de la communauté : la forêt, le Saint-Laurent, l'agriculture, la gestion de l'eau et des matières résiduelles.

# 1 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE p. 9

## 1.1 ÉMERGENCE ET ÉVOLUTION DU CONCEPT P.9

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement (rapport Brundtland,1987) a rendu public une définition du développement durable qui a été bonifiée en 1991 par l'Union mondiale pour la nature (UICN), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Fonds mondial pour la nature (WWF). Cette nouvelle version stipule que le développement durable consiste en « Le fait d'améliorer les conditions d'existence des communautés humaines, tout en restant dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes. »

Le Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent (CRE BSL) privilégie la version bonifiée par l'UICN, le PNUE et le WWF dans la seconde Stratégie mondiale de la conservation publiée en 1991. Le gouvernement retiendra pourtant une autre définition dans le cadre légal qui complète ce projet de Plan de développement durable.

## 1.3 ENJEU DU DÉVELOPPEMENT DURABLE P. 12

Nous suggérons au ministre de l'Environnement de préciser, en page 12, que la « quête du développement durable » s'applique non seulement à l'échelle locale et nationale mais aussi, par définition, à un enjeu international.

## 1.4 MISE EN OEUVRE DANS LE MONDE : QUELQUES CONSTATS P.12

Le gouvernement recense les grandes caractéristiques qui sont mises en évidence suite à l'analyse d'expériences concluantes en matière de développement durable, à savoir :

- Un engagement politique au plus haut niveau
- Une vision commune
- Un état de situation réaliste
- Des orientations et des objectifs clairs
- Des mécanismes efficaces de mise en oeuvre
- La participation de la société civile
- Le financement
- L'évaluation des résultats

Le CRE BSL souligne la pertinence de cette approche qui consiste à prendre appui sur des analyses concluantes en matière de développement durable dans le monde. Plusieurs de ces constats donneront lieu à des propositions ou à des commentaires de la part du CRE BSL qui seront communiqués plus loin dans le Document de consultation.

Ces constats correspondent également aux principales assises qui favoriseraient l'atteinte du développement durable telles que dégagées par la Vérificatrice générale par intérim du Québec, dans son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004 (Tome I, tableau 2, p. 51). Ces

assises avaient été relevées à la suite d'un examen de la documentation produite par des organismes internationaux dont l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Le CRE BSL propose que le gouvernement prévoie un mécanisme d'évaluation qui lui permette, ainsi qu'à la population, de rendre plus explicites les concordances entre ces caractéristiques souhaitables et les engagements du gouvernement.

De cette façon, nous serions en mesure de vérifier le degré d'atteinte de ces assises favorables à la réussite du développement durable et à prendre la mesure du chemin parcouru.

## 2 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU QUÉBEC P. 15

Le gouvernement rappelle quelques exploits précédents en matière de développement durable, tels les travaux relatifs à la Table ronde sur l'environnement et l'économie au Canada, au Comité interministériel du développement durable ou à la tenue des sommets mondiaux de Rio de Janeiro et de Johannesburg.

En outre, nous suggérons de mentionner qu'en 1995, le gouvernement a reconnu officiellement et soutenu le développement du réseau des conseils régionaux de l'environnement (CRE) dont la mission essentielle consiste à promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement dans chacune des régions du Québec.

Tout en constatant nous-mêmes que divers engagements ont été convenus par le gouvernement québécois, force est de constater que plusieurs d'entre eux tardent à être mis en œuvre. Plusieurs orientations, politiques et engagements voient leurs échéances longuement reportées ou n'atteignent pas les objectifs escomptés.

Selon la Vérificatrice générale par intérim du Québec (rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004, Tome I, page 54), les résultats sont peu concluants.

