Un cadre de gestion à rendre opérationnel: *La loi sur le développement durable*

Présentation de Harvey L. Mead
Conférence des juristes de l'État
le 22 avril 2009

Charest: Discours inaugural

- **La crise économique n'est pas le seul défi que nous avons devant nous. Cette économie que tous les pays du monde essaient aujourd'hui de relancer, c'est une économie qui a fait une si mauvaise utilisation des ressources de la planète, qu'elle est devenue une menace. Il y a aussi une crise environnementale. J'ai la profonde conviction que cette double crise déclenchera la véritable révolution du développement durable. Un monde meilleur en émergera, et le Québec y contribuera.**

- **Dans cet ordre nouveau, le Québec a pris un leadership dans la lutte contre les gaz effet de serre.**
  - **C'est au Québec que les émissions de GES par habitant sont les plus faibles au Canada. Notre plan de lutte contre les changements climatiques est reconnu comme l'un des meilleurs. Nous avons notamment joint le *Western Climate Initiative (WCI)*, qui développe les mécanismes pour la création d'un marché du carbone en Amérique du Nord. Le Québec porte l'idéal d'une nouvelle économie durable.**
  - **Chacun d'entre nous peut faire sa part. On peut tous poser un geste qui contribue à rest aurer la confiance et à créer de l'emploi. Un geste simple, c'est d'acheter des produits québécois; ça peut faire la différence pour nos producteurs agricoles, nos artisans, nos restaurateurs, nos artistes.**

- **Pour ma part, j'entends aussi collaborer avec nos partenaires des autres paliers de gouvernement, avec les municipalités, avec le gouvernement fédéral, et avec nos voisins du Canada et des États-Unis pour dynamiser nos économies et marcher ensemble vers le développement durable.**

Charest: Discours inaugural

- Je veux mener le Québec plus loin. Je veux mettre en œuvre des changements pour élargir nos horizons et accroître nos capacités de développement.
  - • Le Québec, je le vois comme un leader en environnement et à cet effet, nous proposerons une loi proclamant la propriété collective de l'eau;
    • Le Québec, je le vois comme un précurseur mondial du développement durable et de la lutte contre les changements climatiques, ce que nous affirmerons dans les négociations à Copenhague;
    • Le Québec, je le vois comme un adversaire du protectionnisme et un défenseur de l'ouverture des marchés à la grandeur des Amériques, de la Terre de Baffin à la Terre de feu.
    Je veux plus d'espace pour le rayonnement de notre nation et de notre langue, pour la diffusion de notre talent, pour notre présence dans le monde.

- Enfin, Monsieur le Président, nous mettrons en œuvre le plus grand projet de développement durable jamais entrepris au Québec. Ce sera le Plan Nord. Cet immense territoire au nord du 49e parallèle, deux fois grand comme la France, c'est chez nous. Nous partageons ce territoire avec ceux qui l'habitent : les Premières Nations et les Inuits, les Jamésiens et les Nord-Côtiers. C'est un grand projet de développement. C'est l'énergie propre pour la prospérité de tout le Québec qui aidera la planète à mieux respirer; c'est un potentiel minier déjà immense et encore méconnu dont l'exploitation responsable donnera des bénéfices à tout le Québec, qui vient d'être confirmé encore une fois le meilleur endroit au monde pour investir dans le secteur minier; ce sont des paysages fascinants, peints par des artistes illustres comme René Richard, que nous allons découvrir et faire découvrir.

- C'est à la fois une immense richesse et une immense responsabilité.
  C'est un projet dont nous ferons un exemple de développement durable.

1. *La loi sur le développement durable*: **un contexte qu'il faut concrétiser**

Le cadre de gestion de l'État

La *Loi sur le développement durable* **est un nouveau « cadre de gestion » pour la mise en œuvre du développement par l'Administration, complétant les deux seuls autres « cadres de gestion » identifiés ainsi dans tout le corpus législatif du Québec, soit la** *Loi sur l'administration publique* **(LAP) et la** *Loi sur l'administration financière* **(LAF).**

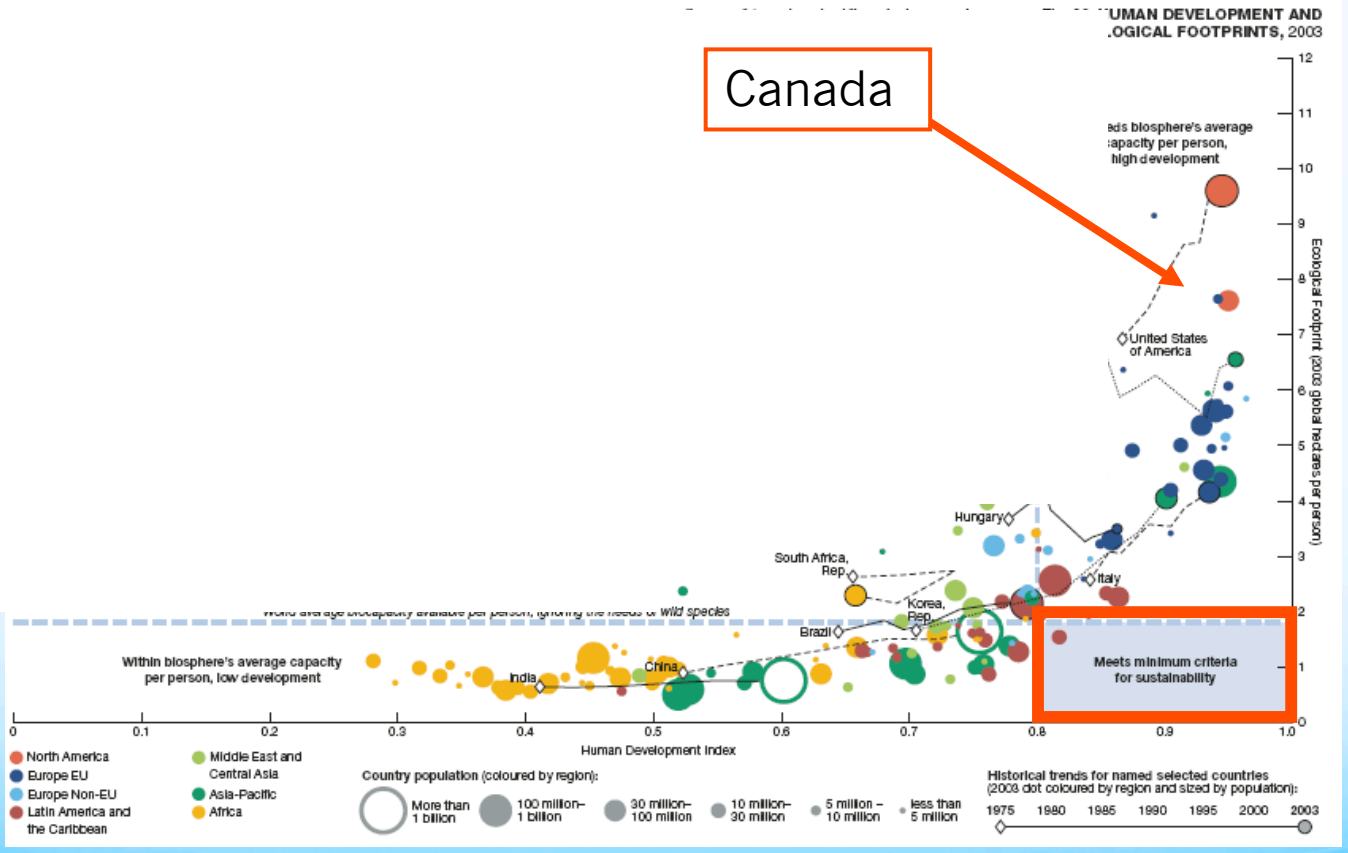
La LAP de 2002 encadre plusieurs éléments administratifs pouvant guider l'application de la LDD et qui sont déjà en place, dont le processus de planification stratégique et la gestion par résultats.

