

L'environnement, les changements climatiques, le développement durable

Normand Mousseau

Alors que la compréhension des enjeux planétaires progresse, la nature des questions environnementales, longtemps considérées par la loupe de la protection de celui-ci et de la gestion des déchets, s'est transformée en profondeur à travers la planète à partir du début des années 1990. Au Québec, ces nouveaux concepts, liés sous le vocable de «développement durable», sont apparus dans les débats publics vers 1995 et ont exigé une bonne dizaine d'années supplémentaire avant d'être intégrés, du moins partiellement, à la structure de décision et d'action gouvernementale. Les enjeux environnementaux, longtemps confinés aux dossiers plus traditionnels dont la qualité et la gestion de l'eau, la qualité de l'air et la gestion des déchets - voir par exemple à ce sujet l'article de Simard et Lepage (2004) -, se retrouvent donc formellement au cœur des choix sociaux et économiques par l'intermédiaire du développement durable, de la lutte aux changements climatiques et de l'économie circulaire (Mousseau, 2017). Entre la forme et la réalité, il y a toutefois un fossé qui n'est pas facile à combler.

1/ Le développement durable

La question environnementale, qu'on peut faire remonter à la période romantique de la fin du XIX^e siècle, s'inscrit réellement dans le monde politique à partir du milieu des années 1960, alors que les observateurs constatent les dégâts importants faits à l'environnement par les activités humaines menées par les pays développés. Devant les dégâts causés

par la pollution de l'eau et la contamination des milieux qui affectent même des habitats et des populations animales loin des pôles d'activité humaine, la pression sociale, poussée par des groupes qui s'organisent rapidement, force alors les gouvernements à mettre en place des normes et des mesures visant à protéger un environnement qu'on perçoit comme largement extérieur à la civilisation.

Avec la publication, en 1987, du rapport Brundtland (CNUED, 1987), 35 ans après la publication de *Silent Spring* (Carson, 1962), la question de l'environnement se transforme profondément pour s'inscrire dans un nouveau concept, le «développement durable», qui exige un équilibre intergénérationnel entre environnement, économie et développement social. Si ce concept était déjà connu dans les milieux écologistes, c'est grâce à ce rapport qu'il s'insère dans les discours politiques et qu'il s'institutionnalise rapidement, tant dans les organisations internationales telles que l'OCDE et la Banque mondiale, que dans les gouvernements nationaux, sous-nationaux et municipaux ainsi que dans les grandes sociétés privées (Gendron et Revéret, 2000).

Bien sûr, cette intégration s'explique largement par le flou maintenu par cette notion, qui permet de justifier, à condition qu'on ne s'étende pas trop sur l'équilibre intergénérationnel, la poursuite des activités économiques et le maintien du système en place. Pour autant, ce concept n'est pas qu'une façon cynique d'éviter le changement : en liant ces trois aspects fondamentaux, le «développement durable» a aussi facilité les échanges et les collaborations entre des acteurs sociaux souvent placés en opposition, tels les syndicats et les environmentalistes.

Au Québec, bien que la question du développement durable eût été soulevée à plusieurs reprises durant les années 1990, ce n'est qu'au début des années 2000 qu'elle s'inscrit plus formellement au sein du gouvernement. Bien que le mandat de protéger l'environnement dans une perspective de développement durable ait été confié au ministère de l'Environnement dès le début des années 1990 (Gagnon, 2006), cette orientation est restée longtemps théorique ; ce n'est qu'en 2000, en effet, avec la création du Fonds d'action québécois pour le développement durable (FAQDD), dont le mandat vise à soutenir des actions favorables au développement durable, que le gouvernement du Québec dépasse les vœux pieux, sans pour autant lui donner toutefois l'ampleur qui l'engage dans l'orientation et l'application des politiques publiques.

L'intégration plus formelle des principes du développement durable est annoncée lors du congrès du Parti libéral en novembre 2004, par le premier ministre Jean Charest, partiellement en réponse à un sondage rapportant que 81% des Québécois placent l'environnement en tête des priorités, dans un discours qui signale un virage marqué par rapport à la promotion de la réingénierie de l'État qui dominait jusqu'alors (Gagnon, 2006) et partiellement dans la foulée du Sommet de Johannesburg sur le développement durable qui appelait les pays à intégrer les principes du développement durable à leur gouvernance nationale et du rejet par le Conseil des ministres d'un premier plan de protection de l'environnement, plus ambitieux, présenté par le ministre de l'Environnement d'alors, Thomas Mulcair (Audet et Gendron, 2011).

Deux ans plus tard, le Québec place finalement le développement durable au centre de la gestion de son administration publique avec sa *Loi sur le développement durable* (LDD), accompagnée de la création, au bureau du Vérificateur général, du poste de Commissaire au développement durable, de celle du Fonds vert et de l'ajout explicite, dans la refonte du nom du ministère de l'Environnement, de la responsabilité du développement durable à celui-ci.

Dix ans plus tard, force est de constater que le développement durable n'est pas devenu l'outil d'analyse et d'action promis.

2 / **La Loi sur le développement durable**

La *Loi sur le développement durable* (LDD, 2006) définit ainsi le développement durable:

[L]e «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

La loi confirme que son objet est d'«instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable» (LDD, 2006).

Cet objet est concrétisé dans 16 principes non hiérarchisés qui découlent des 27 principes de Rio (Tremblay *et al.*, 2017) : santé et qualité de vie, équité et solidarité sociale, protection de l'environnement, efficacité économique, participation et engagement, accès au savoir, subsidiarité, partenariat et coopération intergouvernementale, prévention, précaution, protection du patrimoine culturel, préservation de la biodiversité, respect de la capacité de support des écosystèmes, production et consommation responsables, pollueur-payeur et internalisation des coûts (LDD, 2006).

L'essentiel de l'application de la loi passe par la préparation d'une stratégie de développement durable par chaque ministère et organisme public, intégrée par le ministère de l'Environnement et qui doit être révisée tous les 5 à 7 ans.

Tel que le soulignent Claude Villeneuve et ses collaborateurs, dans un rapport réalisé pour le gouvernement du Québec en 2017, la structure proposée comporte des failles importantes (Tremblay *et al.*, 2017). Plusieurs de ces failles avaient néanmoins été identifiées dès 2005 par des experts qui avaient relevé l'inadéquation entre les responsabilités et le pouvoir d'action du ministre de l'Environnement sur les questions larges liées au développement durable, sous-entendant que le titulaire de la loi aurait dû être le premier ministre lui-même (Gendron *et al.*, 2005).

Ainsi, si le ministre de l'Environnement est responsable de promouvoir un développement durable dans l'Administration et de coordonner les travaux des divers ministères dans l'élaboration et la mise en application de la stratégie de développement durable, il n'a pas le pouvoir de faire respecter la loi ; la reddition de comptes s'effectue essentiellement par l'intermédiaire de documents, préparés par chaque ministère et organisme, décrivant les objectifs particuliers qu'ils désirent poursuivre. Aucune évaluation contraignante sur l'impact ou l'atteinte de ces objectifs n'est prévue par la loi.

De même, si les principes au cœur de la LDD sont valables et rencontrent les seuils internationaux, l'absence d'une hiérarchisation dans des principes assez vastes et des indicateurs flous ou inadéquats permettent de justifier facilement des projets pourtant incompatibles avec les principes et l'esprit du développement durable (Audet et Gendron, 2011).

Au-delà des limites internes à la loi, il faut souligner que celle-ci ne vise que le fonctionnement de l'appareil d'État et non pas la société en général ou les actions du gouvernement sur celle-ci, qu'il s'agisse de législation, de réglementation, de subventions ou d'investissements, ce qui limite grandement son impact sur le développement de la société¹.

3 / **Le déploiement des stratégies de développement durable**

La force de la *Loi sur le développement durable* repose sur l'exigence qu'elle impose au gouvernement d'adopter une stratégie de développement durable. Or, la première stratégie, déposée en 2007 et adoptée, dans une version révisée, en 2008 (MDDEP, 2008), montre que le gouvernement hésite à assumer entièrement sa propre loi (Gendron *et al.*, 2007). La stratégie se veut d'abord un cadre qui permettra aux entités administratives soumises à l'application de la LDD de développer leurs propres plans d'action à l'intérieur de leur budget d'exploitation sous la supervision du Bureau de coordination du développement durable, situé au MDDELCC. De même, plutôt que de s'appuyer clairement sur un équilibre entre les trois piliers du développement durable, la principale orientation économique présentée dans cette stratégie vise à *accroître l'efficacité économique*, c'est-à-dire s'assurer que les normes et règlements ne constituent pas un frein au développement économique.

