



CRECQ
Conseil régional
de l'environnement
du Centre-du-Québec

Stratégie gouvernementale de développement durable : intéressante mais incomplète

26 octobre 2007

Introduction

Le Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec (CRECQ), organisme à but non lucratif créé en avril 1997, regroupe de nombreux intervenants de la région (organismes environnementaux, institutions, entreprises, individus, etc.) intéressés à la protection de l'environnement et au développement durable. Il favorise une approche de concertation en vue d'établir un plan d'action et réaliser ou collaborer à des projets s'inscrivant dans les orientations de ce plan d'action. Le Conseil d'administration regroupe actuellement dix-huit organismes et un citoyen provenant des cinq MRC de la région.

Le CRECQ tient, de nouveau, à saluer l'initiative du gouvernement du Québec visant à intégrer ses activités à l'intérieur du cadre du développement durable. Nous espérons que l'adoption prochaine d'une stratégie de développement durable viendra concrétiser encore plus cet engagement.

En tant qu'interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec en environnement au Centre-du-Québec, notre organisme est heureux de vous transmettre ses commentaires sur le projet de stratégie de développement durable du Québec. La structure du présent document suit celle du document de consultation de la stratégie.

Orientation 1

**Informé, sensibiliser,
éduquer, innover**

Développement durable et durabilité de notre espèce

À la page 17 du document de consultation, on reconnaît que « *Il faut redoubler d'effort pour mieux faire connaître le concept de développement durable, ses exigences et les enjeux environnementaux, sociaux et économiques qui lui sont associés, de manière à ce que chaque membre de la société y apporte sa contribution* » et « *Ce concept est encore trop souvent associé à la seule protection de l'environnement.* »

Il faut spécifier que l'expression « développement durable » est souvent récupérée par plusieurs « développeurs » pour qualifier un développement insoutenable assorti d'une composante environnementale. Si on veut vraiment éduquer des gens sur le véritable concept de durabilité, il faudra leur démontrer que le mode de vie actuel au Québec et au Canada dépasse largement la capacité de support de la planète. **Il faudra enseigner les notions d'empreinte écologique et de capacité de support et ne pas seulement miser sur le concept de l'équilibre entre les trois sphères économie-société-environnement qui s'avère souvent trop vague et ouvre la voie à différentes interprétations.**

La notion d'empreinte écologique réfère à une unité de mesure spatiale (en hectare) de la pression qu'exerce l'homme sur la nature. Elle permet d'évaluer la superficie géographique productive nécessaire à un individu ou une population pour répondre à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption de déchets. Elle peut être utilisée pour comparer différentes options et estimer la viabilité d'un produit ou de différentes activités humaines.

« Par extension, on peut calculer l'empreinte d'un objet (un ordinateur, une voiture, un meuble en bois exotique) en considérant la surface moyenne liée aux ressources nécessaires à l'extraction et au transport

des matériaux, à sa fabrication, son fonctionnement et son élimination. Par exemple, les empreintes d'un téléphone portable et d'un ordinateur PC en l'an 2000 étaient estimées respectivement à 0,6 (vieux modèles) à 0,4 % (modèles récents) de la surface terrestre bioproductive nécessaire per capita. Un ordinateur PC en consommait 9 % »¹

Selon cette approche, l'empreinte écologique peut être utilisée pour comparer différentes options et choisir l'alternative la plus durable.

Dans certains cas, comme les bassins versants par exemple, on peut utiliser la capacité de support pour évaluer les impacts d'une activité sur le milieu. La capacité de support d'un milieu récepteur peut être évaluée selon les éléments environnementaux concernés (ex : eau, sol, air) et en fonction des objectifs environnementaux recherchés (ex : maintien des fonctions biologiques d'un écosystème). Pour évaluer l'impact d'une activité anthropique sur le milieu récepteur, l'apport de contaminants et les perturbations créées par cette activité sont comparés à la capacité de support du milieu pour ces contaminants.

