

Institut

EDS Institut Hydro-Québec en environnement,
développement et société
de l'Université Laval

LES CAHIERS DE l'Institut EDS

Série Actes des activités de l'Institut EDS, automne 2010

PLANS D'ACTION DE DÉVELOPPEMENT DURABLE Où en sommes-nous un an plus tard ?

Journée de réflexion et d'échanges
sur le processus de mise en œuvre

ACTES DE LA JOURNÉE

10 juin 2010
Grand Salon, Pavillon Maurice-Pollack
Université Laval



UNIVERSITÉ
LAVAL

PLANS D'ACTION DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

**Journée de réflexion et d'échanges
sur le processus de mise en œuvre**

Où en sommes-nous un an plus tard?

10 juin 2010

**Grand salon, pavillon Maurice-Pollack
Université Laval**

ACTES

Document préparé par l'Institut EDS

Automne 2010

L'Institut EDS

L'Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société (EDS) est un regroupement de membres de la communauté universitaire, provenant aussi bien de sciences sociales que de sciences dures ou appliquées, qui partagent un intérêt commun pour la recherche et la formation en environnement, développement et société.

Le mandat de l'Institut est de soutenir la recherche pluridisciplinaire, les synergies entre spécialistes et de promouvoir une vision d'ensemble sur les questions d'environnement dans la société. L'Institut réalise ou facilite des activités visant l'approfondissement et la diffusion des connaissances dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Afin de faciliter l'atteinte de ces objectifs, sa structure se veut souple, rassembleuse et ouverte.

Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement

Créée à l'automne 2002, la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement (CRCDE) de l'Université Laval a pour objectifs de participer au développement des connaissances juridiques en matière d'environnement et de développement durable ; d'encourager le renforcement des lois et réglementations efficaces ; et de favoriser la formation dans le secteur du droit de l'environnement. Positionnée avantageusement entre les traditions juridiques anglo-saxonnes et romano-germaniques, la CRCDE se veut un carrefour de recherche multidisciplinaire sur les aspects juridiques internationaux, transnationaux et nationaux de la protection environnementale qui intéressent le Canada et le Québec.

Remerciements

Nous tenons à remercier tous les conférenciers de même que les organismes et ministères qui ont bien voulu accepter notre invitation à participer à cet exercice.

Merci également au MDDEP pour son appui à la publication des actes.



Coordination de l'activité : Marie-Hélène Bérard, CRCDE, Jocelyne Néron, Institut EDS

Préparation des Actes : Lucie Verreault

Comité de rédaction : Thierry Lefèvre, Yan Turgeon et Lucie Verreault

Relecture : Jocelyne Néron et Yan Turgeon

Coordonnées de l'Institut EDS

Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société

2440, Pavillon des Services, boul. Hochelaga, local 3800

Université Laval, Québec, G1V 0A6

Téléphone : (418) 656-2723

Télécopieur : (418) 656-7330

Site Internet: www.ihqeds.ulaval.ca

Courriel : ihqeds@ihqeds.ulaval.ca

Table des matières

| | |
|----|---|
| 4 | PRÉFACE , Robert Lauzon |
| 6 | MISE EN CONTEXTE |
| 7 | INTRODUCTION Objectifs, Johanne Gélinas Le développement durable à l'Université Laval, Richard Garnier La loi sur le développement durable : son contexte, sa portée, Paule Halley Pour une approche «top-down» , Jean Mercier |
| 11 | DÉROULEMENT DE L'ATELIER Questions posées Les ministères et organismes publics participants |
| 11 | 1 — PILIER « ENVIRONNEMENT » La Société des établissements de plein air du Québec Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune Le ministère des Transports |
| 13 | 2 — PILIER « ÉCONOMIE » Le ministère du Développement économique, Innovation et Exportation La Société des alcools du Québec Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale |
| 14 | 3 — PILIER « SOCIAL » Le ministère de la Santé et des Services sociaux La Société de l'assurance automobile du Québec La Sûreté du Québec |
| 16 | RETOUR SUR CE PREMIER BILAN La conception du plan d'action L'application du plan d'action |
| 18 | PISTES DE RÉFLEXION Le développement progressif d'une culture du développement durable, Léopold Gaudreau Les points saillants du dernier rapport du Commissaire au développement durable, Serge Giguère |
| 20 | HOMMAGE À ROBERT LAUZON |
| 21 | CONCLUSION |
| 22 | SOURCES |
| | ANNEXES 1 : PROGRAMME DE L'ATELIER 2 : COURTES BIOGRAPHIES 3 : EXTRAITS CHOISIS DE LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE |

Présentation des Actes

Ce document présente les comptes rendus des communications des conférenciers qui ont pris part à cette journée de réflexion sur la mise en œuvre des Plans d'action de développement durable tels que Bernard Garnier de l'Université Laval, Paule Halley de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, Jean Mercier du département de Science politique de l'Université Laval, Léopold Gaudreau du MDDEP et Serge Giguère du bureau du Commissaire au développement durable du Bureau du vérificateur général du Québec. Monsieur Robert Lauzon, retraité du MDDEP, qui a consacré les dernières années de sa carrière, au processus d'élaboration et de mise en œuvre de la Loi sur le développement durable et des plans d'action, a bien accepté d'écrire la préface de ce document. Johanne Gélinas, présidente de la journée, présente les objectifs.

Les ministères, organismes et leurs représentants, qui ont bien voulu prêter leur concours à cet exercice et que nous remercions, sont :

Patrick Graillon, coordonnateur à la conservation
Société des Établissements de Plein Air du Québec

Jean-François Bergeron, coordonnateur des dossiers environnementaux
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune

Johanne Laberge, chef du service du développement durable
Ministère des Transports du Québec

Luc Valiquette, officier de développement durable
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et des Exportations

Mario Quintin, directeur développement durable
Société des alcools du Québec, SAQ

Martin Blais, coordonnateur et officier du développement durable
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Martin Daris, écoconseiller
Ministère de la Santé et des Services sociaux

Marie-Josée Linteau, directrice des ressources matérielles et immobilières
Société de l'Assurance Automobile du Québec

Nathalie Lefebvre, chef du service de la qualité et de la planification stratégique
Sûreté du Québec

Préface

Journée de réflexion et d'échanges sur le processus de mise en œuvre des Plans d'action de développement durable – 10 juin 2010

Préface de Robert Lauzon

La démarche québécoise de développement durable est le fruit de larges débats sociaux, s'inscrit en respect des engagements pris dans la foulée des forums internationaux et est construite sur la volonté de l'État québécois de donner un sens très concret au slogan « penser globalement et agir localement ».

Même si plusieurs dizaines d'États se sont aussi dotés de stratégies nationales de développement durable, la démarche québécoise innove à plusieurs égards. Elle est notamment construite autour de nombreux engagements d'une ambition insoupçonnée au départ, notamment par ses mécanismes formels, dont ceux relatifs à la reddition de comptes et à la prise en compte des principes de développement durable dans les processus décisionnels. Très rares sont d'ailleurs les États qui ont inscrit formellement leur démarche dans une loi qui en institutionnalise le sens et la portée.

L'étape que constituaient l'élaboration et la publication de près de 150 plans d'action de développement durable par autant de ministères, d'organismes gouvernementaux et de sociétés d'État, est un des mécanismes significatifs de l'originalité de la démarche québécoise. En demandant à toutes ces organisations d'indiquer concrètement comment elles entendaient contribuer à résoudre les problématiques identifiées par le gouvernement et la société, l'État québécois s'est démarqué de la quasi-totalité des autres nations qui ont choisi une voie plus simple, soit d'indiquer à un nombre limité d'organisations quelques actions à poser ou auxquelles contribuer.