Sans surprise, pour éviter l'échec, les indicateurs retenus et adoptés par le gouvernement du Québec en 2009 pour évaluer les résultats de la stratégie, tel qu'exigé par la LDD, toutefois, sont vagues, superficiels et sans lien, ou presque, avec les principes reconnus par la loi. Ainsi, aucun indicateur retenu n'est en lien direct avec la protection de l'environnement ou du patrimoine culturel, le respect de la capacité de support des écosystèmes, les principes de pollueur-payeur ni même sur l'équilibre entre développement économique, social et environnement, pourtant à la base même du développement durable. Aucun indicateur ne revient, non plus, sur les enjeux ou les objectifs de la stratégie de DD 2008-2013, qu'il s'agisse de développement de la connaissance, de la promotion de l'action responsable, de la réponse aux changements démographiques, de l'aménagement du territoire ou de l'efficacité économique (MDDELCC, 2014), malgré la promesse de cohérence devant découler

1 En même temps que la LDD, toutefois, le gouvernement Charest a créé le Fonds vert qui vise à appuyer financièrement des mesures et des programmes qui permettent d'avancer sur les objectifs du DD dans la société de manière plus large.

de la loi sur le DD et celles de la stratégie qui prévoit le développement d'indicateurs et de grilles d'analyse. Si la liste est présentée, en 2009, comme une première version, à définir avec le temps, on semble avoir oublié, 10 ans plus tard, la nécessité de mettre à jour celle-ci. En dépit de la faiblesse des indicateurs, le rapport préparé par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) sur les progrès en développement durable entre 2006 et 2013, qui couvre l'ensemble du Québec et non pas seulement les unités administratives soumises à son application, montre les limites de cette approche, en soulignant l'écart entre les objectifs de la loi et la vision offerte par l'appareil gouvernemental (MDDELCC, 2014).

Ce rapport montre également, de manière particulièrement frappante, l'absence d'une vision du développement durable qui place de l'avant la difficulté d'équilibrer les objectifs environnementaux, sociaux et économiques avec la proposition d'objectifs qui manquent de spécificité et de cohérence et, plus particulièrement, omet la participation de la population; y transparait également l'absence de ressources permettant de déployer la politique et d'en assurer le suivi à travers l'appareil gouvernemental, ces manquements ayant pourtant été soulignés dès le dépôt du rapport (Gendron *et al.*, 2007).

Or, en dépit des critiques, confirmées par l'analyse des retombées de la première stratégie de DD, la deuxième stratégie, introduite en 2015, se contente de poursuivre la voie établie une décennie plus tôt (MDDELCC, 2015), en limitant encore plus son champ d'action. Ainsi, dans les mots du Ministère de l'époque, M. David Heurtel indique que cette stratégie vise à ce que les ministères et organismes touchés

utilis[ent] leur pouvoir d'achat pour contribuer au développement du marché des technologies propres et à celui des biens et services écoresponsables [... et] amélior[ent] leurs pratiques pour que les principes de développement durable soient pris en compte dans le cadre de leurs activités courantes (MDDELCC, 2015).

Plus question, par exemple, de s'intéresser à l'aménagement du territoire, comme indiqué dans la première stratégie. Au contraire, celle de 2015 adopte des objectifs toujours plus consensuels et vagues qui diminuent à la fois les demandes vers l'appareil d'État et les risques d'échec. Définissant sept enjeux et huit orientations, déclinés en 29 objectifs tous plus mielleux que les autres - qui peut être contre l'objectif de favoriser l'adoption de saines habitudes de vie ou d'agir pour que les milieux de

vie soient plus sains et sécuritaires? -, elle ne s'accompagne d'aucun plan clair, ni d'aucun budget ou ressource pour assurer un suivi de ces objectifs généraux. Reprenant l'approche à financement nul adoptée précédemment, la deuxième stratégie compte plutôt sur la capacité et la volonté des ministères et organismes à intégrer ces orientations à même leur budget de fonctionnement. Sans obligation de dégager des fonds dédiés au DD, les ministères et organismes se contentent d'en faire le minimum afin de ne pas affecter les programmes en place.

Les deux stratégies adoptées depuis l'adoption de la LDD manquent à l'exigence de la loi sur plusieurs points dont : 1) les mécanismes mis en place pour susciter la participation des différents intervenants de la société ; 2) les moyens retenus pour viser une approche intégrée et la cohérence des différentes interventions en développement durable des autorités locales et régionales concernées, dont celles des communautés autochtones, deux aspects spécifiquement exigés dans la LDD (chapitre 3, article 11) ; et 3) bien que la LDD prévoit que les plans de DD des divers ministères et organismes ne se limitent pas à des actions tournées vers l'interne, très peu de réorientations significatives intégrant les principes du développement durable sont observées, on se contente largement de compter les gobelets jetables.

Malgré la faiblesse des stratégies de DD préconisées depuis 2006, les organismes trouvent tout de même le moyen de se protéger contre leurs inactions. Ainsi, alors que seule une moitié des objectifs de la stratégie de 2015 est liée à des indicateurs, la majorité de ceux-ci est de la forme « proportion des ministères et organismes ayant implémenté au moins une action liée à l'objectif ou nombre de projets menés », chaque organisme laissant à l'autre le soin d'agir. Au final, aucun indicateur ne mesure directement l'ampleur réelle des progrès liés à l'objectif, aux orientations ou aux enjeux identifiés.

4 / **La reddition de comptes**

La *Loi sur le développement durable* intègre deux structures formelles pour assurer la reddition de comptes liée à ses exigences. À l'interne, le ministère de l'Environnement a créé le Bureau de coordination du développement durable (BCDD) qui a pour rôle d'appuyer les organismes et ministères ainsi que d'assurer le suivi des divers plans. À l'externe, le gouvernement a créé le poste de commissaire au développement

durable au bureau du Vérificateur général du Québec. À ces deux structures, on peut ajouter le public qui ne peut agir ou réagir que sur la base d'informations.

4.1 / **Le Bureau de coordination du développement durable**

Le Bureau de coordination du développement durable (BCDD) dispose d'une capacité d'action qui est très limitée faute, à la fois, d'un accès assuré aux données et d'un levier administratif suffisant.

La LDD donne à l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) le mandat de recueillir les données liées aux indicateurs pour le compte du BCDD, sans pour autant lui fournir le financement pour ce faire. Dans les années qui ont suivi l'adoption de la LDD, l'ajout de cette nouvelle responsabilité au mandat de l'ISQ n'a posé aucun problème. Toutefois, la refonte du financement de l'ISQ a réduit significativement sa subvention de base, forçant l'Institut à répondre en priorité à des contrats spécifiques, tout en délaissant ses obligations plus larges qui n'étaient pas accompagnées d'un financement protégé. Sous-financé, le Bureau de coordination du développement durable ne peut pas payer pour les données dont il a besoin pour assurer un suivi indépendant.

Intégré au ministère de l'Environnement, le BCDD ne dispose pas, non plus, des ressources en personnel et du poids politique ou administratif suffisant pour assurer une reddition de comptes serrée des organismes et ministères soumis au plan de développement durable. Le BCDD ne peut donc compter que sur la bonne volonté de ses interlocuteurs pour développer, mettre en place et assurer le suivi de la stratégie de développement durable, ce qui explique largement la faiblesse des stratégies et plans déposés depuis 15 ans.

4.2 / **Le commissaire au développement durable**

En parallèle avec la promulgation de la LDD, le gouvernement a créé le poste de commissaire au développement durable (CDD). Reprenant la structure adoptée dès 1996 par le gouvernement fédéral, celui-ci est nommé par le Vérificateur général et travaille sous sa supervision.

Très rapidement après la promulgation de la LDD, le commissaire au développement durable s'est positionné comme le seul capable d'en assurer une reddition de comptes minimale.

De la création du poste, avec Harvey Mead, jusqu'au départ de Jean Cinq-Mars, en 2016, les rapports du commissaire au développement durable, bien que signés par le Vérificateur général, étaient présentés de manière indépendante des autres études de ce bureau, couvrant souvent des questions transversales liées au développement durable, telles que l'importance de la réduction à la source et le maintien de la biodiversité, la gestion du Fonds vert, le marché du carbone. Cette approche a donné au travail du CDD une place privilégiée similaire à celle tenue par le commissaire du développement durable fédéral.