L'utilisation des notions de capacité de support et d'empreinte écologique exige évidemment de bonnes connaissances sur les milieux naturels, l'écologie (relations entre les êtres vivants et leur milieu), et sur les « cycles de vie » des activités anthropiques. Étant donné qu'elles sont parfois difficile à évaluer, ces indices ne peuvent pas être utilisées dans tous les cas et, compte tenu de la grande complexité des phénomènes environnementaux (ex : sciences de l'atmosphère), nous sommes amenés à les considérer en tenant compte du principe de précaution.

« Le principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement précise : « en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ». »²

Recherche appliquée et fondamentale

Tel que mentionné dans le document, la recherche « menée en vue de concevoir de nouvelles technologies ou d'établir de nouvelles pratiques ou de nouveaux produits et services qui satisfont aux critères d'efficacité ainsi que de responsabilité sociale et environnementale » doit être soutenue. Le gouvernement ne devrait pas oublier de soutenir également la recherche dans les sciences plus « fondamentales » qui nous renseignent sur la capacité de support des écosystèmes, l'écotoxicologie, l'impact des nos modes de consommation et de production sur les milieux naturels et sur la santé des êtres humains, etc.

Orientation 3

Produire et consommer de façon responsable

Un des objectifs fixés concerne la réduction de la quantité d'énergie et de ressources naturelles utilisées pour produire et mettre en marché des biens et services. Selon le CRECQ, pour répondre à cet objectif, le principe des 3R (réduction, réutilisation, recyclage) devrait guider l'ensemble des actions du gouvernement et de ses organismes d'état. Entre autres, Recyc-Québec devrait voir à ce que la

¹ Site Internet: www.techno-science.net/?onglet=glossaire&definition=3467.

² Site Internet: www.rncreq.org/dd/outils_econo.html#precaution

consigne soit étendue, autant que possible, à l'ensemble des contenants de boissons de petits formats vendus sur le marché québécois dans les dépanneurs et les épiceries.

Énergie verte : viser le meilleur !

Un des objectifs proposés à la page 24, concerne l'augmentation de la « *part des énergies renouvelables ayant des incidences moindres sur l'environnement (biocarburants, biogaz, biomasse, énergie solaire, éolien, géothermie, hydroélectricité, etc.) dans le bilan énergétique du Québec* ». Selon le CRECQ, Il ne faut pas seulement vouloir augmenter cette part mais plutôt viser à développer le plein potentiel de ces énergies renouvelables, dans le respect des communautés concernées et de l'environnement. Ainsi, certains biocarburants comme l'éthanol-maïs dont les bénéfices environnementaux réels font actuellement l'objet de débats, devraient être développés prudemment. Dans le cas de la géothermie, le potentiel inexploité est énorme et mériterait une attention particulière. Les énergies renouvelables constituent un enjeu majeur surtout dans le contexte de la lutte aux changements climatiques. Certaines de ces formes d'énergie sont d'importants générateurs d'emplois et engendreraient des impacts économiques et sociaux très structurants pour la société québécoise.

Orientation 4

Accroître l'efficacité économique

Fardeau réglementaire et protection de l'environnement

Le document mentionne à la page 25 que « *Le rôle du gouvernement est de créer un environnement propice à l'investissement et au développement des entreprises par l'allègement du fardeau réglementaire et administratif et par une réglementation intelligente ainsi que des actions structurantes et innovatrices.* » L'allègement du fardeau réglementaire peut représenter une menace à la protection de l'environnement. Il faudrait spécifier que cet allègement ne vise pas les règles et les normes de protection environnementale à moins que celles-ci ne soient plus adéquates pour protéger l'environnement.

