

# LE QUÉBEC À L'ÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Corinne Gendron

Depuis le début des années 1980, grâce au travail accompli par l'Union mondiale pour la conservation de la nature et la commission Brundtland, le principe du développement durable a connu une diffusion phénoménale et s'est lentement imposé comme un véritable paradigme de développement. Titulaire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable à École des sciences de la gestion de l'UQÀM, Corinne Gendron retrace les origines de ce concept, résume les débats qui l'entourent présentement et examine dans quelle mesure le Plan de développement durable du Québec, déposé en novembre 2004, permettra de rencontrer les objectifs du développement durable.

Since the beginning of the 1980s, thanks to the work of the World Conservation Union and the Brundtland Commission, the principle of sustainable development has had phenomenal reach, and is gradually becoming established as a real development paradigm. Corinne Gendron, holder of the Social Responsibility and Sustainable Development Chair at UQÀM's École des sciences de la gestion, presents an overview of the origins of the concept and the recent debates surrounding it, and examines to what extent Quebec's Sustainable Development Plan, introduced in November 2004, can help meet the objectives of sustainable development.



Une quinzaine d'années après le lancement du plan vert canadien par le gouvernement fédéral conservateur en 1990, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, Thomas Mulcair, vient de soumettre un plan de développement durable à la consultation publique. Ce plan a été salué avec beaucoup d'enthousiasme par les groupes environnementaux au moment où il a été rendu public en novembre 2004. La tournée de consultation du ministre fut néanmoins l'occasion pour certains groupes environnementaux et sociaux de questionner cette nouvelle politique à la lumière d'une compréhension approfondie du concept de développement durable et de ses principes.

On l'a souvent dit, le développement durable est un concept flou dont la mise en application est difficile. Il traduit un changement de cap revendiqué par des acteurs, puis par des institutions, qui ont souhaité rompre avec le modèle de développement industriel productiviste. C'est que ce modèle s'avère dépassé, non seulement en regard des enjeux environnementaux actuels, mais aussi en regard des inégalités sociales et économiques qui perdurent et s'approfondissent. Si bien que loin d'être un effet de mode, la diffusion du concept de développement durable traduit un véritable changement de perspective et de valeurs. D'une part, l'activité économique doit désormais s'inscrire au sein des limites de la biosphère.

D'autre part, le partage des richesses ne peut reposer que sur une dynamique de croissance. Enfin, le progrès ne s'incarne plus tant dans une industrialisation à outrance que dans une économie fortement dématérialisée, c'est-à-dire à très faible intensité écologique. C'est donc à une échelle de projet de société que se définit le développement durable.

Le caractère flou du concept de développement durable n'est pas étranger à son succès et à sa large diffusion. L'adhésion généralisée dont il est l'objet traduit la rupture qui s'opère actuellement au niveau de la conception du développement et du bien-être dans nos sociétés : l'idéal industriel est en train de basculer vers une autre conception du développement et du progrès qui inclut la préservation de l'environnement.

Au-delà des débats d'interprétation, deux définitions du développement durable sont reconnues comme étant les définitions de référence : celle proposée par l'Union mondiale pour la conservation de la nature (1980), pour laquelle « le développement durable est un développement qui tient compte de l'environnement, de l'économie et du social », et celle popularisée par le rapport Brundtland (1987) qui énonce que « le développement durable est un développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre

aux leurs ». On peut dire de ces définitions qu'elles ont été non seulement largement diffusées mais aussi institutionnalisées comme en font foi de nombreux textes officiels.

Ces définitions et les textes qui les commentent érigent généralement le développement durable en nouveau paradigme de développement. Or les discussions entourant le concept de développement durable réfèrent rarement à l'imposant corpus théorique du développement, comme si elles s'étaient tenues à sa marge. Situer l'émergence du développement durable dans les débats qui ont cours aujourd'hui au sujet du développement apporte sans contredit un éclairage indispensable à la compréhension de la signification et de la portée de ce concept.

Rappelons tout d'abord que, même si on l'emploie souvent, le terme développement au sens où on l'entend aujourd'hui est assez récent. Polysémique, sa signification a changé au cours de l'histoire. Mais il est intéressant de souligner à la suite de Rist que, à l'origine, le concept de développement est construit sur une métaphore naturaliste, qui envisage l'évolution des sociétés comme un cheminement inéluctable vers l'atteinte d'un potentiel déterminé.