Les citoyens de toutes les régions du Québec ont alimenté la réflexion gouvernementale et influencé réellement les modalités de la législation québécoise. De nombreuses organisations ont aussi influencé la loi, la stratégie, les indicateurs ainsi que l'ensemble de la démarche. Cependant, la démarche québécoise officielle, pour l'instant, est centrée sur celle de l'appareil gouvernemental, même si de nombreuses autres organisations, tant privées que publiques, mènent des démarches concrètes et pertinentes en parallèle.

Dans quelle mesure ces plans d'action des organismes publics influenceront-ils les missions, les programmes, les planifications stratégiques et les activités des organisations gouvernementales ? Comment s'alimenteront-ils ou créeront-ils les synergies nécessaires afin de stimuler les démarches de développement durable des autres acteurs de la société québécoise ? Comment les autres organisations publiques, du milieu municipal et des réseaux de l'éducation et de la santé, adhéreront-elles à la démarche et le feront-elle en cohérence ? Comment ces plans amorceront-ils un développement « plus » durable de la société québécoise ? Et, surtout, tous ces plans d'action de développement durable en respecteront-ils vraiment toutes les dimensions intrinsèques ou se limiteront-ils au seul volet environnemental ?

En fait, la démarche québécoise de développement durable ne pourra longtemps s'accommoder de du seul engagement des organismes de l'État. La nature même des objectifs de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013, de même que les récents indicateurs de développement durable, démontrent bien la portée très large des problématiques et des solutions de la démarche québécoise de développement durable. Tous les individus et toutes les organisations sont conviés à se sentir interpellés par les problématiques, par les objectifs et par les indicateurs appropriés à leur mission et à leur propre démarche, chacun contribuant ainsi à la mise en œuvre d'une démarche sociétale et québécoise pleine et entière. Il est donc important de partager le vécu récent des organisations gouvernementales, ne serait-ce que pour en tirer des leçons au moins préliminaires.

Jeter un premier regard critique sur l'exercice d'élaboration des plans d'action de développement durable de l'appareil gouvernemental s'est donc imposé. La proposition

par l'Université Laval de tenir une journée de réflexion sur cette question un an après la publication des plans d'action tombait donc à point.

La démarche québécoise de développement durable devra en effet être réévaluée d'ici quelques années. Elle est d'ailleurs élaborée sur une prémisse fondamentale : limiter pour un certain temps les débats de concepts qui n'en finissent plus pour passer concrètement à l'action. Au terme de cette période d'apprentissage par l'action, le gouvernement, les parlementaires, les autres organisations québécoises de même que les citoyens et les citoyennes pourront peut-être adopter une vision et une mécanique enrichie de leur démarche de développement durable.

C'est dans ce contexte prospectif que les mécanismes de la démarche mise en place par un grand nombre d'organisations gouvernementales doivent être maintenant examinés, d'abord pour mieux les comprendre, mais surtout pour mieux en apprécier la portée et les résultats.

Cet examen permettra de mieux comprendre la diversité et la complexité de l'appareil gouvernemental interpellé par la démarche. Aucune autre opération d'une telle envergure n'aura jamais permis de mettre à contribution tant d'organisations dont les missions, les outils, l'historique et les clientèles sont souvent, dans les faits, contraires à la cohérence ainsi qu'à la transparence inhérentes à une démarche de développement durable.

La démarche québécoise de développement durable exige notamment une rigueur et une reddition de comptes inhabituelles et très exigeantes. Déjà, les organisations gouvernementales ont accepté de partager « entre elles » des informations, des expériences, des expertises, des engagements et même des résultats. Ceci est déjà une révolution administrative, ce mode de fonctionnement étant normalement peu valorisé.

Partager ces mêmes éléments devant des organisations non gouvernementales constitue aussi un nouveau défi, bien qu'il s'agisse d'une application bien concrète de la transparence inhérente à toute démarche de développement durable.

