

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE À L'HEURE DE LA DÉRÉGLEMENTATION : IMPASSE EN VUE

Pierre-Luc Gagnon

Dix ans après l'adoption d'un plan de développement durable par le gouvernement fédéral, l'Assemblée nationale du Québec a sanctionné sa propre loi devant permettre l'opérationnalisation de ce concept au sein des activités gouvernementales. L'auteur examine ce plan et l'appareillage administratif mis en place pour le mettre en œuvre, et le compare à celui d'Ottawa. Il constate que, même si le plan québécois semble plus prometteur en ce qu'il prévoit une démarche cohésive basée sur l'adoption rapide d'une stratégie gouvernementale, la création d'un fonds vert et le droit à un environnement sain, la démarche d'allégement réglementaire et administratif qui est en cours parallèlement risque d'anéantir le changement profond nécessaire à la réalisation d'un véritable développement durable dans la province.

Ten years after the federal government adopted a sustainable development plan, the Quebec National Assembly passed its own law sanctioning the implementation of the concept as integral part of the Quebec government's activities. Pierre-Luc Gagnon examines the Quebec plan and the administrative apparatus that has been set up to implement it, and compares it with Ottawa's plan. He notes that Quebec's plan seems more promising in that it lays out a cohesive approach based on the rapid adoption of a government strategy, the creation of a green fund, and the establishment of the right to a healthy environment. But he also cautions that the ongoing process of regulatory and administrative downsizing may well prevent the profound changes necessary to bring about real sustainable development.



L'Assemblée nationale du Québec a, en date du 19 avril 2006, sanctionné le projet de loi sur le développement durable. Selon le nouveau ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Claude Béchar, ceci représenterait « une étape extrêmement importante, charnière, [...] dans l'histoire du développement durable et de l'environnement au Québec ». Malgré cet enthousiasme, l'ensemble de la démarche du gouvernement du Québec nous invite à demeurer prudent sur l'impact à long terme de cette nouvelle législation.

Le projet de loi institutionnalise le concept de développement durable en obligeant des organismes et ministères prédéfinis à déposer des stratégies de développement durable afin de permettre au gouvernement du Québec d'atteindre ses objectifs en la matière, lesquels seront ultérieurement définis et évalués à l'aide d'indicateurs précis. La loi prévoit aussi la création d'un fonds vert et la création d'un

poste de commissaire au développement durable, lequel sera chargé de suivre les progrès de l'administration publique et du gouvernement dans l'établissement d'une nouvelle approche du développement au Québec. Ces outils devront donc permettre au gouvernement d'agir de manière à mieux refléter les préoccupations sociales et environnementales de la population. La tâche est énorme.

L'expérience du gouvernement fédéral peut être instructive à cet égard. Il y a de cela un peu plus de dix ans, Ottawa adoptait son propre plan de développement durable. Celui-ci reposait sur une logique de stratégies ministérielles devant être analysées par un commissaire au développement durable à laquelle s'ajoutait un processus de pétitions en matière d'environnement. Il ne prévoyait pas la création d'un fonds vert ou d'un droit à un environnement sain comme le fait le plan québécois, mais il s'agit là de

mesures complémentaires qui, de toute manière, ne changeront pas directement les processus gouvernementaux de prise de décision. Ce sont ces processus qui devraient être la cible première de tout projet de loi sérieux en ce domaine.