L'invention du développement au sens social date de la période de reconstruction de l'après-guerre. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont acquis un poids politique qui leur permet de s'imposer face aux anciennes puissances coloniales. Ils mettent de l'avant un nouvel ordre mondial dans lequel la dichotomie colonisateur-colonisé cède le pas à un discours d'entraide en vue du développement de tous. Ainsi, la vision conflictuelle du monde est remplacée par une conception atomisée d'acteurs nationaux inspirée de la microéconomie, où chacun peut aspirer à un niveau de

développement optimal. Théorisée par Rostow, cette vision du développement comme processus culmine dans l'ère de la consommation de masse, stade ultime de développement des sociétés. Les sociétés sous-développées sont donc perçues comme étant « en retard » par rapport aux sociétés industrialisées qui, sur la lancée des trente glorieuses, sont érigées en modèle. Le sous-développement s'explique alors essentiellement par des blocages internes à l'avènement de la société de consommation de masse, dus notam-

Le développement durable est un concept flou dont la mise en application est difficile. Il traduit un changement de cap revendiqué par des acteurs, puis par des institutions, qui ont souhaité rompre avec le modèle de développement industriel productiviste. C'est que ce modèle s'avère dépassé, non seulement en regard des enjeux environnementaux actuels, mais aussi en regard des inégalités sociales et économiques qui perdurent et s'approfondissent. Si bien que loin d'être un effet de mode, la diffusion du concept de développement durable traduit un véritable changement de perspective et de valeurs.

ment à des structures sociales archaïques.

À la même époque et en réponse aux thèses de la modernisation s'est développé le courant des *dependentistas* porté par Raul Prebisch du CEPAL (Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes). En opposition quasi symétrique avec les thèses de la modernisation, les théories issues de ce courant réaffirment le caractère conflictuel des rapports Nord-Sud et avancent que le sous-développement s'explique d'abord et avant tout par les liens historiques et le colonialisme subis

par les pays du Tiers-Monde. Il est donc attribuable aux rapports de domination et aux échanges inégaux entre les pays.

Bref, alors que les thèses de la modernisation sociale envisagent les pays comme des entités individuelles à des stades différents de leur développement et expliquent le développement et le sous-développement par des facteurs internes, les théories de la dépendance insistent sur les interrelations existant entre les pays où un centre exploite les pays de la périphérie.

Au milieu des années 1970, une nouvelle génération de théories prend forme autour de l'idée d'un « système monde » proposée par Emmanuel Wallerstein. Selon ce courant, le développement et le sous-développement s'inscrivent tous deux dans la dynamique d'expansion et d'intensification du capitalisme à l'échelle mondiale. Le monde est soumis à un processus auquel sont assujettis tous les pays, et se subdivise en trois zones : centrale, semi-périphérique et périphérique, alors que les échanges entre ces pays sont inégaux.

Mais c'est l'avènement de la crise économique amorcée par le choc pétrolier des années 1970 et le processus de mondialisation qui s'en est suivi pendant les décennies 1980-1990 qui marqueront une rupture fondamentale dans la conception du développement. Alors que les économies du Nord sont déstabilisées et que la crise sonne le glas des trente glorieuses, le Tiers-monde éclate en trois blocs : les pays pétroliers, les nouveaux pays industrialisés et les pays moins avancés. Les années 1980 sont qualifiées de décennie perdue pour le développement, alors que les pays du Nord tentent de sauver les meubles et que les pays du Sud se voient imposer des politiques d'ajustement structurel drastiques.

Le processus de mondialisation économique et financière vient transformer l'ordre international et bous-

culer les modes de régulation. Au cœur de cette mondialisation s'affrontent deux visions antinomiques du développement et de ses modalités.

Héritière de la modernisation, la première prône un développement porté par l'intensification des échanges qui nie la thèse des échanges inégaux et repose sur des politiques de libre échange, de privatisation et de déréglementation. La seconde est portée par l'idée d'une autre mondialisation reposant sur des contre-pouvoirs issus d'une société civile de mieux en mieux organisée et à la source de partenariats Nord-Sud inédits. Cette seconde vision s'inscrit dans la mouvance d'une réinterprétation du développement désormais dissocié de la croissance économique, de l'industrialisation et de la consommation, mouvance à laquelle participent la littérature et les discours sur le développement durable, mais aussi celle sur le développement local, le développement communautaire, ou encore le post-développement. D'abord proposé par l'Occident dans le cadre d'une visée hégémonique, le concept de développement jadis industriel, planifié et centralisé est ainsi réinterprété par une myriade d'acteurs sociaux à la faveur de projets de société alternatifs s'inscrivant dans une autre mondialisation.