Depuis 2016, toutefois, les rapports du commissaire au développement durable sont désormais intégrés directement dans les rapports, comme des chapitres perdus au milieu des autres analyses du Vérificateur général. Sous cette nouvelle forme, ils ont aussi adopté une vision plus étroite du mandat, couvrant des aspects essentiels, mais très pointus du sujet, tels que la gestion des sols contaminés ou l'étude détaillée de l'application de la loi sur le développement durable par quelques organismes particuliers.

Alors que les commissaires précédents disposaient d'une marge de manœuvre et d'une certaine indépendance pour accomplir leur mandat, cette nouvelle approche apparaît comme une mise sous tutelle de la fonction par la Vérificatrice générale actuelle en place, M^{me} Guylaine Leclerc, liée à une incompréhension de la nature même du sujet qu'est le développement durable, ce qui réduit considérablement l'impact de cette fonction de reddition de comptes d'un sujet vaste, horizontal, devant être analysé avec une vision qui dépasse la simple approche comptable.

Sans surestimer l'impact du CDD, la visibilité assurée jusqu'en 2016, par les rapports séparés du CDD, compensait, en petite partie du moins, le manque de pouvoir réel de cette fonction. Bien que les ministères et organismes soient obligés de répondre aux commentaires et observations du CDD et mettent généralement en place des mesures qui découlent de ces analyses, le Commissaire ne dispose d'aucun pouvoir coercitif permettant d'assurer que les modifications soient plus que cosmétiques et qu'elles auront un impact pérenne sur les activités. Il ne peut compter que sur son lien avec l'Assemblée nationale, par l'intermédiaire du Vérificateur général, et avec le public, par l'intermédiaire des médias.

Les suites données au rapport sur le Fonds vert publié en 2016 (CDD, 2016) montrent les limites du CDD. Ce rapport soulignait l'inefficacité des mesures et des programmes gérés par ce fonds, critiquant son administration et sa structure de décision; l'analyse présentée recoupait

des enquêtes journalistiques et des observations d'experts, et a été immédiatement reprise par les médias et l'opposition à l'Assemblée nationale. Cette visibilité médiatique a forcé le gouvernement à proposer des modifications qui devaient corriger, à tout le moins superficiellement, les lacunes identifiées par le CDD. Toutefois, si le gouvernement a bien revu la structure du Fonds vert, il n'a pas retenu l'esprit des recommandations du CDD et n'a pas donné au Fonds l'indépendance et la liberté d'action qui auraient permis à cette structure de s'imposer et d'obtenir des résultats concrets, tel que l'a déploré, à l'automne 2018, le Conseil de gestion du Fonds vert, dans un rapport d'une lucidité inusitée comme on le rapporte plus loin (CGFV, 2018).

Confiné à fonctionner dans le carcan relativement restrictif du bureau du Vérificateur général, à la fois pour son échéancier de publication et l'approche retenue pour traiter de différents dossiers, le pouvoir du CDD ne se limite donc qu'à sa capacité d'alerter l'Assemblée nationale et la population. Par la fréquence des rapports, l'étroitesse de l'analyse et le peu de ressources dont il dispose, le CDD ne peut pas assurer l'ampleur de la reddition exigée par la complexité du sujet et des enjeux.

4.3 / **L'accès à l'information**

L'accès à l'information s'inscrit de plus en plus comme la pierre angulaire du suivi par la population des décisions en ce qui concerne l'environnement, un aspect qui est trop souvent négligé.

Dès 1978, comme le souligne Jean Baril dans sa thèse de doctorat (Baril, 2012), l'Assemblée nationale a reconnu que le droit à la qualité de l'environnement, à la protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, nouvellement accordé aux citoyens, ne peut être défendu sans information. Dans la foulée, les élus ont donc introduit dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* divers mécanismes facilitant l'accès à l'information environnementale. Ces mécanismes ont été intégrés, dès 1982, dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Près de 25 ans plus tard, le principe de l'accès à l'information est intégré à la *Loi sur le développement durable* et, en 2009, à la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eaux et visant à renforcer leur protection* (Baril, 2012). Malgré la multiplication des affirmations de principe, au fil du temps toutefois, la loi sur l'accès à l'information, qui conserve la primauté du sujet, impose plusieurs restrictions qui vont à l'encontre du droit des citoyens à la qualité de l'environnement reconnu dans les autres lois, particulièrement lorsque vient

le temps de concilier les intérêts des détenteurs de données privées et les citoyens. Trop souvent, en s'appuyant sur les principes de protection de la propriété privée, la justice et les gouvernements donnent la primauté de la protection du caractère commercial, industriel, financier, technique ou scientifique sur le droit à un environnement sain, même lorsque des registres de ces données sont prévus par la loi.

Ce biais marqué envers le secret, bien que répandu, n'est pas universel et le Québec traîne bien souvent loin derrière les États-Unis, par exemple, dans ce domaine; ce qui prive les citoyens et même plusieurs organismes publics de l'information essentielle pour assurer le respect de leurs droits. Difficile, en effet, de les faire respecter lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir la preuve nécessaire pour démontrer que ceux-ci sont bafoués.

Si sous la pression du public, les gouvernements et les politiciens ont souvent annoncé une révision en profondeur de la loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, les réformes en profondeur se font attendre et les articles d'ouverture ajoutés aux nouvelles lois sont loin d'assurer au droit à un environnement de qualité la primauté promise.

5 / **La difficulté de sortir le développement durable du silo de l'environnement**

La Stratégie de développement durable 2015-2020, exigée par la LDD, fut développée en parallèle avec plusieurs autres stratégies qui recourent cette problématique dont : le Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020 (MDDEP, 2012), le Plan d'action en électrification des transports 2015-2020, la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, l'Agenda 21 de la culture, la Stratégie maritime, la Politique énergétique 2030 (MERN, 2016), le Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2015-2020, la Stratégie québécoise d'économie de l'eau potable et le Plan de mobilité durable 2030.

Devant cette foison de plans d'action et de politiques préparés presque en silo, l'intégration des principes du développement durable à l'ensemble des actions du gouvernement, même pour des problématiques liées de près à cette question, telles que la lutte aux changements climatiques, est difficile. L'approche du Québec à l'endroit du développement durable, comme celle de nombreuses autres juridictions, tend en effet à lier celui-ci à la mission de protection de l'environnement, mettant de côté

les aspects sociaux et économiques du concept. Le fait que le ministre de l'Environnement ait la responsabilité de s'assurer l'application de la Loi sur le développement durable dédouane largement ses collègues qui peuvent continuer à travailler et à planifier sans soumettre leurs projets à la grille d'analyse du DD.

Il suffit de se pencher sur n'importe laquelle des stratégies mentionnées ci-haut pour confirmer l'observation. Nous nous concentrerons ici sur la suite des politiques énergétiques présentées depuis 1996 afin d'évaluer l'impact de la LDD sur l'évolution de ces politiques. Ce choix n'est pas anodin : près de 50 % de l'énergie consommée au Québec est d'origine renouvelable et a un faible impact environnemental, une situation qui est presque unique sur la planète. De plus, la production d'électricité est dominée par Hydro-Québec, une société d'État dont la nationalisation a accompagné la Révolution tranquille qui a mené à la modernisation de l'État québécois. La question énergétique et, plus particulièrement, celle de l'hydroélectricité revêt donc une importance politique et sociale significative fortement liée à des thèmes sociaux, économiques et environnementaux qui sont au cœur des questions de développement durable.

5.1 / **D'un Québec efficace à la maîtrise de l'énergie**

Dès 1996, le concept de « développement durable » fut placé au cœur du rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie, *Pour un Québec efficace*, menée par un comité rassemblant des représentants de tous les secteurs de la société (D'Amours *et al.*, 1996). Il s'agissait, pour ce comité, de penser l'énergie, et particulièrement l'électricité, non plus simplement en termes d'approvisionnement, mais, plutôt, d'utilisation et de service, et d'orienter les choix et les investissements avec une vision à long terme des objectifs sociétaux. Ce document, rédigé moins de 10 ans après le rapport Brundtland, démontrait de manière concrète comment on pouvait traduire la notion de « développement durable » en une vision et des actions qui auraient permis de faire avancer la société sur les plans sociaux, environnementaux et économiques à la fois. Il invitait le gouvernement à réfléchir aux services que procure l'énergie à travers l'ensemble de la société plutôt qu'à ne se préoccuper que d'approvisionnement. Ainsi, tout un chapitre du rapport est dédié à la gestion du transport et à l'importance de lier la question énergétique au déploiement d'un système de transport efficace répondant aux besoins des différents utilisateurs.