Ce plan n'a pas eu les effets escomptés. La commissaire à l'environnement et au développement durable, Johanne Gélinas, constatait ainsi, dans son rapport présenté au Parlement en 2005, que : « Le gouvernement fédéral souffre d'une incapacité chronique à mener ses propres initiatives à terme. Il prend le départ, mais traverse rarement, sinon jamais, la ligne d'arrivée. »

Selon la commissaire, deux problèmes seraient à la source de cet échec. Premièrement, Ottawa n'a pas de stratégie gouvernementale pouvant guider avec cohésion et efficacité les efforts de tous ses ministères. Deuxièmement, il n'a pas dégagé les ressources suffisantes et mis en place les structures organisationnelles nécessaires. Ainsi, le suivi des sous-ministres quant aux projets de développement durable n'est pas adéquat et le Cabinet n'affiche pas la volonté nécessaire pour que ce suivi s'effectue correctement. D'ailleurs, en 2004, l'ancien ministre d'Environnement Canada, Stéphane Dion, déclarait, devant le comité sénatorial permanent responsable de l'Énergie, de l'Environnement et des Ressources naturelles : « Je m'occupe d'affaires environnementales depuis huit ans et je ne me souviens pas d'une seule situation où l'environnement a fait partie des discussions, si ce n'était lors d'une réunion des ministres de l'Environnement. » Dans ce contexte, on ne sera pas surpris des conclusions d'une étude menée en 2005 par l'École de gestion des ressources et de l'environnement de l'Université Simon Fraser selon lesquelles le gouvernement fédéral serait, en matière de durabilité, vingt-huitième sur trente pays membres de l'OCDE et terminerait

dernier ou avant-dernier dans presque chaque catégorie d'évaluation.

Le plan québécois se distingue du plan fédéral sur un point important. Il prévoit que la « première version de la stratégie de développement durable est adoptée par le gouvernement dans l'année suivant celle de la sanction de la présente loi ». La pertinence de la stratégie dépendra bien évidemment des objectifs qu'elle contiendra. Toutefois, le gouvernement restreint considérablement l'étendue de sa loi lorsqu'il spécifie que « la mise en place d'un nouveau cadre législatif [sur le développement durable] ne devrait pas nécessiter l'injection de ressources financières supplémentaires

Depuis le début des années 1990, le ministère de l'Environnement a vu sans cesse ses moyens décliner, à un point tel que le budget actuel du ministère représente à peine environ 0,3 p. 100 du budget total de l'État québécois. Plus précisément, le budget du ministère de l'Environnement aurait été réduit de 65 p. 100 entre 1994 et 1998.

substantielles dans les ministères et organismes ». Le gouvernement prévoit plutôt réaliser les objectifs de sa stratégie « en réorientant certains de ses budgets actuels, en modifiant ses façons de faire et en devenant plus performant dans la gouvernance de l'État ». On peut identifier ici deux problèmes en ce qui concerne cette approche. D'abord la question des ressources et ensuite la structure organisationnelle soutenant le plan de développement durable.

Le texte de loi prévoit en effet, à l'article 36, que la charge d'appliquer la loi sur le développement durable revient au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Or, il est hautement questionnable d'assumer que ce ministère aura les moyens et les ressources néces-

saires pour accomplir avec succès toutes les tâches que lui prescrit l'article 13 de la loi. En effet, depuis le début des années 1990, le ministère de l'Environnement a vu sans cesse ses moyens décliner, à un point tel que le budget actuel du ministère représente à peine environ 0,3 p. 100 du budget total de l'État québécois. Plus précisément, d'après des données présentées par Glen Toner dans *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies* (2000), le budget du ministère de l'Environnement aurait été réduit de 65 p. 100 entre 1994 et 1998. Ces coupures seraient parmi les plus drastiques à travers toute la fédération canadienne au cours de cette période. À ce

sujet, on peut également noter que, en 2002, les participants au Colloque sur l'innovation et le développement durable organisé par le Conseil de la science et de la technologie concluaient que les « budgets et le personnel affectés à la gestion et à la coordination de la politique de développement durable sont insuffisants ». Étant donné que le gouvernement n'avait même pas, alors, de véritable politique de développement durable et que ces ressources étaient déjà jugées insuffisantes, on peut se questionner sur le sérieux du gouvernement dans sa volonté de voir cette nouvelle loi solidement mise en œuvre maintenant que les responsabilités qui lui incombent en ce domaine sont plus claires et, surtout, imputables.