**Q**uelle signification l'émergence et la diffusion du concept de développement durable peuvent-elles prendre dans ce contexte de réinterprétation du développement ? S'il se posait indubitablement comme une alternative à la vision traditionnelle du développement à ses premières heures, il n'est plus possible aujourd'hui de faire l'économie d'une réflexion sur les définitions concurrentes qui sont proposées du développement durable.

Les débats entourant le développement durable s'articulent généralement autour de trois définitions que, par commodité, on peut qualifier de conservatrice, modérée et progressiste. La première définition, conservatrice, est courante dans les discours des gens d'affaires mais aussi de certains responsables gouvernementaux. On y assimile crois-

sance et développement en utilisant notamment les expressions « croissance durable », « rentabilité durable », etc. Cette représentation du développement durable s'appuie sur l'idée que « rentabilité et environnement vont de pair » et nie la contradiction possible entre l'intensification de l'activité économique et la préservation de la biosphère.

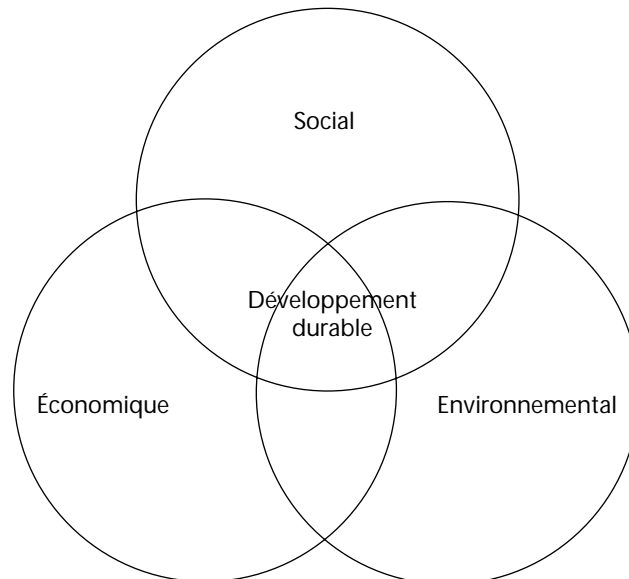
La deuxième définition puise sa source dans les travaux de plus en plus nombreux de l'économie environnementale et de l'économie écologique, pour lesquelles le développement durable nécessite un nouvel arrimage entre l'économie et l'écologie. Celui-ci pourrait se faire à travers l'internalisation des externalités pour les tenants de l'économie environnementale, ou la refondation des principes économiques en regard des logiques écosystémiques qui caractérisent les régulations naturelles pour l'économie écologique. Mais en prônant la croissance zéro, cette seconde proposition n'emporte pas une large adhésion si bien que la définition modérée du développement durable s'articule surtout autour du projet d'internalisation des coûts, sans toutefois élaborer sur les dimensions politiques et sociales des stratégies de mise en œuvre d'une telle internalisation.

La troisième définition, dite progressiste, inclut la dimension du social

comme élément incontournable du développement durable et se traduit par une conception tripolaire où le social acquiert une importance égale à l'environnement et à l'économie. Popularisée par l'Union mondiale pour la conservation de la nature et explicitée par plusieurs chercheurs, la conception tripolaire du développement durable s'est aujourd'hui institutionnalisée au point d'être reprise par la plupart des textes officiels et de servir de définition de référence, comme l'illustre bien le Plan de développement durable du Québec.

Toutefois, même si elle est souvent présentée comme la définition la plus progressiste, ou encore la plus conforme à l'esprit du développement durable, nous avons montré ailleurs que dépendamment des interactions qui sont postulées entre l'économique, le social et l'écologique, la définition tripolaire peut se ramener à la perspective conservatrice, modérée ou, au contraire, ouvrir la voie à une véritable prise en compte du social. Ainsi, le postulat d'une interaction fondée sur l'hypothèse dite de soutenabilité faible permet des substitutions entre le capital « humain » et le capital naturel, de telle sorte que la dégradation écologique peut être compensée dans ce modèle par une avancée économique. L'hypothèse de soutenabilité forte interdit cette substitution

GRAPHIQUE 1. DÉFINITION TRIPOLAIRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



et le modèle de développement durable qu'elle sous-tend repose sur le nécessaire maintien d'un capital écologique donné. Ces deux hypothèses de soutenabilité confondent néanmoins les pôles économique et social, alors qu'un pôle social indépendant suppose la reconnaissance d'une dissociation entre

problèmes environnementaux globaux tels que les changements climatiques ou la préservation de la biodiversité consacre l'interdépendance entre les pays, tout spécialement ceux du Nord et ceux du Sud.

