

# ***La Loi sur le développement durable et les enjeux du développement***

**Harvey Mead\***

Liste des abréviations . . . . .	135
Résumé. . . . .	137
Introduction : les origines internationales et l'histoire du concept . . . . .	139
1) Le développement à l'échelle mondiale 1949-2007 . . .	139
2) Problèmes persistants . . . . .	142
1. La <i>Loi sur le développement durable</i> : cadre pour le travail du Commissaire au développement durable. . . . .	145
1.1 Une « définition opérationnelle » de « développement durable » . . . . .	146
1.2 Un virage important à effectuer . . . . .	149
1.3 Une application globale . . . . .	150
1.4 Une vision à long terme. . . . .	152
2. Le commissaire québécois au développement durable . . .	155

---

\* Commissaire au développement durable de 2006 à 2008.

2.1	Contexte fourni par des changements à la <i>Loi sur le vérificateur général</i> . . . . .	155
2.2	Le rôle et le mandat du commissaire au développement durable . . . . .	158
3.	Les enjeux économiques du développement [durable] . . . . .	161
3.1	Quelques principes de développement durable qui sont économiques et qui concernent les juristes de l'État . . . . .	161
3.1.1	Principe d) : « Efficacité économique » . . . . .	162
3.1.2	Principe i) : « Prévention » . . . . .	163
3.1.3	Principe j) : « Précaution » . . . . .	164
3.1.4	Principe o) : « Pollueur payeur » . . . . .	165
3.1.5	Principe n) : « Production responsable » . . . . .	166
3.1.6	Principe n) : « Consommation responsable » et principe o) : « Pollueur payeur » (bis). . . . .	168
3.1.7	Principe p) : « Internalisation des coûts » . . . . .	171
3.2	La « consommation durable » : finalement, une illusion face aux défis réels . . . . .	172
4.	Incidences de l'interprétation par le Commissaire au développement durable de la <i>Loi sur le développement durable</i> sur le travail des juristes de l'État . . . . .	174
4.1	La loi ne nécessite pas de réforme administrative, mais une application des mesures déjà existantes ou à venir . . . . .	174
4.2	Pouvoir discrétionnaire, pouvoir lié . . . . .	178
4.3	Révision du fonctionnement du conseil des ministres . . . . .	182

4.4 Révision des comités gouvernementaux pour intégrer le développement durable . . . . .	183
4.5 Concertation des ministères et rôle du ministère des Finances . . . . .	185
4.6 Enjeux législatifs . . . . .	187
Conclusion . . . . .	188
Annexe 1- Les principes du développement durable de la <i>Loi sur le développement durable</i> (art. 6) . . . . .	191
Annexe 2- Graphique « La planète obèse » . . . . .	194



## LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACV	Analyse du cycle de vie
CDD	Commissaire au développement durable
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat
IPV	Indice de progrès véritable
LAF	<i>Loi sur l'administration financière</i>
LAP	<i>Loi sur l'administration publique</i>
LDD	<i>Loi sur le développement durable</i>
LVG	<i>Loi sur le vérificateur général</i>
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	Produit intérieur brut
PNUE	Programme des Nations Unies sur l'environnement
SGDD	Stratégie gouvernementale de développement durable
VGQ	Vérificateur général du Québec



## RÉSUMÉ

Il importe de présenter en introduction à cet essai un survol de la façon dont le terme « développement » a été utilisé et enrichi au fil des ans, avant de regarder la situation actuelle en la matière. Par la suite, une première section portera sur certains aspects de la *Loi sur le développement durable* (LDD) d'avril 2006 qui sont fondamentaux pour une compréhension du rôle du commissaire au développement durable (CDD). Elle ne prétend pas présenter une analyse juridique, laissant cela à d'autres intervenants. Une deuxième section portera sur le rôle du CDD, en insistant sur la façon dont il implique un positionnement face au développement. Finalement, une troisième section esquisse quelques éléments du travail du premier commissaire qui mettaient un accent sur les enjeux économiques du développement et les façons dont une interprétation plutôt directe de la LDD les interpelle. Encore une fois, il ne s'agit pas d'une analyse économique, mais plutôt d'une présentation de certains travaux touchant le « développement économique » et pouvant être essentiels pour une mise en œuvre de la LDD, selon le jugement du premier CDD. Ces trois sections mettent la table pour une dernière portant sur certains aspects du travail des juristes face à la nouvelle législation québécoise.

Le présent document constitue un complément au rapport de décembre 2007 du premier commissaire au développement durable. D'importantes parties en avaient été écrites avant la décision du vérificateur général du Québec de ne pas renouveler le mandat du premier commissaire et de ne pas donner suite à plusieurs engagements de celui-ci. Le document représente donc le point de vue d'un ex-commissaire, fournissant certaines informations que l'on peut croire toujours pertinentes pour l'ensemble des intervenants dans la mise en œuvre du développement au Québec, incluant le prochain occupant du poste de CDD. Il propose, par contre, des interprétations qui ne doivent pas être considérées comme celles du vérificateur général du Québec (VGQ). Ce qui aurait pu être des « attentes » du CDD envers les juristes de l'État devient, dans ce contexte, des recommandations aux juristes d'un individu de la société civile concernant leur rôle dans la mise en œuvre d'un développement plus durable au Québec.

Le texte déborde largement une simple présentation formelle du rôle du commissaire. Il cherche à fournir aux juristes et aux autres intervenants un outil qui pourra leur être utile dans l'exercice de leurs fonctions face à la LDD, et plus généralement face aux efforts de poursuivre le développement de la société. Son contenu ne se limite d'aucune façon à des éléments strictement juridiques.

## **Introduction : les origines internationales et l'histoire du concept<sup>1</sup>**

### **1) *Le développement à l'échelle mondiale 1949-2007***

Une lecture avisée de la *Loi sur le développement durable* pré-suppose une certaine connaissance d'un contexte historique et mondial pour cette intervention de l'État québécois. Il s'insère dans plus d'un demi-siècle d'efforts visant à établir un niveau de bien-être minimal à l'ensemble de la population humaine. Le travail de la Commission Brundtland entre 1984 et 1987 a constitué un point marquant dans le processus, constatant une situation de crises à travers le monde. L'adoption de la LDD en 2006 coïncidait plus ou moins avec une nouvelle reconnaissance d'un échec dans ces efforts, entre autres par le rapport *GEO-4* du Programme des Nations Unies sur l'environnement (PNUE) qui constatait que les crises identifiées par Brundtland 20 ans auparavant étaient toujours présentes, mais en pire.

Toute intervention en matière de développement exige donc aujourd'hui une prise en compte des efforts déployés depuis la Deuxième Guerre mondiale, à travers le monde, pour atteindre le bien-être des populations humaines. Après plus d'un demi-siècle de développement, de nombreuses populations n'ont toujours pas les services minimaux permettant aux êtres humains de réaliser leur potentiel. Selon l'indice de développement humain de la Banque mondiale<sup>2</sup>, 114 des 175 pays classés seraient à l'heure actuelle dans un état de pauvreté inacceptable. Par ailleurs, pendant ce même

---

1. Cette Introduction est inspirée en très grande partie de sections du premier chapitre du rapport du commissaire au développement durable de décembre 2007 (tome II du rapport du vérificateur général 2007-2008).

2. L'Indice du développement humain (IDH) mis en place en 1990 par la Banque mondiale situe l'ensemble des pays de la planète en fonction de trois indicateurs : le PIB *per capita* ; l'espérance de vie de la population ; l'alphabétisation de la population. En 2007, selon cet indice et d'autres informations de la Banque mondiale, environ 150 pays sur les quelque 190 pays du monde sont toujours dans un état de pauvreté inacceptable, après tous les efforts dont il sera question dans cette section... En 2000, 70 pays avaient un PIB inférieur à celui qu'ils avaient en 1980. En 2006, le Rapport note que les écarts entre riches et pauvres continuent « de manière croissante ».

demi-siècle, les atteintes aux écosystèmes de la planète sont devenues de plus en plus manifestes.

Pour plusieurs, l'ère moderne du développement remonte au discours sur l'état de la Nation, prononcé le 20 janvier 1949 par Harry S. Truman, alors président des États-Unis d'Amérique. Ce dernier y a établi une distinction entre les pays « développés », qui sortaient néanmoins d'une guerre des plus atroces, et les pays « sous-développés », qui n'étaient pas encore rendus au même niveau de vie<sup>3</sup>.

Vingt-cinq ans plus tard, soit en septembre 1973, à Nairobi, le président de la Banque mondiale, Robert McNamara, exhortait les pays développés à se préoccuper « davantage des besoins humains plus essentiels, c'est-à-dire à améliorer la nutrition, le logement, la santé, l'éducation et l'emploi des populations » des pays en développement, où un pourcentage important d'individus vivaient encore dans la « pauvreté absolue »<sup>4</sup>.

Au début des années 1980, les commissions Brandt et Palme ont ciblé les problèmes sociaux en cause, déjà mis en lumière lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm en 1972, mais toujours irrésolus : « le droit des gens à une saine alimentation, à des logements salubres, à de l'eau potable, à la possibilité pour les parents de choisir le nombre de leurs enfants [...] »<sup>5</sup>.

Ce sont les travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Gro Harlem Brundtland et

---

3. Le terme « sous-développement » est toujours en usage pour décrire ces pays, tout comme les termes « en voie de développement » et « en développement ». Avec l'introduction de cette expression, Truman a donné au terme « développement » un sens particulier, décrivant le type de société sortie gagnante de la Deuxième Guerre mondiale et dotée d'un système économique capitaliste et associée à la démocratie (voir le texte de Truman). Ce sens est encore présent aujourd'hui et comporte un préjugé favorable et l'identification d'un objectif. René Dumont a rendu courant l'expression « mal développement » pour décrire le processus. « Tiers monde » est une expression alternative datant de la période où il y avait l'Ouest, l'Est et l'ensemble de pays « non alignés » et encore aujourd'hui « Nord » et « Sud » sont utilisés couramment dans des sens similaires.

4. Discours prononcé devant le Conseil des gouverneurs de la Banque mondiale, Nairobi, le 24 septembre 1973.

5. Gro Harlem Brundtland (voir paragraphe suivant) fait référence au fait qu'elle a participé aux travaux préparatoires de la Commission Brandt sur les questions Nord-Sud, qui a abouti au Programme pour la survie, et de la Commission Palme sur les problèmes de sécurité et de désarmement, qui a abouti au programme Sécurité pour tous. Voir *Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Éditions du Fleuve et Publications du Québec (mai 1988), Introduction, p. xx-xxi.

donc couramment appelée la commission Brundtland, qui ont donné son envol à la grande thématique du « développement durable » ; on voulait offrir des réponses à cet ensemble de problèmes, en y ajoutant ceux touchant l'environnement. Depuis le dépôt du rapport de cette commission, *Notre avenir à tous*, à l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1987, le monde entier est saisi de l'urgence de la situation.

Le mandat de la commission Brundtland était d'intégrer les préoccupations environnementales dans les processus de développement, en tenant compte explicitement des défis sociaux<sup>6</sup>. Il importe de souligner l'insistance de la commission, dans son rapport, sur le fait que ces défis concernaient tous les pays, dont plusieurs n'avaient pas intégré les enjeux environnementaux et sociaux dans les activités de nature économique, sur lesquelles ils mettaient toujours l'accent. La commission a conclu à l'existence de « crises » sociales et environnementales, « qui s'imbriquent »<sup>7</sup>.

Dans la foulée de ce rapport, cinq années plus tard, le Sommet de la Terre tenu à Rio de Janeiro a donné lieu à un plan d'action appelé *Agenda 21*<sup>8</sup>. Ce plan vise les défis en matière de développement soulevés au fil du temps. En 2000, l'Organisation des Nations Unies (ONU) se trouvait néanmoins forcée à réitérer les objectifs énoncés par Brundtland presque vingt ans plus tôt, voire ceux formulés par Truman un demi-siècle auparavant<sup>9</sup>. On faisait encore le constat d'une pauvreté et d'une misère humaines de même que de problèmes environnementaux qui ne disparaissaient pas, en dépit d'une croissance soutenue de l'économie mondiale<sup>10</sup>.

6. *Ibid.*, p. xxii.

7. M<sup>me</sup> Brundtland identifie le « développement » dont il est question dans son mandat en mettant le terme entre guillemets en disant : « Grâce à notre « développement », nous avons accumulé des armes capables de modifier le chemin tracé de l'évolution et de transmettre à nos descendants une planète que nos ancêtres ne reconnaîtraient plus. ». Elle continue en disant : « Des gens ont diminué la portée du mot « développement » en le confiant à ce que « les nations pauvres devraient faire pour devenir plus riches », de telle sorte que bien des personnes dans les hautes sphères internationales l'ont automatiquement écarté pour le reléguer dans les mains des spécialistes impliqués dans ce qu'on appelle « l'aide au développement ». Mais attention, l'environnement est le lieu où chacun de nous vit et le développement est ce que nous essayons de faire pour améliorer notre sort à l'intérieur de ce même lieu. Les deux sont inséparables. » *Ibid.*

8. <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action0.htm>>.

9. Il s'agit des Objectifs du millénaire pour le développement, voir <<http://www.un.org/french/millenniumgoals/>>.

10. Brundtland voyait cette croissance comme clé pour l'atteinte des objectifs visés par les recommandations de sa Commission : « Aujourd'hui, ce dont nous avons besoin, c'est une nouvelle ère de croissance économique, une croissance vigoureuse et, en même temps, socialement et environnementalement durable » (p. xxiii). Il s'agit d'un des fondements de la critique de ses travaux à l'époque.

## 2) *Problèmes persistants*

Aujourd'hui, les défis sociaux continuent de se poser et les écosystèmes planétaires connaissent une dégradation sérieuse qui s'accroît, même s'il est de plus en plus admis que ce sont justement les écosystèmes qui sont à la base de l'activité économique et sociale associée au développement. Il semble toujours pertinent de parler, en 2009, de « crises sociales et environnementales imbriquées ».

Les bilans de ces décennies de « développement » sont nombreux ; un grand nombre met en question l'expérience, constatant un échec à plusieurs égards. Certains, comme le groupe autour de Wolfgang Sachs<sup>11</sup> et d'Ivan Illich<sup>12</sup>, constatent un échec général, d'une part, face aux problèmes sociaux qui s'étaient empirés, d'autre part, face à la reconnaissance de problèmes environnementaux de plus en plus préoccupants.

Fournissant une vision de pays du Tiers monde, Oswaldo de Rivero, ambassadeur du Pérou aux Nations Unies et à l'Organisation mondiale du commerce pendant plusieurs années, va jusqu'à dire que le développement a toujours été un mythe<sup>13</sup>. Pour sa part, Majid Rahnema, ancien diplomate et ambassadeur de l'Iran aux Nations Unies pendant plusieurs années, propose carrément de viser explicitement, à l'échelle planétaire, une simplicité volontaire<sup>14</sup>.

