

L'administration publique :
Œillères cognitives et risques d'illusion dans la pratique,
dans la recherche et dans la vérification

Harvey L. Mead¹

Résumé

Ni le Vérificateur général ni l'Administration publique ni la recherche universitaire ne reconnaissent les défaillances inhérentes dans le maintien du modèle économique dominant. Ce manque de reconnaissance entraîne des risques importants pour la société en ce qui a trait à notre confiance dans la gouvernance de l'État. Des travaux du Commissaire au développement durable en 2007 ont souligné certains aspects de la situation chez le VGQ. Dans l'Administration publique, tout le processus budgétaire et donc des processus décisionnels en matière de développement se fonde sur le modèle, sans tenir compte des critiques largement reconnues quant à ses faiblesses. Il s'agit entre autres du recours au PIB comme indicateur phare pour la prise de décision, alors que cet indicateur ne tient aucunement compte des externalités qui sont à l'origine des crises qui sévissent actuellement, presque à notre insu. L'Indice de progrès véritable (IPV) permet de chiffrer les lacunes dans le PIB comme indicateur de développement. À l'instar des révélations de la Commission Charbonneau, d'autres travaux sur l'empreinte écologique et sur des mises à jours des travaux du Club de Rome de 1972 tout récemment montrent que notre processus du développement dépend d'un port d'œillères et d'une absence de prise en compte de crises importantes.

Introduction

¹ Commissaire au développement durable et Vérificateur général adjoint du Québec 2007-2008, auteur (avec la collaboration de Thomas Marin) de *L'indice de progrès véritable du Québec : Quand l'économie dépasse l'écologie*, Multimonde 2011. hmead@videotron.ca

De nombreux rapports de calibre international décrivent au quotidien les crises écologiques, sociales et économiques qui sont des indices d'effondrements à venir. À tous les niveaux et dans tous les secteurs, ces crises affectent directement l'Administration publique et en montrent les défaillances pour qui veut y regarder de près. Nous y réagissons un peu comme dans notre reconnaissance au fil des ans de certains indicateurs de la corruption dans la gestion municipale : nous ne nous en tenons pas compte.

Le ministère des Finances (MFQ), le Conseil exécutif et le Conseil du trésor (CT) sont les premiers concernés par le processus central de planification au sein de l'Administration, assez bien rodé. Le MFQ vise à être « un symbole d'excellence au service du développement économique de l'ensemble de la société québécoise ». On tend à assimiler ce « développement économique » au développement qui assure le bien-être de la population, l'objectif identifié par le premier principe de la Loi sur le développement durable (LDD). C'est la pensée de tous les gouvernements, depuis des décennies.

Il n'est pas difficile de voir l'illusion dans laquelle se baigne un gouvernement qui est guidé par un MFQ peuplé d'économistes qui adhèrent au modèle économique dominant sans même poser des questions à son égard, par exemple, en fonction du rapport Stiglitz (Stiglitz 2009). Le Vérificateur général du Québec (VGQ) ne reconnaît pas non plus dans ses rapports ces défaillances fondamentales dans l'approche de l'Administration. Finalement, bon nombre de chercheurs travaillent en prenant pour acquis le modèle.

Tout le travail comporte le risque d'une « illusion de contrôle », comme le soulignent Tremblay et Malsch pour le niveau municipal (Malsch et Tremblay, 2013 ; Mead, 2013d). Le recours à l'économie écologique a été rejeté par le VGQ pour maintenir une « crédibilité » associée à l'acceptation par la vaste majorité des intervenants du modèle économique dominant. C'est justement ce modèle que le Discours du budget cherche à rendre plus digeste par des propos qui quittent le modèle économique, modèle qui ne reconnaît pas que les enjeux se trouvent aujourd'hui ailleurs...

1 Les informations que nous fournit le Vérificateur général

On peut partir du constat des professeurs Marie-Soleil Tremblay et Bertrand Malsch sur les audits dans le secteur municipal à l'effet que, en dépit de rapports de vérification fournissant des

perspectives « blindées » sur l'état de la gouvernance, la corruption y régnait. Les deux professeurs soulignent les défaillances quant à « l'impression de sécurité, de transparence et de crédibilité » qui leur est associée. Le drame que je propose de souligner à mon tour est celui qui découle des défaillances dans l'approche cognitive fondamentale à l'ensemble de l'activité du secteur public. Ce sont celles du modèle économique dominant, qui encadre à son tour l'ensemble de la recherche sur l'Administration publique. Cerner les vérifications du VGQ au niveau provincial permet de combiner un regard sur l'approche de l'Administration publique en même temps que sur la recherche externe sur celle-ci.

1.1 Production et gestion de déchets

Dès mon arrivée au début de 2007 comme Commissaire², j'ai pris connaissance des résultats d'une vérification qui démontrait, dans le rapport du Vérificateur général de décembre 2006, une croissance de la production de déchets de 63 % en dix ans; cela était en dépit de l'adoption par des gouvernements successifs de deux politiques de gestion des déchets couvrant vingt années et ciblant en priorité une réduction dans la production de ces déchets (Vérificateur général 2006, paragraphe 5.23). Pour mieux comprendre cette aberration, j'ai effectué une nouvelle vérification sur le sujet en 2007, ciblant les facteurs derrière cette production de déchets et la gestion par le gouvernement en vue de la réduction de ceux-ci (Vérificateur Général du Québec, 2007a)³.

Les résultats n'étaient pas encourageants : la production de déchets avait continué à augmenter, de 84 % en douze ans, en ajoutant deux années additionnelles de données; le gouvernement n'était clairement pas organisé pour y répondre. Une telle conclusion n'est finalement pas surprenante. Les documents budgétaires débutent chaque année avec une présentation de la situation économique du Québec, en fonction de plusieurs indicateurs économiques. Ils

² La LDD crée le poste de Commissaire au développement durable (CDD), dont le mandat comme Vérificateur générale adjoint est d'assister le Vérificateur général relativement à « la vérification en matière de développement durable ».

³ Le rapport de vérification publié en 2006 ciblait la gestion des sites d'enfouissement sanitaire. Il présentait les données sur la production de déchets strictement en fonction d'un soutien à cette préoccupation.

soulignent entre autres qu'il y a (ou devrait y avoir) toujours une « demande intérieure forte », parce que ceci augure bien pour l'économie. Traduit autrement, le MFQ veut que la consommation par les Québécois aille bon train et maintienne ainsi le taux de croissance du PIB à un niveau « acceptable ».

Une telle vision des choses est à la base de notre conception d'une économie de consommation. Ce point est souligné dans le document de soutien à la consultation sur les matières résiduelles de la Commission des transports et de l'environnement (CTE) à l'automne de 2007 (Assemblée nationale 2007, p. 10):

Annuellement, la génération de matières résiduelles ne cesse de croître. Selon RECYC-QUÉBEC, ce phénomène est lié à la santé économique du Québec, particulièrement à la croissance immobilière et aux grands projets d'infrastructures. La consommation des Québécoises et des Québécois est toujours plus grande et le volume des ventes du commerce au détail augmente.

Le Québec continue à consommer des produits et des services en quantité toujours croissante, puisque sa « santé économique » en dépend. La « demande intérieure forte » des quelque huit millions de Québécois constitue une demande de plus en plus importante sur les ressources puisées dans l'environnement et, en même temps, avec un court décalage, un appel de plus en plus important pour un service de dépotoir provenant de ce même environnement.

Ma conclusion sur l'échec des politiques de réduction des déchets entre 1988 et 2007 est la suivante : les objectifs de réduction de production de déchets, même en tenant compte d'une importante contribution du recyclage, sont finalement en contradiction avec les besoins d'une économie telle que nous la définissons et dont le maintien est prioritaire. En outre, les politiques mises en œuvre en aval des activités de développement – les politiques environnementales, pour la plupart - sont vouées à l'échec dans leur conception même. À l'instar du rapport de vérification de 2006, le VGQ ne met pas en question cette situation.