Mais dans la mesure où on souhaite lui donner un véritable contenu et

assure la participation de tous aux processus de décision et permet l'expression d'une éthique du futur grâce à laquelle sont prises en compte les générations à venir.

**R**endu public en novembre dernier, le *Plan de développement durable* du Québec proposé par le ministre Mulcair comportait notamment une démarche de consultation, un avant-projet de loi sur le développement durable, de même qu'un plan gouvernemental 2004-2007 sur la diversité biologique comprenant une stratégie ainsi qu'un plan d'action.

Déposé en juin dernier suite à la consultation ministérielle, le projet de Loi sur le développement durable, une des pièces maîtresses du plan dont l'application relève du ministère de l'Environnement, vise à instaurer un cadre de gestion permettant à l'administration publique de concourir à un développement durable. Il contient des mesures visant l'intégration du développement durable dans les politiques, programmes et actions publiques, de même que la cohérence des actions gouvernementales grâce à l'adoption d'une stratégie globale de développement durable. À l'instar du gouvernement fédéral, il instaure un poste de commissaire au développement durable pour assister le vérificateur général. Le

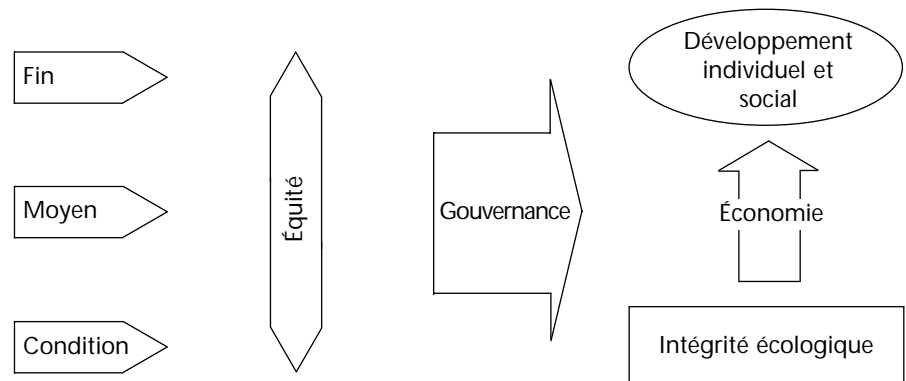
Le développement durable repose sur un agencement hiérarchisé de ses trois pôles environnemental, économique et social, à travers lequel le développement respecte l'intégrité de l'environnement en préservant les grandes régulations écologiques, contribue effectivement au mieux-être des personnes et des sociétés et instrumentalise l'économie à cette fin.

la croissance économique et le développement social. On comprend dès lors que le développement durable se pose en plus ou moins grande contradiction avec le développement industriel traditionnel selon la définition qu'on lui donne.

**I**l n'en reste pas moins que même dans ses définitions plus conservatrices, la diffusion du concept de développement durable traduit un renouvellement de la pensée sur le développement quant à quelques éléments clefs. D'une part, les ressources naturelles et la capacité de charge de la biosphère ne peuvent plus être ignorées et doivent être, d'une manière ou d'une autre, prises en compte dans la planification et les stratégies de développement. D'autre part, les irréversibilités introduisent le long ou le très long terme dans un processus décisionnel qui était jusqu'alors axé sur le présent. L'environnement ne peut plus être totalement instrumentalisé dans un schéma de ressources et acquiert le statut surdéterminant de support à la vie (*life support*). De plus, en rupture avec les postulats rostowiens, la reconnaissance, même uniquement sémantique, d'un pôle social indépendant du pôle économique illustre la dissociation aujourd'hui admise entre l'économie — et plus spécifiquement la croissance économique — et le développement. Enfin, l'émergence des

traduire la rupture qu'appellent les défis de la problématique environnementale, le développement durable repose sur un agencement hiérarchisé de ses trois pôles environnemental, économique et social, à travers lequel le développement respecte l'intégrité de l'environnement en préservant les grandes régulations écologiques (climat, biodiversité, eau, etc.), contribue effectivement au mieux-être des personnes et des sociétés et instrumentalise l'économie à cette fin. Bref, l'intégrité écologique est une condition, l'économie un moyen, et le développement social et individuel une fin du développement durable, alors que l'équité en est à la fois une condition, un moyen et une fin. La mise en œuvre du développement durable suppose par ailleurs un système de gouvernance qui