« 3.29 Au cours des dernières années, le gouvernement a pris la voie du développement durable. Cependant, le chemin à parcourir est long et les résultats à ce jour sont peu probants. (...) Il en résulte que, même si nous recensons des initiatives ministérielles ou gouvernementales en matière de développement durable, celles-ci sont ponctuelles et ne permettent pas un enracinement profond des principes dans les processus de prise de décision »

En raison de la lenteur des processus, des pratiques qui ne rencontrent pas des objectifs de développement durable perdurent en sol québécois et ce faisant, elles continuent d'affecter parfois lourdement le patrimoine environnemental et le capital de développement de la société. Pour citer des exemples qui touchent particulièrement la région du Bas-Saint-Laurent, mentionnons le cas de la forêt. Malgré des engagements clairs en matière d'Aménagement forestier durable depuis 1996, la forêt québécoise est surexploitée concluait la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique (rapport Coulombe, 2004, p.148). Par exemple, cette Commission recommande que la possibilité ligneuse en résineux soit réduite de 20 % au Québec par rapport à la possibilité actuellement en vigueur. Ceci indique qu'il y a eu dépassement de l'intérêt ligneux en fonction de ce que le potentiel

forestier était en mesure de produire. Auparavant, la région avait déjà essuyé le choc douloureux d'une réduction des attributions de bois en provenance de la forêt publique en moyenne de 20 % en 2000.

Dans le domaine agricole, seul le secteur porcin a fait l'objet d'une réflexion à l'égard du développement durable et le gouvernement a mis en place les premiers jalons d'un Plan d'action gouvernemental sur le développement durable de la production porcine. Malheureusement, ces démarches surviennent après, seulement, que le Québec ait connu une expansion porcine massive ces dernières décennies dans plusieurs régions du Québec dont le Bas-Saint-Laurent. Considérant le nombre élevé de bassins versants au Québec qui sont identifiés comme dégradés selon les récentes annonces relatives à la levée partielle du moratoire porcin, cette situation illustre à quel point les pratiques du passé peuvent être lourdes en conséquences. En matière d'énergie, plusieurs décisions importantes ont été prises sans examen d'ensemble de nos choix énergétiques. Nous déplorons le fait que des projets et des programmes d'envergure voient le jour sans qu'ils ne s'inscrivent dans un cadre de développement durable. Seules des décisions sur la base de critères économiques semblent primer sur les autres considérations. Nous citons les exemples de l'exploration gazière dans le Saint-Laurent, de l'établissement de ports méthaniers visant à approvisionner largement les États-Unis, ou encore, du régime d'octroi des forces hydrauliques (microcentrales) et de l'implantation de parcs éoliens qui procèdent sans vision d'ensemble et planification intégrée du territoire terrestre et aquatique.

En effet, malgré les efforts consentis, beaucoup de défis attendent encore l'Administration publique et la population du Québec. Nous partageons le même avis que le gouvernement québécois, et nous le renforçons, quant à la raison d'être d'un Plan de développement durable puisque « l'ampleur actuelle des défis et des enjeux exige d'innover davantage, d'accentuer la mise en oeuvre de mesures favorables au développement durable et d'augmenter l'efficacité et la cohérence des actions quotidiennes. » (page 17).

À ces fins, le CRE BSL appuie sans réserve le ministre de l'Environnement qui propose l'adoption d'un projet de Plan de développement durable au Québec devant instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration et qui visera à assurer la cohérence des actions gouvernementales vers la recherche d'un développement durable.

Il est proposé dans le Document de consultation que :

- la coordination du développement durable soit confiée à un leader ayant une autorité légitime;
- l'efficacité des mesures sectorielles soit améliorée par l'adoption d'une vision commune et partagée;
- la coopération interministérielle soit accentuée;
- des objectifs ciblés et mesurables permettent l'évaluation des progrès faits;
- la coordination interministérielle soit améliorée par une stratégie globale et un cadre officiel de gestion;
- les ministères et organismes soient tenus de s'engager et de réussir véritablement dans le sens du développement durable en visant continuellement une harmonisation des préoccupations économiques, environnementales et sociales dans leurs interventions et, surtout, d'en rendre compte;
- des outils méthodologiques soient développés pour faciliter la mise en oeuvre du développement durable.

Le CRE BSL félicite le gouvernement qui respecte l'esprit et la portée des observations qui avaient été relevées avec justesse par la Vérificatrice générale par intérim du Québec, dans son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004 (Tome I). Dans le rapport, ces éléments étaient identifiés pour expliquer, en partie du moins, en quoi l'encadrement de l'État ne favorisait pas une réelle intégration des principes du développement durable dans les activités de l'appareil gouvernemental.