La LAF, datant de 2000, formalise les processus touchant l'ensemble des gestes de l'Administration portant, finalement, sur le soutien financier et budgétaire gouvernemental au développement au Québec.

La loi sur le développement durable

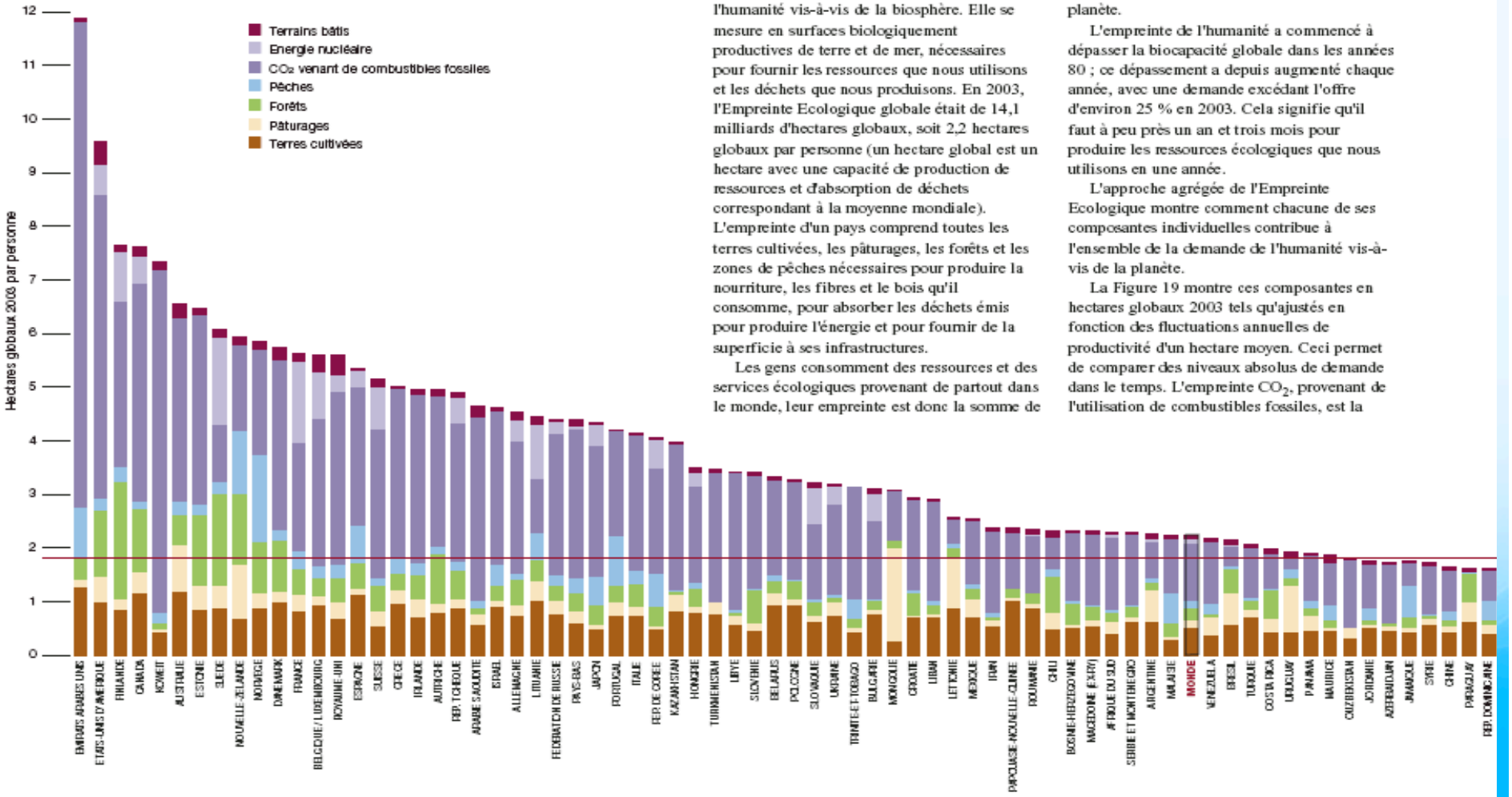
1. La présente loi a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable en vertu de la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01).

Empreinte écologique et Indice de développement humain



L'empreinte écologique per capita

Fig. 18 : **L'EMPREINTE ECOLOGIQUE PAR PERSONNE, PAR PAYS,** 2003



L'empreinte écologique mesure la demande de l'humanité vis-à-vis de la biosphère. Elle se mesure en surfaces biologiquement productives de terre et de mer, nécessaires pour fournir les ressources que nous utilisons et les déchets que nous produisons. En 2003, l'Empreinte Ecologique globale était de 14,1 milliards d'hectares globaux, soit 2,2 hectares globaux par personne (un hectare global est un hectare avec une capacité de production de ressources et d'absorption de déchets correspondant à la moyenne mondiale). L'empreinte d'un pays comprend toutes les terres cultivées, les pâturages, les forêts et les zones de pêches nécessaires pour produire la nourriture, les fibres et le bois qu'il consomme, pour absorber les déchets émis pour produire l'énergie et pour fournir de la superficie à ses infrastructures.