Plusieurs interventions et rapports récents ayant des assises crédibles étayent les composantes de cette situation planétaire extrêmement préoccupante. Le prix Nobel de l'économie a été attribué en 1999 à Amartya Sen ; celui-ci était connu pour ses critiques sévères face au peu de progrès à l'égard de la pauvreté, critiques maintenues dans ses dernières publications<sup>15</sup>. En 2001, c'est Joseph Stiglitz qui a reçu le prix Nobel de l'économie. Il avait pourtant fortement blâmé les

- 
11. Voir *Des ruines du développement*, Wolfgang SACHS et Gustavo ESTEVA, traduit de l'allemand par Valentin Duranthon et de l'espagnol par Christine Balta, Montréal, Écosociété (1996) ; Wolfgang SACHS, *The Development Dictionary*.
  12. Entretiens avec Ivan Illich, Ivan Illich/David Cayley, traduit de l'anglais par Paule Noyart, Bellarmin (1996).
  13. *Le mythe du développement : les économies non viables du XXI<sup>e</sup> siècle*, traduit de l'espagnol par Raymond Robitaille, Montréal, Écosociété (2003).
  14. Voir, par exemple, Majid RAHNEMA, *Quand la misère chasse la pauvreté : essai*, Actes Sud (2003) ; RIST, RAHNEMA, ESTEVA, *Le Nord perdu : Repères pour l'après-développement*, Lausanne, Éditions d'En Bas (1992).
  15. Voir Amartya SEN, *Un nouveau modèle économique : Développement, justice, liberté*, Éditions Odile Jacob (2000, anglais original 1999) ; *Development As Freedom*, Random House (1999) ; *Inequality Reexamined* (1992).

institutions financières mondiales, censées encadrer le développement des pays « sous-développés ». Ses propos visaient surtout le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, institutions qui lui étaient familières<sup>16</sup>. Lui aussi maintient ses critiques dans ses plus récentes publications.

Les conclusions des travaux portant sur la situation écologique sont également accablantes. *Évaluation des écosystèmes pour le millénaire*, ouvrage publié en 2005, est le fruit d'un groupe important de scientifiques travaillant sous l'égide de l'ONU. Les auteurs attestent la dégradation généralisée des écosystèmes de la terre. À la lumière des scénarios envisagés, l'atteinte de la plupart des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) établis par l'ONU est mise en question<sup>17</sup>. Parmi ces objectifs fondamentaux, se trouvent l'élimination de la pauvreté extrême, la réduction de moitié du nombre de personnes démunies n'ayant pas accès à de l'eau potable et à des systèmes sanitaires de base, ainsi que la même réduction quant au nombre d'individus susceptibles de développer des maladies telles que le sida et la malaria.

En 2007, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a publié un nouveau rapport intitulé *GEO 4*. Celui-ci présente un bilan des progrès réalisés depuis les travaux de la commission Brundtland et vient renforcer les conclusions de l'étude *Évaluation des écosystèmes pour le millénaire*. Brundtland décrivait déjà les problèmes comme « des crises imbriquées » et, selon les scientifiques au service du PNUE, « aucun des problèmes majeurs soulevés

---

16. Voir Joseph E. STIGLITZ, *La grande désillusion*, Fayard (2002 : version originale anglaise : *Globalization and Its Discontents*) ; *Quant le capitalisme perd la tête* (2003 : version originale anglaise, *The Roaring Nineties*, W.W. Norton) ; *Un autre monde : contre le fanatisme du marché* (2006 : version originale anglaise *Making Globalization Work*, W.W. Norton). Stiglitz était vice-président et économiste en chef de la Banque mondiale de 1997 à 2000, après une période au Council of Economic Advisors dans l'administration Clinton. Plus récemment, il a publié, avec Andrew CHARLTON, *Fair Trade for All : How Trade Can Promote Development* (Oxford, 2005). Stiglitz et Sen président actuellement une commission mise sur pied par le président français Nicolas Sarkozy et dont le mandat est d'examiner de meilleurs indicateurs de développement que le PIB. Leur rapport est attendu en avril 2009.

17. *Ecosystems and Human Well-Being : Our Human Planet – Summary for Decision-Makers*, Island Press, 2005, p. 54 : « Most of the 2015 targets established for the Millennium Development Goals were not achieved in the MA scenarios. The scenarios also indicate that some strategies for achieving goals such as poverty reduction and hunger reduction quickly could increase pressures on ecosystems, thereby compromising the ability to continue progress toward the MDG of environmental sustainability. »

dans *Notre avenir à tous* ne connaît de prévisions d'évolutions favorables »<sup>18</sup>.

Les différents tomes du quatrième rapport quinquennal du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), chapeauté par l'ONU, ont paru en 2007<sup>19</sup>. Ils témoignent d'un autre consensus, cette fois-ci parmi les experts qui étudient la question des changements climatiques depuis la fin des années 1980. Les conclusions du GIEC sont les suivantes : il est plus que probable que l'activité humaine soit l'une des causes des modifications climatiques en cours ; leurs impacts sont et seront très importants ; différents scénarios permettant de limiter ces impacts suggèrent l'intérêt d'appliquer des mesures immédiates et musclées.

Maurice Strong, membre canadien de la Commission Brundtland et organisateur des conférences des Nations Unies de Stockholm en 1972 et de Rio en 1992, a publié son autobiographie en 1999 ; il y présente un portrait de la situation planétaire en 2030 comme chaotique « à moins que nous ne soyons très, très chanceux ou très, très sages »<sup>20</sup>.

Enfin, l'économiste de réputation mondiale, Nicolas Stern, a déposé en novembre 2006 un rapport commandé par le premier ministre du Royaume-Uni. Traitant de l'ampleur des répercussions économiques des changements climatiques, le rapport souligne que des interventions rapides sont souhaitables, voire nécessaires, même si leurs coûts représentent une portion non négligeable du produit intérieur brut (PIB) ; si ces interventions ne sont pas entreprises, des ponctions dans le PIB pouvant aller jusqu'à 20 p. cent seraient à craindre d'ici quelques décennies<sup>21</sup>.

Cette présentation permet de souligner deux des observations du rapport du commissaire de décembre 2007 qui sont cruciales pour une approche globale à la vérification du développement dans l'esprit de la loi<sup>22</sup> :

---

18. *Global Environment Outlook GEO4 : environment for development*, UNEP, 2007, p. 494. Voir aussi *Avenir pour l'environnement mondial GEO4 : L'environnement au service du développement. Résumé pour les décideurs*, PNUE, 2007, p.31.

19. <<http://www.ipcc.ch/>>. Ce site fournit accès aux résumés pour les décideurs et aux versions techniques des trois rapports.

20. Maurice STRONG, *Where On Earth Are We Going ?*, Vintage Canada, 2000.

21. *Stern Review : The Economics of Climate Change Summary of Conclusion*, p. vi.

22. Les sous-sections qui suivent mettront en évidence plusieurs autres observations faites par le premier commissaire dans son rapport de décembre 2007.

- 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.

### 1. **La Loi sur le développement durable : cadre pour le travail du Commissaire au développement durable**<sup>23</sup>

L'action de l'État québécois face aux défis d'un « développement durable » se situe donc dans un contexte où, vingt ans après que la commission Brundtland a fait état d'une série de « crises environnementales et sociales imbriquées » ayant trait au développement, ces crises existent toujours. Elles sont même plus sérieuses que dans les années 1980, et ce, pas seulement dans les pays pauvres.

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 et 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.

Le nouveau cadre de gestion annoncé par le gouvernement québécois dans la LDD doit favoriser la réussite du développement, que l'on veut durable, en parallèle aux efforts similaires consentis par d'autres sociétés. Il est défini en fonction de responsabilités attribuées à différents acteurs de l'Administration selon un calendrier explicite à plusieurs égards. Le cadre établi par la nouvelle loi fournit donc le contenu à ces deux autres lois, à caractère plus administratif.

Le fait, surprenant, qu'un si petit nombre de lois fournit le cadre pour la contribution de l'Administration aux défis du développement

---

23. Plusieurs éléments de cette section ont été également traités dans le premier chapitre du rapport du commissaire au développement durable de décembre 2007 (tome II du Rapport du vérificateur général 2007-2008).

donne une importance insoupçonnée à cette dernière loi. Ce sera en fonction du succès ou non de sa mise en œuvre, dans le contexte international qui est déterminant, que l'avenir de la société québécoise se jouera. À défaut de réussir, tout indique que le concept même de développement sera définitivement mis en question et l'adoption d'une vie fort probablement de simplicité [in]volontaire sera nécessaire, non seulement pour les Québécois, mais pour l'ensemble de l'humanité.

Plusieurs aspects de la loi méritent d'être mis en évidence pour bien situer le travail du premier commissaire au développement durable et présenter son point de vue et ses attentes envers les praticiens du développement. C'est l'objet de la présente section, préliminaire à la présentation du rôle du commissaire dans la section suivante.

### **1.1 Une « définition opérationnelle » de « développement durable »**

L'article 6 LDD identifie seize principes de développement durable et spécifie que « l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble » de ces principes<sup>24</sup>. La loi n'indique pas qu'il y a un ordre de préséance parmi les principes, mais M<sup>es</sup> Halley et Lemieux en proposent un dans leurs travaux. En accord avec ces derniers, l'approche du premier commissaire constate que le premier principe, portant sur la santé et la qualité de vie, fournit la référence pour l'objectif du développement qu'il importe de reconnaître<sup>25</sup>. Il énonce dès le début de l'article que « les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ». Le principe portant sur l'efficacité économique complète ces assises, s'exprimant ainsi : « L'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement. »

Il est important de souligner que le Québec ne connaît pas un développement durable actuellement ; la loi indique dès son premier

24. L'article 6 est placé en annexe pour référence. Le législateur a choisi de présenter la liste des principes en identifiant chacun par une lettre. Même si cela alourdit le présent texte, les références aux principes seront faites la plupart du temps par leurs noms.

25. Paule HALLEY et Denis LEMIEUX, « L'action publique et la mise en œuvre du développement durable : la loi québécoise sur le développement durable », (2007) pour une discussion sur l'ordonnement des principes </juridique/eja melang/427497e/melanges morand/59 halley>.

article que la société fait face à des « modes de développement non viable ». Le recours au terme « développement durable » fait donc référence à un objectif peut-être lointain en matière de développement qui sert à guider les interventions. La plupart du temps, il est plus approprié de parler de développement tout court, le terme « développement durable » étant une ellipse signifiant un « développement [qu'on voudrait] durable ».

Dans le Plan de développement durable du Québec<sup>26</sup>, présenté à la population à l'automne 2004, le gouvernement suggérait un encadrement pour comprendre ces interventions selon lequel « l'environnement est la *condition* d'un développement durable, la société est la *finalité* pour laquelle se fait le développement, et l'économie est le *moyen* pour y parvenir ».

À partir de cette conception des enjeux, le premier CDD a effectué un regroupement des seize principes de la loi, selon ce même encadrement, et en distinguant certaines approches méthodologiques :

Le développement durable se dit des activités humaines déployées dans les efforts de (f) l'éducation, l'accès à l'information et la recherche, (e) la participation et l'engagement citoyens, (d) l'activité économique imbue des deux premières pistes et prenant en compte les facteurs sociaux et environnementaux ayant une incidence et comportant des contraintes à l'efficacité économique traditionnellement visée, (g) l'attribution de responsabilités gouvernementales au niveau de gestion le plus près possible des communautés et des citoyens concernés et (h) un esprit de collaboration et de concertation dans les relations du gouvernement provincial avec les niveaux inférieurs de gouvernement, ainsi qu'avec d'autres gouvernements. Ces activités visent explicitement ou implicitement comme objectifs (a) une vie des citoyens qui est saine et productive et en harmonie avec la nature, (b) l'équité entre les individus, (o) un accès à des biens et des services répondant aux besoins des individus tout en reconnaissant les impacts de cette consommation dans tout le cycle de vie de ces mêmes biens et services, (n) la reconnaissance que cette consommation est jusqu'à un certain point irresponsable et (k) la protection de l'environnement socioculturel nécessaire au bien-être des communautés. Ces activités exigent comme conditions (c) la protection de l'environnement géophysicochimique, (l) le maintien de la biodiversité, dont les espèces, les écosystèmes et les processus naturels qui entretiennent la vie, soit la préservation de la biodiversité et des services qu'elle rend à la société et (m) le respect de la capacité de support des écosystèmes. Parmi les outils prioritaires pour la mise en

---

26. Document de consultation, Gouvernement du Québec, novembre 2004.

œuvre des activités de développement se trouvent (i) l'évaluation stratégique, l'évaluation des impacts et les procédures d'évaluation des incidences sociales, (j) les procédures d'évaluation et de gestion des risques (impact et probabilité), soit l'identification, l'évaluation et le contrôle de ceux-ci (prévention, atténuation, etc.) et (p) la comptabilisation des coûts associés aux externalités et leur intégration dans les bilans financiers, entre autres à partir de l'approche relative au cycle de vie (incluant le bilan énergétique) et incluant une série d'autres outils économiques, dont l'analyse bénéfices/coûts, l'analyse multicritères, etc.

Ce constat, long et mentionnant explicitement chacun des principes soutenant le développement durable, permet de formuler une sorte de « définition opérationnelle » du concept, en deux étapes.

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), et ce, en maintenant fonctionnels les écosystèmes et la biodiversité qu'ils recèlent tout en respectant le patrimoine socioculturel, cadre de vie des sociétés. Ces activités 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.

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.<sup>27</sup>

L'objectif derrière la formulation de cet énoncé est de constituer un court texte qui couvre l'ensemble des principes que l'Administration « prend en compte » dans ses activités. Il sert aussi à éviter les débats et les litiges provenant de l'existence d'une multitude de définitions de ce concept, incluant celle de l'article 2 de la loi elle-même.

---

27. Cette « définition opérationnelle » a été présentée dans le premier rapport du CDD, en décembre 2007.

Cet article reprend la « définition » retenue par la Commission Brundtland, mais celle-ci est tellement générale, tellement vague, qu'elle ne peut servir, par exemple, à des fins précises de vérification ou d'évaluation.

Lors de ses différentes activités, le CDD ou tout autre intervenant peut avoir recours à l'ensemble des principes qui doivent le guider via la définition opérationnelle proposée. Ceci est d'un intérêt particulier pour les juristes.

### ***1.2 Un virage important à effectuer***

L'article 1 LDD reconnaît la nécessité d'un virage face à des « modes de développement non viables » dans le passé. La loi ne fournit pas d'indications ni des modes qui sont ainsi jugés ni de l'ampleur du défi associé au virage. Il reste qu'un virage n'est pas un simple changement<sup>28</sup>. Le commissaire a calculé l'empreinte écologique du Québec dans le cadre des travaux aboutissant à son premier rapport, en décembre 2007<sup>29</sup>. L'empreinte fournit un portrait de la situation exigeant le virage en calculant l'impact sur l'environnement des activités économiques de la société : le mode de vie des Québécois, s'il était partagé par l'ensemble de l'humanité, exigerait le support de l'équivalent d'au moins trois planètes, alors qu'il n'y en a qu'une. Des travaux complémentaires à l'établissement de l'empreinte de base permettent d'aller plus loin : l'impact de la consommation de la société s'approche d'un appel de ressources de cinq fois plus que ce qui est disponible, sur une base d'équité inter et intragénérationnelle (voir l'Annexe du rapport).