Du reste, les sommes émanant du Fonds vert ne peuvent sérieusement être brandies pour suppléer au manque à gagner puisque ce ne sont pas des montants stables et prévisibles. Par ailleurs, selon Jean Piette, représentant du Barreau du Québec aux Consultations particulières sur le projet de loi sur le développement durable, l'aspect très large de la formulation des mandats du Fonds vert pourrait permettre au ministre du MDDEP d'affecter les sommes du fonds à « n'importe quelle activité faisant partie



COMMENT L'INDUSTRIE PEUT-ELLE

VOIR AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES?

- En achetant des climatiseurs
- En faisant comme si le problème n'existait pas
- En espérant que quelqu'un d'autre s'en occupe
- En investissant plus de 8 milliards de dollars en améliorations environnementales

Depuis 10 ans, l'industrie canadienne des produits forestiers a investi plus de 8 milliards de dollars pour mettre ses installations à niveau et adopter des procédés innovateurs dans un effort constant pour améliorer sa performance environnementale et limiter ses impacts sur les changements climatiques. C'est ainsi que l'industrie a réduit sa dépendance envers les combustibles fossiles; le secteur des pâtes et papiers comble en effet lui-même près de 60 % de ses besoins en énergie à partir de sources renouvelables. Du point de vue de l'environnement, ces efforts ont eu des résultats concrets : une amélioration de 46 % de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre, une réduction de 30 % des déchets à enfouir et une baisse de 30 % des émissions de GES. Ces améliorations occasionnent également des avantages économiques certains, la production ayant augmenté de 28 %.

L'industrie peut cependant aller beaucoup plus loin. En fait, avec des mesures incitatives adéquates, comme l'amortissement accéléré, plusieurs nouvelles technologies pourraient lui permettre de devenir une source nette d'énergie verte dans l'avenir tout en améliorant encore plus sa productivité et sa compétitivité au chapitre des coûts.



Association des produits
forestiers du Canada
fpac.ca

Pour en savoir plus, visitez le fpac.ca

du mandat du ministère », ce qui risque d'avoir pour effet de diminuer les crédits annuels du ministère en proportion. Une éventualité qui peut être envisagée puisque, questionné à ce sujet lors de l'étude des crédits en 2005, le ministre Thomas Mulcair avait sem-

La compétitivité économique étant ce qu'elle est, seule la réglementation peut permettre de provoquer des changements importants en contraignant le plus grand nombre possible d'acteurs à se plier à un objectif commun. Mais voilà, le gouvernement du Québec est depuis dix ans impliqué dans un processus d'allégement réglementaire et administratif qui cherche à limiter le recours à ce type d'intervention étatique.

blé y être favorable en affirmant : « C'est une évidence que si je veux financer des organismes de bassin versant à travers le Fonds vert, je n'ai pas besoin de prévoir le même poste budgétaire à l'intérieur du ministère. »

Quant à la structure organisationnelle soutenant le plan de développement durable du Québec, il est possible de la comparer sous plusieurs aspects à celle du plan du gouvernement fédéral. En revanche, le plan québécois est politiquement plus astucieux. Comme au niveau fédéral, la tâche du développement durable incombe au ministère de l'Environnement. Cependant, le gouvernement du Québec a eu, en 2005, l'idée de changer le nom de ce ministère pour celui de ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Malgré ce nouveau dossier ajouté aux responsabilités du ministère, on a de nouveau réduit son budget quelques semaines plus tard. Il est vrai que le développement durable faisait déjà partie des mandats du ministère de l'Environnement préalablement au remaniement ministériel de 2005, mais le caractère de ces responsabilités était moins contraignant. Par conséquent, si la loi sur le développement durable doit changer quoi que ce soit au mandat du ministère de l'Environnement en ce domaine, les ressources nécessaires auraient dû suivre.