Externalités : de la théorie à la pratique

Il est intéressant de voir que le document aborde la notion d'externalité, c'est-à-dire « *le coût économique qui normalement n'est pas pris en compte par les marchés ou dans les décisions des agents du marché* ». Cette approche nous permet d'évaluer les coûts environnementaux reliés au cycle de vie d'un produit ou d'un service. Malheureusement, le document ne laisse entrevoir aucune piste sur la façon dont seront quantifiées les externalités et comment sera appliquée cette notion à la prise de décision dans les ministères et organismes gouvernementaux.

Mesures à incidence économique et écofiscalité

Le CRECQ a souvent défendu le principe d'écoconditionnalité et d'écofiscalité pour favoriser l'adoption de modes de production et de consommation plus respectueux de l'environnement. Étant donné qu'il existe plusieurs paliers gouvernementaux qui peuvent intervenir en matière de fiscalité, l'adoption par un gouvernement d'une mesure fiscale destinée à encourager la protection de l'environnement devrait se faire en coordination avec les autres paliers pour éviter que ses effets soient atténués ou annulés par des décisions des autres gouvernements.

Ce problème touche l'un des exemples de mesures fiscales fournis à la page 26 du document de consultation : l'exemption de taxes foncières pour réserves naturelles sur terres privées. En effet, bien qu'en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chap. F-2.1), les réserves naturelles sur terres privées puissent bénéficier d'une telle exemption, une municipalité peut parfois récupérer une bonne partie des taxes qu'elle ne perçoit plus en imposant un droit compensatoire pour services municipaux au propriétaire de l'immeuble. En vertu de l'article 205.1 de la Loi, le montant exigé pour cette compensation peut atteindre 0,60\$ par tranche de 100\$ d'évaluation municipale. Dans le cas de petites municipalités rurales, où le taux de taxation avoisine parfois 1,00\$ par 100\$ d'évaluation, si, par règlement, elles imposent aux propriétaires de réserves naturelles le montant maximal permis (0,60\$ / 100\$), l'incitatif économique devient très faible. Ainsi, pour une réserve écologique dont la valeur foncière s'élèverait à 30 000\$ dans une municipalité où le taux de taxation est de 1,00\$/100\$, l'économie de taxe pour le propriétaire ne représenterait que 120\$ par année. Le remboursement de taxes foncières représenterait, selon nous, une mesure plus efficace pour encourager la conservation des milieux naturels. À défaut d'offrir un remboursement de taxes foncières, le gouvernement du Québec aurait, au moins, avantage à offrir au propriétaire un remboursement des droits compensatoires, ce qui permettrait, du même coup, de mieux partager les coûts de cette mesure entre la municipalité et l'ensemble des contribuables de la province qui bénéficieraient eux aussi de la protection des milieux naturels.

La rémunération des externalités positives « *lorsqu'une activité économique contribue à la qualité de vie de la société et qu'elle ne peut en obtenir une rémunération sur les marchés* » représente, selon nous, une excellente façon d'encourager la protection du patrimoine naturel sur terres privées. Elle pourrait favoriser la protection des bandes riveraines boisées en milieu agricole, forestier, ou urbain. À ce sujet, ailleurs dans le monde, il existe des systèmes de compensation pour les exploitants agricoles qui choisissent de dédier une partie de la superficie de leurs terres pour d'autres fonctions de service à la collectivité comme la conservation d'espaces naturels, l'entretien de paysage particulier, etc. Le concept du « Contrat d'agriculture durable » en France et le volet agro-environnemental de la Politique agricole américaine (Farm Bill) aux États-Unis constituent d'ailleurs de bons exemples de rémunération d'externalités positives en milieu agricole.

Orientation 5

Répondre aux changements démographiques

Emploi et développement économique

À la page 29, après la description des impacts négatifs potentiels du déclin démographique et des enjeux qu'il soulève, on énonce quelques pistes de solutions. On y cite l'exemple de la stratégie économique gouvernementale l'« Avantage québécois » qui est fondée sur neuf avantages majeurs de l'économie québécoise dont : une économie tournée vers l'exportation et des ressources énergétiques abondantes et renouvelables. Ces deux avantages économiques doivent être analysés minutieusement avant d'être considérés avantageux sur le plan environnemental et du développement durable. Il faut ainsi modifier nos critères d'évaluation : encore ici, l'analyse devra se faire davantage en fonction de l'empreinte écologique globale et de la capacité de support plutôt que strictement en fonction de critères économiques.