Et pourtant, la journée de réflexion et d'échange s'est réellement traduite par un partage et une transparence inhabituelles, où les façons de faire, les engagements, les résultats escomptés et ceux déjà atteints ont pu être à la fois observés et discutés. D'autres occasions de même nature devront être créées et tenues au cours des prochaines années pour continuer à apprendre, à expliquer, à influencer et à être influencé.

Mise en contexte

En 2002, les États présents à Johannesburg au Sommet mondial sur le développement durable ont adopté un plan de mise en œuvre dans lequel ils se sont engagés à élaborer des stratégies nationales de développement durable et à en entreprendre leur application avant 2005. Peu de pays ont toutefois été en mesure de respecter cette échéance. À l'heure actuelle, 106 des 192 États membres des Nations unies, soit 55 %, ont adopté ou entrepris la mise en œuvre de leur stratégie nationale.

À l'instar des autres États ayant pris part au Sommet de Johannesburg, le Québec s'est engagé à se doter d'une Stratégie nationale de développement durable. La province a toutefois opté pour une approche novatrice en adoptant en 2006 la *Loi sur le développement durable* (ci-après, la Loi) qui engage tous ses ministères et les organismes publics à élaborer et à mettre en œuvre un plan d'action de développement durable (ci-après, plan d'action) et à en rendre compte une fois par année. À ce jour, à peine une douzaine d'États ont choisi d'enchâsser cette démarche dans leur législation et seulement trois, dont le Québec, en ont confié l'application à l'ensemble de leurs ministères.

Cadre législatif

Le processus québécois de mise en œuvre du développement durable (ci-après, DD) revêt un intérêt particulier résidant notamment dans l'unicité de l'approche choisie. Pour baliser les attentes, la Loi établit 16 principes de DD qui s'inspirent de la Déclaration de Rio de 1992. Elle engage par ailleurs le gouvernement à adopter une stratégie commune, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, dont la première mouture a été adoptée en 2008; et instaure des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes afin de mesurer les progrès accomplis par chaque ministère et organisme public.

Pratiquement toutes les entités visées ont publié leur plan d'action avant la fin de 2009. En tout, quelque 136 ministères et organismes, représentant 99 % du personnel de la fonction publique, se sont engagés à mettre en œuvre 1184 actions découlant de la Stratégie.

Bien que la mise en œuvre du DD n'ait pas été confiée à un seul ministère, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) a mis sur pied un bureau de coordination afin d'appuyer les entités assujetties à la Loi dans l'élaboration de leurs outils et la mise en place de mécanismes de reddition de compte.

Avec l'adoption de la Loi, le Québec s'est doté de balises pour encadrer sa démarche de développement durable. Pour les ministères et organismes publics, le défi était de mettre en place des structures adéquates qui instaureraient une vision du DD percolant à tous les niveaux, dans tous les secteurs, et dans toutes les régions. Pour y parvenir, ceux-ci ont, pour la plupart, créé un comité de direction du DD ou un organe similaire. Certains ont mandaté des représentants ou ont instauré des réseaux de répondants locaux, alors que d'autres ont mis au point des indicateurs afin de rendre leur personnel imputable. Dans tous les cas, l'engagement de la haute direction est apparu comme la condition *sine qua non* du succès de cette démarche.

Introduction

L'Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société (Institut EDS), en association avec la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement (CRCDE), ont organisé, le 10 juin 2010, une journée de réflexions sur la démarche d'élaboration et d'application des plans d'action des ministères et organismes publics. L'événement s'est tenu à l'Université Laval (voir le programme de la journée en annexe).

Sous la présidence de Johanne Gélinas, associée au bureau de Samson, Béclair, Deloitte & Touche et présidente du Conseil de l'Institut EDS, cette activité visait à réunir les acteurs concernés afin qu'ils puissent partager, échanger et ainsi faire le point sur le chemin parcouru et explorer de nouvelles avenues permettant de relever les défis associés à la mise en œuvre du DD dans l'administration publique québécoise.