Sans surprise, si certains aspects de ce rapport visionnaire furent repris – dont la création de la Régie de l'énergie –, l'orientation principale proposée par les membres de la Table de consultation fut ignorée et la stratégie énergétique élaborée par le ministre d'État des Ressources naturelles de l'époque, Guy Chevrette, dans le gouvernement de Lucien Bouchard, revint aux approches traditionnelles ciblant le développement des approvisionnements des diverses sources énergétiques (MRN, 1996). Bien que le terme *développement durable* apparaisse dans le titre de cette politique énergétique, ce concept n'est repris qu'au chapitre 3, qui annonce la création de l'Agence de l'efficacité énergétique, dans une optique beaucoup plus étroite que celle proposée par *Pour un Québec efficace*.

La stratégie énergétique 2006-2015, conçue alors même que le gouvernement adoptait sa loi sur le développement durable, propose finalement une approche classique basée sur le déploiement de nouveaux approvisionnements énergétiques: construction de nouveaux barrages hydro-électriques, développement de la filière éolienne et investissements dans l'efficacité énergétique avec, principalement, la création de l'Agence de l'efficacité énergétique (MRNF, 2006). Malgré une demande énergétique qui stagne, l'accent est mis sur une augmentation significative de la production d'électricité avec, comme objectif, de profiter des prix élevés de l'électricité sur les marchés américains, une situation qui changera du tout au tout en 2008, avec l'exploitation des gaz de schistes et qui coûtera des milliards de dollars aux Québécois (Lanoue et Mousseau, 2014).

Presque 20 ans après le grand débat public sur l'énergie mené au milieu des années 1990, la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec (CEEQ) créée par la ministre des Ressources naturelles, Martine Ouellet, et coprésidée par Roger Lanoue, ancien vice-président chez Hydro-Québec, et par l'auteur de ce chapitre, produisait un rapport intitulé *Maîtriser notre avenir énergétique. Pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous* (Lanoue et Mousseau, 2014). Publié en février 2014, celui-ci reprenait largement, sans la terminologie ni le développement théorique, le concept de «développement durable». Bien que laissant de côté le cœur de la proposition du rapport de la CEEQ, la politique énergétique présentée, en 2016, par le gouvernement Couillard introduit, pour la première fois, un objectif majeur de transition énergétique, visant à réduire l'utilisation des produits pétroliers de 40% entre 2016 et 2030. Pour y parvenir, le gouvernement annonce alors la création d'une nouvelle entité, *Transition énergétique Québec* (TEQ), dont le mandat sera de piloter la transformation de l'ensemble du système énergétique québécois. Malgré ce nouvel organisme, qui récupère les restes

de l'Agence de l'efficacité énergétique intégrée quelques années plus tôt au MRN, et une vision réorientée en grande partie vers une transformation de la consommation d'énergie plutôt que sa production, la politique énergétique 2016-2030 est présentée sans aucune référence directe aux principes du développement durable. Les divers objectifs de celle-ci se déclinent d'ailleurs d'une manière isolée sans entrer dans les détails quant à la trajectoire qui permettrait de les atteindre ni quant à leur intégration dans les objectifs sociaux, économiques ou environnementaux du gouvernement ou les autres stratégies et politiques touchées par celle-ci (MERN, 2016). La politique énergétique déposée en avril 2016 réussit même à ne pas faire référence aux objectifs de réduction de gaz à effet de serre (GES) de 37,5 % pour 2030 par rapport à ceux de 1990 adoptés quelques mois plus tôt par le même gouvernement et qui sous-tendent pourtant la promesse de réduire de 40 % la consommation de pétrole sur la même période.

Ce travail en silo est permis, malgré la LDD, par la structure de gouvernance du développement durable qui place la responsabilité de son application au ministère de l'Environnement, un ministère à vocation de protection. La politique de DD est donc perçue principalement, à la fois à l'intérieur du Ministère et de la part du reste de l'appareil d'État, comme une politique environnementale à mettre en opposition avec les autres mandats de l'État. Cette situation n'est pas propre au Québec toutefois et elle se retrouve également au niveau fédéral. Ainsi, la *Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada* est pilotée par Environnement et Changement climatique Canada et a aussi peu d'impact au niveau fédéral que son pendant québécois (ECCC, 2019).

L'exemple de l'énergie nous permet de montrer les limites de la structure de gouvernance actuelle, pas seulement au ministère de l'Environnement, mais ailleurs également dans l'appareil gouvernemental. Ainsi, la gestion de l'énergie revient historiquement au ministère (de l'Énergie et) des Ressources naturelles, un ministère à vocation économique et technique dont le mandat premier est de faciliter l'exploitation des ressources minières et non renouvelables du sous-sol québécois. Ce mandat place régulièrement celui-ci en conflit avec le ministère de l'Environnement, responsable de l'application des lois et règlements encadrant ces exploitations (ce qui rend, de prime abord, suspecte la notion même de « développement durable » pour ce ministère). À cette tension s'ajoute la tendance naturelle de l'appareil gouvernemental à protéger les prérogatives d'un ministère ou d'une direction, particulièrement lorsque celles-ci s'accompagnent d'un budget. Une politique énergétique basée sur les principes

du développement durable imposerait de soumettre ou d'arrimer une partie des orientations de cette politique aux objectifs d'autres ministères, ce qui aurait pour conséquence de fragiliser l'emprise du ministère des Ressources naturelles sur celle-ci, puisque, si l'approvisionnement énergétique est la chasse gardée de ce ministère, la consommation énergétique dans les secteurs industriels, commerciaux, du transport et des résidences relève presque entièrement d'autres ministères, incluant transport, occupation du territoire et de l'économie.

La création de Transition énergétique Québec est une tentative évidente pour résoudre la tension entre la compréhension de la transformation inévitable des enjeux énergétiques dans un contexte de lutte aux changements climatiques et la protection des chasses gardées énergétiques du MERN. En définissant un mandat large pour cette nouvelle structure, qui relève du ministre de l'Énergie, le MERN tente de prendre le contrôle des décisions et des orientations qui relèvent traditionnellement des autres ministères :

Transition énergétique Québec a pour mission de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques et d'en assurer une gouvernance intégrée. Elle coordonne la mise en œuvre de l'ensemble des programmes et des mesures nécessaires à l'atteinte des cibles en matière énergétique déterminées par le gouvernement et en assure le suivi. Dans le cadre de sa mission, elle élabore le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques, dans une perspective de développement économique responsable et durable (TEQ, 2016).

Si le mandat de TEQ est fort - coordonner l'ensemble des actions liées à l'atteinte des objectifs en matière de consommation d'énergie -, son positionnement dans l'appareil gouvernemental ne l'est pas. On retrouve les mêmes limites que celles rencontrées dans l'application de la LDD lorsque vient le temps de déployer des politiques transversales. En effet, même si ce n'est pas reconnu formellement, la politique énergétique du Québec est largement déterminée par les objectifs de réduction de GES. Or, le positionnement de la Politique énergétique 2016-2030 est clair : le MERN a choisi plutôt d'ignorer le reste du gouvernement, et en particulier le ministère responsable de ce dossier, pour plutôt créer une structure qui ne relève que de lui et devra imposer sa vision à l'ensemble de l'appareil d'État.

Or, pas plus que l'Environnement, le MERN n'a de levier direct sur les autres ministères. TEQ peut bien demander des comptes aux ministères des Transports, des Affaires municipales ou de l'Économie, il n'obtiendra rien de significatif à moins que les actions ne s'inscrivent déjà dans les objectifs internes de chacune de ces structures ou que le dossier ne soit repris par le bureau du premier ministre, qui veillera alors à assurer la collaboration pleine et entière des autres ministères. Le résultat de ces actions est la démultiplication, de manière détournée, des responsabilités et des initiatives qui devraient être intégrées au sein d'une seule politique intégrée de développement durable.

Si on peut reconnaître la bonne foi dans la majorité des initiatives mises sur pied, il n'en reste pas moins qu'une telle approche est condamnée à l'échec ou, à tout le moins, à la sous-performance, puisque les diverses structures développent en silo des mesures affectant les mêmes secteurs, introduisant des incohérences et des contradictions coûteuses, comme le montre la difficulté du Québec à agir de manière efficace en réduction des émissions de GES.

5.2 / **Le lien entre changements climatiques et développement durable**

La question des changements climatiques s'est inscrite dès la fin des années 1990 dans l'imaginaire québécois avec les inondations du Saguenay en 1996, et la crise du verglas qui a frappé le sud-ouest du Québec en janvier 1998. En prévision d'une multiplication de ces événements, le ministère de la Sécurité publique, en partenariat avec Hydro-Québec et d'autres ministères, a alors créé le Consortium Ouranos, dont le mandat est d'aider le gouvernement, les municipalités et d'autres organismes à adapter leurs infrastructures et façons de faire face aux changements inéluctables qui se dessinent.