Ces travaux du premier commissaire, tels qu'ils sont présentés dans le rapport de décembre 2007, soutiennent donc une autre de ses observations face aux défis du développement du Québec :

- 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*.

---

28. Il est à souligner que la traduction anglaise de la loi ne reconnaît pas cette distinction, et traduit « virage » par « change ». Cela fausse complètement les enjeux.

29. « Annexe : Empreinte écologique du Québec » dans *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, tome II : Rapport du commissaire au développement durable*, novembre 2007.

### 1.3 Une application globale

La mise en œuvre du développement durable est clairement caractérisée dans le premier article de la LDD, où le législateur a souligné que le virage s'applique « dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration », et à l'ensemble des entités assujetties à la loi. Comme l'indique l'article 15 de la loi, les « interventions peuvent notamment comprendre la révision des lois, des règlements, des politiques ou des programmes existants ». L'adoption par l'Assemblée nationale de la loi ne comporte donc pas une intention de cibler certaines activités de l'Administration, mais très clairement l'ensemble de ces activités.

Il faut reconnaître que le gouvernement n'est pas le moteur du développement de la société, voire le principal moteur. Le gouvernement est néanmoins un important acteur dans le processus, soit par ses propres interventions (qui constituaient environ 21 % du PIB en 2007-2008, i.e. 21 % de l'activité des marchés reconnue généralement comme constituant l'économie de la société) soit par un ensemble d'incitatifs fiscaux et d'interventions économiques et sociales qui influent sur l'ensemble du reste des activités de la société.

Le premier commissaire au développement durable, en tant que vérificateur général adjoint, a donc annoncé son intention de faire porter ses vérifications sur l'ensemble des activités de l'Administration, et d'emblée sur les politiques, les programmes et les actions qui constituent une grande partie de ces activités. Que les plans d'action de développement durable des entités<sup>30</sup> se penchent sur l'ensemble des activités des entités ou non, il indiquait que ses vérifications allaient le faire. Dans la mesure où les plans d'action se limiteront à des interventions restreintes (cf. les trois « activités incontournables » de la Stratégie gouvernementale de développement durable (SGDD) identifiées en décembre 2007<sup>31</sup>), ciblant, par exemple, des activités de sensibilisation et d'écologisation ou même des interventions de réduction d'impacts environnementaux, des vérifications ou des évaluations de ces plans devraient constater des lacunes dans la mise en œuvre du développement par les entités en question. Ces gestes se posent en continu depuis des décennies et un

30. Au plus tard le 31 mars 2009, les quelque 150 entités de l'Administration doivent selon la LDD rendre public un tel plan. Il en sera question à quelques endroits dans le présent document.

31. *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 : Un projet de société pour le Québec*, Gouvernement du Québec, décembre 2007.

but important de la LDD est de faire introduire d'autres démarches visant à effectuer un virage par rapport aux résultats obtenus.

Selon le premier commissaire, une première cible de telles interventions serait le PIB, non pas parce que cet indice de l'activité économique soit mauvais, mais parce que les décideurs de toutes les sociétés de la planète l'utilisent à mauvais escient. Ils y voient un indice de la qualité de développement des sociétés, à la limite, du bien-être des populations de celles-ci. Le travail des économistes écologiques investi pendant les vingt dernières années sur l'élaboration d'un indice de progrès véritable (IPV) s'est fait dans l'objectif de souligner que le PIB n'a pas été conçu pour cela et n'est pas un indice approprié pour le faire. Le PIB n'est pas un indice qui permet de valider le respect du premier principe de la LDD, clé de la définition opérationnelle du développement durable. Celle-ci sert à reconnaître d'emblée un sens global de ce qu'est le développement, dans le contexte d'un certain échec à cet égard au fil des années.

Cet indice synthétique du bien-être reconnaît l'importance fondamentale de la consommation dans la définition du bien-être. Ce facteur, la plus importante composante du PIB, était jugé donc comme un point de départ incontournable pour un effort visant à élaborer un IPV pouvant ajuster le PIB pour mieux suivre le progrès du bien-être.

Il est crucial, pour la mise en œuvre d'un développement qui soit durable, que les acteurs réalisent que le développement est le résultat d'une multitude d'activités auxquelles fait référence le premier article de la LDD. Les composantes de l'IPV, tel qu'il a été fait ailleurs, représentent une approche à l'identification de cet ensemble d'activités et permettent de compléter le portrait déficient de l'état d'une société fourni par le PIB<sup>32</sup>.

Le PIB et l'IPV suivent tous les deux une évolution dans le temps, par rapport à une situation de référence. Le calcul de l'IPV, qui débute ainsi avec la partie du PIB portant sur les dépenses personnelles ou la consommation, n'est plus, à la fin des calculs, un indice de la consommation, mais un indice de bien-être, de « progrès

---

32. Clé de ce travail : compléter et corriger les chiffres proposés par les instances économiques et gouvernementales comme indices de notre développement. À titre d'exemple, les coûts annuels des changements climatiques associés aux émissions québécoises, dont l'accumulation constitue un impact à long terme qui va en s'accroissant, s'élèvent à des dizaines de milliards de dollars, suivant une méthodologie courante. Il faut soustraire ce coût d'externalité de notre indice bilan qu'est le PIB, qui les inclut.

véritable » ; il a soustrait les coûts de bon nombre des impacts négatifs de la consommation et a ajouté la valeur de modes fondamentaux de notre vie sociale et personnelle non pris en compte par le PIB<sup>33</sup>.

Le calcul d'un indice de progrès véritable (IPV) pour le Québec viserait donc à fournir une deuxième assise pour les interventions, à l'origine pour le premier commissaire, maintenant pour quiconque<sup>34</sup>. Il permettrait de s'assurer que les « modes de développement non viable » des dernières décennies sont identifiés, analysés et corrigés, le cas échéant, pour fournir une chance de rendre ce développement durable.

La LDD sert ainsi à soutenir trois autres observations du premier commissaire :

- Le « développement durable » 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.

L'ensemble des activités de l'Administration vise à contribuer au développement de la société.

À la suite de la décision de la fin de 2008 de ne pas donner suite à la programmation du premier CDD en ce qui concerne l'IPV, le vérificateur général ne possède pas pour le moment des outils (autres que ceux de la vérification déjà reconnus) permettant de répondre aux attentes de la loi associées à son identification du développement actuel comme non viable, cela en fonction de ces différents modes.

#### **1.4 Une vision à long terme**

L'article 2 de la loi reconnaît que « le développement durable s'appuie sur une vision à long terme », cela en faisant intervenir la

---

33. Le PIB est conçu pour représenter les valeurs monétaires associées à une multitude d'activités dans les marchés. Une raison expliquant le fait que le PIB ne tient pas compte de ces ajustements est que, pour bon nombre, les marchés ne leur accordent pas d'emblée une valeur monétaire. Un des principaux défis de l'IPV est d'identifier de telles valeurs. L'ensemble qui en résulte est provisoire, mais le sérieux du travail permet d'accorder une bonne confiance que l'IPV représente une alternative ou un complément au PIB suivant le même recours à des valeurs monétaires.

34. Le vérificateur général a décidé de ne pas poursuivre cet engagement du commissaire dans le rapport de décembre 2007. L'IPV ne sera pas élaboré par le VGQ.

« définition » du développement durable énoncée par la Commission Brundtland en 1987 : « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. » Cette définition servait à reconnaître, en 1987, le quasi-échec des efforts de développement mis en place après la Deuxième Guerre mondiale, et cela, pendant près de 40 ans. Le rapport du PNUE en 2007, intitulé *GEO 4*, a conclu que ce quasi-échec s'est maintenu et s'est empiré pendant les 20 ans suivant le dépôt du rapport Brundtland<sup>35</sup>.

Le président Truman ciblait correctement l'importance de l'inclusion des pauvres dans les bénéfices du développement et ouvrait un processus qu'il savait à long terme. Un long terme est passé, et – tout comme les Nations Unies en 2000 avec leur adoption des Objectifs du millénaire pour le développement – les sociétés doivent continuer à planifier le développement sur le long terme, en ciblant un progrès qui soit, enfin et éventuellement, durable, et cela pour l'ensemble de la population humaine.

Ce qui a changé depuis Truman, voire depuis Brundtland, est que les problèmes se sont aggravés à un point tel qu'il y a aujourd'hui des crises partout et dans tous les domaines, et 2015 – l'année cible des OMD – constitue vraisemblablement une année charnière pour le développement. Devant l'ensemble de l'évidence, et reconnaissant l'importance de l'empreinte écologique du Québec – finalement, de tous les pays développés – il n'y a pas de crédibilité à associer à une planification qui cherchera à effectuer le virage tranquillement, visant par exemple 2050...

Cet article de la loi comporte des conséquences pour la mise en œuvre du développement [durable] et pour l'évaluation de cette mise en œuvre. En effet, les plans d'action des entités – leurs activités tout court – doivent viser le long terme tout en tenant compte des exigences des court et moyen termes. Le vérificateur général est déjà intervenu pour souligner l'importance d'une vision à long terme des activités de l'Administration<sup>36</sup>. Dans son rapport 2000-2001, il a présenté les conclusions d'une vérification cherchant à connaître les activités du gouvernement qui identifiaient et prenaient en compte les risques associés au vieillissement de la population ; la vérification a recommandé qu'une stratégie intégrée et à long terme soit élaborée et

---

35. *GEO4 : l'environnement pour le développement*, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), 2007.

36. *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*.

mise en œuvre par l'Administration. Dans le rapport 2001-2002, il a poursuivi cette intervention en se penchant sur les efforts du gouvernement à planifier les gestes nécessaires pour prendre en compte les risques associés à une raréfaction des ressources humaines dans les décennies qui viennent, encore une fois en fonction du vieillissement de la population.

Ces interventions du vérificateur général constituaient, à plusieurs égards, un modèle et des assises pour les travaux du premier commissaire au développement durable. En effet, il restera à voir si à l'avenir les vérifications du commissaire vont mettre un accent prioritaire sur la prise en compte du long terme par les entités dans leurs efforts de mise en œuvre du développement par des actions dans le court terme. Pour le premier commissaire, ce n'est qu'en agissant ainsi – cela selon la LDD – que les activités de développement pourront opérer le virage nécessaire et devenir durables.

L'approche à long terme se conjugue avec celle des « économistes écologiques », qui fondent leurs interventions sur une reconnaissance de certaines limites posées par l'environnement naturel – la planète –, d'une part comme source de matières premières et d'énergie, d'autre part comme puits pour les rejets des activités des sociétés. Les premiers travaux de ce groupe d'économistes remontent aux années 1980, alors que de nombreux indices suggéraient déjà que de telles limites devaient être reconnues<sup>37</sup>.

L'IPV était en fait un outil qu'ils ont élaboré dans une telle perspective. Les objectifs de croissance soutenue qui entrent dans chaque budget, et qui sont suivis par le PIB, ne tiennent nullement compte d'une limite dans la capacité de support du milieu naturel, ce que la LDD reconnaît pourtant explicitement comme requis.

Le calcul d'un IPV pour bon nombre de pays « développés » – les États-Unis, l'Australie, plusieurs pays de l'Europe – montre que l'amélioration du bien-être de leurs populations a par ailleurs plafonné il y a une trentaine d'années, alors que le PIB a continué à croître pendant toute cette période. Certaines limites semblent avoir été atteintes à ce moment-là. Un IPV fournirait donc un outil qui pourrait permettre de mieux comprendre, par exemple, l'ensemble des enjeux en cause dans le temps, face aux objectifs de croissance.

---

37. Voir, par exemple, Herman E. DALY et John B. COBB, Jr., *For the Common Good: Redirecting the Economy Toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Boston, 1989.

Deux autres observations du premier commissaire touchaient cette situation, dont seule la première semblerait toujours pertinente pour le vérificateur général, la deuxième étant reléguée par lui à d'autres, à la société civile, aux universitaires et aux ONG, par exemple :

- Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme et exige, en conséquence, une planification à long terme.
- Les caractéristiques du développement durable suggèrent de recourir à l'économie écologique pour guider les interventions.

## **2. Le commissaire québécois au développement durable**

Tel que souligné plus haut, la LDD mettait en place, en même temps qu'une série de gestes administratifs et stratégiques, le poste de commissaire au développement durable, au bureau du vérificateur général du Québec. Il s'agit du seul élément extérieur au gouvernement qui est visé par la loi. Le CDD a le mandat d'assister le vérificateur général dans la « vérification de la mise en œuvre du développement durable » au Québec.

### ***2.1 Contexte fourni par des changements à la Loi sur le vérificateur général***

Pour situer le rôle du commissaire, il importe d'établir le contexte constitué par la *Loi sur le vérificateur général* (LVG), dont l'objet (art. 1) est de « favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics ». La portée de l'expression « les fonds et autres biens publics » de l'article est explicitée dans l'article 25 de la loi, où il est dit que la vérification de ces fonds comporte la vérification financière, la vérification de la conformité aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

Non seulement cet article rend explicite le fait que la vérification se fait de plusieurs façons, mais il ouvre la porte à la notion que cette vérification porte sur un ensemble qu'il est pertinent d'identifier avec le développement (voir « Observations du vérificateur général », dans *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, tome I, paragraphes 1.4-1.11)<sup>38</sup>.

38. La décision du vérificateur général de mettre fin aux travaux du premier commissaire portant sur une approche à base économique semble soit remettre en

L'article 26 de la LVG précise les aspects sur lesquels portent ces vérifications. Les cinq premiers aspects du mandat couvrent différentes composantes de l'objet de la vérification du vérificateur général, soit les fonds et autres biens publics :

- le contrôle des *revenus*, y compris leur cotisation et leur perception ;
- le contrôle des *dépenses*, ainsi que leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement ;
- le contrôle des *actifs* et des *passifs* et les autorisations afférentes ;
- la comptabilisation des *opérations* et leurs comptes rendus ;
- le contrôle et la protection des *biens administrés ou détenus*.

Les deux aspects suivants identifient explicitement trois critères dont la vérification devrait tenir compte en vérifiant les activités mentionnées dans les cinq premiers aspects, soit *l'économie, l'efficacité et l'efficacités dans l'acquisition et l'utilisation des ressources* ainsi que dans *l'évaluation de ces activités et la reddition de compte* portant sur elles.

L'article 21 de la LVG définit les trois critères clés dans tout ceci :

- 1<sup>o</sup> l'« économie » : l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées ;
- 2<sup>o</sup> l'« efficacité » : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services ;

---

question l'intention de maintenir un positionnement face au développement comme tel, soit préparer une interprétation de la loi qui fera porter ses vérifications sur le « développement durable ». Dans ce deuxième cas, on pourra s'attendre à une approche au mandat qui visera un suivi de l'ensemble des gestes administratifs exigés par la LDD ; elle viserait comme objet non pas le développement durable qui n'existe pas pour le moment, mais les démarches formelles mises en place pour tendre vers ce développement durable. Une telle décision constituerait une remise en question de l'ensemble du présent document, qui présente le développement (tout court...) comme l'objet de son mandat, et laisserait à la société civile le défi de poursuivre des travaux dans cette interprétation plus large de la LDD quant à la volonté du législateur d'établir un processus de vérification du développement de la société.