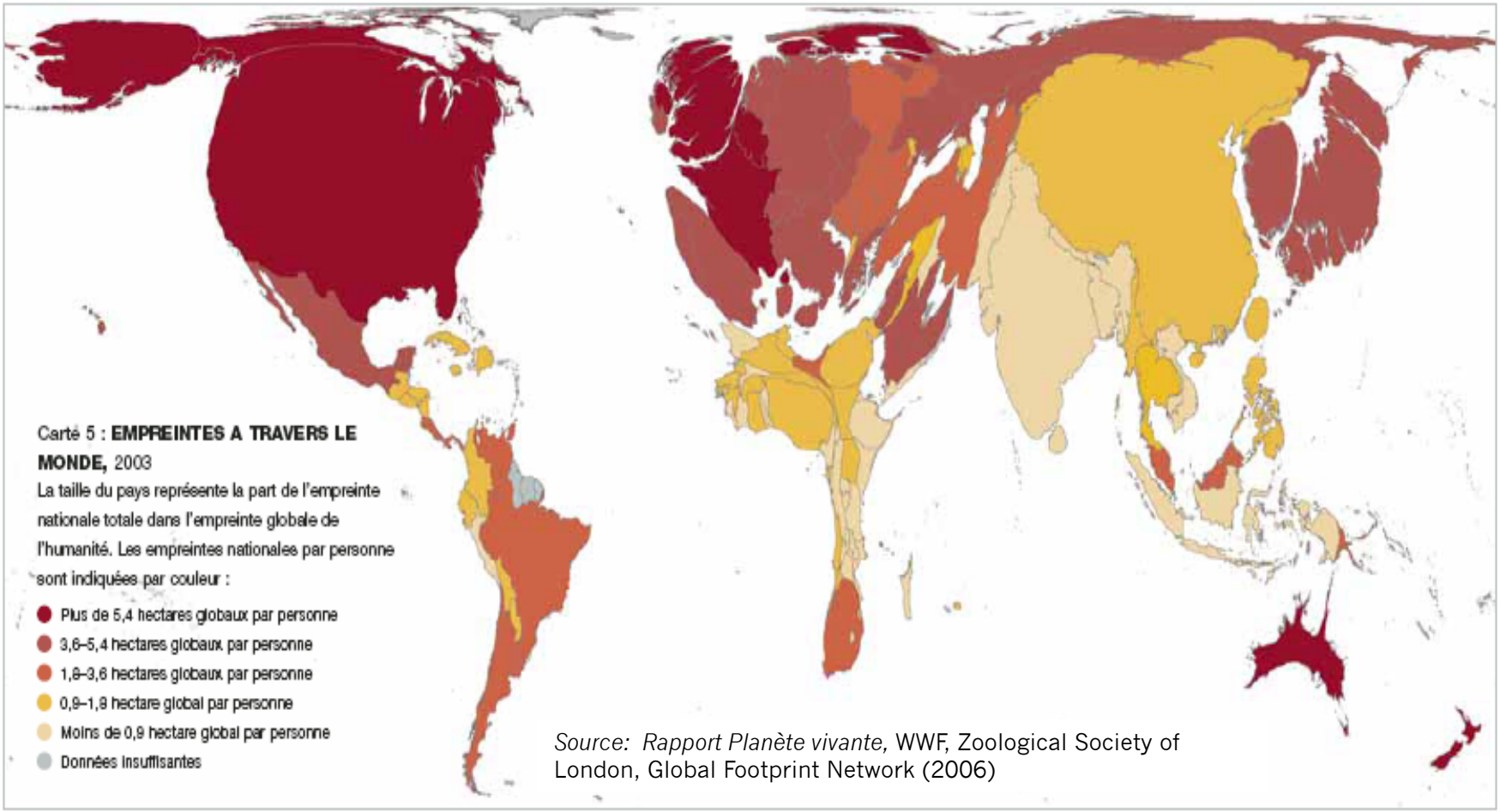
Les gens consomment des ressources et des services écologiques provenant de partout dans le monde, leur empreinte est donc la somme de toutes ces surfaces, où qu'elles soient sur la planète.

L'empreinte de l'humanité a commencé à dépasser la biocapacité globale dans les années 80 ; ce dépassement a depuis augmenté chaque année, avec une demande excédant l'offre d'environ 25 % en 2003. Cela signifie qu'il faut à peu près un an et trois mois pour produire les ressources écologiques que nous utilisons en une année.

L'approche agrégée de l'Empreinte Ecologique montre comment chacune de ses composantes individuelles contribue à l'ensemble de la demande de l'humanité vis-à-vis de la planète.

La Figure 19 montre ces composantes en hectares globaux 2003 tels qu'ajustés en fonction des fluctuations annuelles de productivité d'un hectare moyen. Ceci permet de comparer des niveaux absolus de demande dans le temps. L'empreinte CO_2, provenant de l'utilisation de combustibles fossiles, est la

La planète obèse: l'empreinte de chaque pays



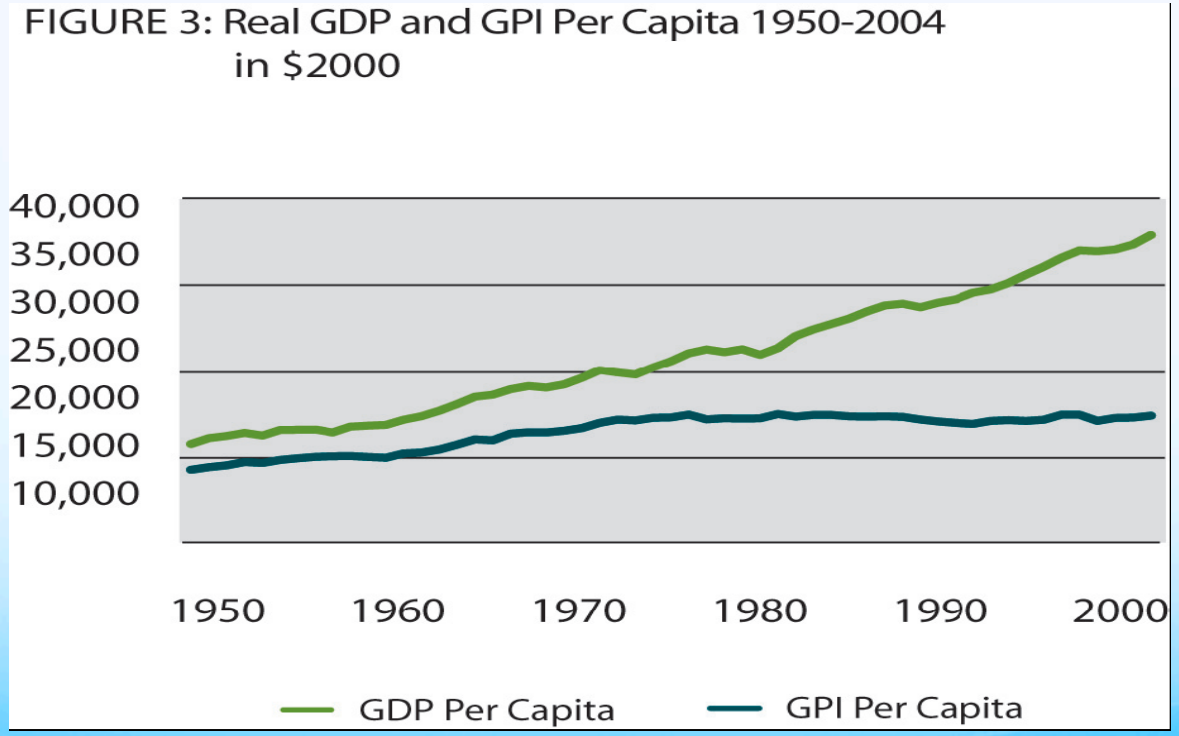
Source: Rapport Planète vivante, WWF, Zoological Society of London, Global Footprint Network (2006)

La loi sur le développement durable

2. Dans le cadre des mesures proposées, le «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. 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.