1.2 Empreinte écologique

Les politiques de développement en amont, visant des incitatifs à une demande intérieure forte et à une consommation de ressources toujours en croissance placent même les meilleures politiques

environnementales dans une situation de fuite en avant, comme en témoigne cet exemple des politiques de réduction de déchets. Pour en avoir le portrait plus global, j'ai décidé de calculer l'empreinte écologique du Québec, en 2007 (Vérificateur général du Québec 2007b)⁴, et le résultat confirme le malaise qui circule sans trouver de soupape : le Québec fait un appel aux ressources et aux écosystèmes de la planète qui dépasse de trois fois la capacité de celle-ci de les fournir sur une base équitable.

L'empreinte écologique est une mesure de la pression qu'exerce la société sur les systèmes mesurés par la biocapacité. Elle évalue la surface productive nécessaire à une population pour répondre à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption de déchets. Le calcul de l'empreinte écologique est fondé sur l'identification de l'ensemble des activités ayant des incidences matérielles et exigeant donc un apport en services ou en ressources écosystémiques. Normalement, les données pour quantifier ces activités se trouvent dans les mêmes banques de données qui alimentent le suivi de l'activité économique elle-même, et sont donc à la base du calcul du PIB.

La méthodologie de l'empreinte redistribue ces données, en fonction de six catégories de superficies dont les écosystèmes ainsi identifiés fournissent des services aux sociétés humaines : les terres cultivées, utilisées pour nourrir les humains directement, pour élever le bétail et pour produire les huiles et les fibres; les pâturages qui alimentent les animaux qui fournissent la viande pour l'alimentation humaine; les forêts, d'où proviennent les produits forestiers ainsi que le bois de chauffe; les zones de pêches, fournissant les poissons et d'autres produits marins, incluant les zones côtières et les eaux intérieures; les terrains bâtis, incluant ceux occupés par les résidences, les commerces et les industries, ainsi que les infrastructures et les superficies requises pour les centrales hydroélectriques; les territoires associés à la consommation d'énergie, dont les forêts nécessaires pour absorber les émissions de CO₂ et qui ne peuvent pas servir en même temps à fournir des produits⁵.

⁴ On doit consulter également WWF, 2012 et Global Footprint Network, 2013.

⁵ Pour une intéressante critique de la méthodologie, voir Stiglitz, 2009, p. 244-247.

La planète fournit environ 1,8 hectares globaux pour chaque personne. Le résultat pour le Québec montre que chaque Québécoise nécessite 6 hectares globaux, soit plus de trois fois ce qui est disponible. Si toute l'humanité vivait comme la population du Québec, il faudrait plus de trois planètes pour la soutenir...

Il y a donc lieu de reconnaître l'empreinte écologique comme un important indice pour la prise de décision ciblant un virage dans son développement. Elle nous amène à enlever la résonance positive du terme « développement » lorsque ce terme est appliqué aux activités de l'humanité depuis plusieurs décennies alors que celles-ci ont été en dépassement de la capacité de support. La poursuite de notre modèle de développement, dans le déni total de ces indications, ne fera qu'accroître la situation de crise dans laquelle nous nous trouvons.

Ces travaux de 2007 représentaient un effort de signaler des problèmes dans l'approche de vérification chez le VGQ. Mon approche de 2007 regardait le rôle du modèle économique dominant dans le développement, plutôt que la vérification de la performance de l'Administration en fonction de ces propres critères⁶. De façon générale, le travail au VGQ se restreint à ce deuxième type d'intervention et ne nous signale pas les crises qui risquent de nous causer préjudice.

2 Les informations que nous fournit l'Administration publique

Il y a lieu de regarder aussi, et en priorité, jusqu'à quel point une telle approche caractérise la planification du développement au sein de l'Administration publique. Cette planification devrait regarder de près les véritables améliorations apportées par ses interventions. De nombreux indices suggèrent qu'il faut que cela se fasse en mettant en question régulièrement et systématiquement le modèle économique dominant.

2.1 Un cadre de gestion du développement dans le corpus législatif

⁶ Nous revenons plus loin sur le travail de 2008 portant sur l'Indice de progrès véritable (IPV).

La Loi sur l'administration publique (LAP, 2000), la Loi sur l'administration financière (LAF, 2000) et la LDD (2006) sont les trois seules lois du corpus législatif identifiées comme constituant le « cadre de gestion du gouvernement »⁷. Puisque c'est une contribution au développement de la province qui est l'objectif des interventions de l'État, on serait en droit de penser que la LDD, la seule des trois lois qui cible directement le développement, représente le cadre pour l'ensemble des actions du gouvernement en matière de développement ; la LAP et la LAF fournissent le soutien à de telles interventions. Par ailleurs, la LDD insiste dès son premier article sur l'importance d'effectuer un « virage » dans le développement que connaît le Québec.

Les lignes directrices pour le cinquième exercice de planification stratégique actuellement en cours ont été émises en février 2013 (Ministère du Conseil exécutif, 2013). Le document sur ces lignes directrices permet de clarifier ce qui est en cause. En fait, dans ce document, le gouvernement émet une liste de ses priorités, secteur par secteur. Les différentes composantes des plans stratégiques, souligne le document, « sont déterminées par le législateur (LAP et LGSE) », et le cadre législatif ne comporte qu'une seule référence à la LDD : il s'agit d'une « préoccupation » pour le développement durable, et une note de bas de page qui indique que la compréhension de cette préoccupation se trouve en consultant la LDD et la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* (SGDD. Ministère du développement durable, de l'environnement, de la faune et des parcs 2007).

La confusion en cause dans tout ce processus se trouve aux plus hautes instances du Conseil exécutif tout comme à l'Assemblée nationale. Pour le répéter, rien dans les processus gouvernementaux ne reconnaît cette décision de l'Assemblée nationale de rendre la LDD le principal cadre législatif pour le développement. Les œillères en cause remontent loin. Pour bien les cerner, du moins mieux que les responsables gouvernementaux qui les portent, nous allons

⁷ La Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, de 2012, y fait référence et en confirme la portée en parlant, dans son article 1, « de contribuer à l'occupation et à la vitalité des territoires, partout au Québec, en adaptant le cadre de gestion de l'Administration et en conviant les élus municipaux à agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires dans l'exercice de leurs fonctions ».

regarder un peu plus loin la mission du MFQ. Comme le disent Tremblay et Malsch dans leur récent article, il y a « une certaine obstination de la part des dirigeants politiques à ne pas vouloir reconnaître les limites de l’audit », auquel j’ajoute, de reconnaître les limites de leur modèle.

2.2 Le contournement d’un processus de planification par un autre

La situation s’illustre en regardant les interventions de planification stratégique de l’Administration publique associées à l’adoption de la LDD en 2006. Cette loi exige l’élaboration – et la mise en œuvre – d’une « stratégie de développement durable ». Une première stratégie a été adoptée en décembre 2007 pour couvrir une période de 5 ans, et a été récemment extensionnée, suivant des modalités de la loi, pour deux autres années. Nous n’avons donc pas un bilan de la stratégie, bilan qu’il sera presque impossible à faire de toute façon, comme je propose de montrer.

La SGDD présentait, en principe, les priorités gouvernementales en matière de développement pour les six années suivantes, cela via 9 orientations et 29 objectifs. Ceux-ci couvrent un vaste champ d’intervention et ne se limitent d’aucune façon à l’environnement. En principe, ils encadrent la décision du gouvernement d’effectuer un « virage » dans nos modes de développement non viable. La LAP et la LAF fournissent les cadres de gestion complémentaires, en ciblant des moyens de mise en œuvre et une gestion par résultats pour guider les mesures prises.

Comme Commissaire, je suis intervenu devant la Commission des transports et de l’environnement (CTE) à l’automne 2007 pour commenter le projet de stratégie gouvernementale (Mead, 2007)⁸. J’ai noté l’ampleur de ses orientations, de ses objectifs et de sa vision. J’ai souligné que la SGDD ne comporte néanmoins aucune cible pour ses 29 objectifs, aucun calendrier pour leur réalisation, aucun indicateur formel permettant d’évaluer leurs résultats –

⁸ La version finale de la SGDD a été déposée à l’Assemblée nationale deux mois après la rencontre de la CTE, sans changement par rapport aux lacunes constatées. L’analyse présentée ici comporte plusieurs désaccords avec le numéro de *Télescope* du printemps-été 2011 portant sur la question du développement durable (Observatoire de l’administration publique 2011).

bref, peu d'outils pouvant guider les 150 entités responsables des plans de mise en œuvre de la SGDD. La SGDD était écrite de telle façon que sa vérification serait impossible.