Parmi ces propositions, nous attachons la plus grande importance au déploiement de mesures qui permettront la mise en œuvre effective du développement durable et un avancement significatif vers l'adoption de saines pratiques de gestion des ressources et du territoire. À ces titres, la quatrième et la dernière proposition, soit l'identification d'« objectifs mesurables permettant l'évaluation des progrès » et la nécessité que des « outils méthodologiques soient développés », revêtent selon nous un caractère nettement prioritaire en raison de leur impact réel sur l'amélioration des pratiques de gestion des ressources et du territoire.

### 3 DÉFINITION P.19

Plusieurs illustrations ou adaptations simplistes ont été employées pour représenter le concept de développement durable, parfois même pour desservir des intérêts particuliers voire des pratiques discutables qui prennent appui sur une interprétation pour le moins élastique de la vision initiale.

La définition officielle retenue par le gouvernement doit donc être libellée soigneusement et celle qui est proposée dans les dispositions préliminaires de l'avant-projet de loi sur le développement durable est reproduite ci-dessous.

« Dans le cadre des mesures proposées, le «développement durable» s'entend du processus continu d'amélioration des conditions d'existence des populations actuelles qui ne compromet pas la capacité des générations futures de faire de même et qui intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement. »

Le CRE BSL privilégie la version bonifiée par l'UICN, le PNUE et le WWF en 1991 qui stipule que le développement durable consiste en « Le fait d'améliorer les conditions d'existence des communautés, tout en restant dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes. ».

D'une part, cette définition utilise l'expression « améliorer les conditions d'existence », une formulation suffisamment souple et englobante pour intégrer la diversité des besoins, des aspirations et des valeurs véhiculées par les populations de même que la complexité des interactions entre les composantes du développement (environnement, santé et sécurité, social, culturel, spirituel, économie, etc.). Et d'autre part, cette version introduit la notion de capacité de support du milieu. Celle-ci délimite un seuil maximal au-delà duquel les pressions exercées sur les écosystèmes, sur les ressources ou sur le territoire ne sont plus tolérables, compromettant à la fois leur équilibre ainsi que les bienfaits et la gamme des avantages et des services (commerciaux ou non) qu'ils nous procurent. Bref, le potentiel de développement lui-même peut être irrémédiablement compromis et ceci, non seulement pour les générations à venir mais tout autant pour les générations actuelles.

Une perspective axée sur trois pôles (environnement, social et économique) peut être réductrice puisqu'elle ne rend pas compte de la multiplicité des dimensions du développement ni de la complexité des interactions entre elles. Et surtout, une approche positionnant les trois volets en harmonie ou en équilibre entre eux ne rend pas compte de l'idée de seuil de dépassement susceptible de rompre le capital environnemental et d'être préjudiciable de ce fait à l'épanouissement des communautés à tous les autres égards, d'aujourd'hui et de demain.

#### 4. PRINCIPES P.21

La Déclaration de Rio énonce 27 principes pour atteindre les trois objectifs fondamentaux du développement durable qui ont d'ailleurs été réaffirmés à Johannesburg. Le gouvernement du Québec a adapté ces principes en fonction des particularités du Québec et il propose 14 principes qui guideront l'action de l'administration publique québécoise. Il s'agit des principes ci-dessous.

Principe 1 SANTÉ ET QUALITÉ DE VIE  
Principe 2 ÉQUITÉ SOCIALE  
Principe 3 PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT  
Principe 4 EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE  
Principe 5 PARTICIPATION ET ENGAGEMENT  
Principe 6 ACCÈS AU SAVOIR  
Principe 7 PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL  
Principe 8 PRÉVENTION

Principe 9 PRÉCAUTION  
Principe 10 PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ  
Principe 11 RESPECT DE LA CAPACITÉ DE SUPPORT DES ÉCOSYSTÈMES  
Principe 12 PRODUCTION ET CONSOMMATION RESPONSABLES  
Principe 13 POLLUEUR - UTILISATEUR - PAYEUR  
Principe 14 PARTENARIAT ET COOPÉRATION INTERGOUVERNEMENTALE

Cet exercice d'adaptation nous apparaît très réussi en général. Toutefois, certains principes, à notre avis incontournables, n'y figurent pas. En effet, en se référant à la Déclaration de Rio, le gouvernement ne retient pas dans la liste des 14 principes du développement durable du Québec les principes suivants que nous reproduisons presque intégralement.

##### Principe 11 MESURES LÉGISLATIVES EFFICACES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Les États doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent. (...).