Les présentations et les périodes de discussions ont été réparties en trois (3) tables rondes où les participants ont pu se pencher sur le rôle et les responsabilités des membres de l'administration publique et sur les mécanismes à leur disposition afin d'assurer l'application de la Loi et le suivi du DD. Les ministères et organismes présents ont analysé neuf processus d'élaboration de plans d'action, ce qui a permis de brosser un tableau représentatif des principaux enjeux en découlant. En s'appuyant sur ces expériences concrètes, il est possible de tirer certaines leçons et d'identifier des pistes de solution prometteuses pour la suite des démarches visant l'atteinte des objectifs de DD. La présente publication fait état des principaux constats établis par les organismes et tente de cerner les facteurs de succès et les difficultés liées à une telle démarche.

Au terme de cet atelier, le premier bilan démontre que, malgré des défis associés à l'absence de financement dédié spécifiquement à la démarche et aux difficultés de développer des indicateurs pertinents, le processus est bien enclenché dans la plupart des ministères et organismes consultés. Il reste certes beaucoup de travail à faire, mais un changement de culture s'opère; un changement que beaucoup attribuent à l'application de la Loi. Ainsi, cette dernière apparaît comme une étape essentielle vers l'atteinte des objectifs actuels et la mise en œuvre de nouvelles actions.

Objectifs de l'activité

Johanne Gélinas

Présidente de l'Institut EDS, Associée au bureau de Samson, Bélair, Deloitte & Touche et présidente du Conseil de l'Institut EDS

La Loi sur le développement durable du Québec a été adoptée en avril 2006 et, en décembre 2009, l'ensemble des ministères et organismes publics provinciaux devait avoir déposé un plan de mise en œuvre, c'est-à-dire un plan d'action de développement durable. Au printemps 2010, soit une année après la date butoir initialement fixée pour l'adoption des plans d'action (mars 2009), il semble opportun de réunir les responsables en la matière pour faire un bilan des progrès réalisés et des obstacles franchis.

L'administration publique québécoise a amorcé le virage du développement durable et oeuvre dorénavant à la mise en place de pratiques plus viables. Cette journée de réflexion permet de faire le point et d'échanger sur les différentes approches privilégiées, de même que sur les défis rencontrés et les pistes de solutions envisagées.

Cet atelier est aussi occasion de rendre un hommage à M. Robert Lauzon, qui vient de prendre sa retraite de son poste de directeur du bureau de coordination du développement au Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Nous avons également le privilège de recevoir M. Léopold Gaudreau, sous-ministre adjoint au développement durable au MDDEP et grand artisan de l'élaboration des plans d'action, ainsi que M. Serge Giguère, directeur principal du Commissaire au développement durable du Québec.

Je suis ravie de l'occasion qui nous est offerte et je me réjouis de la participation d'un si grand nombre de représentants de ministères et d'organismes publics. Je suis persuadée que le partage de vos expériences respectives est un exercice fertile et utile pour ceux et celles qui, même à l'extérieur de la sphère publique, implantent ou auront à planter le développement durable dans leur institution.

Le développement durable à l'Université Laval

Bernard Garnier

Vice-recteur aux études et aux activités internationales, Université Laval

Bien que la Loi ne s'adresse pas directement aux établissements universitaires, l'Université Laval (UL) a d'une certaine manière emboîté le pas aux organismes publics et pris le virage du DD en en faisant l'une de ses priorités institutionnelles.

Cette volonté d'appuyer le fonctionnement de l'UL sur un modèle de développement économique prenant en compte les facteurs écologiques et sociaux est le fruit d'un cheminement débuté dans les années 1990, avec l'adoption d'une loi environnementale. C'est de cette loi qu'est issu l'actuel programme de récupération multimatériaux, une initiative qui, à sa création, constituait une première parmi les universités québécoises.