En effet, la conception et la mise en œuvre de la SGDD ne respectaient aucune des normes en vigueur pour la planification stratégique ; ceci n'est pas surprenant, puisque le Conseil exécutif, au nom du gouvernement, pilotait en même temps le troisième exercice de planification stratégique « réelle » de l'ensemble de l'Administration. Nulle part dans les documents gouvernementaux n'y a-t-il une indication que les responsables reconnaissent que le processus associé à la SGDD est elle-même un exercice de planification stratégique, l'ensemble des interventions en cause ayant la même envergure que celle du processus central.

Au mieux, le Conseil exécutif a trouvé le moyen d'écartier la SGDD de ce processus central (Ministère du Conseil exécutif, 2008) :

Figure 1 : Planification stratégique de l'Administration publique



13

La SGDD exige l'adoption de plus de 150 « plans d'action de développement durable », mais un examen de ces plans, comme un regard à la figure 1, indiquent que les plans d'action requis par la planification stratégique « centrale » priment sur ceux de la SGDD. La confusion est importante.

2.3 Le budget comme cadre de gestion

Il y a un dicton assez répandu dans les milieux écologistes à l'effet que le plus important élément législatif d'un gouvernement en matière d'environnement est son budget. Plus généralement, il n'y a pas d'indicateur plus important des orientations d'un gouvernement en matière de développement que le budget⁹ et les crédits qui le concrétisent. Le sens de ce dicton est clair : c'est dans le budget qu'un gouvernement rend opérationnels ses engagements, ses intentions et ses discours en identifiant le financement qui permettra aux différentes entités à agir pendant l'année. Même la planification stratégique et ses plans d'action, portant sur une période de trois ans, sont sujets à des modifications en fonction des décisions budgétaires.

Si on regarde le budget 2008-2009 à titre d'exemple, on note qu'il fait référence à différents types de développement et à différentes activités de développement¹⁰. Le budget consacrait formellement une petite section au « développement durable », clairement conçu comme étant autre chose que le « développement » dont le budget doit s'occuper¹¹. Les engagements traités par cette section indique clairement que, dans le budget, le développement durable est associé directement et de façon limitative à des engagements touchant l'environnement. On peut ajouter que cela fait qu'il peut être considéré comme plutôt marginal dans les préoccupations du MFQ et du Conseil exécutif, qui les relèguent à des gestes « externes » au véritable développement. Trois mois avant le dépôt de ce budget, jour pour jour, le Premier ministre avait pourtant déposé à l'Assemblée nationale la SGDD, d'une envergure très importante.

⁹ Dans ce texte, l'ensemble de la documentation budgétaire sera en cause: Discours sur le budget; Plan budgétaire; Renseignements additionnels sur les mesures du budget, *Budget de dépenses*, volumes I à IV. *Le Point sur la situation économique et financière du Québec* de l'automne 2007 est également en cause. (Finances Québec 2008-2009).

¹⁰ On doit constater que les documents budgétaires utilisent le mot « développement » dans presque tous ses sens courants. Finalement, ces usages sont peut-être les bienvenus, devant l'usage abusif de l'expression « développement durable ».

¹¹ Voir la section 4 du Discours, intitulée « Poursuivre le virage vers le développement durable ». Voir aussi la section correspondante du Plan budgétaire. Voir aussi Discours, pages 27-30 et Plan, pages F 89-92, Renseignements additionnels pages B 17-21

Le Plan budgétaire fait référence explicite au virage dans notre développement signalé dans le premier article de la LDD, cela dans une section où il annonce la mise en place de « diverses mesures totalisant près de 2.7 milliards de dollars sur cinq ans afin d'accroître la prospérité des Québécois »¹². Parmi ces mesures se trouvent « 1,9 milliard de dollars pour stimuler l'investissement privé, 700 millions de dollars pour développer le savoir et les compétences des Québécois, et 75 millions de dollars pour poursuivre le virage vers le développement durable ». Ce que les documents budgétaires ne semblent pas reconnaître est que ce sont les \$ 2.7 G qui contribuent (ou non) au virage en matière de développement, et non seulement les \$75 M. L'Objectif 3 de la SGDD vise explicitement la recherche et le développement et l'Objectif 13 cible le recours à des incitatifs économiques, fiscaux et non fiscaux, types de gestes qui couvrent presque complètement les interventions proposées par les deux premières mesures mentionnées dans le Plan budgétaire.

Le gouvernement a reconnu, par la LDD et par la SGDD, que le concept de développement réfère à l'ensemble des interventions de la société¹³, qui doivent viser le virage et atteindront l'objectif si, entre autres, ces interventions tiennent compte des principes de développement durable énoncés dans la loi. L'article 2 de la LDD fait le point en soulignant que « le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement ».

Par ailleurs, lors de l'adoption de la SGDD, le gouvernement possédait déjà des politiques, des programmes et des plans formels constituant des mesures précises de mise en œuvre pour bon nombre des objectifs en cause. Quelques mois plus tard, l'intervention budgétaire de 2008-2009 concrétisait les objectifs gouvernementaux en matière de développement et constituait un plan d'action gouvernemental pour sa mise en œuvre à court terme – en attendant ces autres plans, devrait-on ajouter.

3 Le ministère des Finances et la question des oeillères

¹² Plan budgétaire, page F4

¹³ Il faut bien réaliser que la LDD s'applique de façon obligatoire aux entités de l'Administration et non à l'ensemble de la société. Le constat reste approprié.

Il y a donc un processus budgétaire fondamental qui s'insère dans un processus de planification stratégique encadré par la LAP, la LAF et la LDD qui ne tient aucunement compte de la SGDD; en parallèle, il y a un processus de mise en œuvre de la LDD opérationnalisée par la SGDD. Un tel dédoublement d'approches représenterait d'emblée le risque d'un manque de contrôle dans les activités de l'Administration, n'eût été le rôle dévolu au MFQ.

3.1 Les objectifs sociaux – et écologiques - dans le développement

La société québécoise est dotée de politiques sociales de grande envergure depuis le début de la Révolution tranquille. Nous avons établi parmi nos plus hautes priorités des programmes visant le maintien et l'amélioration de la santé des citoyens, la mise en place d'un système d'éducation allant jusqu'aux niveaux universitaires les plus exigeants et une multitude de programmes qui cherchent à fournir aux citoyennes des services sociaux répondant au moins à leurs besoins de base. Aujourd'hui, ces trois grandes priorités occupent quelque 70 % du budget, année après année.

Ces programmes ont été mis en place pendant la période d'après guerre qui s'appelle « les Trentes glorieuses », période où les activités économiques de l'ensemble des pays riches s'inséraient dans un processus, tout d'abord de reconstruction, ensuite de véritable « développement ». Les progrès étaient fulgurants, par l'espérance de vie en bonne santé, par le niveau d'éducation atteint et, généralement, par le niveau de vie de la population¹⁴.

Depuis trente ans, la situation a changé en ce qui concerne le « développement économique », les finances publiques, voire le développement social. Le taux de croissance économique est en baisse pendant la période, l'État a tendance à cumuler des déficits, la dette a augmenté et un changement dans l'approche à la rémunération a fait que le revenu des ménages a stagné. À travers tout ceci, le modèle économique qui cible la croissance n'a pas changé, mais le système de mise en œuvre s'est transformé pour adopter des principes que l'on connaît comme néolibéraux. La primauté du social a été transformée en une vision individualiste et le processus gouvernemental ciblant les objectifs de développement a non seulement pris acte des

¹⁴ Parmi une multitude de références, on peut voir les deux chapitres sur ces questions dans Mead, collab. Marin, 2011.

changements importants par rapport aux Trente glorieuses mais également des principes néolibéraux.

Le Québec est devant une situation où les acquis sociaux, dont les programmes sociaux, sont possiblement à risque, incluant même les prévisions pour les baby-boomers et leurs plans de retraite. Devant une baisse de la natalité, critique pour le modèle économique qui cible la croissance, le gouvernement a mis en place un système de garderies à faible coût dans les années 1990. C'est probablement la seule intervention récente qui rappelle celles de la Révolution tranquille, et elle avait un fondement probablement aussi économique que social. Les défis des prochaines années seront de s'assurer que (i) les processus de développement tiennent compte du social à travers les prises en compte des défis économiques et (ii) des défis écologiques qui se sont manifesté depuis maintenant des décennies soient pris en compte. Le modèle économique qui domine depuis la Deuxième guerre mondiale est en cause, et non seulement sa version néolibérale (Mead, 2013a).