IPV: LA CONSOMMATION COMME BASE

1. Consommation : les dépenses personnelles au PIB



La loi sur le développement durable

« 5. La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration s'appuie sur la stratégie de développement durable adoptée par le gouvernement et se réalise dans le respect des principes prévus par elle et par la présente section.

6. Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes. »

Définition opérationnelle du DD - 1

Le développement durable se dit des activités déployées pour assurer aux êtres humains une vie saine et productive, qui est en harmonie avec la nature et établit une équité entre les générations (actuelles et à venir). Il maintient fonctionnels les écosystèmes et la biodiversité qu'ils recèlent tout en respectant le patrimoine socioculturel, cadre de vie des sociétés. Les activités en cause incluent l'éducation et la formation de la population en vue de sa participation aux processus de planification et de prise de décision, incluant les éléments à caractère économique. Les processus visés sont conçus de manière à bien cibler le niveau d'intervention approprié et priorisent la concertation et la collaboration entre tous les décideurs.

Définition opérationnelle du DD - 2

La réalisation des activités doit reposer sur le recours à des outils permettant la prise en compte des enjeux associés à l'intégration de l'activité humaine dans le cadre fourni par l'environnement biophysique et le milieu de vie propres aux individus. Ces outils peuvent inclure l'évaluation stratégique, les processus d'évaluation et de gestion des incidences ainsi que des risques sociaux et environnementaux, plusieurs outils économiques et l'approche relative au cycle de vie. Cette dernière approche donne un cadre pour effectuer plusieurs évaluations, incluant les bilans énergétiques de même que la comptabilisation et l'intégration des coûts liés aux externalités.

2. *La loi sur le développement durable*: la mise en œuvre

Rapport de la vérificatrice général du Canada sur le développement durable – octobre 2007

« Au bout de dix ans, **les stratégies de développement durable s'avèrent très décevantes**. Pour la plupart, **les cadres supérieurs** des ministères **n'ont pas démontré qu'ils prennent les stratégies au sérieux**, et peu de comités parlementaires se sont préoccupés de les étudier.

Le gouvernement a indiqué que **le développement durable est une initiative pangouvernementale** et non pas seulement une initiative ministérielle. Les différents gouvernements qui se sont succédé ont pris l'engagement de produire une stratégie de développement durable fédérale qui orienterait les efforts de chaque ministère et énoncerait des attentes claires à leur endroit. Cela n'a cependant pas encore été fait. »

octobre 2007: Rapport de la vérificatrice générale

Rapport du commissaire canadien à l'environnement et au développement durable – octobre 2007

« De toute évidence, **les stratégies n'aident pas et n'encouragent pas les ministères à prendre en considération les questions environnementales** de la manière envisagée par le gouvernement lorsqu'il a lancé le processus en 1995.

À notre avis, **la préparation et le dépôt des stratégies ne sont plus qu'un simple exercice mécanique** dont l'objectif est de remplir une obligation prévue par la loi.

Il est certes très décevant de constater que **les stratégies de développement durable ne remplissent pas leur fonction**. Pour la plupart, les cadres supérieurs des ministères n'ont pas démontré qu'ils prennent les stratégies au sérieux, et peu de comités parlementaires, s'il y en a, les ont étudiées. »

octobre 2007: Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

Le Conseil exécutif à l'écart

- 1. La mise en œuvre attribuée au MDDEP et non au MCE….
  - Voir pourtant l'envergure de la Stratégie
  - Voir le rôle du premier ministre
- 2. Le processus de planification stratégique en cours – troisième ronde – semble indécis
  - Les plans d'action et les plans stratégiques à voir

Secrétariat aux priorités
et aux projets stratégiques

Troisième exercice d'élaboration des plans stratégiques

Contexte, enjeux et encadrement

Journée d'information :
Planification stratégique
et plan d'action de développement durable

Le 14 février 2008

Ministère du Conseil exécutif
Québec

Recommandations des parlementaires

Dix-neuvième rapport sur l'imputabilité
des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics
Commission de l'administration publique - Décembre 2007

- Formulation d'objectifs clairs et mesurables permettant l'établissement d'indicateurs significatifs
- Définition de cibles précises qui permettent d'évaluer le degré de réalisation des orientations stratégiques de l'organisation
- Définition de cibles intermédiaires facilitant la reddition des comptes
- Utilisation d'indicateurs de performance permettant la comparaison avec d'autres organisations, le reste du Canada ou d'autres pays

La Stratégie gouvernementale de développement durable – une réponse aux demandes du commissaire fédéral

- Vingt-neuf objectifs généraux visant l'ensemble des activités de développement ou presque MAIS
- Aucun objectif chiffré
- Aucun échéancier
- Aucun indicateur de performance

Secrétariat aux priorités
et aux projets stratégiques

Troisième exercice d'élaboration des plans stratégiques

Contexte, enjeux et encadrement

Journée d'information :
Planification stratégique
et plan d'action de développement durable