L'arrivée de Denis Brière en tant que recteur de l'UL a donné un nouveau souffle à cette démarche. Ainsi, en février 2008, était adopté *Horizon 2012: Orientations de développement de l'Université Laval*, un document faisant état de la volonté de l'UL de devenir « une université moderne, qui s'investit dans le développement durable et qui gère ses ressources de façon responsable ».

Par la suite, une table de concertation a été mise en place pour consulter les membres, ce qui a conduit, en novembre 2008, à l'adoption de la *Politique de développement durable* de l'UL, remplaçant l'ancienne politique de protection de l'environnement. Toutes les décisions prises doivent dorénavant s'articuler autour de cette politique, de manière à assurer la mise en place d'actions structurantes, cohérentes et efficaces. À titre d'exemple, des cibles et des indicateurs de performances ont été mis en place et leur suivi est assuré sur une base périodique, un fonds de 2 millions de dollars a été créé pour cinq (5) ans afin de soutenir les initiatives novatrices de la communauté

universitaire, un portail web a été lancé et une conseillère en achats écoresponsables a également été engagée. Les aspects sociaux et économiques du DD sont aussi pris en considération à travers d'autres réalisations, telles que le virage santé et le budget équilibré. Les résidences universitaires ont par ailleurs reçu la certification Établissement Vert Brundtland en 2008 et plus récemment, en septembre 2009, l'UL a obtenu la certification « campus durable » de la Coalition Jeunesse Sierra (CJS).

À l'UL, l'heure est au bilan et un rapport portant sur l'application de la politique de DD sera prochainement rendu public.

En terminant, il est essentiel de souligner que, dans une perspective de DD, les actions posées doivent être complémentaires et que, bien souvent, le principe « des petits pas » s'avère la méthode la plus efficace dans la mesure où chaque intervenant est convaincu du bien-fondé de sa démarche.

La Loi sur le développement durable : son contexte, sa portée

Paule Halley

Professeure titulaire à la Faculté de droit de l'UL et titulaire de la chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement.

Avant l'adoption de la Loi sur le développement durable, une approche volontaire prévalait au Québec en ce qui a trait à l'application du concept de DD dans l'administration publique. Étant par ailleurs une recommandation du Vérificateur général, un projet de loi a vu le jour en 2004 et la Loi a été adoptée à l'unanimité en avril 2006. Elle impose dorénavant l'obligation à tous les ministères, organismes et sociétés publics de passer de la parole aux actes. Puisqu'elle vise le plus gros employeur de la province, soit l'État avec plus de 130 ministères et organismes publics, l'impact global de la Loi est considérable, et ce, bien qu'elle ne s'adresse qu'aux organes de l'appareil étatique. Aussi, l'adoption et l'obligation de rendre public, avant le 31 mars 2009, l'ensemble des plans d'action ont constitué une étape marquante dans le domaine de l'environnement au Québec. Cet atelier se présente comme une occasion de faire le point sur le travail accompli.

La définition du DD enchâssée dans la Loi se base sur 3 piliers : 1) la gestion durable des ressources, 2) le bien-être de la population et 3) le développement économique. Cette loi possède un caractère non impératif, ce qui signifie qu'aucune sanction n'est prévue. Elle s'articule autour de 16 principes, certains étant issus de la déclaration de Rio de 1992, d'autres étant de nouveaux principes (pour la liste des principes, voir en annexe). La loi est complétée par la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. La mise en place d'indicateurs de performance et la transparence dans les résultats obtenus sont considérées comme des moyens indispensables pour atteindre les objectifs.

Finalement, pour évaluer les principes généraux de la Loi, leur application et les outils de mesure, un poste de commissaire au DD, fonction indépendante au sein de l'appareil étatique, a été créé; ce dernier est nommé par le Vérificateur général. Le commissaire a pour mission d'évaluer l'adéquation entre les progrès accomplis par l'administration publique et les exigences de la loi. À cette fin, il rend compte de ses remarques et de recommandations dans des rapports rendus publics régulièrement.