Cette situation est presque une évidence pour ce qui est du premier objectif, beaucoup moins pour le deuxième. Les programmes touchant la santé, l'éducation et les services sociaux accaparent la plus grande partie du budget, alors que les interventions face aux crises environnementales représentent un coût minuscule dans ce même budget. En fait, les interventions les plus importantes face aux défis écologiques sont celles d'un ensemble de ministères « à vocation économique » et, finalement, de l'ensemble du gouvernement. Dans son effort de promouvoir le « développement économique » traditionnel, le modèle économique de l'ensemble des gouvernements, à l'origine de ces défis et de ces crises écologiques, est en cause.

3.2 Mandat de favoriser le développement économique

Finalement, le risque de manque de contrôle est plutôt minime pour ce qui concerne le processus de planification associée à la LDD et à la SGDD, qui tiennent compte de défis et d'objectifs sociaux et environnementaux. Ce processus est tout simplement banalisé, en dépit d'énormes exigences sur le plan administratif associées à sa mise en œuvre. Comme pour l'ensemble des interventions depuis des décennies ciblant l'environnement et les enjeux sociaux, le « développement durable » est compris comme synonyme d'« environnement », le processus est

donc jugé « externe » au véritable processus de développement et à la véritable planification de celui-ci, foncièrement économique.

En ce sens, les défaillances que je voudrais signaler sont la façon de concevoir l'activité économique elle-même. Cette conception ne maintient pas explicites et centrales les exigences éthiques de la gouvernance et procède à ses analyses et à ses mises en œuvre sans tenir compte explicitement des externalités qui se manifestent par les crises reconnues un peu comme la corruption avant les travaux de la Commission Charbonneau. C'est ainsi que le mandat de « favoriser et soutenir la croissance de l'économie »¹⁵ s'insère dans un processus global qui ne reconnaît aucune limite à l'activité économique, alors que celle-ci, ici et ailleurs, a outrepassé les limites imposées par notre présence sur une planète de nature physique et sujette aux lois de la thermodynamique. Les conditions institutionnelles du respect des exigences éthiques de la recherche sur l'Administration publique sont ainsi gravement compromises.

Le MFQ se voit accorder huit fonctions, dont les deux premières sont intimement liées aux sujets traités par le présent texte : « (i) préparer et présenter à l'Assemblée nationale le discours sur le budget qui énonce les orientations en matière économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement; politique budgétaire et économique; politiques économique et fiscale; (ii) établir et proposer au gouvernement le niveau global des dépenses »¹⁶, La première fonction comporte le mandat de base du MFQ¹⁷. La deuxième fonction touche plus généralement les questions de développement :

- conseiller la ministre et le gouvernement en matière de politiques économique, fiscale et sociale.
- élaborer des politiques et des stratégies et proposer des mesures fiscales et budgétaires afin :

¹⁵ Loi sur le ministère des Finances, art. 2.

¹⁶ Ibid. art.4.

¹⁷ Pour l'ensemble des références ici, voir Finances Québec 2013.

- d'accroître le développement et la compétitivité de l'économie du Québec, notamment en matière d'incitation au travail, de soutien à l'investissement, à l'innovation, à la création d'emplois et aux régions;
- de favoriser le développement social, notamment en matière de soutien aux personnes à faible revenu, aux familles, aux jeunes et aux aînés.

Le MFQ est l'institution gouvernementale qui prépare le budget et en assure le suivi, le gouvernement lui-même étant responsable de son contenu final. Le MFQ est également et ainsi le principal intervenant gouvernemental en matière de stratégies globales de développement, ceci dans un contexte où le développement économique est l'objectif et des politiques sociales etc. sont conçues comme y étant intégrées. En fait, sa deuxième fonction représente en apparence une duplication de ceux de plusieurs ministères, et on doit comprendre que les mandats de ces autres ministères découlent du cadre fourni par le MFQ, ultimement fonction de « développement économique ».

3.3 Mesures d'austérité et de reprise économique : paradoxe et indice d'une crise

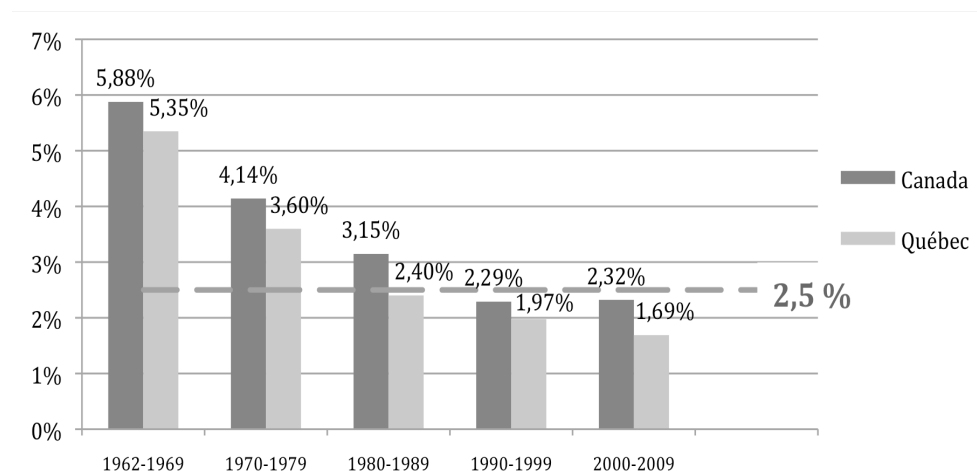
Le MFQ constitue ainsi et en principe l'intervenant prioritaire pour le gouvernement dans la mise en œuvre de la SGDD, même s'il n'y a aucune référence aux enjeux environnementaux, un élément important de la SGDD, dans la description de sa mission, de ses fonctions et de ses mandats et que la LDD identifie le ministère de l'Environnement comme principal intervenant. Les plans d'action de la SGDD ne sont effectifs que s'ils sont dotés de budgets appropriés, ce qui invoque une harmonisation nécessaire et exigeante entre l'élaboration de ces plans d'action et la préparation du cadre financier; les plans portent sur plusieurs années, comme ceux associés à la planification stratégique, alors que l'exercice budgétaire est fait chaque année, avec un cadre triennal roulant. Le processus de mise en œuvre de ce qui est la stratégie gouvernementale intègre en principe les trois processus visant le développement du Québec.

Le processus législatif aboutissant à la LDD, qui s'insérerait dans un cadre conceptuel remontant aux travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED, la Commission Brundtland 1988 et 2005), fournit les fondements pour un discours politique qui semble situer l'action gouvernementale dans un tel cadre. En même temps, le cadre législatif dont les fondements se trouvent dans le modèle économique qui remonte à une période beaucoup plus

reculée dans le temps, se poursuit en toute indépendance. Ce qui est étonnant est que ceci est en dépit d'un caractère très spécial attribué à la LDD comme cadre de gestion du développement dans l'ensemble des processus gouvernementaux.

Les documents budgétaires se fondent explicitement et de façon importante sur les prévisions du PIB et la croissance économique dont le PIB est l'indicateur de base et sur lequel le MFQ est censé faire rapport chaque année. Pour un avenir prévisible, les documents budgétaires constatent chaque année depuis au moins 2007 qu'une baisse du taux de croissance du PIB est inévitable, fonction en partie de la baisse de la croissance démographique des dernières décennies, mais également de la crise qui perdure et qui donne des indications d'être une crise permanente (Morgan 2013). Ceci paraît déjà dans la progression vers le bas du taux de croissance du PIB depuis des décennies.

Figure 2 Taux de croissance au Canada et au Québec depuis 1962



18

En relation avec le modèle économique et la tendance vers le bas de son indice de base, les rapports du VGQ et les recherches des experts des politiques gouvernementales passent proche de ne traiter que des épiphénomènes, tout comme le font les administrateurs eux-mêmes.