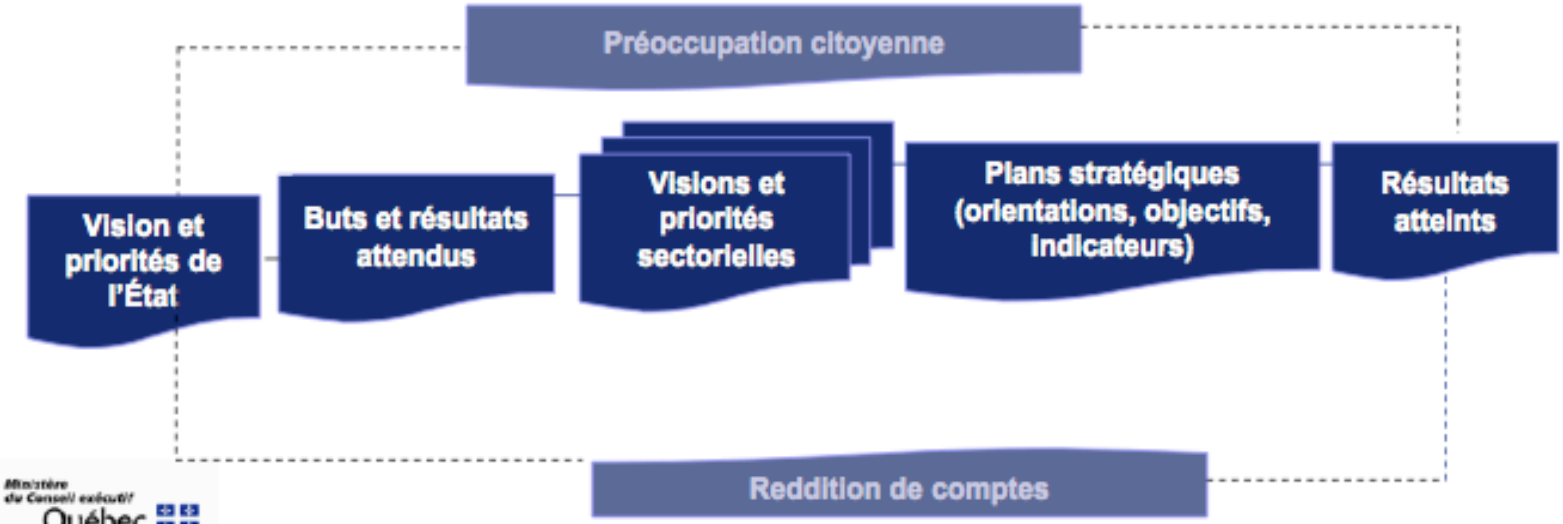
Le 14 février 2008

Ministère du Conseil exécutif
Québec

Contexte général du 3e exercice

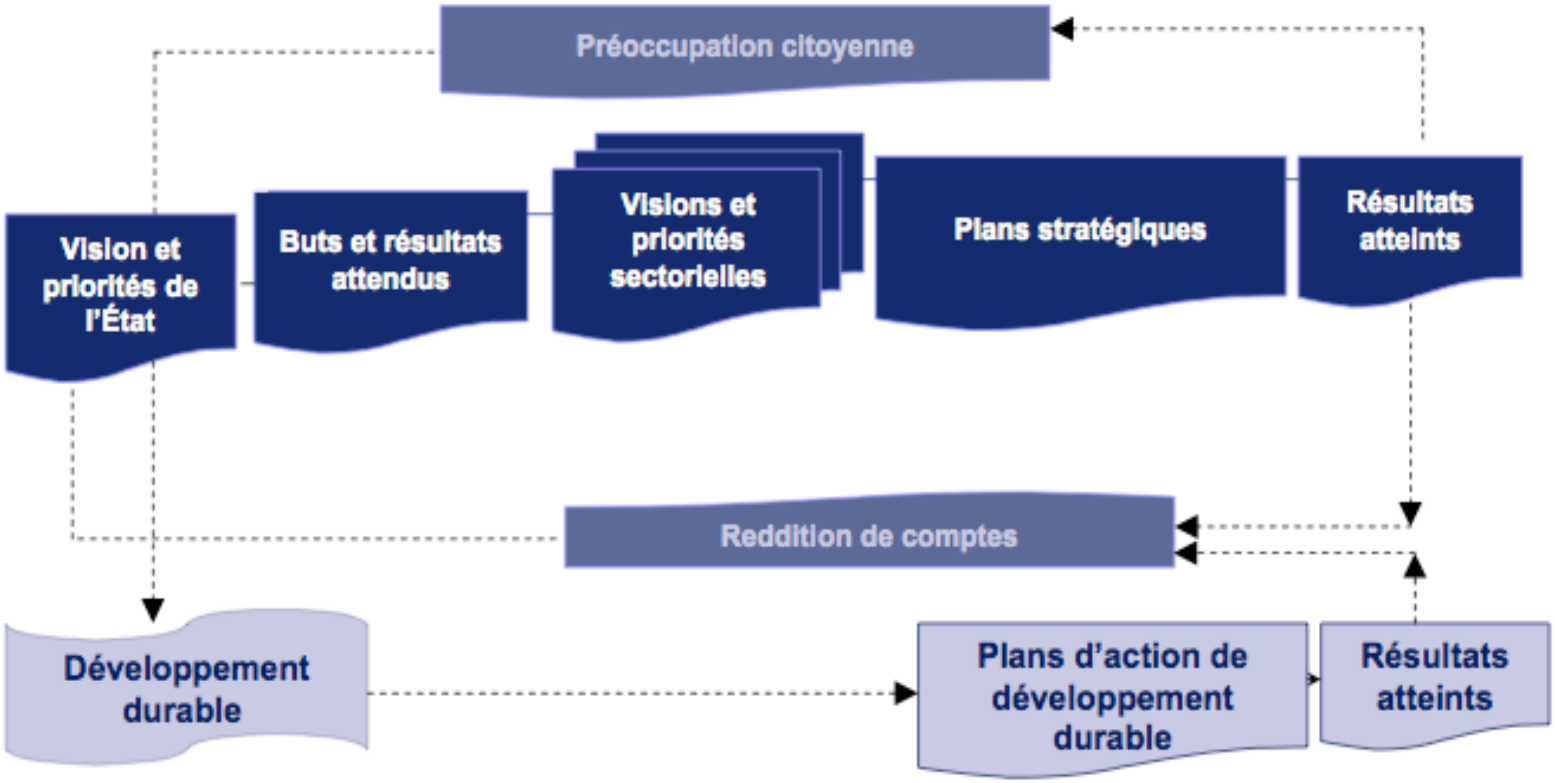
- Plan stratégique – outil de gouverne
  - Engagement publique auprès de la population et des parlementaires
  - Intention très ferme des autorités de traduire concrètement, dans leur secteur d'activités, les différentes orientations gouvernementales et y contribuer

- Plan stratégique - outil de gestion incontournable
  - Cadre de gestion axée sur les résultats (efficacité, transparence et imputabilité des gestionnaires)
  - Articulation indispensable avec des plans d'action sectoriels



Ministère du Conseil exécutif Québec

Plans stratégiques et plans d'action de développement durable



Le ministère des Finances impliqué?

Le ministère des Finances intervient selon sa mission en fonction de huit mandats. Le premier mandat touche directement les interventions budgétaires et est présenté (en partie) comme suit quant à ses activités :

« Planifier et gérer le processus de préparation et de suivi du cadre financier du gouvernement.
Formuler des propositions sur les orientations budgétaires du gouvernement, les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour assurer une saine gestion des finances publiques du Québec.
Produire les analyses et les prévisions requises pour établir le cadre économique dans lequel s'inscriront les projections budgétaires du gouvernement.
Prévoir les revenus autonomes du gouvernement. »

Loi sur le ministère des Finances

Le ministère des Finances impliqué?