##### Principe 16 INTERNALISATION DES COÛTS DE PROTECTION

Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement.

##### Principe 17 ÉTUDE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.

Le CRE BSL recommande avec insistance d'ajouter ces principes jugés indispensables afin de compléter la liste des 14 principes proposés dans le plan qui seront mis en vigueur dans la loi sur le développement durable et la stratégie qui en découlera.

Le Principe 16 de la Déclaration de Rio (INTERNALISATION DES COÛTS DE PROTECTION) est proposé en complément ou en renforcement du principe 13 « POLLUEUR - UTILISATEUR – PAYEUR » compris dans le document de consultation.

La notion d'internalisation a été retenue dans le libellé de la Déclaration de Rio pour signifier une pleine application du principe de pollueur payeur. Certaines applications partielles de ce principe ne tiennent pas compte par exemple des coûts sociaux, du jeu des subventions et du commerce international, de frais indirects en administration, en recherche ou en information du public qui sont implicites à la nature de certains projets. Nous estimons que pour asseoir les décisions sur la base d'une information complète et éclairante en matière de développement durable, le gouvernement doit promouvoir l'internalisation de tous les coûts de la protection de l'environnement.

Par ailleurs, le CRE BSL souhaite souligner à nouveau le caractère inaliénable du principe 11 « RESPECT DE LA CAPACITÉ DE SUPPORT DES ÉCOSYSTÈMES » ainsi que du premier principe, « SANTÉ ET QUALITÉ DE VIE », qui affiche également une valeur de seuil au-delà duquel le non-respect peut conduire à un état de fait irréversible. Comme affirmé plus tôt, s'il advient que des activités humaines dépassent la capacité de support d'un milieu, le potentiel de développement lui-même peut être compromis. La notion de capacité maximale doit constituer une assise fondamentale et explicite tout au long de la démarche pour assurer la conformité au Plan de développement durable.

Un autre principe soulève également un commentaire particulier de notre part, soit le principe 5 « PARTICIPATION ET ENGAGEMENT ». À l'instar du gouvernement, nous estimons que la participation de la société civile est essentielle et nécessaire au projet. Nous nous préoccupons beaucoup, et de plus en plus depuis quelques années, de l'efficacité et de la qualité des processus de consultation. À titre d'organisme fréquemment interpellé par diverses instances et activités de consultation, informelles ou non, nous avons observé à de nombreuses reprises que certaines procédures de consultation pouvaient occasionner davantage de frustration que de satisfaction. Le taux de satisfaction des populations à l'égard des processus de consultation devrait d'ailleurs constituer un indicateur obligatoire de développement durable, de même que la possibilité d'intervenir de façon éclairée sur la base d'une information disponible et juste, de bénéficier de modalités participatives adéquates puis d'évaluer le suivi des décisions et l'atteinte des résultats.

Sur ce point, nous souhaitons mettre en relief le rôle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) qui examine les mandats soumis par le ministre de l'Environnement en y intégrant une optique de développement durable. Le BAPE opère selon un processus rigoureux, transparent et adéquat pour favoriser une participation citoyenne et éclairée, premiers pas vers l'engagement personnel et collectif espéré par le gouvernement.

Le CRE BSL recommande que le BAPE soit sollicité aussi souvent que nécessaire afin de favoriser la participation des Québécoises et des Québécois au Plan de développement durable. Le BAPE doit aussi être utilisé en tant qu'instrument national pour l'application du principe 17 de la Déclaration de Rio, « ÉTUDE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT », dont nous avons proposé l'ajout pour bonifier l'ensemble de principes qui seront mis en vigueur dans la stratégie et la loi sur le développement durable.

Par ailleurs, l'engagement de la société civile ne doit pas correspondre dans les faits à un désengagement financier de l'État pour la mise en œuvre du développement durable, et ce, sous le vernis de la participation et du partenariat avec la communauté.

Nous suggérons plus tôt (Section 1.4 mise en œuvre dans le monde : quelques constats) que le gouvernement prévoit un mécanisme d'évaluation qui lui permette, ainsi qu'à la population, de rendre plus explicites les concordances entre les caractéristiques souhaitables du développement durable et les engagements du gouvernement avec le plan.