¹⁸ Le graphique est tiré de données élaborées pour le travail sur l'IPV (Mead, collab. Marin, 2011)

Pour ce qui est du côté financier, les vérifications du VGQ ont voulu insister, par exemple, sur la bonne façon de calculer la dette de l'État, mais n'allaient pas plus loin, alors que l'État lui-même se trouve confronté à des dépassements budgétaires et à un niveau de dette qui amènent l'ensemble des décideurs politiques à chercher des gestes adéquats de contrôle et de gestion. Une espèce de paradoxe semble rendre le problème du modèle économique manifeste. Les dirigeants cherchent à introduire une austérité pour contrôler la croissance des déficits et de la dette, efforts qui s'avèrent en contradiction avec la volonté de voir une reprise de la croissance économique. Des efforts en contradiction avec les premiers proposent donc les initiatives traditionnelles de dépenses publiques pour ranimer la croissance anémique qui semble permanente, mais ces initiatives augmentent la dette. De ce côté, il ne semble y avoir aucun espoir de « gérer » la dette par la reprise d'une croissance dynamique. Ni l'une ni l'autre des approches n'offre de solution.

La confrontation d'idées et de faits qui en résulte représente une indication des œillères qui prévalent par rapport à notre compréhension des enjeux de l'Administration publique. Il paraît justifié de décrire cette situation comme une crise, même si les rapports du VGQ n'utilisent pas un tel langage, et ne suggèrent pas de véritables crises du côté financier. Il y a lieu de regarder de plus près des « corrections » du PIB.

4 Le PIB, indicateur incomplet du développement, et l'IPV, une correction

Le modèle économique en place dans l'ensemble des pays depuis au moins la Deuxième Guerre mondiale est fonction d'une sorte de principe de base qui distingue le véritablement économique des « externalités » qui ne le concernent pas. Ce principe est derrière une approche décisionnelle qui relègue les externalités environnementales et sociales à un processus secondaire, où l'on cherche à tenir compte de différents « effets pervers » de l'activité économique par après. C'est précisément à cause de cette approche que le PIB est jugé extrêmement déficient comme indicateur de développement, développement que l'on devrait reconnaître comme social et non seulement un attribut de ses structures économiques.

4.1 La présentation du budget – en termes du PIB

L'analyse des crédits budgétaires se fait dans un contexte où la perspective sur l'ensemble de l'activité économique fournie par les documents budgétaires incite à un certain recul. Les

premières sections du Plan budgétaire¹⁹ présentent la situation économique dans laquelle l'intervention de l'Administration québécoise s'insère dans un cadre défini en grande partie par les tendances connues ou prévues du PIB. Ponctuellement, elle identifie une croissance plutôt minime pour l'année 2008-2009 (on peut noter que cette situation « ponctuelle » se maintient cinq ans plus tard...), associée au ralentissement de l'économie selon les critères habituels guidant les décisions budgétaires.

Un mandat fondamental du MFQ, tel que déjà mentionné, est de « favoriser et soutenir la croissance de l'économie » et un objectif explicite du Discours sur le budget est de faire rapport sur cet accroissement du PIB par habitant comme moyen d'« accroître le niveau de vie et le mieux-être des Québécois » (Discours, p.4), soit l'Objectif 15 de la SGDD. Plus loin, le Discours fait référence à « notre niveau de vie et notre qualité de vie », soulignant que « le développement économique n'a de sens que s'il est porteur de progrès social » (Discours, pages 6-7 et 21). Le discours maintient celui de Brundtland et, en contradiction avec le modèle économique et le guide qu'est le PIB, fait donc des énoncés qui ne peuvent être évalués de façon seulement quantitative alors que la présentation même du budget reste presque exclusivement dans le quantitatif.

4.2. Défaillances du PIB reconnues et corrigées : l'IPV

Le rapport Stiglitz de 2009²⁰ a fait le tour de la question et a identifié non seulement les lacunes du PIB mais des pistes pour une alternative plus complète. L'Indice de progrès véritable (IPV) s'insère dans ce processus de « correction » du PIB comme probablement le meilleur outil disponible, en dépit de ses faiblesses sur les plans méthodologique et statistique (Mead 2013a et

¹⁹ Comme dans les sections précédentes, nous prenons le budget de 2008-2009 à titre d'exemple ici. Voir Sections B (« L'économie du Québec : évolution récente et perspectives pour 2008 et 2009 »), C (« Orientations budgétaires et financières du gouvernement ») et D (« La dette, le financement et la gestion de la dette »)

²⁰ Stiglitz 2009 fournit un contexte global pour nos propres travaux, cherchant à souligner l'importance d'un recours à d'autres indicateurs que le PIB pour évaluer le développement. Voir aussi les travaux de la Commission européenne, de l'OCDE, du Parlement européen, du Club de Rome et le WWF dans l'initiative Beyond GDP (Beyond GDP, 2013).

2013c). Un premier IPV pour le Québec a été produit en 2011 (Mead, collab. Marin 2011); il indique que le PIB surestime par trois fois le prétendu apport de l'activité économique mesuré par le PIB que les économistes appellent la « richesse ».

Un indice synthétique du type de l'IPV fournit des indications quant au caractère incomplet du PIB lors du traitement des différentes composantes. Il permet d'identifier explicitement et de monétariser les défaillances du PIB; il peut mieux orienter ainsi le virage dans le développement visé par la LDD pour le Québec et dont le rôle de la consommation sert à souligner l'importance.

L'IPV part de la composante la plus importante du PIB (du moins, dans les pays riches), soit les dépenses personnelles (ou la consommation). Cette approche cette consommation comme un proxy pour les biens et les services associés à la recherche de bien-être dans notre vie. Les autres composantes du PIB sont en fait des mesures prises pour atteindre une amélioration de cette consommation et donc de ce bien-être. L'IPV ne prétend pas d'emblée que cette consommation représente le bonheur total, mais permet la correction du PIB qui, à toutes fins pratiques et en contraste avec l'IPV, amène les économistes à le juger ainsi.

La méthodologie de l'IPV procède, à partir des dépenses personnelles, (i) à la soustraction de montants correspondants aux coûts des impacts de nos activités requises pour obtenir ces biens et services, coûts non pris en compte par le PIB mais qui représentent clairement une diminution de notre bien-être (notre « progrès ») ou de son soutien dans l'environnement. (ii) L'IPV ajoute une valeur pour la contribution du travail non rémunéré et du bénévolat, souvent, comme dans le cas du Québec, la plus importante composante de l'indice après les dépenses personnelles. (iii) L'IPV peut également ajouter une partie des dépenses gouvernementales reconnues dans leur totalité par le PIB : certaines dépenses pour l'éducation et la santé, mais ciblant celles qui comportent des améliorations nettes au bien-être; des dépenses en services sociaux; certaines dépenses pour les infrastructures; l'investissement en capital pour maintenir les emplois.

Cet indice présente ainsi une meilleure approximation au véritable bien-être des Québécois que le PIB. Ce dernier comptabilise toute l'activité économique, sans égard à ses impacts, dont une dégradation progressive de son soutien dans l'environnement qui constitue une contrainte au développement. La décision d'élaborer le budget et de cerner les principaux défis du

développement principalement en fonction du PIB est radicalement compromise par ses déficiences.

5 Enlever les œillères

Le calcul du PIB se fait de façon très précise. Le calcul est rendu possible par un Système de comptes nationaux qui assure la cueillette de données dans une multitude de domaines, cela depuis des décennies. De telles données pour les « externalités » associées au développement économique n'existent que très partiellement. Nous sommes confrontés à une situation où il faut choisir entre des guides extrêmement précis mais qui ne visent pas juste et d'autres qui visent juste mais qui n'ont pas une précision répondant à des normes généralement reconnues. Peu importe la relative imprécision du calcul, l'IPV représente une approximation tout à fait réaliste et beaucoup plus en lien avec les exigences éthiques pour un outil pour les décisions en matière de développement que le PIB.