En parallèle, le Québec s'engage sur la voie de la réduction des émissions de GES, s'alignant largement sur les objectifs internationaux. En 2006, le Québec adopte l'objectif de Kyoto pour 2012, soit une réduction de 6% des émissions de GES par rapport à 1990. Cette cible est atteinte dès 2009, en particulier grâce aux difficultés de l'industrie des pâtes et papiers, une industrie fortement émettrice, ce qui facilite le consensus pour une cible de 20% de réduction pour 2020, adoptée en 2009, puis de 37,5% pour 2030, adoptée en 2015.

Or, avec des émissions par habitant déjà parmi les plus faibles au Canada et une part des énergies renouvelables avoisinant les 50% (entre 45 et 48% selon les années et les évaluations), nettement au-dessus

de celles de la plupart des pays de l'OCDE, cette orientation représente un défi considérable contrairement à la plupart des autres États. Le Québec ne peut pas réduire ses émissions simplement en remplaçant une centrale thermique au charbon par une centrale au gaz naturel, il doit effectuer des transformations beaucoup plus profondes des habitudes de ses citoyens et des procédés manufacturiers et industriels.

Malgré la dominance des composantes transversales dans le dossier de l'adaptation et de la mitigation climatiques, le Québec n'a pas, non plus, intégré directement ces questions à sa stratégie de développement durable. Si plusieurs actions proposées par des ministères font référence à des efforts de réduction des GES, il n'y a pas d'arrimage serré avec les objectifs généraux du Plan d'action sur les changements climatiques (PACC), par exemple.

Le Québec se retrouve donc avec plusieurs stratégies et politiques recoupant les mêmes enjeux, mais menées en silo avec, pour seul lieu, leur principale source de financement : le Fonds vert, un Fonds qui aurait pu jouer un rôle crucial de coordination et d'intégration dans une optique de développement durable.

5.3 / **Le Fonds vert**

Dès 2006, en parallèle avec la LDD, le gouvernement crée le Fonds vert, dont le rôle consiste

entre autres, à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental, de même qu'à permettre au ministre, dans le cadre prévu par la loi, d'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif œuvrant dans le domaine de l'environnement.

En indiquant que le fonds doit être utilisé à l'externe, ce mandat implique donc que les plans de développement durable des organismes et ministères doivent être financés à même leurs fonds propres.

Dans les premières années de son existence, le Fonds vert a été principalement alimenté par les redevances à l'élimination des matières résiduelles, la redevance pour l'utilisation de l'eau, la redevance sur les carburants et les combustibles, liées à la lutte aux changements climatiques, et, dans une bien moindre mesure, la perception des amendes pour diverses infractions environnementales. À partir de 2013, les revenus

liés au Système de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE) remplacent la redevance sur les carburants et les combustibles et transforment le Fonds: en 2017, 785 M\$ sur les 932 M reçus provenaient des droits d'émission, le reste étant issu principalement de la redevance sur les matières résiduelles (122 M) et, accessoirement, de la redevance sur l'eau (3 M). Cette situation a contribué à la réorientation effective du mandat du Fonds d'un soutien général au développement durable à la réduction des émissions de GES; le programme de soutien à la gestion des matières résiduelles représentant environ 100 M\$ de dépenses sur un total de 724 M\$.

Jusqu'en 2018, le Fonds vert a été géré de l'interne par le ministère de l'Environnement. Cette structure de gouvernance assez légère pouvait se justifier initialement par le fait que la majorité des fonds étaient initialement destinés à la gestion des matières résiduelles, un secteur qui relève de l'environnement. Avec la mise en place du SPEDE, toutefois, les fonds destinés à la lutte aux changements climatiques ont pris une importance grandissante. Dans le cadre du PACC 2013-2020, l'argent, bien que géré formellement par le Fonds vert, avait été attribué à des programmes spécifiques et récurrents ou alloués, en amont, à des ministères spécifiques, laissant relativement peu de marge de manœuvre au ministre de l'Environnement (CGFV, 2018).

L'injection de fonds grandissants provenant du SPEDE s'est produite alors que les ministères étaient soumis à une forte pression budgétaire par le gouvernement Couillard. Pour les divers organismes et ministères, l'accès au Fonds vert fut alors perçu comme une façon de combler des trous; il suffisait de ré-étiqueter les programmes, ce qui a précipité les dépenses et les investissements critiquables par rapport au mandat de ce Fonds. Ce détournement n'est pas passé inaperçu: tant les observateurs et les médias que le Commissaire au développement durable ont fortement critiqué la mauvaise gestion du Fonds vert, amenant le gouvernement Couillard à revoir la gouvernance du Fonds en 2017, instaurant un Conseil de gestion qui relève tout de même du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. La problématique est plus profonde, comme le montre le *Bilan de mi-parcours* rendu public au printemps 2018: la plupart des actions n'ont pas livré leur promesse (MDDELCC, 2017). Quant aux changements apportés dans la gouvernance, ceux-ci sont dénoncés comme totalement insuffisants par le Conseil de gestion du Fonds vert lui-même, dans un rapport d'une lucidité remarquable dévoilé à l'automne 2018 (CGFV, 2018).

6 / **Les grandes batailles environnementales**

Ces échecs en gouvernance environnementale, qui ne sont pas propres au Québec, sont rendus plus évidents par la place grandissante qu'occupe cette question sur la place publique. Ainsi, au cours des 15 dernières années, l'environnement s'est retrouvé fréquemment au cœur des grands mouvements sociaux qui ont ébranlé le Québec. En 2004, le projet de centrale thermique au gaz naturel au Suroît a mobilisé de nombreux citoyens pour qui celui-ci, et l'abandon du développement de la filière éolienne constituaient un recul majeur dans un monde soumis à un réchauffement climatique causé par les activités humaines. Si la centrale de Bécancour fut tout de même construite, mais presque jamais utilisée, malgré un coût, sur sa durée de vie, de près de 2 G\$ (Shields, 2018), le mouvement populaire a réussi à décrocher de la part du gouvernement la promesse d'abandonner la filière gazière pour soutenir, plutôt, la production éolienne, satisfaisant grandement la majorité des sympathisants.

Quelques années plus tard, la question des hydrocarbures fossiles a ravivé les mouvements citoyens alors que la fièvre du gaz de schiste et de la fracturation hydraulique gagne le Québec, moins de deux ans après des débuts fracassants au sud de la frontière (Mousseau, 2010). Si, à partir du début des années 2000, l'Amérique du Nord se préparait à épuiser ses ressources gazières, la démonstration sans équivoque de l'efficacité des technologies de fracturation hydraulique utilisées depuis plusieurs décennies pour augmenter la production de gisements d'hydrocarbures fossiles traditionnels a fait basculer le secteur nord-américain de l'énergie en quelques semaines, au milieu de 2008; alors que les prix du pétrole se maintenaient près de leur sommet historique, celui du gaz naturel s'est écroulé. Malgré cette chute de prix, l'intérêt pour les gaz de schiste explosa partout sur le continent incluant au Québec qui recèle, sous sa surface, d'immenses quantités de gaz naturel et, dans certains cas, de pétrole, exploitable par ces technologies.

Dès 2008, l'industrie gazière débarqua en force sur la rive sud du Saint-Laurent et les projets se multiplièrent rapidement, suscitant une levée de boucliers de la part des communautés locales qui ne voyaient pas d'un bon œil l'exploitation à grande échelle de cette ressource, une exploitation qui s'accompagne d'une emprise significative au sol et de risques environnementaux qui étaient alors encore mal définis.

L'opposition s'est organisée rapidement devant l'arrogance de l'industrie et les hésitations du gouvernement Charest quant à l'encadrement d'un hypothétique développement. Face au mouvement citoyen, celui-ci décréta, en 2011, un moratoire sur l'utilisation de la fracturation hydraulique, moratoire qui demeure largement en place aujourd'hui².