Dans le même esprit, le CRE BSL propose ici également que le gouvernement prévoit un mécanisme d'évaluation permettant de rendre le plus explicite possible les concordances entre ces principes et le Plan de développement durable et de la stratégie qui s'ensuivra, de façon à s'assurer d'une contribution significative à l'atteinte de ces principes et à prendre la mesure du chemin parcouru.

## 5 COMPOSANTES DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC P. 25

### 5.1 CONSULTATION DE LA POPULATION P.25

Le ministre de l'Environnement effectue une tournée de consultation pour recueillir les préoccupations et les avis sur les orientations du Plan de développement durable. Toutefois, dans la mesure où la participation citoyenne est considérée comme essentielle et nécessaire à l'engagement de la nation québécoise sur la voie du développement durable, d'autres démarches de consultation devront se poursuivre. Celles-ci ne sont pourtant pas mentionnées explicitement, ni dans le plan ni dans l'avant-projet de loi. La stratégie de développement durable fera l'objet d'une consultation en commission parlementaire mais sera-t-elle soumise à une audience plus large qui intégrera les préoccupations citoyennes ?

Le CRE BSL propose de préciser certaines étapes charnières qui devront faire l'objet de consultations précises auprès du public et des partenaires, tel que le rapport du commissaire au développement durable, la formulation d'indicateurs de développement durable, la planification des activités des ministères et des organismes en vue de les atteindre ainsi que les rapports produits afin d'apprécier l'atteinte des résultats et des objectifs escomptés.

À ces égards, le BAPE pourrait assumer un rôle important auprès de la population et des acteurs.

## 5.2 LÉGISLATION SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE P.26

Le nouveau cadre législatif traite des principales composantes du projet de Plan de développement durable dont plusieurs sont commentées ailleurs dans ce texte. L'avant-projet de loi sera présenté en commission parlementaire et par l'intermédiaire du Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ), nous transmettrons des recommandations complémentaires aux avis et aux propositions spécifiques du CRE BSL ci-dessous.

### Un nouveau droit

Certains commentaires concerneront la portée de l'article 18 qui propose l'ajout d'un nouveau droit dans la Charte des droits et libertés de la personne avec l'insertion de l'article ci-dessous.

«46.1. Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité.»

Le CRE BSL se réjouit que la Charte des droits et libertés de la personne soit amendée par ce nouveau droit mais il s'interroge sur la portée réelle d'un droit inscrit dans la section des droits économiques et sociaux de cette charte. Lors de la commission parlementaire, le RNCREQ formulera une recommandation générale sur ce point au nom de tous les CRE.

### Mise en œuvre de la stratégie et reddition de comptes

Le CRE BSL a exposé précédemment ses préoccupations sur l'importance accordée au déploiement de mesures qui permettront la mise en œuvre effective du développement durable et un avancement significatif vers l'adoption de saines pratiques de gestion des ressources et du territoire. L'identification d'objectifs mesurables, l'évaluation des progrès et la disponibilité d'outils méthodologiques en particulier seront de nature à générer un impact réel sur l'amélioration des pratiques de gestion des ressources et du territoire. Les dispositions relatives à la mise en œuvre de la stratégie suscitent donc plusieurs remarques que nous souhaitons porter à l'attention du ministre de l'Environnement.

Selon les articles 14 et 15 de l'avant projet de loi (SECTION II Mise en œuvre de la stratégie et reddition de comptes), chaque entité comprise dans l'Administration publique devra obligatoirement identifier, en conformité avec la stratégie, ses objectifs et ses priorités de même que la planification de ses actions. Cette planification peut inclure la révision des normes, des politiques ou des programmes existants.

Le CRE BSL estime que l'application de ces articles soit soutenue par des règles qui comprendront des exigences plus strictes en vue d'assurer la conformité avec la stratégie de développement durable.

Nous proposons en premier lieu que les objectifs, les priorités, les activités, les interventions et l'échéancier d'exécution des mesures prévues soient soumis à un processus rigoureux de consultation et d'approbation pour garantir une contribution significative aux principes et à la stratégie de développement durable.

En effet, cette partie de l'avant-projet de loi est particulièrement floue car nous comprenons, en définitive, que les ministères et les organismes seront invités à se fixer librement leurs propres objectifs en matière de développement durable et de faire état de leurs avancées et de leurs analyses dans un rapport annuel.