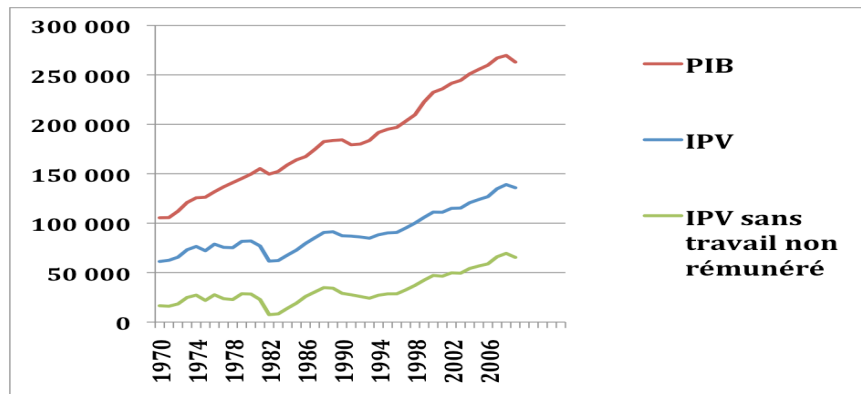
5.1 L'apport de l'IPV et de l'empreinte écologique

Avant même d'aborder le calcul de l'IPV, l'empreinte écologique présentée dans la section 1.2 fournit une indication de l'ampleur du « virage » jugé nécessaire par la LDD en ce qui a trait au développement du Québec. La planète entière est déjà en dépassement par rapport à sa capacité de support (Global Footwork Network 2013), et le Québec doit s'adapter à une situation où les pays pauvres doivent améliorer leur situation pour atteindre un niveau de vie adéquat et les pays riches, en contrepartie, doivent réduire radicalement leur consommation de ressources et d'écosystèmes. Selon les résultats du calcul, le Québec nécessite par son empreinte trois fois (voire cinq fois) plus de soutien des écosystèmes de la planète que ce qui est disponible sur une base équitable (Vérificateur général 2007b).

Le calcul de l'empreinte est basé sur une utilisation des mêmes données que celles utilisées pour calculer le PIB, et la méthodologie est maintenant largement reconnue. En contraste, l'approche au calcul de l'IPV allait tellement à l'encontre d'un ensemble d'approches retenues par le modèle économique omniprésent que j'ai été remercié de mes services comme Commissaire avant de pouvoir poursuivre son calcul. J'ai donc produit un premier IPV du Québec, à titre personnel, après avoir quitté le poste de Commissaire. Le portrait fourni par cet indice apporte une vision

globale de ces processus qui montre l'énorme distorsion que représente les indications fournies par le PIB en termes de développement : les soustractions en termes monétaires apportées par l'IPV au PIB, pour corriger l'absence de prise en compte par ce dernier du coût d'une multitude d'externalités, réduisent la contribution prétendue du PIB au développement par les deux tiers (figure 3. Mead 2011).

Figure 3 : PIB, IPV et IPV sans travail non rémunéré



L'IPV distingue aussi entre (i) des interventions défensives visant à maintenir un status quo et qui ne constituent pas des améliorations nettes du bien-être, même lorsqu'il s'agit d'activités bien orientées (e.g. lutte contre l'obésité et les problèmes cardiaques, programmes de restauration de milieux dégradés, coûts d'adaptation au vieillissement de la population) et (ii) des interventions proactives et préventives qui augmentent le bien-être (infrastructures bien conçues, meilleur rendement dans les activités de production). Et l'IPV fait introduire une valeur pour le travail non rémunéré dans la société (celui en bonne partie fait par les femmes). Cette valeur est tellement grande qu'elle fait du travail non rémunéré la composante la plus importante de l'IPV – et elle est positive.

Pour récapituler : l'IPV permet de corriger des lacunes excessivement importantes dans le PIB lorsque ce dernier est utilisé comme indicateur de notre développement. Par contre, l'IPV n'est pas conçu pour tenir compte de la question de quantité ou d'échelle. Pour savoir que nous sommes déjà en état de dépassement par rapport au « throughput » de matières et d'énergie dans l'économie qui est évalué par l'IPV (cela en suivant les fondements du PIB), il faut avoir recours à l'indice complémentaire qu'est l'empreinte écologique.

Le défi défini par ces deux indicateurs est majeur : l'IPV réduit la valeur prétendue du PIB d'environ les deux tiers, et l'empreinte intervient pour souligner que l'ensemble de l'activité en cause pour produire ce résultat moindre est de trois fois trop important.

5.2 Risques d'illusion

Ces indices donnent une idée du risque que cours le Québec face à ses efforts en matière de développement conçu comme économique. Le MFQ, principal responsable des orientations de tels efforts, n'a aucune expertise pour proposer les orientations nécessaires. Le Conseil exécutif (et les décisions politiques plus ou moins aléatoires) pourraient aller dans cet autre sens, mais, ancré dans son modèle économique et ses indicateurs qui faussent le portrait de la situation, l'ensemble fonce avec ses œillères en suivant le paradigme dépassé.

Devant l'ampleur du virage qui est requis et en regardant le défi à relever face à une telle situation, on peut croire que plusieurs aspects de notre développement à l'avenir peuvent être identifiés provisoirement en fonction des postes de soustraction. L'introduction par l'IPV du travail non rémunéré offre à son tour tout le potentiel pour orienter le Québec dans un véritable virage dans son développement, qui comportera une réduction majeure de sa consommation de ressources, une réduction probable correspondante dans le travail rémunéré et un recours à un travail non rémunéré comme élément clé dans une nouvelle société sociale et solidaire. En fait, ce travail non rémunéré est déjà un élément clé de notre bien-être, même s'il n'est pas reconnu par les indices couramment utilisés, dont le PIB.

Enlever les œillères est une question d'éthique, une question d'analyse et de gestion de risques qui incombe à tout gouvernement, peu importe ses soucis pour les enjeux. Une intervention en 2008 de Koïchiro Matsuura, directeur général de l'UNESCO, souligne à ce sujet ce que je souligne en référence à mes travaux sur la gestion des déchets. Il y met carrément en question la survie de l'humanité (Matsuura 2008) :

Ce que nous interprétons comme des problèmes -- à commencer par les changements climatiques -- ne sont pas tant des problèmes que des symptômes. Le vrai problème, en fait, est celui de la croissance matérielle dans un monde fini, problème qu'avait déjà posé en 1972 le rapport au Club de Rome *Limits to Growth*. En 1972, nous dit Dennis Meadows, coauteur de ce rapport, « l'humanité était en dessous des limites de la planète,

maintenant nous sommes au-dessus », comme l'attestent les données concernant l'empreinte écologique de l'espèce humaine calculées par l'équipe de Mathis Wackernagel. En 1972, nous avons atteint 85 % de ces limites. Aujourd'hui, la consommation humaine des ressources se situe à environ 125 % du niveau soutenable à long terme²¹.

Conclusion

Les travaux de la Commission Charbonneau nous montrent qu'en dépit de rapports de vérification fournissant des perspectives « blindées » sur l'état de la gouvernance au niveau municipal, la corruption y regnait. Le présent texte part de ce constat des professeurs Marie-Soleil Tremblay et Bertrand Malsch sur les audits dans le secteur public et les défaillances quant à « l'impression de sécurité, de transparence et de crédibilité » qui leur est associée (Malsch et Tremblay 2013). Le drame qu'il souligne est celui qui découle des défaillances dans l'approche cognitive fondamentale du modèle économique dominant qui encadre l'ensemble de l'action de l'Administration publique, la vérification de celle-ci ainsi qu'une partie importante de la recherche sur la question.

Il y a de la corruption dans les affaires municipales (et peut-être ailleurs), et les vérifications ne l'ont pas identifiée. Il y a des défaillances dans l'Administration publique et dans la recherche sur le sujet, et encore une fois, les vérifications et les recherches ne les montrent pas. Il existe ainsi au niveau provincial aussi une illusion quant à la confiance que nous pouvons avoir quant à l'état de la gouvernance.

Nos connaissances de la situation éludent de façon structurelle les enjeux qui sont décrits ici. Les crises en cause sont reconnues par les chercheurs, par les administrateurs, par les vérificateurs de la même manière que nous reconnaissons l'existence de la corruption au niveau municipal : elles sont « dans l'air », sans que nous ne les intégrions dans nos démarches et dans nos jugements de base. Contrairement aux travaux de la Commission Charbonneau (dont l'ancien Vérificateur général est le deuxième commissaire), les travaux esquissés ici se situent dans la marginalité

²¹ À noter que Wackernagel est le concepteur de l'empreinte écologique et calcule qu'aujourd'hui nous sommes à environ 150 % du niveau soutenable (Global Footprint Network, 2013),

depuis des décennies, et le fait de pouvoir les exprimer ici ne leur donne pas pour autant la force des travaux de la Commission.