- 3<sup>o</sup> l'« efficacité » : l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

Le huitième aspect du mandat, une modification apportée à la loi au moment de l'adoption de la LDD, porte sur « la mise en œuvre du développement durable ». Il faut se rappeler que l'expression « développement durable » est une ellipse, puisque le premier article de la LDD indique explicitement que le développement des récentes décennies n'a pas été durable. L'expression « développement durable » constitue donc une façon abrégée de signifier « le développement [qui vise, par un virage dans ses modes de mise en œuvre, à devenir] durable ».

Cet aspect du mandat du vérificateur général doit être mis en relation avec les sept autres aspects, et cela semble raisonnablement direct comme exercice. Le vérificateur général doit s'assurer du respect de l'ensemble des objets identifiés par les cinq premiers aspects du mandat, encadré par la vérification de « l'acquisition et l'utilisation des ressources eu égard à leur économie et leur efficacité », ainsi que de « procédés satisfaisants pour l'évaluation et la reddition de comptes » en ce qui a trait à l'efficacité.

Tel que mentionné dans les observations du Tome I du rapport 2007-2008 du vérificateur général, « [le] mandat suppose que [les] travaux de vérification aident les parlementaires » en relation avec « tout ce qui touche au développement de la société »<sup>39</sup>. Les observations continuent en notant qu'une « grande part [des] missions port[e] en effet sur des activités de développement menées par les gestionnaires de l'État ». La vérification de la « mise en œuvre du développement durable » ajoute donc à ces activités une prise en compte des obligations énoncées par la LDD, dont les grandes orientations des premiers articles, les seize principes de l'article 6 et l'article 15. Cette prise en compte doit s'intégrer dans les procédés déjà identifiés pour la vérification de l'efficacité, de l'économie et de l'efficacité.

Il n'existait pas de cadre explicite et formel pour un tel exercice lors de l'entrée en poste du premier commissaire en janvier 2007. Le cadre qu'il a proposé – l'indice de progrès véritable – a été rejeté par le vérificateur général, de toute évidence parce que ses fondements dans la discipline économique ne comporteraient pas la rigueur

---

39. « Observations du vérificateur général », dans *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, tome I, paragraphe 1.9.

associée aux vérifications traditionnelles de l'organisation, soit la vérification financière et la vérification de l'optimisation des ressources. Celles-ci sont basées sur des normes comptables largement reconnues et sur une méthodologie de vérification également bien rodée et respectée. Le prochain commissaire aura la tâche de trouver un cadre pour la vérification du développement, ou se résigner à limiter son travail aux cadres existant déjà, en les appliquant aux activités du gouvernement découlant directement de la LDD (voir note 12).

Dans les deux cas, comme intervenants externes tels que prévus par la LDD, l'intérêt pour les juristes est de s'assurer que ces activités gouvernementales, et en particulier les plans d'action soient les meilleurs possible. Il importe de signaler à cet égard ce qui peut s'appeler l'échec du processus fédéral. Le rapport du commissaire par intérim à l'environnement et au développement durable<sup>40</sup> en octobre 2007 a souligné que les différentes entités assujetties au processus fédéral ont trouvé une multitude de façons pour contourner les objectifs inhérents dans la loi fédérale associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies ministérielles de développement durable. Devant la généralité déconcertante de la SGDD, censée remédier à ce qui était jugé une faiblesse de la loi fédérale, soit l'absence d'une stratégie globale pour l'ensemble du gouvernement, il y a lieu de se préoccuper de l'avenir du processus provincial. Tel que mentionné à plusieurs reprises dans ce document, les juristes auront un rôle à jouer dans l'effort de rendre les plans d'action de développement durable des entités provinciales les plus adéquats possible.

## **2.2 *Le rôle et le mandat du commissaire au développement durable***

La vérification des fonds et autres biens publics est fondée depuis des décennies sur des principes intégrant des pratiques comptables et une compréhension des critères de la bonne gouvernance au sein des institutions de l'État. Les grandes orientations de la vérifica-

---

40. *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*, octobre 2007. Voir aussi *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*, mars 2008. Il est à souligner que cette désignation semble dépassée, alors qu'un consensus s'est développé depuis le dépôt du rapport Brundtland selon le développement durable est justement celui qui prend en compte les dimensions environnementale, sociale et économique. Ajouter « à l'environnement » au titre constitue un pléonasme. Par contre, le comité spécial qui a livré en 2007 un rapport sur le poste de commissaire fédéral n'a même pas jugé pertinent de discuter de cette situation. On peut croire que le maintien de la référence à l'environnement signifie une volonté du législateur de limiter la portée du travail du commissaire fédéral.

tion ont été maintenues à travers une évolution constante des deux composantes de l'activité.

L'adoption de la LDD et la révision de la LVG en 2006 s'insèrent dans cette évolution et peuvent encourager l'élaboration de nouvelles pistes de vérification sans affecter ni les grandes orientations ni les pratiques de base. Comme « nouveau cadre de gestion », et tel que mentionné plus haut, les changements de 2006 introduisent néanmoins des éléments qui pourraient influencer la compréhension du développement, et donc des principaux objectifs des entités. Ils pourraient en même temps exiger du vérificateur général l'introduction de nouvelles approches non inhérentes dans les méthodologies consacrées, tout comme une nouvelle approche et un nouveau cadre pour la vérification du développement [durable] par le vérificateur général.

La LVG est explicite quant à une partie du rôle du CDD :

Le commissaire au développement durable prépare, au moins une fois par année, un rapport, dans lequel il fait part, dans la mesure qu'il juge appropriée :

- de l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- des travaux de vérification ou d'enquête ;
- des principes, procédures ou autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration.<sup>41</sup>

Le premier élément de ce mandat est clair : chaque année, le CDD doit vérifier si l'Administration respecte ses obligations dans le cadre de la LDD. Il s'agit de vérifications portant, entre autres, sur le dépôt d'une stratégie et des indicateurs de développement durable par l'Administration et de plans d'action de développement durable par l'ensemble des quelque 150 entités assujetties à la loi.

Le deuxième élément semble également clair : le CDD poursuit un travail de vérification suivant les traditions et la méthodologie du vérificateur général. Le CDD, presque automatiquement, fait partie du personnel du VGQ travaillant dans la vérification de l'optimisation des ressources. D'emblée, ces vérifications portent sur différents aspects du développement tel que mis en œuvre par l'Administration.

C'est le troisième élément du mandat qui permet de se pencher sur la véritable nouveauté dans le rôle du CDD, cela en complexifiant

---

41. *Loi sur le vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01, art. 43.1.

en même temps le deuxième élément. Le CDD doit être équipé pour porter un jugement sur les « principes, procédures et autres moyens employés par l'Administration ». Un tel exercice ne va pas de soi.

Il faut que le CDD ait une vision des principes, des procédures et des moyens pertinents pour effectuer le virage en matière de développement, soit à peu près tout ce qui soutient les interventions de l'État. Ce faisant, il faut qu'il applique cette vision en même temps à ses choix de sujets de vérification (le deuxième élément).

Déjà en avril 2007, le premier CDD a souligné à l'ensemble des cadres du VGQ que, selon sa compréhension des enjeux, le PIB est au cœur de tout effort visant à répondre au troisième élément du mandat. Plus généralement, il soulignait qu'une vision globale portant sur l'ensemble des activités de l'Administration nécessite au moins un recours à l'économie écologique pour l'asseoir convenablement. Cette discipline permet de respecter l'importance de l'économie comme moyen de développement tout en faisant intervenir les enjeux sociaux et environnementaux, maintenant inscrits formellement dans les principes de la LDD.

La section précédente porte sur l'interprétation par le premier CDD de différents aspects de la LDD qui fonde l'insertion de cette loi dans la mise en œuvre d'un développement plus respectueux des limites des écosystèmes et des besoins de la population. Ces éléments ont tourné autour des travaux sur l'empreinte écologique et l'IPV. La première section de ce document présente donc plusieurs composantes de la vision du premier CDD concernant les « principes, procédures et autres moyens » employés par l'Administration<sup>42</sup>.

Il semble clair que le recours à l'économie écologique a été répudié en même temps que l'effort de cibler le PIB comme étant au cœur de ces « principes, procédures et moyens ». L'accent mis sur le rôle du ministère des Finances semblerait également chose du passé. Il faudra attendre l'arrivée du prochain CDD pour savoir comment il va interpréter, autrement, les exigences du troisième élément de son mandat<sup>43</sup>.

---

42. Le premier CDD a jugé qu'il devait vérifier et porter un jugement sur les approches de l'Administration dans sa mise en œuvre d'un développement « non viable » aussi bien que sur les efforts visant à mettre en œuvre le virage vers un développement durable.

43. Comme mentionné déjà, cela pourrait se faire en se limitant explicitement aux aspects explicites et formels de la loi en ce qui a trait aux efforts pour tendre vers un développement durable. À la limite, cela comporterait une décision de se limiter aux deux premiers éléments du mandat de l'article 43.1 LVG.

### 3. Les enjeux économiques du développement [durable]

#### 3.1 *Quelques principes de développement durable qui sont économiques et qui concernent les juristes de l'État*

Tel que mentionné plus haut, le principe portant sur l'efficacité économique, soit que « l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement »<sup>44</sup>, insiste sur une réinterprétation de l'activité économique. Celle-ci n'est plus considérée uniquement ou principalement en fonction de sa croissance. Le principe d) subordonne cette activité au respect de la capacité de support des écosystèmes et à un objectif explicite de « progrès social ». Il importe donc de préciser quelque peu cette situation et d'esquisser certaines conséquences de l'adoption de ce principe à incidence économique. C'est le but de cette section, qui propose un ensemble de réflexions sur les enjeux économiques du développement.

Il y a d'abord plusieurs efforts à faire pour intégrer les trois cadres de gestion que sont la *Loi sur l'administration publique*, la *Loi sur l'administration financière* et la LDD et pour intégrer ces cadres avec d'autres interventions de l'État : le niveau et les types d'obligation ; la reconnaissance du rôle des principes dans le processus du développement ; la nouveauté de certains principes, dont, notamment, celui portant sur l'efficacité économique et son libellé inusité ; la coordination de la prise en compte des principes de la LDD ayant des assises communes ; les liens entre les objectifs de la SGDD, les orientations gouvernementales, l'ensemble des politiques, programmes, plans et stratégies qui seront censés être révisés, cela en fonction de différents éléments de la LDD, dont l'article 15.

La LDD constate que le développement des récentes décennies n'a pas été viable et propose un virage pour répondre à cette situation. Il y aura donc un travail important à faire, dans les années à venir, pour bien comprendre ce qui n'est pas viable dans l'Administration et dans la société. La SGDD est censée répondre, au moins partiellement, aux premières démarches visant une réponse. La question du virage doit prendre ses assises dans une meilleure évaluation de l'ensemble des activités qui s'appelle « développement ».

---

44. Toutes les références dans cette section concernant les principes de développement durable sont à l'article 6 LDD.

En tout premier lieu, il faut souligner que la comptabilité traditionnelle ne tient presque pas compte des externalités occasionnées par les activités de développement ni de certaines limites dans la capacité des écosystèmes à « supporter » ou soutenir la pression des activités humaines. Aujourd'hui, l'empreinte de la population humaine dépasse la capacité de support des écosystèmes planétaires, et le moment est venu pour redéfinir la situation, entre autres en ciblant une prise en compte des externalités et le respect du principe « internalisation des coûts » de la loi. Tel que souligné plus haut, le PIB ne peut être considéré comme l'indice de cette opération.

Devant l'importance accordée à l'activité économique comme *moyen* du développement, il est pertinent de compléter la présentation du rôle et des orientations possibles du commissaire – et d'autres intervenants externes – par un court survol de plusieurs des principes de la LDD à caractère économique au sens large. Ceci continue l'application de la perspective de l'économie écologique aux enjeux en cause.

Ces principes serviront à baliser le processus de redéfinition et à fournir des pistes pour le travail des juristes de l'État dans la mesure où ceux-ci voient l'intérêt de prendre en compte les fondements budgétaires des processus de mise en œuvre du développement. Traditionnellement, ceci se limite en bonne partie à l'évaluation des coûts dans les dossiers législatifs et les études d'impacts économiques obligatoires pour le dépôt de mémoires aux plus hautes instances du gouvernement.

Désormais, le travail devrait être plus systémique, reconnaissant les interrelations entre les différents modes du développement auxquels il faut s'attaquer. Les quelques réflexions qui suivent se veulent complémentaires à celles qui pourraient être fournies par des juristes dans un effort de bien situer l'ensemble des principes dans leur cadre juridique.

### 3.1.1 Principe d) : « Efficacité économique »<sup>45</sup>

L'économie du Québec et de ses régions *doit* être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement.

---

45. L'analyse qui suit des principes de la LDD est inspirée en bonne partie de travaux faits par le premier commissaire alors qu'il était en fonction.

Le libellé de ce principe ne fournit pas une définition d'« efficacité économique » telle qu'utilisée couramment, soit « l'efficacité par laquelle des moyens restreints sont alloués pour la satisfaction d'objectifs concurrents ». Cet optimum doit permettre, selon les pratiques traditionnelles, l'allocation et l'utilisation des ressources à un niveau tel qu'il ne serait plus possible d'améliorer l'utilité d'un individu sans affecter négativement celle d'un autre. Suivant ces pratiques, cette efficacité ne tient pas compte directement et de façon globale du bien-être et de la qualité de vie comme les véritables objectifs du développement, ni des conditions du développement, soit le maintien d'écosystèmes fonctionnels.

L'énoncé de ce principe comporte donc une expression traditionnelle virée à l'envers et constitue ainsi, tel que mentionné plus haut, une des assises importantes de la LDD. Sa description va plutôt dans le sens de l'économie écologique et de l'IPV, en soulignant l'importance d'une économie « performante [et] porteuse d'innovation » – un aspect traditionnel – et qui est garante d'une « prospérité économique » – un autre aspect traditionnel – mais qui garde en vue l'objectif du développement, le « progrès social », et la condition du développement, un environnement sain (le sens de ce terme comprenant l'ensemble de ce qui est visé par les principes « protection de l'environnement », « préservation de la biodiversité » et « respect de la capacité de support des écosystèmes »). Ceci est une façon d'insister sur la prise en compte des coûts des activités tout comme des bénéfices sociaux de leurs résultats.

Il ne semble pas dans l'intention de la loi de proposer des orientations pour l'activité économique elle-même, sauf en soulignant l'importance de l'innovation comme facteur clé du succès des efforts (voir le principe « protection du patrimoine culturel » qui identifie, dans le maintien du patrimoine socioculturel, le contrepoids à ceci). Il est pertinent de noter, à cet égard, en se fiant à de nombreuses études et à une expérience concluante, que l'innovation n'est pas nécessairement porteuse de bienfaits<sup>46</sup>.

### 3.1.2 Principe i) : « Prévention »

En présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction *doivent* être mises en place, en priorité à la source.