GRAPHIQUE 2. DÉFINITION TRIPOLAIRE HIÉRARCHISÉE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



projet de loi prévoit également la création d'un fonds vert destiné au financement d'activités ou de mesures de développement durable mises de l'avant par le ministère de l'Environnement, plus particulièrement dédiées à la dimension environnementale, ainsi qu'au financement des municipalités ou des groupes environnementaux. Enfin, il insère un nouveau droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité dans la section des droits économiques et sociaux de la Charte des droits et libertés de la personne.

Il faut saluer l'initiative du gouvernement et le leadership du ministre de l'Environnement qui posent, avec ce plan de développement durable, un premier jalon essentiel de la modernisa-

Il n'est pas certain qu'un plan de développement durable dédié à l'administration publique puisse être mis en œuvre par le ministère de l'Environnement, qui ne dispose ni des ressources ni de l'autorité nécessaires pour convaincre les autres ministères, d'une part, et n'a de juridiction que sur l'un des pôles du développement durable, l'environnement, d'autre part.

tion écologique du Québec et de son économie. Un engagement en faveur du développement durable requiert en premier lieu, et cela est reconnaissable dans la démarche proposée, une orientation claire de l'administration en faveur du développement durable et l'intégration de ses principes à tous les échelons et dans tous les domaines de gouvernement. À cet égard, le projet de loi est l'élément indispensable d'une nouvelle gouvernance susceptible de relever les défis de la problématique environnementale dans le contexte particulier d'une réorganisation des pôles de régulation inhérente au processus de mondialisation économique. La nomination d'un commissaire au développement durable, notamment, est une mesure essentielle qui permettra de mesurer les progrès et d'assurer l'imputabilité de l'administration. Toutefois, le Plan suscite quelques questions ainsi que des réserves que n'ont pas manqué de relever les analystes à l'occasion de la tournée de consultation du ministre Mulcair.

En premier lieu et de façon générale, bien que l'initiative du ministre soit très positive et qu'on peut penser « qu'il était temps », il ne faudrait pas réduire l'inévitable Plan de développement durable du Québec à sa composante gouvernementale. Le *Plan de développement durable pour le Québec* est un intitulé qui suscite la confusion, car ce qui est proposé par le gouvernement, outre la stratégie concernant la biodiversité, est d'abord et avant tout un plan de « verdissement » de l'administration publique. Or, à la lecture des mémoires déposés dans le cadre de la Commission ministérielle, on peut se demander si la population du Québec ne souhaitait pas déjà être conviée à un exercice de réflexion plus englobant sur le développement du Québec et les défis

d'un virage, notamment quant à la structure économique et industrielle, vers un développement durable. Une stratégie de développement durable requiert notamment de se pencher sur l'intensité écologique des activités économiques en vue de « découpler les pressions sur l'environnement de la croissance économique » comme nous y invite l'OCDE dans sa *Stratégie de l'environnement : Bilans en 2004*, ce qui suppose de repenser la structure industrielle du Québec et de réfléchir aux habitudes de consommation des Québécois.

En ce qui concerne le projet de loi plus spécifiquement, plusieurs de ses éléments mériteraient une réflexion plus approfondie, à commencer par la formulation, l'organisation et la hiérarchisation des principes de développement durable retenus. Le projet de loi comporte d'ailleurs une amélioration notable au chapitre de la définition du développement durable par rapport à l'avant-projet de loi où on avait opté pour la définition suivante : « processus continu d'amélioration des conditions

d'existence des populations actuelles qui ne compromet pas la capacité des générations futures de faire de même et qui intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement ». On peut comparer la définition du développement durable proposée par l'avant-projet de loi avec celle du rapport Brundtland, publié par la Commission des Nations unies sur l'Environnement et le Développement (1988) : « Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de besoins et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.