Le deuxième mandat 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 :

- **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 ministère des Finances est ainsi le principal intervenant gouvernemental en matière de stratégies globales de développement.

Loi sur le ministère des Finances

Le développement durable, pour le ministère des Finances (2008)

Investir dans notre économie et notre prospérité

- **1. Stimuler l'investissement privé**
- **2. Développer le savoir et les compétences des Québécois**
- **3. Poursuivre le virage vers le développement durable (4 pages)**
- **4. Un niveau de vie supérieur dont bénéficient tous les Québécois**
- **5. Impact financier des mesures pour investir dans notre économie et notre prospérité**

Plan budgétaire 2008-2009, Section F : Table des matières

Le développement durable, pour le ministère des Finances (2008)

« 3. Poursuivre le virage vers le développement durable

La dégradation de l'environnement menace notre qualité de vie et notre avenir. Les bénéfices de plus en plus évidents d'agir maintenant donnent ainsi tout son sens à l'impératif du développement durable. Par ailleurs, les préoccupations environnementales génèrent des occasions d'affaires intéressantes pour les entreprises québécoises.

Le Budget 2008-2009 prévoit un ensemble de mesures visant à préserver l'environnement, à valoriser le patrimoine naturel du Québec, ainsi qu'à soutenir le développement de technologies propres au Québec. Près de 75 millions de dollars seront mis à profit pour rencontrer ces objectifs. »

Plan budgétaire 2008-2009, Section F, p.97

Le développement durable, pour le ministère des Finances (2009)

Le Discours sur le budget

1. Notre plan d'action pour affronter la récession et préparer la relance

2. Assurer le développement social du Québec

3. Préserver la santé des finances publiques

Les trois constituent le développement….

Le développement durable, pour le ministère des Finances (2009)

« Le Plan Nord sera élaboré en consultation avec tous les intéressés; il s'agit d'un projet global qui intègre le développement énergétique, **le développement minier**, le développement récréotouristique, le développement du transport et le développement des communautés **dans un modèle de développement durable**.

D'abord, nous faisons un geste pour développer l'accès à ce territoire, en partenariat avec les communautés concernées. J'annonce **le prolongement de la route 167 vers les monts Otish à partir de Chibougamau et en passant par Mistassini**. J'annonce également **des travaux de réfection de la route 389 reliant Baie-Comeau à Fermont**. Ces deux investissements totalisent 698 millions de dollars. De plus, j'annonce qu'une enveloppe de 106 millions de dollars sera consacrée à l'amélioration des aéroports nordiques. Nous posons ainsi les premiers jalons de **ce grand projet de développement durable**. »

Le développement durable, pour le ministère des Finances (2009)

« En juin 2006, le Québec confirmait son ambition d'être un leader du développement durable, en rendant public son Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques….

Nos partenaires en matière de développement durable nous demandent de continuer à faire preuve de leadership dans la lutte aux changements climatiques. C'est ce que nous faisons. »

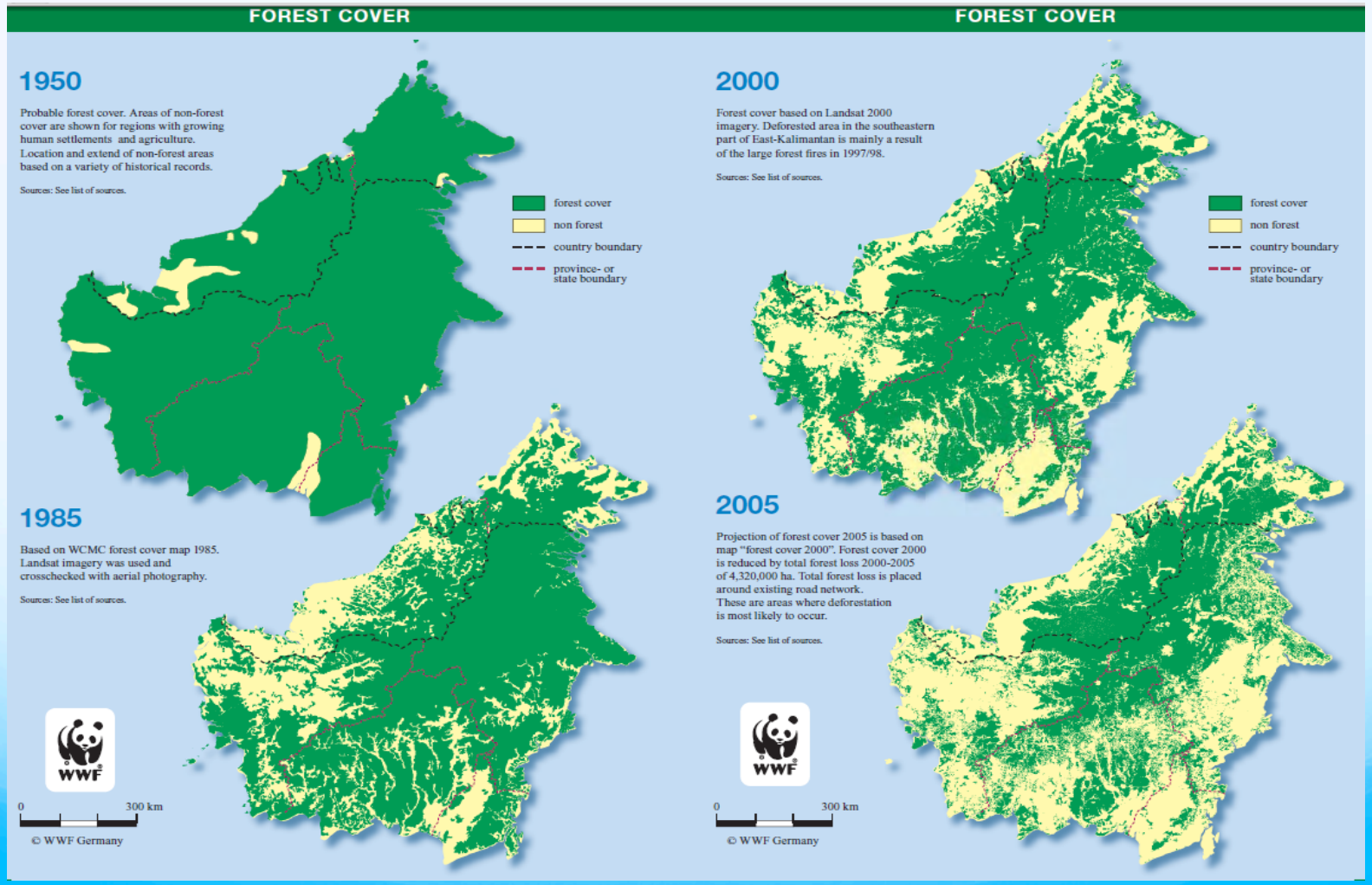
Discours sur le budget

3. Les défis pour les juristes de l'État: une valeur ajoutée

L'échec de l'approche depuis Brundtland

- GEO-4: 20 ans après Brundtland
- Évaluation des écosystèmes du millénaire
- UNCTAD et les PMD avec une PIB qui croît
- UNESCO et la survie de l'humanité
- GIEC 2007 (et Potsdam – et Copenhague…)
- Stern en 2006 sur les changements climatiques
- Rapport du CEDD de février 2009