---

46. À cet égard, il est pertinent de regarder la section sur le sujet dans Peter A. VICTOR, *Managing Without Growth*, Edward Elgar, 2008.

Les principes de « prévention » et de « précaution » se distinguent par une capacité à évaluer, à « connaître », ou non, les risques associés aux activités de développement<sup>47</sup>. L'impact est une des deux composantes fondamentales du risque, l'autre étant la probabilité que l'impact arrive ; pour le principe « prévention », le risque est connu. Le sens de ce principe est donc à l'effet qu'il faut avoir en place, lors de la mise en œuvre d'activités de développement, un outil, une procédure d'identification et d'évaluation d'impacts, ici identifiés comme des risques connus. La prévention est associée explicitement à l'atténuation et à la correction comme mesures d'intervention complémentaires, ce qui laisse toute la gamme de réponses possibles, en autant que le risque ou l'impact soient gérés. Pour prendre en compte ce principe, il importe de reconnaître généralement l'existence d'impacts environnementaux, sociaux et économiques.

Ce qu'il faut faire de nouveau dans le travail de prise en compte de ce principe est une analyse qui rapproche les coûts des impacts appréhendés à l'analyse de coûts-bénéfices plutôt traditionnels qui n'en tient pas compte. Les juristes pourraient bien être interpellés par une volonté de passer outre les pratiques d'évaluation environnementales et sociales en vue d'un objectif de « développement économique » qui irait à l'encontre du principe d'efficacité économique.

### 3.1.3 Principe j) : « Précaution »

Lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète *ne doit pas* servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement.

La distinction entre les principes de « précaution » et de « prévention » s'explique par notre incapacité, dans certains cas (visés ici), de bien connaître l'impact, de bien établir un lien de causalité entre le geste posé et l'impact ou de bien connaître la probabilité que l'impact appréhendé se réalise.

Ici, le sens de risque est donc différent de celui impliqué dans le principe de « prévention », et plus approprié : ni les impacts ni les

---

47. *Global Risks 2009 : A Global Risk Network Report*, A World Economic Forum Report, produit en collaboration avec Citigroup, Marsh & McLennan Companies (MMC), SwissRe, Wharton School Risk Center et Zurich Financial Service. Il s'agit d'un survol de risques du développement mondial identifiés par des intervenants qui reconnaissent en même temps, derrière les crises actuelles (hiver 2009), une non-prise en compte de certains des risques.

probabilités des impacts ne sont « complètement » ou bien connus. Le mot « prévention » se trouve dans l'énoncé de ce principe aussi, et la différence avec le principe de « prévention » est celle entre un impact ou risque connu et un impact ou risque difficilement évaluable, ce dernier étant plus clairement un *risque*. Dans l'expérience des dernières décennies, l'évaluation de risque constitue un outil différent de l'évaluation des impacts<sup>48</sup>.

Le premier commissaire a mis un certain accent sur des « risques de dommage grave ou « irréversible » » dans le premier chapitre de son rapport de décembre 2007. L'inclusion d'une mention de l'évaluation stratégique dans la définition opérationnelle de développement durable qui y est proposée découle d'une interprétation de ce principe, ainsi que des principes portant sur la capacité de support des écosystèmes et l'internalisation des coûts. Le principe « précaution » s'y attache explicitement, et le véritable défi dans sa prise en compte sera le développement d'approches par l'Administration qui lui permettent de bien évaluer les risques ; il lui faudra mieux faire ceci que dans le passé, où une prise en compte inadéquate a légué une situation où un virage est maintenant nécessaire dans les modes de développement de la société.

Le travail de prise en compte de ce principe devrait comporter également une analyse qui rapproche les coûts des risques appréhendés à l'analyse de coûts-bénéfices plutôt traditionnels qui n'en tiennent pas compte, du moins en termes monétaires. Le grand intérêt d'un indice comme l'IPV dans la prise en compte de ces deux principes – et finalement, de l'ensemble des principes – est que la monétarisation des coûts des externalités en cause partout permettrait aux décideurs d'avoir un outil qui leur fournit le même type d'information que ce qui est fourni par le PIB et par d'autres indicateurs économiques traditionnels, soit des valeurs monétaires.

#### 3.1.4 Principe o) : « Pollueur payeur »

Les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement *doivent* assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci.

---

48. Voir, entre autres, *Mieux connaître le risque : choix, liens et compétences*, Institut canadien des comptables agréés (1998) et Michel CALLON, Pierre LASCUMES et Yannick BARTHE, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2002.

D'une part, ce principe complète le principe de prévention en intégrant le concept de « pollueur payeur » dans l'approche de prévention, d'atténuation et de correction. D'autre part, il complète le principe de l'internalisation des coûts (principe « internalisation des coûts ») en identifiant certains des coûts en question, soit ceux de la prévention, de la réduction et du contrôle ; le principe suggère qu'il faut attacher un coût aux externalités que constitue la pollution de divers types et inclure ces coûts dans le prix du produit en question.

De nombreux efforts ont été entrepris dans les dernières décennies pour baliser ce principe, sans avoir toujours été couronnés de succès. Finalement, il importe dans un premier temps de souligner la pertinence d'intégrer les coûts des externalités directement associées à la production de biens et de services dans le prix de base. Ceci est assez généralement reconnu, mais l'idée qu'ils soient refilés au consommateur constitue une deuxième démarche non encore bien intégrée dans les mœurs. Ceci est l'objet d'une deuxième série de commentaires sur ce principe, un peu plus loin.

Comme pour la gestion de risques en fonction de la précaution, l'établissement d'un régime d'internalisation des coûts de la pollution au sens très large comportait et comportera des défis importants. Les réglementations européennes et américaines mises en place depuis trente ans constituent des exemples démontrant autant le potentiel que les faiblesses de l'application de ce principe à des sources fixes de pollution. Les débats récents et en cours entourant les propositions d'établir un marché de crédits des émissions de gaz à effet de serre (GES) en suggèrent plusieurs autres, en visant la pollution d'origine diffuse (par exemple, celle provenant des tuyaux d'échappement des véhicules) déjà bien connue pour son rôle dans le développement du secteur agricole.

### 3.1.5 *Principe n) : « Production responsable »*<sup>49</sup>

Des changements *doivent* être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources.

---

49. Le texte traite séparément les aspects de production et de consommation, inclus dans un seul et même principe de la loi. Ultimement, des interventions fiscales pour internaliser les coûts seraient théoriquement équivalentes si appliquées au niveau de la production, en amont, ou de la consommation, en aval.

Ce principe apporte des clarifications concernant la façon d'aborder la consommation comme composante du bien-être, alors qu'elle est une cause importante d'impacts environnementaux, économiques et sociaux. Ceci est traité un peu plus loin.

Le principe fait appel aussi à d'importants changements dans les modes de production qui sont partie intégrante de l'activité économique, au cœur des interventions de développement en ce qui a trait à ses moyens. De façon générale, le respect du principe vise des changements en vue d'une réduction du gaspillage des ressources et – la même chose vue d'un autre angle – une optimisation de l'utilisation de celles-ci, connue par le terme « écoefficience ». À ces objectifs il faut ajouter la cible d'une réduction absolue de la consommation de matières et d'énergie par les mieux nantis de la planète, cible non mentionnée explicitement dans l'énoncé du principe. Elle s'applique à un ensemble de processus associés aux modes de production industriels, incluant la conception des produits en fonction de cibles de réduction importantes comme élément fondamental de cette activité. De telles préoccupations doivent faire partie des processus d'élaboration des plans d'action des différentes entités de l'Administration, suivant l'approche esquissée plus haut. Les juristes impliqués dans ces processus n'auront peut-être pas de compétences précises face à elles, mais ce sera le cas pour l'ensemble des acteurs, et elles ne doivent pas être négligées pour autant.

Il est pertinent de rappeler à cet égard le fait que cette production se fait aujourd'hui dans le contexte d'un élargissement de l'écart entre les riches et les pauvres de la planète<sup>50</sup>, signalé par Brundtland et repris par un ensemble de commentateurs contemporains dans leurs critiques du développement tel que connu depuis plus de cinquante ans ; les premiers profitent beaucoup de la production industrielle de plus en plus importante que connaît le développement actuel, alors que les derniers en profitent peu ou pas du tout.

Le principe « production et consommation responsables » sert donc de complément aux principes « santé et qualité de vie » et « équité et solidarité sociales », en faisant appel implicitement à un degré d'irresponsabilité dans la consommation de biens matériels et énergétiques qui prévaut sur la planète et à la nécessité de viser, non seulement une production plus efficiente, mais également une pro-

---

50. Voir rapports de l'OCDE et de l'OIT mentionnés par le journaliste Éric Desrosiers dans *Le Devoir* du 27 octobre 2008.

duction probablement réduite en termes absolus et certainement redirigée vers ceux qui sont dans une situation de pauvreté inacceptable.

Un recours à l'analyse sociale et environnementale du cycle de vie (ACV) permet une compréhension plus globale des enjeux et des mesures à l'échelle de la société qui peuvent être mises en œuvre, une véritable approche d'optimisation. L'ACV est visée explicitement dans l'énoncé du principe « internalisation des coûts » qui porte sur un objectif de l'analyse économique impliquée dans le développement qui se veut durable, alors qu'ici elle porterait plutôt sur des objectifs de production proprement dits. Elle est fortement associée aux efforts de relever les défis en question ici. Le principe « production et consommation responsables » étend le champ de son application à la consommation des biens en question, dans la mesure où les modes de consommation comportent des choix et des comportements qui doivent être eux-mêmes corrigés. Ce deuxième aspect du principe constitue une précision quant à la véritable qualité de la vie humaine, objectif du développement qui doit composer avec certaines contraintes, certains contrôles, voire certaines limites, et ne devrait pas considérer la consommation comme un objectif en soi.

*3.1.6 Principe n) : « Consommation responsable » et  
principe o) : « Pollueur payeur » (bis)*

Des changements *doivent* être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources.

Les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement *doivent* assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci.

L'empreinte écologique sert comme indice d'un mode de consommation actuel qui dépasse (i) la capacité des écosystèmes à le soutenir et (ii) la juste part des Québécois par rapport à ce que ces écosystèmes permettent d'atteindre en termes de qualité de vie pour les populations humaines. Les principes « production et consommation responsables » et « pollueur payeur » ciblent, par leurs énoncés, une prise en compte de nouvelles limites des activités de consommation (et de production, traitée séparément) en fonction du dépassement signalé par

l’empreinte, ainsi qu’en ce qui a trait à la pollution générée par nos activités économiques et sociales<sup>51</sup>.

En même temps, ces deux principes comportent nécessairement des incidences sur les objectifs mêmes de l’activité économique, pris en compte dans le libellé du principe d’efficacité économique. La vie saine et productive doit être comprise en fonction de la nécessité d’opérer un virage par rapport aux modes de consommation actuels, non seulement en termes de quantités de matière et d’énergie qui y sont associées, mais également en fonction de la dégradation du milieu de vie que cette consommation entraîne. Le rapport du vérificateur général de décembre 2006 a montré une tendance importante vers la hausse dans cette consommation (dont l’indicateur était la production de matières résiduelles) en soulignant de nombreuses préoccupations par rapport à la gestion de nos déchets, les « restes » de notre consommation qui doivent être « pris en charge » par l’environnement.

Le premier rapport du CDD, en décembre 2007, contenait un rapport de vérification sur la production et la consommation responsables à la suite d’un effort de cibler les efforts de l’Administration visant une réduction des déchets. Ce dernier rapport confirmait les indications du rapport de 2006 tout en constatant le manque d’organisation au sein de l’Administration par rapport à ses objectifs de réduction de la production des matières résiduelles. Cette réduction est presque inévitablement à associer à une réduction de la consommation comme telle<sup>52</sup>.

Dans ce contexte, le libellé du principe « pollueur payeur » fournit une extension du sens traditionnel de l’expression « pollueur payeur », en ciblant les « personnes » qui sont responsables de la pollution associée aux déchets que nous produisons ou d’autres types de dégradation de l’environnement biophysique. Le fait que le principe n’est pas plus précis mais ne se limite pas aux industries souvent mises en cause, élargit l’application du principe à un ensemble de personnes, soit des individus et des corporations, voire des entités gouvernementales qui sont consommateurs de produits comportant de la pollution lors de leur production, pollution dont les coûts doivent être assumés, finalement, par le consommateur à qui ils sont

---

51. Le fait que le premier commissaire ne soit plus en poste pourrait enlever à l’avenir un recours à ce travail sur l’empreinte écologique. Plusieurs parties du présent document visent à rétablir les assises pour sa prise en compte, indépendamment de sa reconnaissance par le vérificateur général.

52. Précité, note 25.

destinés. L'analyse du cycle de vie par ailleurs, s'enchaîne dans ce processus, puisque les impacts de la production ne doivent pas être évalués uniquement en ciblant les usines où elle se fait. Toute la série d'impacts, en amont et en aval, touchant les ressources matérielles et énergétiques, est en cause.

Le libellé du principe « production et consommation responsables » fait appel à deux types d'activités différents, la production (traitée plus haut) et la consommation. En ce qui concerne le deuxième aspect, intimement associé à la qualité de vie, il cible des changements importants dans les modes et comportements de consommation, dans la mesure où cette consommation comporte des choix et des comportements qui doivent être eux-mêmes corrigés par les acteurs du développement, dont les entités de l'Administration.

Cet aspect du principe constitue une précision quant à la véritable qualité de la vie humaine, finalité du développement, qui doit composer avec certaines contraintes, certains contrôles, et ne devrait pas considérer la consommation comme un objectif en soi, mais quelque chose d'inséré dans des contextes sociaux et environnementaux. Le principe invoque ainsi une responsabilisation des consommateurs, en reconnaissant la nécessité de contrer les tendances actuelles associées à des impacts environnementaux et sociaux de notre mode de vie qui sont inacceptables, non « viables », selon la loi. Le principe a) a déjà mis un accent sur une vie saine et productive (et le contexte ne suggère pas que cette productivité soit celle de la production de biens...) et en harmonie avec la nature, c'est-à-dire adaptée à la capacité de support de la planète.

Entre autres, les deux principes se distinguent du principe « protection de l'environnement » ainsi que des principes « prévention » et « précaution » par la référence aux *coûts* et à l'écoefficiente ; et en ce sens, ils suggèrent de comptabiliser (principe « internalisation des coûts ») des coûts et de tenir compte du gaspillage dans les efforts globaux de prévention, d'atténuation ou de contrôle de la pollution ou d'autres impacts comportant la dégradation de l'environnement. Le principe « pollueur payeur » ajoute au sens du principe « production et consommation responsables » la reconnaissance et la prise en charge des coûts inévitables associés aux activités humaines, une fois le gaspillage et la surconsommation contrôlés. Finalement, cet accent sur la question des coûts rejoint directement les objectifs de base de l'indice de progrès véritable, qui donne une valeur, en dollars, à toutes ces composantes, dont plusieurs sont évidentes dans la discussion actuelle des coûts imposés sur le milieu naturel par nos activités.