Du côté des comités dédiés au développement durable, les deux gouvernements sont comparables. Afin de répondre à ses propres obligations en matière de développement durable, le gouvernement du Canada a créé le Comité de coordination de l'environ-

nement et du développement durable. Ce dernier était formé de sous-ministres et devait préparer un plan pour s'assurer que le gouvernement du Canada respecte les engagements pris lors du Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en 2002. Mais, dans son rapport de 2005, la commissaire à l'environnement et au développement durable notait que « le Comité n'a pas livré le plan attendu » et que les « sous-ministres n'ont pas donné suite à un bon nombre des attentes du greffier du Conseil privé ». Ce comité a cessé ses activités en 2004 mais, depuis, Ottawa a créé un autre comité de sous-ministres.

À Québec, le Comité interministériel du développement durable (CIDD) a été créé en 1991 afin de « favoriser la concertation et la cohésion au sein du gouvernement du Québec en matière de développement durable ». Tout comme au niveau fédéral, ce comité est censé être un lieu où se rencontrent les hauts fonctionnaires. Cependant, l'évaluation de la performance de ce comité par la vérificatrice générale n'a pas été que positive. Si la vérificatrice affirme que le CIDD a joué « un rôle important dans la promotion du développement durable au sein du gouvernement », elle affirme aussi que son efficacité est réduite par l'absence de fonctionnaires en poste d'autorité aux rencontres et la faible fréquence de ces rencontres.

Outre les comités parlementaires, on retrouve aussi aux deux paliers de gouvernement des instances au bureau du premier ministre devant aborder le thème du développement durable. Au bureau du Conseil privé à Ottawa, Stephen Harper a créé au Cabinet le Comité des Affaires économiques, présidé par James Flaherty. Parmi les enjeux qui y sont rattachés, on retrouve le développement durable.

À Québec, le gouvernement a créé le Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable. Tout comme au niveau fédéral, le mandat du comité est assez large et englobe plusieurs enjeux économiques, parmi lesquels se trouve la protection de l'environnement.

Il est hautement significatif de constater que le gouvernement a décidé d'attacher à ce comité l'ancien Secrétariat à la déréglementation, créé par le gouvernement de Lucien Bouchard, et de lui donner le titre de Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable. Compte tenu de tout le soutien que le ministère du Conseil exécutif (MCE) a décidé d'octroyer au dossier de « l'allégement réglementaire et administratif », on peut se demander si ce dossier ne constituerait pas l'activité la plus importante de ce comité au dépend du développement durable.

Il est donc peu surprenant de constater que le sens du concept de développement durable circulant au MCE diffère passablement de celui que proposait le Rapport Brundtland. Alors que ce dernier nous présentait le développement durable comme un « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs », le MCE a adopté une variante à saveur plus économique. Selon ce dernier, sa démarche « d'allégement réglementaire et administratif » créera pour les Québécois « un environnement propice à la création d'emplois

et de la richesse en même temps que l'assurance d'un développement économique durable au profit des générations futures ». À cet égard, le Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable se range parmi les instances de déréglementation des autres provinces canadiennes répertoriées par l'initiative de la Réglementation intelligente du Canada du gouvernement fédéral.

Dans la mesure où le concept de développement durable, tel que présenté par le rapport Brundtland, avait pour but de fournir un guide de survie pour le XXI^e siècle, il faudra probablement s'attendre à être déçu des résultats concrets découlant des plans fédéral et provincial. Certes, si le but du plan fédéral, et par ricochet celui du Québec, n'était que de rhabiller sous une forme plus socialement acceptable le type d'exploitation de notre environnement que les gouvernements soutiennent depuis leur création, ils ont peut-être réussi. Le plan du Québec diffère toutefois en ceci du plan fédéral qu'il mentionne explicitement la rédaction d'une stratégie gouvernementale. Là où tout se jouera sera de voir quels seront les objectifs qui en résulteront. Et encore, si la stratégie est trop ambitieuse, il n'est pas dit que les objectifs seront atteints.