Orientation 8

Favoriser la participation à la vie collective

Pour obtenir des résultats significatifs et structurants en développement durable, il importe que le citoyen soit impliqué dans toutes les étapes du processus, de la planification jusqu'à l'évaluation. Le document propose deux objectifs :

- *Accroître l'implication des citoyens dans leur communauté,*
- *Accroître la prise en compte des préoccupations des citoyens dans les décisions.*

Pour répondre à ces objectifs, le CRECQ tient ici à renouveler les recommandations qu'il avait présentées lors de la consultation sur le plan de développement durable du Québec il y a deux ans. Le CRECQ partage le constat présenté à la page 37 sur l'importance de l'action communautaire et croit que l'implication des citoyens dans leur communauté dépend beaucoup du soutien gouvernemental aux groupes communautaires qui leur permet de couvrir leurs frais fixes et de conserver une certaine indépendance dans leurs actions. Les groupes environnementaux, entre autres, souffrent beaucoup depuis quelques années des coupures dans les différents programmes gouvernementaux d'aide financière. Dans une perspective de développement durable, il faut financer adéquatement les groupes environnementaux locaux et régionaux qui possèdent une expertise en matière d'éducation et de sensibilisation.

Mécanismes et moyens de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation

Le CRECQ considère que les mécanismes et moyens de mise en œuvre représentent l'élément central de la stratégie et permettent d'évaluer la volonté du gouvernement d'atteindre les objectifs de développement durables. Quelle serait l'utilité de disposer d'un excellent plan de construction si le chef de chantier n'est pas tenu de le suivre ?

Le talon d'Achille de la stratégie de développement durable

En général, mis à part les questions soulevées précédemment, les enjeux et orientations proposées dans la stratégie correspondent bien aux impératifs du développement durable. Selon le CRECQ, la stratégie comporte cependant une faiblesse majeure au niveau de la mise en œuvre : le palier politique (parlementaire et ministérielle) ne sera pas soumis formellement au processus de mise en œuvre du développement durable proposé dans la stratégie (planification, consultation, évaluation, etc.). **Comment allons-nous nous assurer que les décisions qui émanent du palier politique respectent rigoureusement les critères et la stratégie de développement durable ?** Cette question est fondamentale puisque les élus pourraient alors imposer en amont des prémisses pour certains projets ou certaines politiques, incompatibles avec les critères de développement durable, laissant ainsi le soin à la fonction publique de trouver les façons de faire « passer » ces projets ou ces politiques pour du développement durable.

Un exemple éloquent que le CRECQ a déjà analysé, celui du projet de centrale thermique de TransCanada Energy à Bécancour pour lequel des audiences publiques avaient été tenues par le BAPE

en 2003. Le CRECQ avait alors démontré les liens étroits entre ce projet de centrale thermique (547 MW) et une décision antérieure du gouvernement de fournir un bloc d'énergie de 600 MW pour un projet d'agrandissement d'aluminerie. La conclusion du CRECQ suite à sa démonstration résumait bien l'incohérence du projet de centrale thermique dans la perspective du développement durable :

« ... le CRECQ considère inacceptable de justifier un projet de centrale thermique afin de répondre à un accroissement de la demande en électricité, lorsque cette augmentation découle en grande partie d'un engagement gouvernemental visant à approvisionner en électricité un projet industriel. Ce type de gestion énergétique obéit de façon prioritaire aux engagements politiques et à des critères économiques sans respecter le principe du développement durable. »

Dans son rapport, le BAPE avait alors reconnu ce lien :