Pour répéter, ces coûts sont pris en compte positivement par le PIB, alors que l'IPV les soustrait du bilan de bien-être.

Le recours à l'empreinte écologique et à l'IPV peuvent fournir d'importants moyens d'opérationnaliser cette réflexion. L'empreinte indique que notre consommation actuelle – celle dans l'ensemble des pays industriels – dépasse de loin cette capacité de support, impose des contraintes sur l'objectif de la solidarité sociale et influe sur le fonctionnement écosystémique de la planète. L'IPV permettrait de relativiser la consommation en y apportant toute une série d'ajustements qui tiennent compte de facteurs de développement durable.

### 3.1.7 Principe p) : « Internalisation des coûts »

La valeur des biens et des services *doit* refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

En complément aux outils de cadrage que sont l'empreinte et l'IPV, ce principe identifie de nouvelles façons d'opérationnaliser les deux principes « production et consommation responsables » et « pollueur payeur » tout comme le principe « protection de l'environnement » et les principes « prévention » et « précaution ». À leur tour, ces deux derniers précisent le sens du principe « protection de l'environnement » en insistant sur la prévention au sens large. Le principe « internalisation des coûts » constitue donc à certains égards l'assise de l'ensemble des principes en termes d'approches économiques à retenir<sup>53</sup>. Que le principe « internalisation des coûts » soit aléatoirement le dernier énoncé dans la loi importe peu<sup>54</sup> ; il joue un rôle dans la compréhension du cadre général fourni par les principes qui

53. L'internalisation des coûts est un outil économique associé depuis longtemps aux disciplines appelées « l'économie de l'environnement » et « l'économie des ressources ». Ces deux disciplines s'insèrent assez directement dans l'approche économique néoclassique, en corrigeant certaines de ses lacunes. L'économie écologique cherche à réorienter cette approche en insistant sur le fait que les activités économiques se font dans un contexte, soit leur dépendance du milieu de l'environnement biophysique qui conditionne leur développement. Elle introduit donc des restrictions, surtout à l'échelle des activités, qui ne sont pas reconnues explicitement par les autres disciplines (voir DALY, FARLEY, *Ecological Economics : Principles and Applications*, 2004). Le premier commissaire au développement durable avait l'intention d'interpréter le principe p) dans un sens large pour ce qui est de sa référence à l'économie, en visant une cohérence avec d'autres principes qui reconnaissent justement les restrictions et les limites qui doivent être reconnues aux activités économiques.

54. Ce jugement est en contraste – mais non en contradiction – avec l'avis exprimé par les juristes Halley et Lemieux, qui présentent une analyse de l'article 6 LDD en visant une interprétation de l'ordre des principes dans la loi.

précèdent en fournissant l'orientation de base. En effet, l'ensemble des économistes reconnaît la pertinence de ce principe, mais sa place dans la loi exige une prise en compte du principe tout autre que celle connue dans le passé, celle reconnue par ces mêmes économistes. Le travail des juristes de l'État dans la présentation et dans l'évaluation des programmes soumis pour approbation par les autorités en constituera un complément, et à la limite comportera une collaboration nouvelle avec les économistes. Cela pourrait être considéré comme un des apports essentiels de la LDD, insistant sur une synergie entre les différents cadres professionnels du gouvernement.

Le principe intervient en complémentarité aux principes « prévention » et « précaution », qui impliquent l'évaluation stratégique préalable aux mesures nécessaires pour protéger l'environnement biophysique ; ce type d'intervention est présenté en trois formes, soit prévenir, atténuer ou contrôler les impacts ou les risques, sinon s'abstenir d'intervenir, le cas échéant. Ces deux principes ne mentionnent pas explicitement les coûts associés inévitablement aux gestes mentionnés, pas plus que le principe « production et consommation responsables » ne les mentionne. En lien avec l'insistance sur les coûts dans le libellé des principes « pollueur payeur » et « internalisation des coûts », le principe de précaution (principe « précaution ») se distingue du principe de prévention (principe « prévention ») par le recours à des calculs coûts/bénéfices qui sont moins explicites, moins directement quantifiables. Alternativement, le principe de prévention comporte un recours à l'évaluation (i.e. l'identification) des impacts, en termes monétaires autant que possible, et une internalisation des coûts associés aux mesures à prendre pour les prévenir, alors que le principe de précaution comporte un recours à l'évaluation des risques et une internalisation des coûts associés aux mesures, probablement différentes, à prendre pour les prévenir.

Les juristes (et d'autres intervenants) auront à décider s'ils pensent pertinent pour eux de tenir compte des enjeux économiques du développement dans leur travail, ainsi que d'y inclure une prise en compte des nombreux outils associés à ces enjeux et associés à la présentation des principes dans la LDD.

### ***3.2 La « consommation durable » : finalement, une illusion face aux défis réels***

Le calcul de l'empreinte comportait un examen de l'ensemble des activités de production et de consommation de la société québécoise, de l'économie sur laquelle se fonde le mode de vie actuel. À

partir de bases de données maintenues par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), le processus préparatoire au calcul de l'empreinte a reconnu les quelque 1250 produits résultant de l'activité économique de la société. Suivant la méthode du Global Footprint Network (GFN), ces produits ont été agrégés en quelque 625 produits représentant la presque totalité des produits en circulation à travers le monde. Cet exercice a permis de connaître de surcroît les détails des activités d'exportation et d'importation associées à l'économie québécoise et ainsi aux modes de vie des Québécois eux-mêmes.

L'empreinte de la société québécoise est un appel de 6 hectares globaux (hag) de territoires productifs pour chaque Québécois (allant à presque 10 hag en fonction de calculs faits à partir de données spécifiques au Québec). Finalement, en se basant sur un examen de l'activité économique du Québec, le calcul fournit une indication de l'impact de la consommation moyenne de chaque Québécois et en agrégation l'impact de la consommation de l'ensemble de la société (voir le graphique « La planète obèse », en annexe, pour un portrait global de la situation).

Devant une telle situation, et en voulant instaurer un virage important, ce ne sont pas de petits gestes des individus qui vont sauver la planète s'ils continuent à fonctionner de façon générale selon des modes de développement régissant toute la société. Il est évidemment bon que l'individu composte, recycle, utilise l'énergie plus efficacement, se déplace en transport en commun, etc. Il reste que ce sont nos modes de vie en entier qui sont en cause, et relever le défi de mettre en œuvre des changements structurels exige une coordination et une concertation que l'individu ne peut faire seul. Il importe que la société, que le gouvernement intervienne – ce qui sera fait, pour ce que le gouvernement peut faire, via les plans d'action de développement durable de quelque 150 entités découlant de la LDD et de la SGDD. Restera à voir s'ils répondront aux attentes mieux que la SGDD...

Ce sont des changements structurels qui sont en cause. Un récent colloque international parrainé par des juristes d'une université québécoise comportait un programme qui ne ciblait pas cela. Les ateliers portaient sur l'agriculture biologique, sur le commerce équitable, sur la certification de bonnes pratiques environnementales, sur toute une série d'activités somme toute marginales dans la grande sphère de l'activité économique actuelle. Si la LDD a raison que notre développement n'est pas viable et Si cette situation est rai-

sonnablement manifestée par l'empreinte écologique, ce ne sont pas les activités marginales qu'il faut viser pour effectuer le virage, mais les fondements mêmes de l'activité.

Les activités actuellement marginales représentent probablement l'avenir, l'espoir d'un développement durable, à condition qu'elles soient transformées en activités normales ; pour s'y rendre, il va falloir reconnaître la véritable valeur des activités économiques, dont plusieurs comportent des résultats négatifs et des modes de développement non viable. Les juristes, de concert avec des économistes qui reconnaissent les orientations de l'économie écologique, ont beaucoup de travail à faire pour bien identifier et bien évaluer les fondements de notre système de développement.

#### **4. Incidences de l'interprétation par le Commissaire au développement durable de la *Loi sur le développement durable* sur le travail des juristes de l'État**

##### **4.1 *La loi ne nécessite pas de réforme administrative, mais une application des mesures déjà existantes ou à venir***

La *Loi sur l'administration publique*, la *Loi sur l'administration financière* et la *Loi sur le développement durable* semblent fournir ensemble un cadre de gestion législatif tout à fait adéquat pour la bonne mise en œuvre des changements permettant d'effectuer un virage dans les modes de développement. D'une part, la LDD fournit une vision (les articles 1, 2, 5), des approches (les articles 12 et 15) et des outils (les articles 6 – les principes – et la SGDD, les plans d'action et les indicateurs qui sont inscrits comme obligatoires) qui identifient de grands objectifs, les principales démarches et les critères pour juger de leur atteinte. D'autre part, la LAP et la LAF fournissent, via les travaux du Secrétariat du Conseil du trésor depuis leur adoption, des guides et des outils administratifs pour ce qui est requis, même si cela est majeur.

En effet, ce n'est pas l'ajout de nouvelles règles administratives qui va déterminer le succès du virage à entreprendre ; l'application de ce qui est fourni par les trois lois permettra d'aller très loin – ou de tourner en rond sans avancer. À cet égard, certains critères pourraient être utilisés dans les vérifications par le vérificateur général, par les juristes, par la société civile ou par les médias, pour chercher des indications d'un virage dans les gestes du gouvernement. Ils seraient, provisoirement :

- réductions en termes absolus de différentes sortes, en produits, en énergie, en transports, etc. ;
- corrections apportées à différents politiques, programmes ou plans incitant actuellement à des hausses de consommation, etc., par exemple, la construction de nouvelles autoroutes ou un aménagement du territoire qui rend l'automobile nécessaire ;
- découplages des liens entre le bien-être et le PIB, dans la reconnaissance que certaines activités, comme celles générant de la pollution, augmentent le PIB, mais réduisent le bien-être ;
- des interventions sociales et environnementales visant à réduire les impacts et les écarts de façon significative, tels, par exemple, le protocole de Kyoto qui vise une réduction absolue et les négociations d'un nouveau protocole qui fixent déjà l'objectif de réduction entre 25 % et 40 % ;
- planifications pour vivre avec des contraintes démographiques, de consommation et budgétaires, entre autres, en acceptant une stabilisation démographique, par exemple, devant la surconsommation des Québécois et une population mondiale en croissance non durable ;
- accents mis sur la prévention dans différents domaines, en reconnaissant des coûts et des impacts associés au curatif, en pensant, par exemple, que l'obésité et plusieurs maladies très répandues comme les maladies cardiaques et pulmonaires doivent être évitées plutôt que gérées par mode de guérison ;
- internalisation de coûts dans le but explicite d'entreprendre des changements en conséquence, ceci suivant explicitement le principe p) de la LDD en comptabilisant, par exemple, les coûts des opérations agricoles et forestières lors de l'analyse bénéfices-coûts de ces activités pour décider de leur bien-fondé.

Devant la décision du vérificateur général de changer de commissaire, il restera à voir si la volonté du premier commissaire de favoriser une prise en compte des travaux des économistes écologiques sera respectée. L'argumentaire pour le faire reste dans le premier chapitre du rapport de 2007. Il en sera de même avec ces critères, voire de l'intérêt de mettre l'accent sur la planification et sur le long terme.

Déjà, la situation est préoccupante. La SGDD ne répondait à aucun critère sérieux en matière de planification stratégique, mettant en place un flou indigeste pour guider les entités dans l'élaboration de leurs plans d'action. Quant à ceux-ci, le choix des trois « activités incontournables » par une commission parlementaire et ensuite par le gouvernement, introduit deux éléments pouvant saborder l'ensemble de l'opération : (i) la LDD donne toutes les indications nécessaires pour qu'un virage en profondeur soit effectué dans les modes de développement de la société québécoise, et cela assez rapidement. Choisir trois priorités parmi dix, voire cinquante, lance un message qu'il vaut mieux procéder par étapes, discrètement. Devant les crises signalées par l'ensemble des acteurs du développement, cela ne répond pas aux attentes. (ii) Les priorités elles-mêmes ciblent surtout des actions qui sont soit en place depuis longtemps et qui sont requises peu importe le reste – on peut penser à l'éducation et à la sensibilisation –, soit en retard par rapport à une volonté exprimée depuis vingt ans – on peut penser à la volonté d'une « consommation responsable », rendue complètement irréaliste devant l'omniprésence d'une croissance du PIB comme indicateur du développement<sup>55</sup>.

---

55. « Malgré les efforts déployés durant près de 30 ans à l'égard des politiques d'environnement et de gestion des déchets mises en place par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le volume de déchets pour l'ensemble de l'OCDE continue d'évoluer au même rythme que la croissance économique. En effet, l'augmentation de 40 % enregistrée depuis 1980 dans le produit intérieur brut de l'OCDE s'est accompagnée, durant la même période, d'une hausse de 40 % des déchets municipaux. Les dépenses à la consommation présentent également les mêmes tendances.

Selon les projections de l'OCDE, le PIB des pays membres de l'OCDE devrait augmenter de 70 à 100 % d'ici l'an 2020. On répugne à imaginer un monde où la production de déchets municipaux sera également de 70 à 100 % supérieure aux niveaux déjà abondants qu'on connaît actuellement.

Durant les années 90, la majorité des ministères de l'Environnement des pays de l'OCDE ont commencé à adopter comme objectifs clés la « réduction à la source » et la « prévention de la pollution ». En d'autres termes, cela signifiait mettre au rebut le minimum de résidus, en mettant prioritairement l'accent sur les efforts de prévention, généralement suivis du recyclage.

Il est devenu clair qu'en pratique, la prévention nous pose un paradoxe persistant. Au total, 65 % des déchets municipaux des pays de l'OCDE continuent de prendre le chemin d'une mise au rebut définitive, et la majorité des investissements publics et privés consacrés au secteur des déchets sont alloués au recyclage, et non à la prévention. Selon certaines estimations, la prévention représente à peine 10 à 20 % de tous les efforts de réduction des déchets.

Ce dilemme déborde largement le problème de la production de déchets municipaux en aval de la consommation. Une hausse marquée de la demande de biens de consommation peut se traduire par un accroissement des déchets associés aux activités d'amont telles que l'extraction, la fabrication et la distribution. En fait, il y a production de déchets tout au long du déroulement des activités économiques, dans les cycles des matériaux.

Devant ce qui semble être le rejet par le vérificateur général d'interventions basées sur des approches économiques, un scénario (du pire) qui reste possible pour le prochain commissaire est de restreindre ses interventions au « développement durable » plutôt que de viser une vérification du développement tout court. Ainsi, outre la vérification statutaire de la mise en œuvre de la SGDD, elles pourraient peut-être cibler uniquement les activités associées à l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action. Il semble fondé de craindre que nombre de ces plans d'action suivront le modèle de la SGDD et éviteront tout bouleversement des comportements en place. Le virage, à en juger par l'empreinte, nécessite un bouleversement...