La planification des actions inclut les modifications éventuelles aux politiques, aux programmes et aux normes. Nous formulons à cet égard une recommandation plus vigoureuse.

Le CRE BSL propose au gouvernement qu'il instaure un mécanisme formel et systématique de révision du cadre légal devant assurer que les lois et les règlements actuels soient effectivement conformes aux principes du développement durable.

En outre, le CRE BSL recommande que l'État procède à une Évaluation environnementale stratégique (EES), telle que suggérée par la Vérificatrice générale par intérim (Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004, Tome I, p.57), afin que l'adoption de politiques, de plans et de programmes souscrivent à une perspective de développement durable.

En effet, il convient de s'assurer qu'en amont des décisions prises au fil des projets soumis en territoire québécois, ceux-ci ne soient pas assujettis à des objectifs ou à des politiques plus globales dont le respect du concept de développement durable peut être amplement contestable (par exemple : doubler les exportations agricoles ou augmenter les bénéfices d'Hydro-Québec).

Il est inscrit dans l'avant-projet de loi que le gouvernement peut préciser les conditions et les modalités suivant lesquelles les obligations des ministères et des organismes peuvent s'exercer, notamment avec des directives sur la forme ou sur le contenu de la planification.

Nous estimons que le gouvernement doit préciser davantage les procédures à utiliser par l'Administration en matière de développement durable.

Nous recommandons à cet effet que la formulation d'indicateurs de développement durable soit également astreinte à une procédure de consultation et d'approbation pour assurer la conformité avec les principes et avec la stratégie de développement durable.

La stratégie annoncée dans l'avant-projet de loi permettra d'adopter un ensemble d'indicateurs afin de mesurer les progrès du développement durable. L'élaboration d'indicateurs de développement durable fera l'objet d'un suivi attentif par le CRE BSL qui leur accorde une très grande importance. Les indicateurs permettent de passer de la parole au geste, sur la base de résultats vérifiables et mesurables pour parvenir à effectuer des percées significatives dans la mise en application du développement durable.

Le CRE BSL propose que le gouvernement procède rapidement à la définition d'indicateurs de développement durable et qu'il s'appuie sur des travaux déjà réalisés par divers experts de la communauté internationale, dont l'ONU, dans la foulée des sommets de Rio et de Johannesburg.

Nous proposons enfin que l'État accompagne la démarche des ministères et des organismes publics en produisant des outils méthodologiques (grilles d'analyse composées d'objectifs et d'indicateurs et guides d'accompagnement), tel que le recommandait la Vérificatrice générale par intérim du Québec (Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004, Tome I, p. 57).

« 3.41 Pour que les ministères puissent comprendre le concept et se l'approprier, le gouvernement se doit de les soutenir. Ces outils ont pour fonction de faciliter l'intégration des trois dimensions du concept dans la planification et la gestion des activités des ministères.

La mise en œuvre du développement durable s'appuiera sur la stratégie de développement durable qui se réalisera, selon les termes de l'avant-projet de loi, dans le respect des principes énoncés à la section 4. Nous avons proposé plus tôt que le gouvernement prévoie un mécanisme pour assurer une démonstration systématique des concordances entre ces principes et les éléments d'une stratégie de développement durable, de façon à garantir une contribution signifiante à l'atteinte des principes et à prendre la mesure du chemin parcouru.

#### La participation civile et la consultation

Il est mentionné dans le Document de consultation en page 27 que le « cadre de gestion gouvernemental prévu par cette future législation visera aussi à favoriser la participation de toutes les personnes et de tous les organismes publics et privés à la mise en œuvre d'un développement durable au Québec. ».

Toutefois, l'avant-projet ne fait pas référence à la participation ni à des mécanismes visant à assurer la cohérence des acteurs. Bien que la participation des acteurs soit considérée

comme fondamentale et qu'elle soit évoquée à plusieurs reprises dans le plan, aucune précision sur la réalité qu'elle pourrait recouvrir n'est définie dans le cadre légal.

Nous réitérons notre proposition de la section 5.1 (Consultation de la population) à l'effet que le gouvernement devrait clarifier certaines étapes charnières qui devront faire l'objet de consultations précises auprès du public et des partenaires, avec le concours éventuel du BAPE.

### 5.3 STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE P. 27

Le CRE BSL approuve la stratégie de développement durable présentée dans le Document de consultation et il exprime le vœu de contribuer substantiellement à son élaboration dans les délais les plus rapides.