En terminant, soulignons que la Loi constitue certes une avancée, mais elle demeure un outil perfectible, comme le laissent entendre les trois premiers rapports du commissaire. La Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement et l'Institut EDS souhaitent par ailleurs que les constats tirés à la lumière de l'expérience du secteur public puissent servir de balises aux autres acteurs de la société intéressés à adopter des démarches de DD.

Pour une approche « top-down »

Jean Mercier

Professeur titulaire au Département de sciences politiques de l'UL

La mise en œuvre du DD, notamment la réduction des gaz à effet de serre (GES), est certainement le problème le plus complexe auquel l'humanité ait eu à affronter. Cette difficulté rend les actions lentes à s'implanter. Ainsi, a-t-on l'impression qu'au niveau international, il ne se passe pas grand-chose. Cette impression est renforcée par l'échec, à tout le moins relatif, des négociations sur les changements climatiques qui se sont déroulées à Copenhague en décembre dernier.

L'Amérique du Nord (États-Unis/Canada) fait face à une situation guère plus réjouissante. La gestion des émissions de GES présente un bilan désastreux. De ce point de vue, la comparaison avec l'Union européenne est éloquent, surtout lorsqu'apposée au discours particulièrement pauvre en matière de DD qui semble être la norme en Amérique du Nord. Malgré ses failles, la France par exemple suscite un débat d'un autre niveau. Force est de constater que la situation géopolitique diffère sur le continent américain. Alors que les pays tergiversent, des états américains et des provinces canadiennes prennent des initiatives. La configuration en Amérique du Nord s'apparente donc au type « du bas vers le haut » (mieux connue sous le terme anglais « bottom-up »), alors que l'Europe semble fonctionner « du haut vers le bas » (« top-down » en anglais). La Californie est souvent citée en exemple pour ses efforts de réductions de GES en Amérique du Nord, notamment dans le domaine du transport. Rappelons toutefois qu'à d'autres égards, le mode de vie de cet État est à l'opposé d'une gestion durable de la société.

Du fait de la complexité des problématiques posées par le DD, la configuration « bas vers haut » ne s'avère pas concluante; le DD exige une dose indispensable de centralisation et de hiérarchisation qui ne peuvent venir que de la tête de l'État. Celui-ci doit par exemple imposer des lois, des écotaxes, des incitatifs et des sanctions permettant un engagement efficace de tous les acteurs impliqués. De ce point de vue, le contexte nord-américain ne semble guère encourageant. Nous devrions plutôt chercher nos exemples ailleurs, là où l'expérience atteste de l'efficacité de la structure choisie. Singapour et l'Union européenne obtiennent notamment de belles réussites.

En terminant, soulignons qu'il serait pertinent de se demander si la structure du MDDEP, de par le caractère transversal de sa mission, est véritablement adéquate. Ne devrait-elle pas être repensée de manière horizontale, comme le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ou encore le ministère du Développement économique, de l'innovation et de l'exportation (MDEIE)? Finalement, la Loi, dans sa forme actuelle vise l'administration publique, mais il serait souhaitable que d'autres acteurs de la société puissent s'en saisir.

Déroulement de l'atelier

Cette section résume le contenu de la journée de réflexion qui fut structurée autour de trois tables rondes successives où furent discutées diverses questions inhérentes à l'élaboration des plans d'action, à la façon d'y intégrer les trois piliers du DD, aux obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre et aux solutions envisagées.