La production d'huile à Bornéo



Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable – mars 2008

« Un aspect particulièrement préoccupant est la piètre application, par les ministères et les organismes, du processus d'évaluation [environnementale] stratégique au moment de l'élaboration des propositions de politiques et de programmes. … Nos constatations en matière d'évaluation environnementale stratégique ressemblent à celles observées en octobre dernier lors de l'examen des stratégies de développement durable. Encore une fois, le manque d'engagement de la haute direction constitue une des principales causes de ces problèmes.

Les évaluations environnementales stratégiques et les stratégies de développement durable sont des outils de gestion qui doivent aider les ministères et les organismes en ce sens. Malheureusement, ceux-ci n'utilisent pas ces deux outils comme ils le devraient. »

octobre 2007: Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

Loi sur le développement durable

« *15*. Afin de centrer ses priorités et de planifier ses actions de manière à tendre vers un développement durable en conformité avec la stratégie du gouvernement, chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration identifie dans un document qu'il doit rendre public les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie dans le respect de celle-ci, ainsi que les activités ou les interventions qu'il prévoit réaliser à cette fin, directement ou en collaboration avec un ou plusieurs intervenants de la société.

Ces interventions peuvent notamment comprendre la révision des lois, des règlements, des politiques ou des programmes existants envisagée en vue de mieux assurer le respect de la stratégie et des principes sur lesquels elle repose. »

Une approche post Brundtland

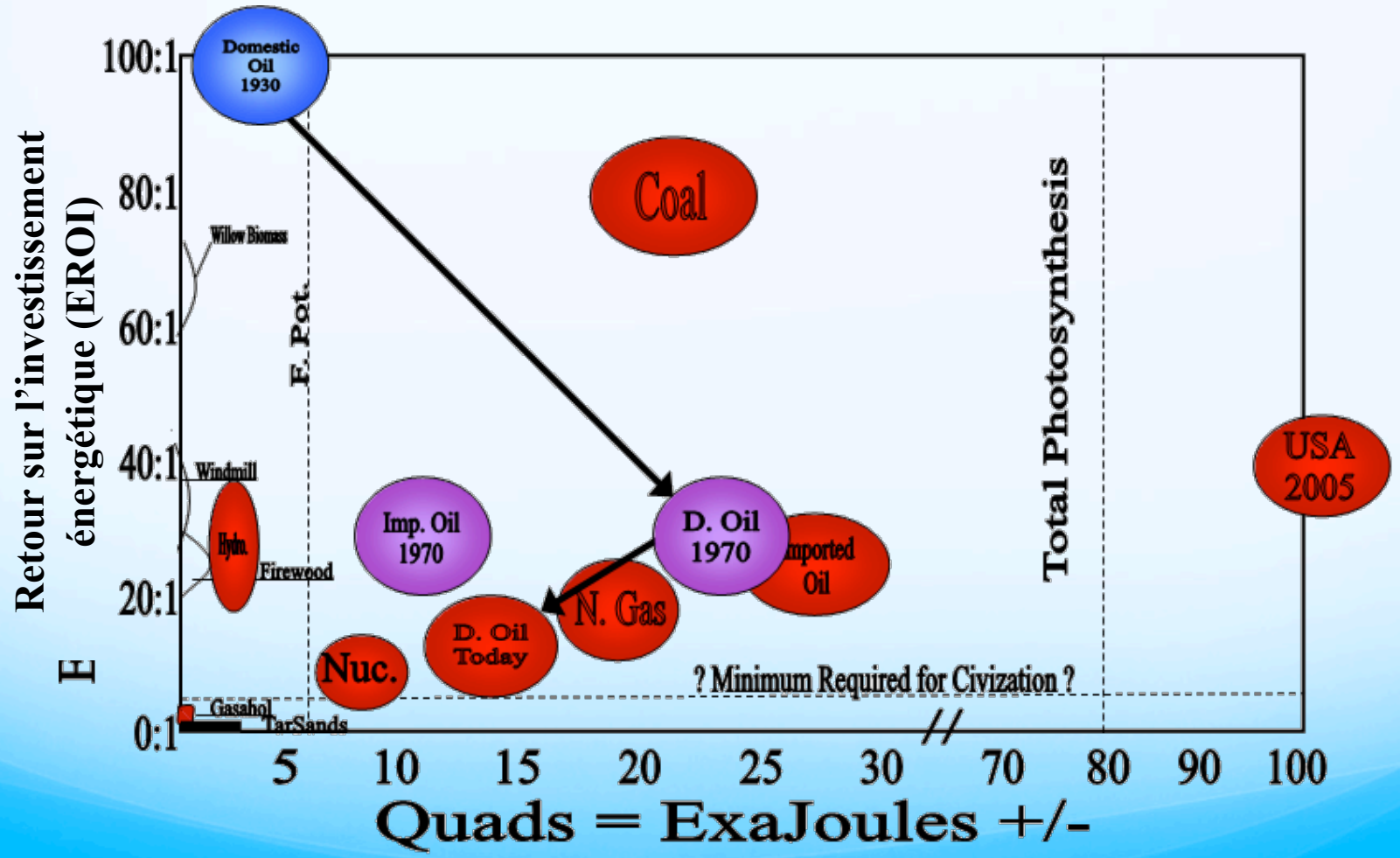
- Déjà des crises identifiées par Brundtland en 1987
- Les crises qui sévissent actuellement le résultat de vingt ans d'échec face à ses recommandations
- Le cadre de gestion (LDD) adopté *in extremis*
- Une gestion de crises plutôt que de politiques et de programmes probablement à l'ordre du jour, en permanence

Les risques (Homer-Dixon, 2006) : Cinq stress tectoniques

- Les cinq stress tectoniques de Homer-Dixon
  - **Stress démographiques associés aux écarts entre les taux de croissance des populations des pays riches et pauvres et à l'urbanisation massive dans les pays pauvres**
  - **Stress énergétique, surtout devant l'arrivée du pic du pétrole**
  - **Stress environnemental associé à la dégradation des écosystèmes terrestres, marins et d'eau douce**
  - **Stress climatiques associés aux changements de la composition de l'atmosphère**
  - **Stress économiques associés à la volatilité/ instabilité du système économique global et aux écarts entre riches et pauvres**