« La commission constate qu'il existe un lien étroit entre les projets d'agrandissement d'alumineries et l'accélération de la croissance de la demande en électricité invoquée pour justifier la construction de nouvelles centrales thermiques au gaz naturel comme celle de TransCanada Energy. »

Ce constat a amené le BAPE à faire une recommandation qui allait encore plus loin :

« Compte tenu de la forte demande en électricité que les alumineries suscitent, des grandes quantités de gaz à effet de serre qu'elles émettent et du faible taux d'emploi qu'elles génèrent par rapport à leur consommation énergétique, la commission est d'avis que les projets d'agrandissement d'alumineries devraient être assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement... »

Cet exemple démontre bien l'impact que peut avoir une décision d'élus prise en amont de son analyse et de sa mise en oeuvre par la fonction publique si les élus ne sont pas soumis aux véritables règles du développement durable.

Dans le même esprit, le CRECQ croit que des efforts importants devraient également être consentis pour la **formation et la sensibilisation des élus** qui détiennent le réel pouvoir décisionnel. Les conseils régionaux en environnement, de par leur mission, sont en mesure d'offrir des ateliers de sensibilisation en environnement pour les élus dans le but de les aider à comprendre les impacts de leurs décisions sur leur milieu et les raisons environnementales qui justifient l'application des normes en environnement. Ces ateliers permettraient également de comprendre pourquoi il s'avère parfois important d'aller plus loin que le simple respect des lois et règlements.

Capacité de supervision et de contrôle

Le document de consultation sur la stratégie mentionne que l'atteinte des objectifs de la Loi dépendra, entre autres, de la « *volonté et de la capacité de chaque ministère et organisme de l'État de remettre en question, de revoir et d'ajuster les lois, les règlements, les politiques et les programmes qu'ils administrent* ». De plus, on y spécifie que les ministères et organismes demeureront « *pleinement responsables tout en étant invités à accroître la cohérence et la synergie de leurs interventions respectives* », ce qui signifie que le MDDEP n'interviendra pas directement « *dans les sphères d'activités et auprès des clientèles des ministères et organismes.* » Comment va-t-on s'assurer que chaque ministère et organisme développeront une réelle volonté de remettre en question et modifier leurs lois et règlements dans l'optique du développement durable, surtout lorsque, par exemple, l'utilité première d'un règlement entre en conflit avec les impératifs environnementaux du développement durable ? Pour illustrer cette situation, imaginons une politique adoptée pour favoriser les exportations de produits alimentaires et qui ne répond pas aux critères de développement durable. Comment convaincra-t-on le ministère concerné d'y apporter plusieurs modifications pour qu'elle

devienne cohérente avec la stratégie de développement durable, dans le contexte où ces modifications ajouteront des contraintes à l'exportation ?

Plusieurs mesures de suivi et d'évaluation sont prévues mais le document ne mentionne pas quels seraient les recours possibles dans le cas d'organismes et de ministères qui ne feraient pas d'efforts suffisants pour intégrer le développement durable à leurs activités.

Autres mesures facilitant la mise en oeuvre de la stratégie

Organismes municipaux, établissements d'enseignement et établissements de santé et de services sociaux

Dans le contexte où de plus en plus de responsabilités reliées à l'environnement (matières résiduelles, cours d'eau, etc.) incombent aux municipalités, il est urgent qu'elles soient assujetties aux normes de développement durable. Le CRECQ croit que le gouvernement doit déterminer le plus tôt possible à compter de quelle date les dispositions de la Loi, en tenant compte des adaptations nécessaires, pourront s'appliquer aux organismes municipaux et aux établissements de santé, d'enseignement et de services sociaux.

Lors de la publication des rapports quinquennaux sur la mise en oeuvre de la Stratégie, on prévoit l'instauration de forums sur le développement durable afin de permettre à la population de débattre et d'échanger sur les progrès réalisés et les difficultés rencontrées. Le CRECQ applaudit cette mesure et souhaite que la formule retenue pour ces forums incite les citoyens à y participer en grand nombre.