Le CRE BSL a déjà émis ses recommandations dans la section précédente qui traduisent la priorité que nous accordons au déploiement de mesures qui permettront la mise en œuvre effective du développement durable et un avancement significatif vers l'adoption de saines pratiques de gestion des ressources et du territoire, de même qu'à la participation de la société civile considérée comme essentielle à la réussite du projet.

Lors des consultations prévues, le CRE BSL se penchera plus spécifiquement sur ces éléments d'une stratégie qui sont mentionnés en page 28 et 29 du Document de consultation et qui reflètent ses sujets de préoccupation évoqués plus tôt, soit :

- les enjeux, les orientations ou les axes d'intervention prioritaires et les objectifs mesurables que devra poursuivre l'administration publique;
- les mécanismes et les moyens pour en assurer le suivi et mesurer les progrès faits;
- le processus de consultation de la population, avant son adoption, visant à favoriser les discussions et d'en enrichir le contenu;

Le gouvernement suggère ensuite que le premier projet de stratégie de développement durable s'articule autour des trois grands enjeux ci-dessous.

#### 1. La connaissance préalable aux actions

Le CRE BSL approuve incontestablement le fait que la connaissance représente un premier jalon indispensable à l'avancement du développement durable. L'information doit être mise à jour dans un processus d'amélioration continue, permettre de mesurer des progrès accomplis à l'aide d'indicateurs et être diffusée auprès de tous les partenaires concernés. Elle doit aussi conduire à l'élaboration des outils méthodologiques qui permettront d'évaluer si les projets rencontrent effectivement les objectifs du développement durable et la mesure réelle des progrès accomplis.

## 2. Des actions concertées responsables

Plusieurs énoncés sont très intéressants et prometteurs mais nous discernons avec peine les priorités et les actions précises qui seront menées durant les premières années du plan. Notamment, nous suggérons qu'elles soient mises en perspective avec des programmes, des politiques et des interventions en développement durable qui sont déjà engagées, ou en voie de l'être, et ce, sur la base d'un inventaire le plus représentatif possible de l'ensemble des actions gouvernementales comme suggéré à la section 5.4 (Actions des ministères et organismes).

Nous insistons sur ce point une fois de plus : pour agir, les outils méthodologiques devront être développés. L'évaluation environnementale stratégique et des grilles d'analyse fondées sur des objectifs et des indicateurs permettront d'évaluer à priori les projets qui seraient propres à satisfaire aux conditions du développement durable. La production de guides d'accompagnement aidera les ministères et les organismes à structurer efficacement une action gouvernementale concertée.

## 3. Un engagement personnel et communautaire

Pour encourager une vision du développement durable fondée sur l'engagement personnel et communautaire, le gouvernement devra réunir les conditions optimales qui favoriseront l'émergence d'une citoyenneté responsable et éclairée. Nos préoccupations précédentes sur l'importance de la disponibilité des informations de même que sur la qualité des modalités de consultations prévalent donc également ici. L'implication de la société civile ne doit pas conduire, à terme, à une forme de désengagement de l'État à l'égard du développement durable.

## 5.4 ACTIONS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES P. 30

Nous avons déjà émis des recommandations au sujet de la planification des actions par les ministères et les organismes dans la section 5.2 (Législation sur le développement durable), plus particulièrement sur les indicateurs, les modifications aux normes et les outils méthodologiques.

Le Document de consultation présente dans cette section des pièces importantes du Plan de développement durable, le CRE BSL en convient, que sont la Stratégie sur la diversité biologique ainsi que la Stratégie québécoise sur les changements climatiques. Toutefois, outre celles-ci, il aurait été apprécié que le gouvernement dresse une liste plus exhaustive des actions déjà engagées (ou en voie de l'être) sur la voie de son Plan de développement durable.

Nous citons par exemple : la politique et la stratégie énergétique du gouvernement, la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, le Plan d'action gouvernemental sur le développement durable de la production porcine, les engagements ministériels en vertu des critères de l'Aménagement forestier durable, de la Politique de l'eau ou de la nouvelle approche d'affectation du territoire public. Ils représentent à nos yeux des interventions hautement pertinentes à ressortir dans le cadre du Plan de développement durable du Québec. Un inventaire plus complet de l'ensemble des actions du gouvernement aurait permis de diffuser un portrait davantage représentatif sur lequel il aurait été intéressant que la population puisse s'exprimer.