De manière générale, si la consommation de pétrole continue d'augmenter au Québec, particulièrement dans le secteur des transports, les Québécois conservent une appréhension à participer à la production et au transport de cette source d'énergie, quel que soit le projet. Ainsi, répondant aux demandes des environnementalistes, le premier ministre Couillard avait annoncé en décembre 2015 qu'il mettrait fin aux ententes signées par le gouvernement Marois en ce qui concerne l'exploitation du pétrole sur l'île d'Anticosti. De même - plus récent projet lié aux hydrocarbures fossiles rejeté par les Québécois -, le pipeline *Énergie Est* devait relier l'Alberta, le centre de production pétrolière canadien à l'Atlantique via l'Ontario et le Québec, pour terminer sa course à Saint John, au Nouveau-Brunswick. Si ce méga-projet, un tuyau d'une capacité de 1,1 million de barils par jour, fut relativement bien reçu en Ontario et perçu d'un très bon œil par le Nouveau-Brunswick qui y voyait une source de revenus pérenne par la construction et l'opération d'un terminal pétrolier, l'accueil fut beaucoup plus froid au Québec, alors même que la province cherchait l'approbation de ses voisins à la frontière sud, le New Hampshire, pour ajouter une nouvelle liaison entre le Québec et Boston. Tout au long du trajet prévu, les municipalités, les environnementalistes et les citoyens de toutes orientations se sont rassemblés pour s'opposer à un projet dont les risques environnementaux dépassaient, selon l'analyse de plusieurs, les bénéfices économiques. Après tout, si plusieurs milliers d'emplois avaient été créés lors de la construction, TransCanada n'aurait eu besoin que de quelques travailleurs pour opérer un oléoduc de plusieurs centaines de kilomètres, sans égard à son contenu. Pour dorer la pilule, TransCanada proposa initialement la construction d'un port pétrolier à Cacouna. Situé au centre d'une réserve maritime destinée à protéger de grands mammifères marins, ce projet de port fut très mal

2 Ce moratoire s'est maintenu en partie parce que les coûts de l'exploitation des gaz de schiste au Québec, qui ne semble pas contenir d'hydrocarbures liquides, contrairement à ce qu'on observe au sud de la frontière, seraient moins rentables qu'ailleurs sur le continent. Avec des revenus potentiellement réduits et une infrastructure inexistante, l'industrie n'a pas encore vu l'intérêt de s'embarquer dans une lutte à finir avec des opposants déterminés et en grand nombre.

reçu par les environmentalistes, ainsi que par de nombreux citoyens, forçant TransCanada à reculer ; ce qui laissait fort peu de retombées pour le Québec.

Paradoxalement, l'élection de la Coalition Avenir Québec à l'automne 2018, après une campagne où l'environnement fut largement mis de côté, a relancé le mouvement citoyen sur la question du réchauffement climatique et de la réduction des émissions de GES, forçant le gouvernement Legault à prendre acte de l'importance du sujet³. L'ampleur de la pression populaire et l'importance médiatique du sujet força même le premier ministre à remplacer la ministre de l'Environnement, Marie-Chantal Chassé, moins de trois mois après sa nomination, du jamais vu ou presque. Cette relation complexe à l'environnement reste à définir. D'un côté, ce gouvernement, contrairement à d'autres gouvernements conservateurs ou populistes du reste du Canada, reconnaît la problématique et la nécessité d'action. Le 25 juin 2019, le gouvernement a annoncé l'abolition du Conseil de gestion du Fonds vert et de TEQ, mais au moment d'écrire ces lignes, la structure de remplacement restait à définir.

7 / **Le Québec traîne-t-il réellement de l'arrière?**

Malgré l'inefficacité des actions du gouvernement en termes de développement durable, de lutte aux changements climatiques et de protection de l'environnement, le Québec est-il réellement à la traîne par rapport à ses partenaires?

Lorsqu'on compare le Québec au reste du Canada sur plusieurs indicateurs liés à la lutte aux changements climatiques et au développement durable, on ne peut que constater que celui-ci est nettement en avance sur la majorité des provinces : qu'il s'agisse de voitures électriques, d'émission de gaz à effet de serre par habitant, de production d'électricité, de part d'énergie renouvelable ou même de financement, le Québec se classe premier ou parmi les premiers au Canada. Y a-t-il lieu d'être si critique alors que le Québec est entouré de provinces qui font bien moins d'efforts sur ces questions?

3 Ce mouvement citoyen s'est largement déployé à partir de la base, avec, par exemple, *La planète s'invite au parlement*, le *Pacte* et la *Déclaration d'urgence climatique*, des organisations qui n'existaient pas à l'été 2018 et qui ont rapidement forcé le débat sur la question.

Les divers enjeux environnementaux - protection de l'environnement, gestion de l'eau, développement durable et lutte aux changements climatiques - commandent une réponse différente à la question. Dans les trois premiers cas, la protection de l'environnement, la gestion de l'eau et le développement durable, auxquels on peut ajouter l'adaptation climatique, les principaux bénéficiaires d'un effort réussi du Québec sont ses citoyens: qu'on parle de qualité de l'air ou de l'eau, de biodiversité ou de protection du territoire, les Québécois eux-mêmes seront les premiers à profiter d'une amélioration significative de ces indices. Comparer les actions québécoises au reste du pays ou de l'Amérique du Nord permet, bien sûr, d'évaluer l'ambition des élus québécois, mais n'a, de manière générale, que peu de valeur intrinsèque à l'exception d'un impact possible pour sa compétitivité économique; le Québec, en plaçant la barre trop haute, pourrait limiter les investissements dans certains secteurs ou faire fuir certaines industries déjà installées; ces mêmes politiques pourraient en attirer d'autres, qui y verraient plutôt leurs intérêts. C'est pourquoi l'équilibre à atteindre entre l'économie, la société et l'environnement, au cœur du développement durable, n'a pas à être le même pour toutes les sociétés; c'est à chacun d'identifier les points de résolution des tensions entre ces différentes demandes. En privilégiant l'environnement ou le développement social, par exemple, le Québec peut augmenter son attrait pour les industries tertiaires ou à plus grande valeur ajoutée, dont les employés, plus formés, bénéficiant de meilleurs salaires et généralement urbains, apprécieront la qualité de vie; alors que le contraire peut faciliter le développement d'industries plus lourdes, mais mieux distribuées sur son territoire.

La réduction des émissions de GES s'inscrit dans une dynamique différente du développement durable puisque l'effort de ce côté, contrairement à l'adaptation climatique, ne paiera que si l'ensemble de la planète bouge dans la même direction. En effet, la contribution du Québec aux émissions mondiales ne représente que 0,2% du total. Dans un contexte canadien, le Québec arrive bon dernier en émissions par habitant et l'ensemble des émissions québécoises est égal à l'*augmentation* des émissions de GES de l'Alberta depuis 1990. Il suffirait donc d'une seule nouvelle mine de pétrole bitumineux pour anéantir les efforts du Québec depuis 15 ans.

À l'égard de ces chiffres, il est difficile de justifier une action forte visant seulement à réduire les émissions de GES au Québec. Des efforts coûteux qui appauvrissent le Québec réduisent plutôt sa capacité à s'adapter et à faire face aux bouleversements climatiques qui s'annoncent.

Pourtant, malgré un positionnement en tête de liste, les Québécois soutiennent fortement l'action climatique, plus particulièrement les efforts de réduction des émissions de GES et n'y voient que peu d'opposition avec le développement économique du Québec, comme on peut le voir avec les résultats du sondage présentés ici.

Ainsi, une forte majorité de Québécois (65%) considère que la lutte au changement est assez ou tout à fait compatible avec le développement économique, mais les deux tiers de ceux-ci se gardent tout de même une certaine réserve, appuyant le «assez». Les résultats de ce sondage sont notables par l'ampleur du positionnement positif qui semble se démarquer clairement d'une bonne partie du reste du Canada et de l'Amérique du Nord, où toute lutte aux changements climatiques est vue comme une attaque à la qualité de vie.

L'homogénéité des divers sous-groupes par rapport à cette question est aussi remarquable. Les hommes et les femmes se rangent dans cette catégorie à quelques pourcentages de points près : 67% contre 63% ; même chose lorsqu'on compare les francophones (65%) et les non-francophones (68%). Le plus grand écart est trouvé dans le classement par tranches d'âge, sans tendance évidente : ce sont les 35-44 ans et les 65 ans et plus qui sont les plus sceptiques, avec seulement 56 et 54% d'appui à la proposition, respectivement, alors que les 25-34 ans et les 45-54 ans débordent d'optimisme, avec 74 et 70% d'appui à la proposition. Cette variation est nettement plus grande qu'entre les régions, par exemple : alors que 70% des habitants de Montréal et de la grande région métropolitaine pensent que la lutte aux changements climatiques est assez ou tout à fait compatible avec le développement économique, 64% des gens de la région de Québec et 58% du reste du Québec appuie la proposition.