Les juristes seront possiblement impliqués dans l'élaboration de ces plans d'action, étant donné qu'il s'agit d'une obligation de la LDD. Plus la connaissance et la conscientisation des juristes sont à jour face aux crises qui sévissent, plus ils seront en mesure d'y apporter une contribution importante. Beaucoup dépend de l'interprétation que l'on veut bien faire de la LDD. Celle que le premier commissaire faisait, reposait sur (i) le fait que la LDD est une des trois seules lois constituant le cadre de gestion du gouvernement dans un sens rendu explicite depuis 2000, (ii) la loi s'insère dans un contexte de crises identifiées pour toute une panoplie d'intervenants au niveau international et (iii) la loi est explicite quant à la nécessité d'un virage face à un développement non viable de la société.

La perspective du pire scénario pour les juristes de l'État est qu'ils soient convoqués à intervenir dans des débats juridiques sans fin sur le sens de chacun des seize principes et sur les critères permettant de décider si différents gestes gouvernementaux les « prennent en compte », suivant l'exigence de la loi. Un objectif du présent texte est de cibler des approches générales qui n'impliquent pas nécessairement une interprétation légale. Bien sûr, il y aura une jurisprudence à élaborer avec les années concernant la LDD et peut-être surtout concernant ses principes. Il y a, par contre, péril en la demeure et les interventions juridiques prennent normalement beaucoup de temps.

---

Lentement, les déchets générés au début du cycle des matériaux suscitent un intérêt croissant. Selon des études récemment effectuées par l'Institut des ressources mondiales pour quatre pays de l'OCDE (Allemagne, Japon, États-Unis et Pays-Bas), les flux cachés de matières émanant de l'activité minière, des opérations de terrassement et d'autres sources représentent jusqu'à 75 % du total des matériaux employés par ces économies industrielles. » Fabio VANCINI, *Écocycle 7*, Direction de l'environnement, OCDE.

#### 4.2 *Pouvoir discrétionnaire, pouvoir lié*

Selon un dicton assez répandu dans les milieux écologistes, 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 budget<sup>56</sup> et les crédits qui le concrétisent. Le sens de ce dicton est clair : c'est dans son budget qu'un gouvernement rend opérationnels ses engagements, ses intentions, ses discours en identifiant le financement qui permettra aux différentes entités d'agir pendant l'année<sup>57</sup>.

Le 13 mars 2008, le budget 2008-2009 fut déposé dans un contexte de « ralentissement économique » qui imposait une certaine prudence et une nécessaire discipline. Ce budget faisait référence à différents types de développement et à différentes activités de développement<sup>58</sup>. Le budget consacrait formellement une toute petite section au développement durable<sup>59</sup>. Les engagements traités par cette section indiquent clairement que, dans le budget, le développement durable est associé directement et de façon limitative à des engagements touchant l'environnement.

Trois mois avant le dépôt du budget, jour pour jour, le Premier ministre avait déposé la SGDD à l'Assemblée nationale, la veille du dépôt du rapport du premier commissaire. De façon formelle, elle suit les obligations de la LDD adoptée dix-huit mois plus tôt. La SGDD présente les priorités gouvernementales en matière de développement pour les six prochaines années via 9 orientations et 29 objectifs. Ceux-ci couvrent un vaste champ d'intervention et ne se limitent d'aucune façon à l'environnement. Pour le rappeler : la stratégie

---

56. Dans ce texte, la référence au budget comprend implicitement une référence à l'ensemble des documents budgétaires, dont le budget des dépenses ou les crédits.

57. Voir la section 4.5 pour une présentation détaillée du rôle du ministère des Finances dans l'ensemble des interventions en matière de développement au sein de l'Administration.

58. On doit constater que les documents budgétaires utilisent le mot « développement » dans presque tous ses sens courants : développement du réseau ; pays en développement ; développement des services ; développement du savoir ; développement des enfants ; développement de projets ; développement du secteur minier, agricole, etc. ; développement culturel ; développement des technologies ; développement de nouveaux produits financiers ; développement de nouvelles technologies propres. Finalement, ces usages sont peut-être les bienvenus, devant l'usage abusif de l'expression « développement durable » par le passé.

59. 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*, p. 27-30 et *Plan*, p. F89-92, Renseignements additionnels, p. B17-21.

représente une première étape de la mise en œuvre du cadre de gestion gouvernemental pour le développement.

Le Plan budgétaire fait référence explicite à ce virage 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 »<sup>60</sup>. 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 ».

Devant l'importance cruciale de la LDD en matière de développement pour l'Administration, on est en droit de s'attendre à une correspondance entre les objectifs de la SGDD, découlant de la loi-cadre, et les orientations gouvernementales définies par les crédits alloués à partir du budget. Il est frappant de constater le peu de liens explicites tracés entre le budget 2008-2009, dont cette section, et les orientations et objectifs énoncés dans la SGDD. Ce que les documents budgétaires ne semblent pas reconnaître, même dans la petite section en cause, que ce sont les 2,7 milliards \$ qui contribuent (ou non) au virage<sup>61</sup>, et non seulement les 75 millions \$<sup>62</sup> et, en fait, que c'est le budget au complet<sup>63</sup> qui concrétise les objectifs gouvernementaux en matière de développement. « Accroître le niveau de vie » des Québécois (l'Objectif 15 de la SGDD) est un objectif particulier de la SGDD, mais est également, dans son sens large – « assurer le bien-être » – celui de toute la stratégie gouvernementale. Le budget constitue donc un plan d'action gouvernemental pour sa mise en œuvre à court terme. Les plans d'action des entités de l'Administration viendront

---

60. *Plan budgétaire*, p. F4.

61. L'Objectif 3 de la SGDD vise explicitement la recherche et le développement et l'Objectif 12 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.

62. Les interventions pour la troisième mesure comportent également des incitatifs, mais « par un ensemble de mesures visant la préservation de l'environnement et la valorisation du patrimoine naturel du Québec, le gouvernement réaffirme sa volonté de poursuivre la démarche de développement durable dans laquelle il est résolument engagé ». Il s'agit d'améliorations au réseau d'aires protégées de la province. Il est essentiel en effet d'établir et de maintenir les conditions du développement comme ce réseau d'aires protégées, mais elles sont justement cela, des *conditions* du développement.

63. L'ensemble de la documentation budgétaire sera en cause ici : 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.

s'insérer dans le portrait dès 2009 et couvriront le moyen terme, dans la mesure où le budget permet leurs mises en œuvre chaque année.

La stratégie gouvernementale fournit la vision du développement à long terme proposée par le gouvernement :

Une société où la qualité de vie du citoyen est et demeurera une réalité. Une société responsable, innovatrice et capable d'excellence dans toutes ses réalisations. Une société misant sur l'harmonie entre le dynamisme économique, la qualité de l'environnement et l'équité sociale. Une société inspirée par un État dont le leadership d'animation et d'action la mobilise vers l'atteinte de cette vision.<sup>64</sup>

Le « dynamisme économique » est en lien direct avec la « prospérité » du Plan budgétaire, et celle-ci est, depuis 2006, encadrée par le principe d'efficacité économique de la LDD : « L'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement. »

Le premier commissaire est intervenu devant la Commission des transports et de l'environnement à l'automne 2007 (le 3 octobre 2007) pour commenter le projet de stratégie gouvernementale<sup>65</sup>. Il a noté avec satisfaction l'ampleur de ses orientations, de ses objectifs et de sa vision. Il a 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 – bref, peu d'outils pouvant le guider dans les vérifications et pouvant guider les 150 entités qui sont en train d'élaborer des plans de mise en œuvre de la SGDD. Ces déficiences sont surprenantes, puisque le gouvernement possède déjà des politiques, des programmes et des plans formels constituant des mesures précises de mise en œuvre pour bon nombre des objectifs en cause.

Que la ministre des Finances se soit limitée à une reconnaissance de certains enjeux environnementaux limités comme suffisante pour respecter la LDD et la SGDD suggère qu'il y a une absence inquiétante de compréhension dans les officines gouvernementales des engagements inscrits dans leur propre législation. Que la ministre des Finances ne voie pas la nécessité de présenter son budget en

64. SGDD, p. 18.

65. La version finale de la SGDD a été déposée à l'Assemblée nationale la veille du dépôt du rapport du commissaire, en décembre 2007. Il a pu néanmoins confirmer, avant le dépôt du rapport, que la SGDD ne comporte aucun changement relatif aux lacunes constatées.

reconnaissance de l'ensemble des objectifs de la SGDD, dont le caractère flou exigeait justement son intervention, suggère même que cette absence de compréhension est peut-être complète.

C'est ici que le rôle des juristes peut être ciblé. Autant il est possible de tout simplement faire fi de la LDD jusqu'à un certain point, comme c'était le cas dans le budget 2008-2009, autant il est possible de retourner à l'époque où chaque ministre du gouvernement associait chacune de ses interventions avec le développement durable. C'était étourdissant, mais difficile à contrecarrer sans rentrer dans des dédales d'interprétation qui pouvaient n'en finir plus.

À cet égard, il est fondamental de bien garder en vue les constats d'un grand nombre d'intervenants au niveau international, tout comme le constat de l'article 1 LDD, que des crises importantes sévisent, que le développement au Québec n'est pas durable et qu'un important virage s'impose. Cela constituerait un changement par rapport aux discours trop communs qui associent une multitude de gestes avec le développement durable. Le développement est une affaire de société et seule une prise en charge du virage par l'ensemble de la société permettra une réussite. Cela exigera une coordination de grande envergure et un contrôle du langage, si la population est pour être amenée à être partie prenante dans cet exercice de longue haleine.

On peut présumer que les responsables de la rédaction de la SGDD au sein du Comité interministériel du développement durable (CIDD) aient conçu une stratégie sérieuse dans le respect de la LAP et que c'était le Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable au sein du Conseil exécutif, conscient des importants défis politiques en cause, qui l'aurait émasculée pour produire le résultat que nous connaissons. On peut également présumer, on doit présumer, que les crises actuelles et à venir vont finir par convaincre ces autorités qu'il faut agir, en profondeur.

Une tâche fondamentale pour tout le personnel qui sera impliqué dans l'élaboration et le suivi des plans d'action de développement durable des quelque 150 entités de l'Administration se dégage du portrait esquissé dans le présent texte. Il est impératif, pour la réussite du virage recherché par la LDD, que les défaillances en matière de développement de chaque entité de l'Administration soient identifiées, que les plans d'action touchent le cœur des activités de ces entités et que les processus de suivi et de reddition de compte soient rigoureux. Il demeure essentiel que les autorités soient en même

temps, et plus généralement, dûment avisées des grands enjeux du développement et des orientations qui pourraient permettre à l'État d'enclencher le processus de révision en profondeur de ce développement.

La législation en place paraît adéquate, en bonne partie, pour relever ces défis. C'est plutôt son application qui a fait défaut dans les premières étapes de mise en œuvre de la LDD. Les juristes pourraient donc s'atteler à la tâche de mieux connaître l'histoire des débats et des réflexions sur les principes de développement durable inscrits dans la loi, et qui encadrent, finalement, toute mise en œuvre. La tâche sera de voir comment ces principes peuvent contribuer à mieux asseoir les fondements des plans d'action.

Il faut surtout éviter d'associer un tel exercice à une approche qui permettrait de reporter aux calendes grecques une mise en œuvre de la LDD et une stratégie de développement sérieuse, mettant de la chair autour de l'os qu'est la SGDD actuelle. Le potentiel de débats juridiques de très longue durée et de grande envergure – pensons seulement au principe de précaution ou à celui de l'internalisation des coûts – devrait inciter les juristes à choisir l'alternative....

### ***4.3 Révision du fonctionnement du conseil des ministres***

La coordination de la mise en œuvre du développement de la province, en ce qui a trait au rôle gouvernemental, est allouée par la loi à un ministère sectoriel de faible envergure budgétaire et décisionnelle (autre que réglementaire). La loi prévoit que c'est le premier ministre qui dépose la stratégie gouvernementale à l'Assemblée nationale. C'est ce qu'il a fait, en décembre 2007, mais en dépit de l'adoption de cette importante loi seulement quelques mois auparavant, et du dépôt de la SGDD quelques jours auparavant, ni dans les discours de la campagne électorale de mars 2007 ni dans le discours de clôture de l'Assemblée nationale en décembre 2007 n'y a-t-il fait référence.

Il est surprenant et préoccupant que le Conseil exécutif ne mène pas le dossier pour la suite. On ne peut pas déléguer quelque chose qui touche toute l'action gouvernementale à un petit ministère sectoriel. Seuls des ministères à caractère pangouvernemental comme les ministères des Finances et du Conseil exécutif peuvent encadrer correctement un tel mandat. L'approche retenue maintient en fait l'idée que l'objectif d'un développement durable est surtout une affaire touchant l'environnement, ce que la loi et la stratégie contredisent.

Plus concrètement, il sera essentiel que l'ensemble des interventions antérieures du gouvernement soit rendu cohérent avec celles incitées par la SGDD. Cela comporte une prise en compte fondamentale d'une partie importante de la législation québécoise (voir les 29 objectifs de la SGDD pour avoir une idée de l'envergure de son champ d'intervention). Par ailleurs, la LDD elle-même souligne que la prise en compte des principes, qui est obligatoire, comporte la révision de l'ensemble des lois, règlements, politiques, programmes et plans de l'Administration.

Dans la stratégie publiée en décembre 2007, le gouvernement ne fournit aucune indication de ce qui est en cause, à part des références générales à un nombre important de tels engagements gouvernementaux. À titre d'exemple des défis qu'il va falloir relever, et cela par une concertation importante de plusieurs ministères et organismes, il suffit de regarder l'orientation de la stratégie gouvernementale, très englobante mais très floue, touchant l'aménagement du territoire, ou l'absence presque complète d'objectifs touchant la métropole dans le texte sur cet aménagement. Cette orientation, le texte qui le présente et les trois objectifs qui devraient encadrer sa mise en œuvre, ne comportent même pas d'indication de la façon dont ils prennent en considération le *Cadre d'aménagement et Orientations gouvernementales : Région métropolitaine de Montréal 2001-2021* ; ces orientations, tout comme les orientations de 1994 et 1995, sont importantes, voire cruciales, et sont toujours en vigueur.

Il semblerait une évidence que la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale en développement durable soit prise en main par un secrétariat du Conseil exécutif associé au Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable. À ce niveau hautement politique, mais également de sensibilisation, il faudra l'instauration d'un respect pour le langage qui évitera les abus d'autrefois, dans la reconnaissance que ni le Québec ni l'ensemble des pays développés ne connaissent actuellement un développement qui soit durable. Les juristes, de par leur connaissance de la législation, pourront jouer un rôle clé dans une telle démarche.

#### **4.4 Révision des comités gouvernementaux pour intégrer le développement durable**

Selon la SGDD,

Trois comités ministériels permanents, dont le mandat est d'assurer au plus haut niveau la cohérence des interventions gouvernementales,

sont ultimement garants d'aviser le Conseil des ministres quant au respect des orientations gouvernementales en développement durable par les projets soumis par les ministères et organismes. Ces comités sont le Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, le Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel et le Comité ministériel du développement des régions...