Sur la base d'un texte subséquent, le gouvernement avait choisi de remplacer la notion de « besoins » par celle de « conditions d'existence des populations actuelles », et il ne s'agissait plus tant de « répondre » à des besoins que d'« améliorer » des conditions d'existence. Le gouvernement semblait vouloir éviter le concept de « besoin » qui peut donner lieu à de multiples interprétations. Mais le concept de « conditions générales d'existence » était encore plus imprécis, sans compter qu'il nous éloignait de la précision contenue dans le rapport Brundtland concernant la priorité des « besoins essentiels des plus démunis ». Faisant écho à plusieurs critiques émises lors de la consultation, le projet de loi est revenu à la définition traditionnelle du développement durable héritée du rapport Brundtland.

Contrairement à l'avant-projet de loi, le projet de loi n'envisage plus explicitement le développement durable comme un processus qui intè-

gre *harmonieusement* les dimensions environnementale, sociale et économique du développement. En insistant sur cette visée harmonieuse, le gouvernement évacuait dans son avant-projet de loi les arbitrages inévitables entre les dimensions environnementale, sociale et économique que suppose la prise de décision, et évitait l'hypothèse d'une éventuelle hiérarchie entre les dimensions, ce qui ouvrait la voie à une substituabilité des capitaux humain, social et économique. Cette perspective « d'harmonie » tend à réduire le développement durable à un développement traditionnel et à le vider de son sens. Par contre, le projet de loi fait toujours peu de place à l'équité et à la gouvernance.

Les principes de développement durable mis de l'avant dans le plan et sur lesquels s'appuieront les stratégies de développement durable des ministères sont pour leur part exhaustifs, précis et assez bien formulés. Mais même s'ils s'inspirent des principes adoptés à Rio, ils s'en distinguent néanmoins en négligeant d'intégrer certains éléments qui nous paraissent essentiels à toute stratégie de développement durable, tels que l'équité sociale et l'intégration des femmes, des jeunes et des autochtones.

Enfin, même si on a fait grand cas du droit à un environnement sain que le ministre a proposé d'inclure dans la Charte des droits et libertés au moment de l'annonce du plan en novembre dernier, plusieurs spécialistes estiment que la portée de ce droit en termes de contribution à la protection de l'environnement serait assez limitée. L'inclusion d'un tel droit, compte tenu notamment de son intitulé actuel qui le limite « dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi », ne doit pas se faire à la légère en raison de ses répercussions potentielles sur l'ensemble du corpus législatif relatif à la protection de l'environnement.

**A**insi, bien que l'initiative du gouvernement doive être saluée, certains éléments du plan pourraient être bonifiés et même questionnés. Par



CP Photo

Le 13 juin dernier, le premier ministre Charest présentait son projet de loi sur le développement durable, en compagnie du ministre responsable, Thomas Mulcair. Ce projet constitue un nouveau pas dans la réalisation du plan de développement durable rendu public en novembre 2004 et fait suite aux consultations publiques effectuées du 17 février au 17 mai 2005.

ailleurs, il n'est pas certain qu'un plan de développement durable dédié à l'administration publique puisse être mis en œuvre au sein de l'administration par le ministère de l'Environnement, qui ne dispose ni des ressources ni de l'autorité nécessaires pour convaincre les autres ministères, d'une part, et n'a de juridiction que sur l'un des pôles du développement durable, l'environnement, d'autre part.

De plus, le fonds vert prévu dans le projet de loi ne viendra pas régler les problèmes de sous-financement chronique du ministère de l'Environnement, même s'il assurera une certaine autonomie dans le financement de diverses activités. La création du fonds vert ne dispense pas le gouvernement de procéder aux investissements massifs que nécessitera un véritable virage du Québec vers le développement durable, sans compter que

l'absence d'un budget associé au plan proposé enlève beaucoup de crédibilité à la démarche et à la volonté réelle du gouvernement d'entamer un tel virage. Les décisions précédentes du gouvernement dans de multiples dossiers tels que le transport de même que les coupures dont a encore fait l'objet le ministère du Développement durable, Environnement et Parcs tendent à questionner cette volonté et nourrissent l'hypothèse d'une opération visant davantage l'accroissement du capital politique que la protection effective de l'environnement.

*Corinne Gendron est titulaire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, École des sciences de la gestion, UQAM. Cet article a été écrit avec la collaboration de Jean-Pierre Révêret, Gisèle Belem, Véronique Bisailon et Patrick Laprise.*