Les initiatives volontaires dans le domaine de l'environnement prônées par Québec et Ottawa depuis plusieurs années, comme dans le cas de Kyoto, « ont amplement fait la preuve de leur inefficacité », comme le notaient une trentaine d'économistes de toutes les grandes universités canadiennes, signataires d'une lettre ouverte envoyée au premier ministre Harper en juin 2006. La compétitivité économique étant ce qu'elle est, seule la réglementation peut permettre de provoquer des changements importants en contraignant le plus grand nombre possible d'acteurs à se plier à un objectif commun. Mais voilà, le gouvernement du Québec est

depuis dix ans impliqué dans un processus d'allégement réglementaire et administratif qui cherche à limiter le recours à ce type d'intervention étatique.

Lorsque le ministère du Conseil exécutif indique dans ses Règles sur l'allégement des normes de nature législative ou réglementaire que les nou-

Les multiples décrets précisant la création et la composition des différents groupes conseil à l'origine des recommandations sur l'allégement réglementaire démontrent aussi que le gouvernement du Québec, malgré son plan de développement durable, renforce la domination des secteurs économiques et financiers sur le cours des politiques publiques.

velles exigences gouvernementales devront « demeurer compétitives, principalement au regard du contexte nord-américain et ne devraient pas être plus élevées que celles des principaux partenaires commerciaux du Québec, notamment l'Ontario et les États américains limitrophes », il semble s'imposer lui-même des limites. Et l'adoption du décret 751-2004 habilitant ces normes semble démontrer qu'un tel cadenas sur le processus législatif, réglementaire et administratif du gouvernement de Québec peut se faire par simple décret.

Les multiples décrets précisant la création et la composition des différents groupes conseil à l'origine des recommandations sur l'allégement réglementaire démontrent aussi que le gouvernement du Québec, malgré son plan de développement durable, renforce la domination des secteurs économiques et financiers sur le cours des politiques publiques. Les acteurs des cercles environnemental et social n'ont, eux, au mieux, qu'un droit de contestation.

À titre d'exemple d'un tel déséquilibre, on peut mentionner la volonté de Québec d'adopter une « réglementation qui rendra obligatoire l'activation des limiteurs de vitesse sur tous les camions ainsi que le réglage de la vitesse maximale de ces vitesses à 105 km/h ». Partie intégrante du Plan

d'action du Québec sur les changements climatiques, intitulé *Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir*, cette réglementation permettrait de réaliser des économies de carburant de l'ordre de 10 500 litres par camion par année et contribuerait à diminuer la pollution atmosphérique.

Cette proposition fut si bien reçue que le gouvernement Harper pense désormais à s'inspirer du plan québécois sur les changements climatiques pour rédiger son propre *Plan vert* et à y inclure une mesure semblable. Il est toutefois intéressant de remarquer que cette initiative ne vient pas du gouvernement du Québec, mais plutôt de l'industrie elle-même. En effet, y voyant une façon de faire des économies, en plus de pouvoir contrôler les transporteurs indépendants plus téméraires, l'Association du camionnage du Québec (ACQ) réclama du gouvernement, au début de 2006, « l'adoption d'une loi qui rende obligatoire l'activation des limiteurs de vitesse sur tous les camions et le réglage de la vitesse maximale de ceux-ci à 105 km/h ».

Personne ne peut nier les aspects environnementaux positifs d'une telle mesure. Il demeure en revanche hypothétique de supposer qu'un tel type de projet de règlement eût pu avoir le même accueil auprès du gouvernement s'il avait été proposé, disons, par un intervenant du milieu social ou environnemental. Ceci illustre bien que l'intégration des trois piliers fondamentaux du développement durable demeure encore un objectif à réaliser.

Pierre-Luc Gagnon est étudiant à la maîtrise en science politique à l'Université de Montréal.