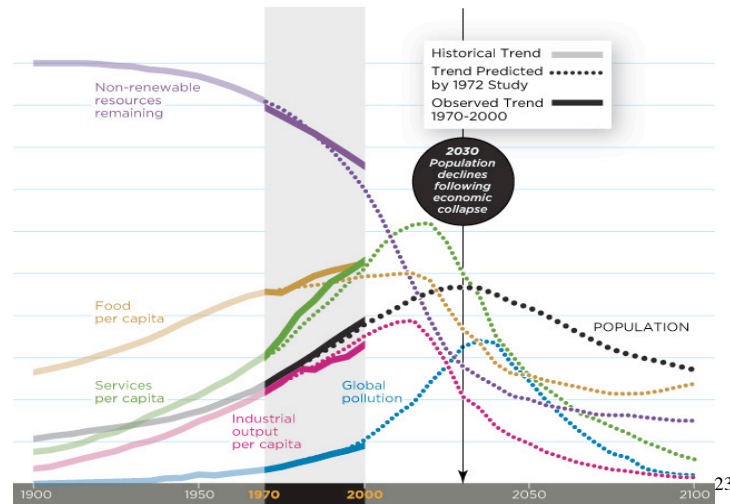
Les résultats des recherches mises de l'avant ici ne paraissent même pas constituer des sujets pour la recherche sur l'Administration publique. Ils peuvent se résumer assez succinctement :

- (1) les analyses du Club de Rome présentées dans *Halte à la croissance !* en 1972 s'avèrent tellement fondées que les projections de ce travail d'informaticiens chevronnés sont en voie de devenir des prédictions (figure 4) ;
- (2) les projections prévoient une série d'effondrements dans notre civilisation globalisée qui débutent et qui atteignent certains sommets au cours de la décennie 2020 ;
- (3) une clé dans leurs projections est une hausse du prix des ressources non renouvelables qui détournent de plus en plus d'investissements vers le simple maintien d'un approvisionnement en ce qui concerne ces ressources, surtout le pétrole, et ceci amène un effondrement économique « sur la route vers la croissance zero », pour l'analyste financier Jeremy Grantham de GMO Capital (Grantham 2011, 2012), et une « récession permanente », pour reprendre l'expression de l'analyste financier Tim Morgan de Tullett Prebon (Morgan 2013) ;
- (4) les effondrements se dessinent en fonction de (i) une rareté croissante des ressources non renouvelables (rareté définie par un accès de plus en plus difficile, une qualité de moins en moins bonne, un rendement de moins en moins positif et par conséquent un prix d'exploitation en hausse), (ii) un impact majeur sur les économies dépendantes de telles ressources et (iii) - seulement plus tard - les impacts écologiques comme le changement climatique en voie de s'emballer ;
- (5) le pic du pétrole est clé dans ce portrait, et rien dans la ruée actuelle vers le pétrole (et le gaz) de schiste ne suggère autre chose qu'un report de peut-être une décennie de la nécessité de confronter la situation (et cela avec un accroissement des impacts en fonction du report). Cette situation se définit en bonne partie par une baisse constante et assez dramatique du retour en énergie obtenue par rapport à l'énergie investie (ÉROI). Il s'agit du domaine des économistes biophysiques, dont les travaux se

poursuivent depuis plus de trois décennies²².

Les exigences éthiques pour des efforts en matière de développement se trouvaient assez bien résumées dans les travaux du Club de Rome de 1972 (Meadows et al, 1972) et par la suite dans le Rapport Brundtland de 1987.

Figure 4 La confrontation de 40 ans d'expérience avec les projections de *Halte à la croissance !*



Le processus menant à la SGDD était clairement inscrit dans la foulée de ces travaux, et la SGDD donne bien l'impression de représenter un engagement majeur du gouvernement du Québec en matière de développement. Il n'en est finalement presque rien.

Les décisions concernant le développement viennent du processus budgétaire et du travail central du Conseil exécutif. Ceux-ci, à leur tour, s'inspirent du modèle économique qui rejette le respect de ces exigences éthiques dans la pratique et dans la recherche en matière de développement, c'est-à-dire, celle sur l'Administration publique elle-même.

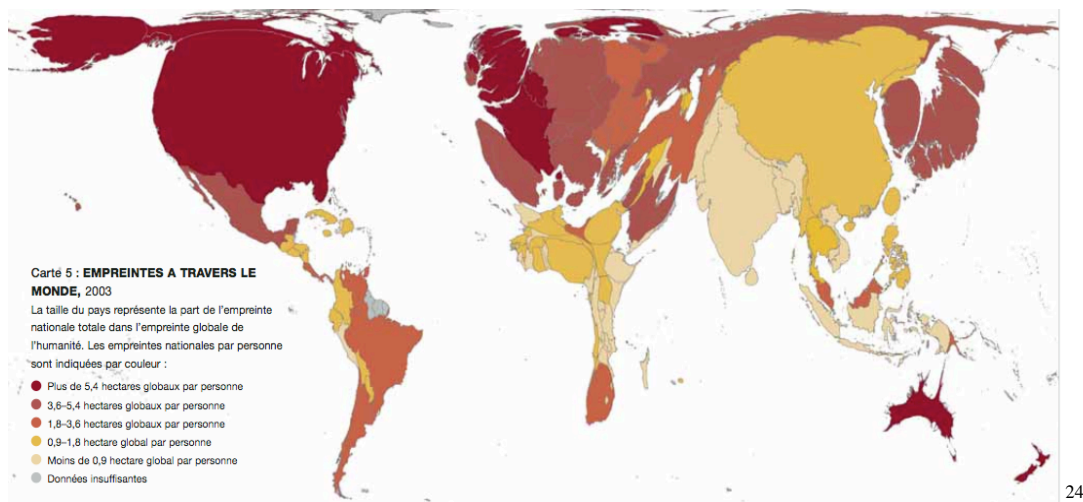
²² Pour un survol de l'économie biophysique, voir Hall et Klitgaard, 2012. Pour un survol de travaux sur l'ÉROI, voir le numéro spécial de *Sustainability* (Hall, 2011).

²³ Source Turner, 2008-2009 et Strauss, 2012. La mise à jour pour 40 ans, qui maintient la tendance indiquée ici, se trouve dans Turner 2012.

C'est dans un tel contexte que ce texte essaie d'aborder les « conditions institutionnelles du respect des exigences éthiques » appropriées à la recherche, en espérant fournir certains indices que les propos ne devraient pas être considérés marginaux. Ces exigences comportent la reconnaissance de certains objectifs. D'une part, il faut que la recherche reconnaisse les conditions du développement, objectif de toute administration publique, de toute société. Ces conditions sont définies par ce que le modèle économique dominant considère comme des « externalités ». Elles se résument avec le graphique (figure 3) du scénario de référence du Club de Rome de 1972, mis à jour par le chercheur australien Graham Turner lors du 40^e anniversaire de la publication de *Halte à la croissance !* en 2012 (Turner 2012).

D'autre part, il faut que la recherche reconnaisse l'objectif d'une distribution égalitaire des bénéfices du développement dans la mesure où les administrations publiques peuvent y contribuer, ce qui est très grande. L'échec de cette condition est décrit par la figure 5, une carte du monde déformée pour se conformer à l'empreinte écologique des populations des différentes nations.

Figure 5 La planète en fonction de l'empreinte écologique des différentes nations



²⁴ Source WWF 2006.

Finalement, ces figures 4 et 5 montrent graphiquement les énormes risques que courent actuellement l'ensemble des pays du monde, parce que leurs institutions ne reconnaissent pas les conditions et les conséquences externes de ce développement. La figure 4 nous met face à une série d'effondrements probablement déjà en cours et qui arriveront à un point dramatique au courant de la décennie 2020. La figure 5 montre la situation propice à des crises sociales potentielles face à un dépassement de la capacité de support de la planète à soutenir leurs modes de vie, cela dans un contexte d'inégalités importantes.