#### 5.5 MÉCANISMES D'ÉVALUATION, DE SUIVI ET DE REDDITION DES COMPTES P. 33

Nous avons déjà émis des recommandations au sujet du développement d'indicateurs et de la planification des actions par les ministères et les organismes dans la section 5.2 (Législation sur le développement durable).

Par ailleurs, le CRE BSL applaudit la proposition visant à créer un poste de commissaire au développement durable qui aura pour mission de vérifier et d'évaluer les progrès accomplis ainsi que le respect du nouveau cadre de gestion en vigueur avec la loi sur le développement durable.

Le fait que celui-ci relève du Vérificateur général est une avenue séduisante à priori mais la proposition sera examinée par l'équipe du RNCREQ qui formulera une recommandation à cet égard au nom des CRE au moment de la commission parlementaire.

#### 5.6 PARTICIPATION DES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ P. 34

Nous partageons entièrement les vues du gouvernement sur la participation des acteurs de la société comme « un élément fondamental de la mise en oeuvre du développement durable » et que « des mécanismes devront être développés » pour obtenir une participation que nous espérons signifiante, responsable et éclairée.

Nous avons déjà émis maintes observations à ce sujet.

#### 6 FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE P. 35

Le CRE BSL se réjouit de la création du fonds vert qui servira à financer des mesures prises par le ministre de l'Environnement pour favoriser le développement durable, plus particulièrement son volet environnemental. Il nous semble d'une importance capitale qu'une part importante de ce fonds soit réservée exclusivement à des organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement.

En sus des CRE qui opèrent sur le palier régional, le CRE BSL recommande l'adoption d'une politique de reconnaissance et de financement des organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement sur deux autres échelles, à savoir locale (MRC) et provinciale.

Il recommande également de consolider et d'augmenter le financement du réseau des conseils régionaux de l'environnement selon les termes proposés par nos représentants du RNCREQ.

Pour promouvoir le développement durable, plus particulièrement son volet environnemental, et pour conseiller des tiers en cette matière, le ministre de l'Environnement pourra s'appuyer sur un partenariat privilégié fondé sur l'expertise terrain des CRE dont la création remonte à 1976 (Saguenay – Lac-Saint-Jean et Est du Québec).

Enfin, le CRE BSL propose au gouvernement de rétablir à même le fonds vert un programme de financement de projets en environnement et en développement durable.

La provenance des sommes et les diverses mesures concernant la comptabilité du fonds, la gestion des surplus, l'utilisation d'instruments économiques, les transferts avec le fonds consolidé du revenu et les fonctions qui relèveront des ministres des Finances et de l'Environnement seront examinées par des personnes qualifiées au RNCREQ qui émettra sur ces points un avis au nom des CRE lors de la prochaine commission parlementaire.

## 7 RÔLES ET FONCTIONS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES P. 37

### 7.1 MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT P.37

Il est proposé dans le document que le ministre de l'Environnement soit chargé de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable. Cette charge ne doit pas compromettre sa responsabilité principale dictée par la Loi sur le ministère de l'Environnement qui est celle d'assurer la protection de l'environnement.

Le fait que le ministère de l'Environnement du Québec doive soutenir en particulier le volet environnemental auprès de l'Administration et du public doit incontestablement demeurer un rôle de premier plan.

Parmi les autres rôles attribués au ministre de l'Environnement, celui-ci pourra compter avec le concours diligent des CRE pour promouvoir et conseiller des tiers sur le développement durable, particulièrement son volet environnemental, puisqu'il s'agit de la mission essentielle dévolue aux CRE dans le cadre de la politique de reconnaissance instituée en 1995.

### 7.3 COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE P. 38

Le projet de Plan de développement durable du Québec suggère l'idée que le Comité interministériel du développement durable (CIDD) assume certaines responsabilités qui semblent pourtant se juxtaposer à des mandats dévolus au ministère de l'Environnement ou au commissaire au développement durable.

### 8 ÉCHÉANCIER P. 39

Le CRE BSL propose que l'élaboration des actions de développement durable des ministères et organismes gouvernementaux s'effectue en hiver 2006 plutôt qu'au printemps.