On peut facilement comprendre cette différence régionale. Tout d'abord, parce que le transport est responsable de plus de 40% des émissions de GES, et que pour les citoyens des régions, le véhicule individuel est généralement le seul service de mobilité accessible. Ensuite, les emplois en région sont plus fortement liés à l'exploitation des ressources naturelles, ce qui implique des procédés de transformation émetteurs et l'utilisation d'équipements mobiles lourds. Dans ces conditions, il est tout à fait justifié d'être sceptique quant à la possibilité de maintenir un mode de vie élevé tout en réduisant de manière significative son empreinte carbone.

Les résultats des divers groupes d'âge sont plutôt surprenants, particulièrement lorsqu'on note l'écart marqué entre trois générations: 25-34, 35-44 et 45-54 et même 45-64 ans. Est-ce parce que le groupe des 35-44 ans, plus occupé avec sa famille, ne voit pas comment changer ses habitudes? Est-ce parce que les 45-54 ans, déjà bien installés, se sentent moins exposés au risque? Et qu'en est-il du groupe des 25-34 ans, plus positif même que les 18-24 ans? Est-ce que cette génération, au cœur de grandes manifestations en 2012, conserve son esprit révolutionnaire? Seul le degré d'appui des 65 ans et plus, en comparaison du reste de la population, s'explique facilement, puisque ce segment de population s'appuie, pour répondre, sur une plus longue expérience ainsi qu'une plus grande réticence au changement liée à un contrôle plus limité de son niveau de vie.

La grande similitude entre les réponses des francophones et des non-francophones est plus surprenante que les variations entre les groupes d'âge dans un contexte de gouffre entre les communautés. Ainsi, bien que les non-francophones et les francophones se rejoignent sur la possibilité de réduire les émissions de GES sans nuire à l'économie, la communauté anglophone a très peu répondu au Pacte, qui recoupe pourtant directement cette question, et les artistes anglophones se sont avérés grandement absents malgré les nombreuses invitations tendues à leur endroit. Avec les données actuelles, il est difficile de savoir si cette absence est due au fait que les anglophones attendent l'action du fédéral plus que du provincial ou qu'ils ne sentent pas qu'ils peuvent influencer le gouvernement caquiste.

Quoi qu'il en soit, la perception des citoyens quant à la compatibilité entre lutte aux changements climatiques et développement économique semble découplée de l'actualité qui présente, à répétition, la démonstration de l'inefficacité du gouvernement dans ses approches de réduction de GES. Cet appui inconditionnel peut expliquer la campagne contre le Suroît au début des années 2000 puis, quelques années plus tard, celle contre l'exploitation des gaz de schistes, alors que les messages dénonçant la perte de revenus potentiels liés au développement de ces projets n'ont jamais résonné significativement dans la population.

Ce positionnement profond s'appuie probablement sur la fierté des Québécois par rapport à la production d'hydroélectricité, une énergie à faible émission de carbone qui est également étroitement liée à la Révolution tranquille et à la modernisation de l'économie de la province et de sa structure, une fierté qui ne se limite pas aux francophones.

L'électrification du chauffage, l'élimination presque complète des hydrocarbures fossiles dans la production d'électricité québécoise et l'absence d'une industrie d'exploitation des hydrocarbures pourraient certainement justifier le bien-fondé de la position d'une majorité de Québécois face à la question. En effet, même s'il y a fort à dire en ce qui concerne la rentabilité réelle des ventes d'électricité à l'étranger, les choix du passé dans ce domaine se sont avérés payants et être une fierté pour le Québec.

Cet optimisme marqué des Québécois face à la lutte aux changements climatiques n'est probablement pas immuable, toutefois. On l'a vu, les efforts du gouvernement québécois en matière de réduction de GES n'ont pas mené aux réductions attendues et pourraient même être considérés comme contre-productifs. Pour le moment, ces échecs à répétition ne semblent pas remettre en cause l'opinion des répondants, qui font peut-être la différence entre ce qui est réalisable - un développement économique compatible avec la réduction des émissions de GES - et la réalité de l'ineptie gouvernementale qui n'a pas livré la marchandise promise. Si c'est le cas, c'est une bonne nouvelle, car il reste encore suffisamment de bonne volonté pour développer et proposer des programmes et des actions qui peuvent déranger, à condition qu'elles soient présentées de manière crédible et finissent par mener à des avancées réelles. La poursuite de mesures et plus encore d'approches vouées à l'échec finira inmanquablement par éroder la confiance de la majorité, qui trouvera dans les pessimistes, qui représentent tout de même un tiers de la population sondée, un groupe d'attache déjà significatif.

8 / **Le climat, l'État et nous: la nécessaire révision de la gouvernance environnementale**

Pourtant, le Québec n'est pas condamné à l'échec tant dans l'application des principes du développement durable que, de manière plus étroite, de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. C'est à tout le moins le constat réalisé par un groupe de 22 experts universitaires québécois en gouvernance, gestion, environnement, droit, affaires autochtones, aménagement du territoire, fiscalité, économie, gestion de l'eau et énergie qui s'est réuni à l'automne 2017 dans le but de tracer l'état des lieux

en matière de lutte aux changements climatiques et de proposer des transformations qui permettraient au Québec d'avancer sur les objectifs qu'il s'est donnés collectivement⁴.

À un an des élections québécoises, ce groupe avait invité les principaux partis politiques québécois ainsi que le gouvernement à déléguer des observateurs qui pourraient suivre en direct le déroulement des discussions, des réflexions et la construction des recommandations. La CAQ, le Parti québécois et Québec solidaire ont immédiatement répondu présents, de même que plusieurs organismes et ministères, incluant TEQ, le Fonds vert, le Bureau de coordination du développement durable (MDDELCC) et le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MESI). Seul le Parti libéral a fait la sourde oreille aux multiples demandes de rencontre et invitations à participer aux rencontres⁵.

L'analyse des meilleures pratiques a mené le groupe à proposer de ramener les enjeux de gestion de l'eau, de l'énergie et de la lutte aux changements climatiques sous le parapluie du développement durable, afin de faciliter l'arbitrage. À partir d'exemples pris à l'étranger, au Québec et au Canada, le groupe a identifié cinq principes à la base de la proposition : une vision cohérente à long terme, une intégration au développement économique, des décisions appuyées sur la science et les savoirs traditionnels et locaux, un dialogue inclusif ainsi que la mesure, l'évaluation et l'adaptation continues. L'application de ces concepts impose des changements de la loi, des structures de gouvernance et d'appui ainsi que des mécanismes de suivi et de reddition de comptes. Plus précisément, la proposition de l'initiative *Le Climat, l'État et nous* (Mousseau *et al.*, 2018) inclut :

-
- 4 Ce groupe, réuni par Luc Bernier (U. Ottawa), Pascale Biron (U. Concordia), Julie Caron-Malenfant (Institut du Nouveau Monde), Roger Lanoue (ind.), Normand Mousseau (U. Montréal et Institut de l'énergie Trottier), Stéphane Paquin (ENAP) et Marie-Christine Therrien (ENAP), incluait également : Yvan Allaire (UQAM), Catherine Choquette (U. Sherbrooke), Jérôme Dupras (UQO), Kathryn Furlong (UdeM), Corinne Gendron (UQAM), Luc Godbout (U. Sherbrooke), Maya Jegen (UQAM), Marcelin Joanis (Polytechnique), Pierre Magnan (UQTR), James Meadowcroft (U. Carleton), Martin Papillon (UdeM), Catherine Potvin (McGill), Marc-Urbain Proulx (UQAC), Hélène Trudeau (UdeM), Claude Villeneuve (UQAC), Jean-Philippe Waub (UQAM) et Johanne Whitmore (HEC).
- 5 Contacté dès le mois de juillet 2017, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, Pierre Arcand, avait accepté de rencontrer des représentants du groupe en novembre, mais ayant été nommé président du Conseil du trésor quelques jours auparavant, cette rencontre avait été annulée et ce n'est qu'en juillet 2018 que le groupe a pu parler avec une élue libérale, la ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, Isabelle Melançon. Le Parti libéral fut également le seul à se désister lors d'un débat sur la question organisé à HEC Montréal le 6 septembre 2018, quelques heures seulement avant sa tenue.