Ni l'un ni l'autre de ces objectifs, de ces conditions, n'est reconnu par les acteurs publics et leurs institutions, en dépit de discours qui nous laissent avec une confiance relative par rapport à l'avenir de la société. Finalement, les conditions institutionnelles qui gouvernent l'action publique devant une reconnaissance de ces exigences sont déficientes. En particulier, le système qui place le ministère des Finances en contrôle du développement de la société, alors qu'il fonction dans le cadre d'un modèle économique dépassé depuis des décennies, fait que nos dirigeants ont des œillères lorsqu'ils abordent les décisions concernant ce développement.

Bibliographie

Assemblée nationale du Québec (2007). *Mandat d'initiative, La gestion des matières résiduelles*, Document de consultation. Ce document de consultation ne semble plus accessible en ligne, mais seulement le rapport de juin 2008, qui y fait référence à la page 63,

<http://www.assnat.qc.ca/en/travaux-parlementaires/documents-deposes.html?SessionLegislature=489&Commission=35> (page consulté le 11 septembre 2113).

Commission européenne, OCDE, Parlement européen, Club de Rome et WWF (2013). *Beyond GDP*, <http://www.beyond-gdp.eu> (page consultée le 11 septembre 2013).

Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1988, 2005). *Notre avenir à tous*, Éditions du fleuve (1988) et Édition Lambda (2005).

Finances Québec (2013). <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/page.asp?sectn=2&contn=86> (page consultée le 15 août 2013) (page consultée le 5 septembre 2013).

Finances Québec (2008-2009). *Budget 2008-2009*, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/index.asp> (page consultée le 5 septembre 2013).

Global Footprint Network (2013), http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/earth_overshoot_day/ (page consultée le 24 août 2013).

Global Footprint Network (2008). *Calculation Methodology for the National Footprint Accounts*.
 Gouvernement du Québec (2006). Loi sur le développement durable, Editeur du Québec.

Gouvernement du Québec (2000). Loi sur l'administration publique, Editeur du Québec.

Gouvernement du Québec (2000). Loi sur l'administration financière, Editeur du Québec.

Gouvernement du Québec (1999). Loi sur le ministère des Finances, Editeur du Québec.

Grantham, J. (2011). « Time to Wake Up : Days of Abundant Resources and Falling Prices Are Over Forever », <http://www.resilience.org/stories/2011-04-29/time-wake-days-abundant-resources-and-falling-prices-are-over-forever> (page consultée le 20 juillet 2013).

Grantham, J. (2012). « On the Road to Zero Growth », *GMO Quarterly*, <http://www.zerohedge.com/news/2012-11-20/jeremy-grantham-looks-future-america-road-zero-growth> (page consultée le 20 juillet 2013).

Hall, Charles A.S. et K. Klitgaard (2012). *Energy and the Wealth of Nations : Understanding the Biophysical Economy*, Springer.

Hall, Charles A.S., éd. (2011). *Sustainability : New Studies in EROI (Energy Return on Investment)*, MDPI.

Leclerc, J.C. (2013). « La presse et les vraies scandales politiques » <http://www.ledevoir.com/societe/ethique-et-religion/385966/la-presse-et-les-vrais-scandales-politiques>, (page consultée le 26 août 2013).

Malsch, B. et Tremblay, M-S (2013). « L'«audit» dans le secteur public : le risque d'une illusion de contrôle », <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/370636/l-audit-dans-le-secteur-public-le-risque-d-une-illusion-de-controle>, (page consultée le 12 février 2013). Le texte est tiré d'un numéro de la revue *Télescope* (vol.18, n.3 automne 2012) : L'audit dans le secteur public, http://www.telescope.enap.ca/Telescope/22/Index_des_numeros.enap

Matsuura, K. (2008). « Peut-on encore sauver l'humanité ? », lettre ouverte dans *Le Devoir*, les 26 et 27 juillet 2008, curieusement inaccessible en ligne pour le journal de cette date (comm, pers. Amélie Gaudreau, le 12 septembre 2013).

Mead, H.L. (2013a). Mead (2013c) « Some Methodological Issues in GPI Work : Illustrations From the Calculation of a GPI for Quebec », <http://www.harveymead.org/wp->

[content/uploads/2013/09/Some-methodological-issues-in-GPI-work-submitted-iv13.pdf](#) (page consultée le 12 septembre 2013).

Mead, H.L. (2013b). « Pour sortir du désastre : L'économie biophysique comme approche de base », <http://www.economieautrement.org/spip.php?article217> (page consultée le 15 juillet 2013).

Mead, H.L. (2013c). « J'étais un peu trop tôt », <http://www.harveymead.org/2013/07/06/lipv-jetais-un-peu-trop-tot/> (page consultée le 10 juillet 2013).

Mead, H.L. (2013d). « La crédibilité des vérifications et des audits mise en question » <http://www.harveymead.org/2013/02/12/la-credibilite-des-verifications-et-des-audits-mise-en-question/> , page consulté le 15 juin 2013).

Mead, H. L, avec la collaboration de T. Marin (2011). *L'indice de progrès véritable : Quand l'économie dépasse l'écologie*, MultiMondes.

Mead, H. L. (2007). « Commentaires sur la Stratégie québécoise de développement durable », <http://www.harveymead.org/wp-content/uploads/2013/09/SQDD-commentaires-3x07.pdf> (page consultée le 9 septembre 2013).

Meadows, Dennis L. et al (1972). *The Limits to Growth : A report for The Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Potomac Associate.

Ministère du Conseil exécutif (2008). *Troisième exercice d'élaboration des plans stratégiques : Contexte, enjeux et encadrement*, p.13, Gouvernement du Québec.

Ministère de développement durable, de l'environnement, de la faune et des parcs, (2007). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/ (page consultée le 11 septembre 2013).

Morgan, T. (2013). « *Perfect Storm : Energy, Finance and the End of Growth* », Tullett Prebon - <http://ftalphaville.ft.com/files/2013/01/Perfect-Storm-LR.pdf> (page consultée le 4 juillet 2013).

Observatoire de l'administration publique (ÉNAP, 2011). *Télescope*, (vol.17, n.2 printemps-été 2011) : Le développement durable, http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no2/Telv17n2_dev_durable.pdf

Stiglitz, J., A.Sen, J.-P. Fitoussi, (2009). *Rapport de la Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr (page consultée le 11 septembre 2013).

Strauss, M. (2012). « Looking Back on *The Limits to Growth* », *Smithsonian Magazine*, avril 2012 - <http://www.smithsonianmag.com/science-nature/Looking-Back-on-the-Limits-of-Growth.html> (page consultée le 5 avril 2013).

Turner, G. (2012). « On the Cusp of Global Collapse » », *Gaïa*, février 2012 http://xa.yimg.com/kq/groups/18821650/435212220/name/GAIA2_2012_116_124_Turner.pdf (page consultée le 11 septembre 2013).

Turner, G. (2008-2009). *A Comparison of Limits to Growth with Thirty Years of Reality*, CSIRO Working Paper Series 2008-2009 - <http://www.csiro.au/files/files/plje.pdf> (page consultée le 11 septembre 2013).

Vérificateur général du Québec (2007a). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007—2008, Tome II, Chapitre 5 Production et consommation responsable – influence sur la réduction à la source* - http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2007-2008-T2/fr_Rapport2007-2008-T2-Chap05.pdf (page consultée le 11 septembre 2013).

Vérificateur général du Québec (2007b). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007—2008, Tome II, Annexe : Empreinte écologique du Québec* http://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2007-2008-T2/fr_Rapport2007-2008-T2-Annexe.pdf (page consultée le 11 septembre 2013).

Vérificateur général du Québec (2006). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2005—2006, Tome II, Chapitre 5 Matière résiduelles*, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2005-2006-T2/fr_Rapport2005-2006-T2-Chap05.pdf (page consultée le 11 septembre 2013).

WWF (2012). *Planète vivante 2012* http://www.wwf.ca/fr/nouvelles/publications/rapport_planete_vivante_2012.cfm (page consultée le 10 septembre 2013).

WWF (2006). *Planète vivante 2006, « Empreinte mondiale », p.16,* http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/LPR_2006_FR.pdf (page consultée le 7 septembre 2013).