Thomas Homer-Dixon: *The Upside of Down: Catastrophe, Creativity and the Renewal of Civilisation*

L'ÉROI et les sources d'énergie

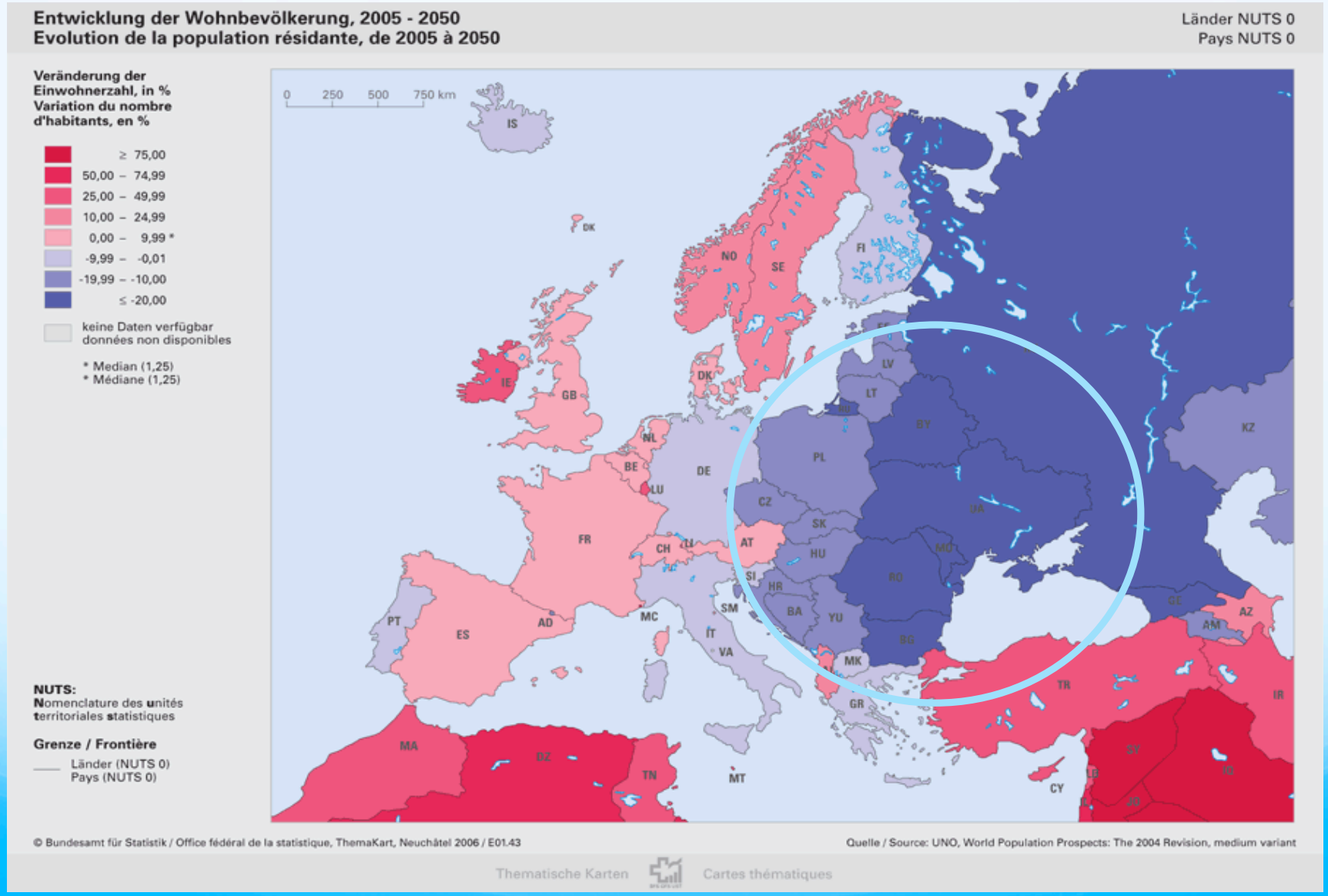


Les risques (Homer-Dixon, 2006) : Multiplicateurs des stress tectoniques

- Les multiplicateurs de Homer-Dixon
  - **La vitesse croissante et la connectivité globale** de nos activités, de nos technologies et de nos sociétés
  - **Le pouvoir croissant de petits groupes** dans leur capacité de détruire et les choses et les gens

Thomas Homer-Dixon: *The Upside of Down: Catastrophe, Creativity and the Renewal of Civilisation*

Les tendances (en Europe) 2005-2050



Les observations du commissaire au développement durable – décembre 2007

- **Le constat d'une situation de dépassement par rapport à la capacité de support de la planète entraîne un sentiment d'urgence et justifie le virage préconisé par la *Loi sur le développement durable*.**
- **Il importe de connaître le contexte, à l'échelle mondiale, du développement actuel pour déterminer les interventions appropriées quant au virage à opérer.**
- **Il importe de connaître le contexte historique du développement actuel pour déterminer les interventions appropriées quant au virage à opérer.**
- **Le développement durable se réfère à tout ce qui touche au développement, incluant les activités économiques.**
- **Le développement durable n'est pas un domaine réservé à des spécialistes ; il concerne toute personne qui, ayant constaté la situation de dépassement, cherche à corriger le tir.**

Les pratiques: observations du commissaire au développement durable

- **L'ensemble des activités de l'Administration vise à contribuer au développement de la société.**
- **Les principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* fournissent un cadre global pour les interventions ; un accent y est mis sur :**
  - **l'objectif du développement, soit le progrès social : les personnes ont droit à une vie saine et productive et les actions sont entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ;**
  - **la condition du développement, soit le respect de la capacité de support des écosystèmes.**
- **Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme et exige, en conséquence, une planification à long terme.**

Rapport du commissaire au développement durable, décembre 2007

Rapport du commissaire au développement durable – décembre 2007

- La planification du développement doit faire appel à des outils permettant d'intégrer l'ensemble des enjeux.
- Les caractéristiques du développement durable suggèrent de recourir à l'économie écologique pour guider les interventions.
- Une des premières mesures liées au recours à l'économie écologique consiste à rechercher des indicateurs synthétiques complémentaires au produit intérieur brut (PIB).
- Les travaux de vérification doivent être réalisés en se fondant sur les éléments suivants : les indicateurs synthétiques complémentaires au PIB, les principes de développement durable ainsi que les outils mis au point à cet égard.
- La vérification des processus du développement entrepris par l'Administration implique l'examen de certaines problématiques prioritaires, dont celles associées à la démographie et à l'énergie.

Rapport du commissaire au développement durable, décembre 2007