- L'adoption d'une vision sur le long terme qui définit des objectifs larges tant en ce qui concerne l'environnement que la qualité de vie et la société;
- L'adoption d'une loi sur le développement durable qui couvre l'ensemble des champs d'action de l'État, incluant les municipalités;
- La mise en place d'une gestion intégrée et concertée, avec un ministre du Développement durable qui présiderait un comité ministériel sur le développement durable et serait appuyé par un Secrétariat au Développement durable au ministère du Conseil exécutif, ce qui lui donnerait la responsabilité de filtrer l'ensemble des actions, à l'image du président du Conseil du trésor;
- Une planification stratégique menée par le comité ministériel, qui s'appuierait sur l'Agence du développement durable, ainsi que divers comités rassemblant les acteurs régionaux, les peuples autochtones, les citoyens, les parties prenantes et les scientifiques;
- Une mise en œuvre appuyée par une Agence du développement durable, qui associerait le Fonds vert, Transition énergétique Québec, la gestion de l'eau, etc. Cette agence rassemblerait le savoir technique sur ces questions, appuyant les ministères et les municipalités, faciliterait la concertation et le dialogue et pourrait organiser des montages financiers nécessaires à la transformation vers une société plus durable;
- Le renforcement du rôle du commissaire au développement durable, entre autres, en lui donnant une structure indépendante de celle du Vérificateur général en plus de créer un comité d'experts sur le développement durable, capable d'assurer le suivi par des projections et des analyses plus larges sur l'évolution vers les objectifs, et aussi d'assurer l'éducation et la sensibilisation des divers publics.

Les principes à la base de cette proposition ont été raffinés dans une déclaration signée par des organismes et des individus représentant plus d'un million de Québécois⁶.

6 Pour une description de la démarche, les documents et propositions ainsi que les signataires, on peut consulter le site: <<http://iet.polymtl.ca/climat-etat-nous/>>, consulté le 3 mai 2019.

Conclusion

À partir des années 1980, il est devenu évident qu'on ne pouvait plus séparer la protection de l'environnement de la question du développement des sociétés humaines. L'intégration de cette réalité dans les structures étatiques s'est faite très lentement à travers la planète, avec des succès relativement mitigés alors que l'économie et les avantages à courte vue continuent de dominer les choix politiques des gouvernements du monde entier, incluant le Québec; au-delà du discours, il semble toujours très difficile de faire accepter dans la réalité le concept d'«équité intergénérationnelle».

Dans le contexte canadien du développement durable, le Québec fait bonne figure, grâce à ses choix en matière de production d'électricité, à sa résistance active à l'exploitation des hydrocarbures fossiles sur son territoire et à sa participation à un marché du carbone. Toutefois, la loi sur le développement durable, adoptée il y a plus d'une décennie, a montré des limites importantes et l'application de celle-ci au quotidien est défailante: malgré la multiplication des plans et stratégies qui touchent, de près ou de loin, au développement durable, celui-ci reste largement une promesse qu'on se refuse à intégrer, faute de détenir la vision globale nécessaire.

Pourtant, comme le démontrent les résultats du sondage présenté ici, la population considère encore qu'il est possible de s'attaquer aux enjeux environnementaux, particulièrement climatiques, sans sacrifier son économie, le gouvernement n'a aucune raison de reculer, si ce n'est pour protéger les gagnants actuels et éviter de bousculer une fonction publique réticente au changement. Or, les exemples à l'étranger montrent qu'un engagement réel en faveur d'une politique solide de développement durable ne peut se faire sans une vision rassembleuse et portée dans la durée. Pour ce faire, des changements à la marge ne seront pas nécessaires et le gouvernement actuel devra accepter de lancer une réflexion qui touchera l'ensemble du Québec. Si le résultat de cette réflexion peut déranger, c'est aussi une magnifique occasion de recentrer le débat sur des actions positives et unificatrices. Voilà qui n'est pas à négliger après les tensions liées aux questions d'immigration et de signes religieux.

Bibliographie

- AUDET, R. et C. GENDRON (2011). «The social and political construction of sustainable development in Quebec: A critical analysis of the Quebec sustainable development policy», dans H. BRUYNINCKX, S. HAPPAERTS et K. VAN DEN BRANDE (dir.), *Sustainable Development and Subnational Governments*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 22-48.
- BARIL, J. (2012). *Droit d'accès à l'information environnementale: pierre d'assise du développement durable*, thèse de doctorat, Faculté de droit, Université Laval, Québec.
- CARSON, R. (1962). *Silent Spring*, Boston, MA, Houghton Mifflin Éditeur.
- COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2016). *Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources du commissaire au développement durable. Fonds vert: gestion et aide financière*, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016.
- COMMISSION DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (1987). *Rapport de la Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement: Notre avenir à tous*, Nations Unies, 349 p.
- CONSEIL DE GESTION DU FONDS VERT (2018). *Recommandations sur les ajustements budgétaires à apporter au Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, Rapport présenté à la ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques par le Conseil de gestion du Fonds vert, 45 p.
- D'AMOURS, A. et al. (1996). *Pour un Québec efficace*, Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie, Québec, Ministère des Ressources naturelles, 151 p.
- ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE CANADA (2019). *Version provisoire de la stratégie fédérale de développement durable pour le Canada - 2019 à 2022*, ECCC, Gouvernement du Canada.
- FONDS D'ACTION QUÉBÉCOIS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE (s. d.). *Fonds d'action québécois pour le développement durable: Mission et historique*, Gouvernement du Québec, <<http://www.faqdd.qc.ca/qui-sommes-nous/mission-historique/>>, consulté le 31 janvier 2019.
- GAGNON, P.-L. (2006). *Libéralisation de l'État et développement durable au Québec: deux réformes conciliables?*, mémoire de maîtrise, Université de Montréal.
- GENDRON, C. et J.-P. Revéret (2000). «Le développement durable», *Économies et sociétés*, Série F, n° 37, p. 111-124.
- GENDRON, C. et al. (2007). *Inspirer et canaliser les actions pour un véritable virage vers le développement durable*, Mémoire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable déposé à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec, Les cahiers de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, Montréal, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal, n° 17-2007.
- GENDRON, C. et al. (2005). *Mémoire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable remis à la Commission des transports et de l'environnement dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur la Loi sur le développement durable (projet de loi n° 118) - Version révisée*, Les cahiers de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, Montréal, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal, n° 10-2005, 63 p.
- LANOUE, R. et N. MOUSSEAU (2014). *Maîtriser notre avenir énergétique. Pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous*, Rapport de la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, Canada, Ministère des Ressources naturelles, 310 p.

- MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES (MERN) (2016). *Politique énergétique 2030. L'énergie des Québécois, source de croissance*, Québec, Gouvernement du Québec, 66 p.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES (MRN) (1996). *L'énergie au service du Québec: une perspective de développement durable*, Québec, Gouvernement du Québec, 108 p.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (MRNF) (2006). *L'énergie pour construire le Québec de demain: la stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Québec, Gouvernement du Québec, 138 p.
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (MDDELCC) (2017). *Bilan mi-parcours du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, Québec, Gouvernement du Québec, 78 p.
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (MDDELCC) (2015). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, Québec, Gouvernement du Québec, 121 p.
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (MDDELCC) (2014). *État de situation du développement durable au Québec – Rapport de la période 2006-2013*, Québec, Gouvernement du Québec, 96 p.
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP) (2012). *Le Québec en action Vert 2020. Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020*, Québec, Gouvernement du Québec, 58 p.
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP) (2008). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MOUSSEAU, N. (2017). *Gagner la guerre du climat. Douze mythes à déboulonner*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 255 p.
- MOUSSEAU, N. (2010). *La révolution du gaz de schiste*, Montréal, Éditions MultiMondes, 161 p.
- MOUSSEAU, N. et al. (2018). *Proposition du groupe Le climat, l'État et nous: repenser l'action publique en environnement*, 6 p., <<http://iet.polymtl.ca/climat-etat-nous/>>, consulté le 30 janvier 2019.
- SHIELDS, A. (2018). « *Centrale de Bécancour: lumière sur l'entente entre Hydro-Québec et TransCanada* », *Le Devoir*, 14 mai.
- SIMARD, L. et L. LEPAGE (2004). « *Gestion publique de l'environnement au Québec: quel bilan à l'heure de la concertation?* », dans R. BERNIER (dir.), *L'État québécois au XXI^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, chap. 11, p. 351-380.
- TREMBLAY, D. et al. (2017). *Fiches synthèse sur la gouvernance du développement durable dans les États et Gouvernements membres de la Francophonie, Profil national: Canada-Québec*, Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie, p. 97-108, <http://www.ifdd.francophonie.org/ressources/livre_gouvernance_fiches/files/assets/basic-html/page1.html>, consulté le 31 août 2019.

Législation citée

- Loi sur Transition énergétique du Québec*, LQ 2016, c. 35, a.1., Transition énergétique Québec, Article 4.
- Loi sur le développement durable*, LQ 2006, c. D-8.1.1., Assemblée nationale, L.R.Q.