Le Comité interministériel du développement durable réunit, sous la présidence du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, des représentants des 22 ministères et de certains organismes préoccupés par l'intégration du développement durable dans leurs activités. Il s'agit d'abord d'un lieu d'échanges, d'information et de promotion du développement durable. Il soutient, accompagne et conseille le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs dans sa mission<sup>66</sup> pour promouvoir le développement durable au sein du gouvernement du Québec en favorisant la concertation et l'harmonisation dans les diverses interventions... Il participera à la coordination du suivi de la mise en œuvre de la stratégie ainsi qu'à la production des états d'avancement périodiques et des rapports de mise en œuvre requis par la *Loi sur le développement durable*.<sup>67</sup>

Autrement dit, les instances gouvernementales dont le mandat est d'assurer « au plus haut niveau la cohérence des interventions gouvernementales », ne font l'objet d'aucune indication d'une implication dans la mise en œuvre de la LDD. Pour le rappeler : cette loi est une des trois lois fournissant le cadre de gestion global de tout le gouvernement. Plutôt curieusement, ces comités sont identifiés dans le document, qui passe immédiatement après au Comité interministériel du développement durable, présidé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), un ministère qui est loin d'assurer cette cohérence dans les gestes habituels.

Il n'y a aucune raison de croire qu'il faudra réviser la composition des comités gouvernementaux pour assurer la mise en œuvre de la LDD de façon cohérente. Il ne manque qu'à identifier un de ces comités ministériels ayant ce mandat, ou les trois, pour assumer la responsabilité d'assurer la cohérence gouvernementale en la matière. Non seulement ce mandat n'a-t-il pas été donné lors de l'adoption de la LDD et de la stratégie. Le ministère des Finances, qui joue un rôle absolument essentiel dans la gestion gouvernementale,

---

66. Voir l'article 13 LDD pour les fonctions qui sont légiférées au MDDEP.

67. Stratégie, p. 64.

ne manifeste aucune reconnaissance de l'importance de la LDD dans le corpus législatif.

Les plans d'action des quelque 150 entités assujetties à la LDD doivent être déposés avant le 31 mars 2009<sup>68</sup>. À partir de ce moment, l'importance d'intégrer un nombre important d'actions conçues comme moyens de mise en œuvre de la stratégie gouvernementale va exiger la création – ou le maintien, s'ils ont été mis en place lors de l'élaboration des plans d'action – de comités sectoriels mais multipartites à travers l'Administration.

Une lecture des 29 objectifs de la SGDD fait ressortir le défi qui sera en cause, puisqu'un grand nombre de ces objectifs peuvent être pertinents pour un grand nombre d'entités différentes. L'Orientation 5, « Répondre aux changements démographiques », mise en relation avec l'Orientation 9, « Prévenir et réduire les inégalités sociales », sans en mentionner d'autres, touchent à un ensemble de problématiques qui étaient jugées pertinentes aux mandats de onze ministères lors de la vérification de 2001 par le vérificateur général portant sur la planification par l'Administration relative au vieillissement<sup>69</sup>.

L'Orientation 2, « Réduire et gérer les risques pour améliorer la santé, la sécurité et l'environnement », avec ses deux objectifs, vise de façon inéluctable l'ensemble de l'Administration, mais d'une multitude de façons différentes selon l'entité en cause. Prise au sérieux, elle comportera une révision de nombre de programmes gouvernementaux en vue de les réorienter vers une approche préventive.

#### **4.5 Concertation des ministères et rôle du ministère des Finances**

Un regard sur la stratégie et ses 29 objectifs souligne aussi qu'elle ne permet pas que chaque entité procède « en silo » dans ses interventions. Au contraire, la LDD insiste sur le rôle du MDDEP pour la coordination des travaux des entités. Il reste que, en l'absence de modifications importantes, soit dans les façons de faire, soit dans les mandats donnés aux différents ministères, il risque d'y avoir des dérapages. C'est probablement le ministère des Finances qui aura le rôle clé dans l'ensemble de la démarche, en pensant aux « principes, aux procédures et aux moyens » de l'Administration.

68. Voir les articles 3, 15, 16 et 17 LDD.

69. *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001.*

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 .

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.

En même temps, la LDD spécifie que le MDDEP a le mandat de « conseiller le gouvernement et des tiers en matière de développement durable ». La loi dans son ensemble comme la SGDD rendent

clair le fait qu'elles portent sur « le développement et la compétitivité de l'économie du Québec » tout comme sur « le développement social ».

Le mandat de « conseiller le gouvernement [...] en matière de développement durable » est l'équivalent en grande partie du mandat de « conseiller [...] le gouvernement en matière de politiques économique, fiscale et sociale [dans le respect des principes de développement durable inscrits dans la LDD] ». La confusion pourrait difficilement être plus grande, et voilà un champ d'intervention important pour les juristes.

Une confusion similaire, quoique moins importante, peut se trouver en examinant les mandats d'autres entités gouvernementales. Il sera essentiel que, rapidement, l'Administration rende cohérentes les lois et les politiques – pour ne parler que d'elles – qui comportent actuellement une grande confusion face à la compréhension du terme « développement » qui ne peut être maintenue. Il est clair qu'un tel travail concerne peut-être en première instance les juristes de l'État.

#### **4.6 Enjeux législatifs**

C'est peut-être l'article 15 LDD qui comporte le plus directement des incidences majeures sur le travail des juristes du gouvernement. C'est l'article qui lance le processus d'élaboration de plans d'action par les entités. On peut en citer une partie.

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.

En effet, et tel que mentionné plus haut, toute l'Administration est en principe en effervescence face à cette attente de la loi. Avec l'adoption des plans d'action des entités et le dépôt des indicateurs

devant servir comme balises pour les travaux, le processus sera enclenché. Déjà, suivant le libellé de la loi, les plans d'action eux-mêmes sont censés comporter des projets de révision des lois, des règlements, des politiques ou des programmes existants. C'est sûrement un processus de longue haleine, mais un processus critique pour effectuer le virage.

Il faudra que les juristes développent des outils permettant ces révisions, d'une part pour identifier les changements qu'il faut opérer, d'autre part pour élaborer le nouveau contenu en conformité avec la LDD et la SGDD. S'ils veulent contribuer de façon optimale à ces travaux ainsi qu'aux travaux sur les plans d'action, il serait pertinent qu'ils s'outillent avec quelques conceptions économiques et qu'ils se penchent sur les implications budgétaires des différentes composantes de ces plans d'action.

### **Conclusion**

Nous avons peu de balises pour bien mesurer la qualité de notre développement. Comme mentionné plus haut, c'est le PIB qui sert comme balise et qui influence « les principes, les procédures et les moyens » dans la plupart des décisions, publiques et privées, mais ses indications sont très incomplètes. Il y a lieu de fournir quelques exemples d'« externalités » pour illustrer la situation.

Ceux-ci ne peuvent remédier à l'absence d'un effort pour esquisser un portrait global de l'état de notre développement actuel. Il peut servir néanmoins à mieux comprendre que l'intervention de l'État en faveur d'un développement durable est en fait un constat d'une certaine « non-rentabilité » du développement actuel et l'expression de la volonté de corriger cette situation.

On peut commencer en identifiant certains « modes de développement » qui se sont avérés discutables en termes de contribution au développement. Le secteur forestier connaît une crise profonde actuellement, alors que de nombreuses communautés dans différentes régions du Québec en dépendaient, parfois de façon presque totale. Il y a lieu d'identifier certaines causes de cette crise dans différentes lacunes de gestion au fil des décennies et de calculer le coût des résultats de cette gestion en termes monétaires. Par exemple, on peut noter que les parterres de coupe sont maintenant plus éloignés des scieries et des usines de pâtes et papiers et, généralement, les tiges (les arbres) récoltées sont de plus en plus petites ; ces deux facteurs comportent des coûts d'exploitation supplémentaires, cela en raison

d'aspects non durables de l'activité dans le passé. Ils comportent en même temps une perte de valeur de la forêt, une des conditions de notre développement que nous devons prendre en compte en essayant de « mettre en valeur » ce milieu.

Le secteur agricole est la source de nombreux impacts sur le milieu, en partant, sur les fermes elles-mêmes, mais, en allant progressivement en aval, sur les nappes phréatiques et les plans d'eau, les rivières et éventuellement le fleuve. Aucun indice économique ne fournit un estimé du coût de ces impacts ; tout ce que le PIB comptabilise est l'activité générée par le secteur, que celle-ci soit avec ou sans impacts ; il comptabilise même positivement le coût pour remédier à ces impacts. Il y a lieu d'identifier les causes de cette crise dans différentes lacunes de gestion au fil des décennies et d'évaluer les coûts de ces impacts en termes monétaires. Le coût de traitement des eaux municipales et du dragage du fleuve représente certains aspects monétaires des activités de ce secteur qui devraient être soustraits du bilan de notre bien-être comme société, dans des termes monétaires qui semblent trop souvent être seuls à intéresser nos décideurs.

Des rapports scientifiques récents indiquent que le golfe du Saint-Laurent est dans un état critique d'hypoxie qui se reflète sur l'ensemble des espèces et des écosystèmes qui dépendent d'un bon fonctionnement des mécanismes de régulation. L'effondrement des stocks de morue et d'autres poissons de fond n'était peut-être qu'un signe avant-coureur de ce phénomène. Il y a lieu d'identifier les causes de cette situation dans différentes lacunes de gestion au fil des décennies et le coût de ces impacts en termes monétaires. Il s'agit d'autres soustractions de notre bien-être.

À cette liste s'ajoute le phénomène des changements climatiques, où des bourses de carbone existent ou sont en discussion comme outils d'intégration des coûts de nos émissions de gaz à effet de serre. Le Québec a annoncé en 2006 son intention, dans le cadre de la Stratégie énergétique, d'instaurer une taxe sur le carbone en visant les principales sources des marchés responsables de ces émissions<sup>70</sup>. Suivant les données qui existent déjà et le prix actuel du carbone, les coûts pourraient facilement être dans les dizaines de milliards de dollars, mais ceux-ci ne sont intégrés – soustraits – dans aucun indice de développement.

---

70. *L'énergie pour construire le Québec de demain : La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Gouvernement du Québec, 2006.

On peut mentionner toute une série d'autres composantes du développement : l'absence d'aires protégées en superficies suffisantes ; une consommation d'énergie parmi les plus importantes du monde entier ; l'étalement urbain qui continue ; la perte progressive des milieux humides ; la situation de fragilité sociale chez plusieurs communautés autochtones ; un vieillissement de la population – un effet « pervers » du développement non viable récent – et des impacts majeurs qui en découlent sur différentes facettes de la vie sociale et économique de la société.

Toutes ces situations fournissent depuis plus ou moins longtemps des indices non monétaires de différents aspects négatifs de notre développement. Le premier CDD envisageait une vérification des activités de l'Administration touchant le développement en fonction des ajustements aux mesures de valeur et de progrès, en ciblant comme un élément de son travail une monétarisation de celles-ci. Il reste toujours tout à fait pertinent pour la société civile, voire pour les instances gouvernementales elles-mêmes, de le faire, même si le VGQ va procéder autrement.

Pour bien juger la pertinence et les paramètres d'un virage dans nos modes de développement, il est essentiel que les décideurs – et la société – soient pourvus d'informations pouvant compléter le portrait incomplet fourni par le PIB. C'est l'objet de l'IPV d'identifier ainsi une série de composantes du développement d'une société et d'y associer des valeurs monétaires.

Finalement, le développement durable n'est pas quelque chose de nouveau à insérer dans le cartable des activités de la société. Le terme fait référence plutôt à des changements nécessaires dans nos modes de développement actuels. Pour que ces changements s'opèrent efficacement, il faudra des changements dans nos façons d'évaluer nos activités actuelles. Il n'y a pas deux sortes d'activité économique, dont l'une s'appelle le développement économique et l'autre le développement durable ; il n'y a que du développement qui est durable ou non.

Ce constat s'applique non seulement au gouvernement, mais aussi aux entreprises et aux individus. Nous sommes devant une situation où les modes de développement de toutes sortes sont non viables et il faut les changer. L'empreinte écologique nous donne une idée de l'ordre de grandeur des réductions que le virage impose, et c'est majeur, de l'ordre des deux tiers et plus de notre consommation, ou du moins de notre impact.

**ANNEXE 1****Les Principes du développement durable  
de la *Loi sur le développement durable* (art. 6)**

**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 suivants :

*a)* « santé et qualité de vie » : les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ;

*b)* « équité et solidarité sociales » : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales ;

*c)* « protection de l'environnement » : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement ;

*d)* « efficacité économique » : l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement ;

*e)* « participation et engagement » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique ;

*f)* « accès au savoir » : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable ;

*g)* « subsidiarité » : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ;

*h)* « partenariat et coopération intergouvernementale » : les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci ;

*i)* « prévention » : en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source ;

*j)* « précaution » : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement ;

*k)* « protection du patrimoine culturel » : le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent ;

*l)* « préservation de la biodiversité » : la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens ;

*m)* « respect de la capacité de support des écosystèmes » : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité ;

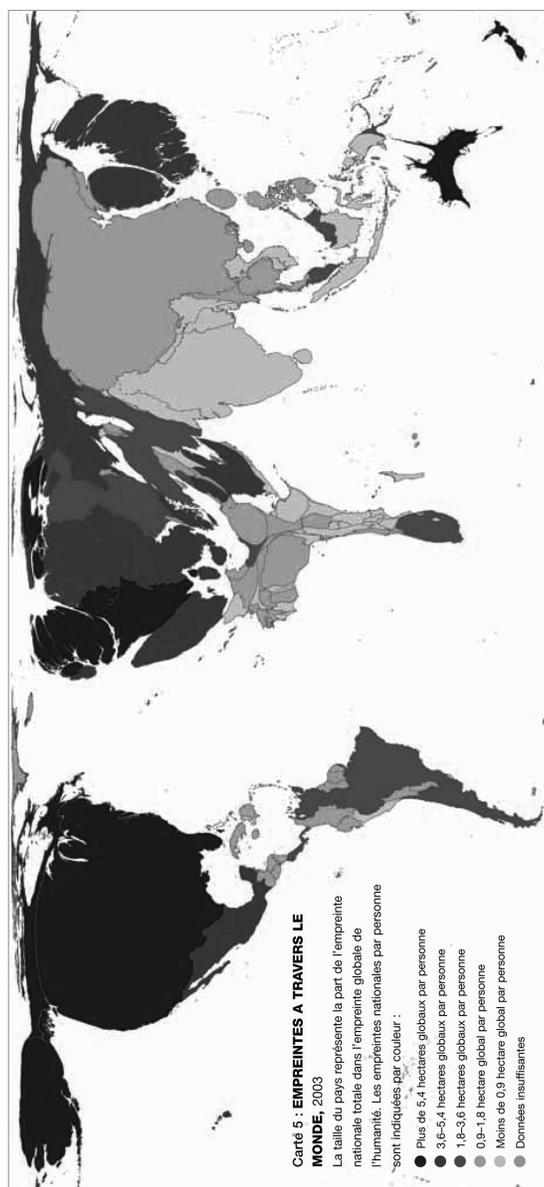
*n)* « production et consommation responsables » : des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources ;

*o)* « pollueur payeur » : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci ;

*p)* « internalisation des coûts » : la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

## ANNEXE 2

## Graphique « La planète obèse »



Source : Rapport Planète vivante 2006, WWF