Questions posées aux participants

Les représentants de neuf organismes publics ont ainsi partagé avec l'ensemble de l'auditoire l'expérience vécue au sein de leur organisation en abordant les questions suivantes :

- Comment a été conçu le plan d'action?
- Quelles difficultés ont été rencontrées dans son élaboration?
- Comment la démarche se traduit-elle dans l'action?
- Quels sont les indicateurs de performance? Comment ont-ils été choisis?
- Quelle est la structure de gouvernance (comité interne, rôle et responsabilités)?
- Comment s'est réalisée l'intégration des 3 piliers du DD?
- Quels sont les obstacles qui ont été rencontrés dans l'application du plan d'action et comment les affronter?
- Quelles leçons tirer de cette expérience après un an?

Les ministères et organismes publics participants

Chaque table ronde a réuni trois (3) représentants de ministères ou d'organismes publics dont le mandat touchait directement l'un des piliers du DD : environnement, économie, société. En raison du caractère particulier de chacune des démarches, il s'avère judicieux, dans le cadre du présent ouvrage, de présenter d'abord chaque expérience de manière individuelle afin de mettre en évidence leurs spécificités. Par la suite, un retour sur l'ensemble des tables rondes permettra de dresser un bilan horizontal représentatif de l'expérience acquise par le secteur public québécois en matière de DD.

1 — Pilier « Environnement »

La Société des établissements de plein air du Québec

Patrick Graillon

Coordonnateur à la conservation, Société des Établissements de Plein Air du Québec

La Société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ) a pour mandat d'administrer et de développer des territoires publics et des équipements touristiques en vue d'en assurer l'accessibilité, la mise en valeur et la pérennité.

Ces fonctions ont été difficiles à concilier dans un même plan d'action. De même, la SÉPAQ est très décentralisée de sorte que ses politiques se doivent d'être flexibles afin de correspondre aux réalités très diversifiées de ses établissements, dont les parcs nationaux, les réserves fauniques, des auberges, des stations touristiques et un aquarium. Dans ce contexte, la SÉPAQ n'a pas créé de direction du développement durable et a confié à chaque établissement la tâche de préparer un plan d'action. Le rôle du siège social se limite alors à s'assurer que ses 47 établissements mettent en œuvre leur plan d'action.

Bien que le développement durable semble couler de source pour cet organisme qui œuvre depuis 25 ans dans un contexte de préservation de la faune, de la chasse et de la pêche, cette démarche a

permis de prendre conscience de lacunes et de revoir plusieurs façons de faire. La mise en œuvre se fait cependant de façon inégale. Certains établissements, notamment ceux ayant un jeune effectif, se montrent plus enthousiastes, alors que d'autres sont encore réfractaires et requièrent plus d'attention.

Au niveau de la sensibilisation, des formations avaient déjà lieu au début de chaque saison, de sorte qu'il a été possible d'utiliser ces occasions pour sensibiliser les employés au DD sans coûts supplémentaires. Néanmoins, l'engagement de la haute direction a été essentiel pour mobiliser le personnel.

Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune

Jean-François Bergeron

Coordonnateur des dossiers environnementaux, ministère des Ressources naturelles et de la Faune

Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) assume le rôle de gestionnaire du territoire public québécois, des ressources forestières, minérales, énergétiques et fauniques ainsi que de l'information foncière.

L'élaboration d'un plan d'action a été compliquée par son grand nombre d'unités administratives. L'élément le plus significatif a été l'affectation de quatre fonctionnaires et d'un répondant pour chaque secteur d'activité du ministère. Ce processus a conduit le MRNF à changer certaines pratiques, à structurer ses actions de gestion environnementale et à prendre conscience de son rôle dans la vitalité économique des régions.

Les facteurs de succès ont été une approche progressive, le leadership de quelques individus et l'organisation de la reddition de compte, sans quoi il n'y aurait pas eu de mise en œuvre.

Le ministère des Transports

Johanne Laberge

Chef du service du développement durable, ministère des Transports du Québec

Le ministère des Transports (MTQ) dispose du troisième plus gros portefeuille ministériel au Québec et le secteur des transports est responsable de 40 % des émissions de GES de la province.

Une des principales difficultés rencontrées au cours de l'élaboration du plan d'action du MTQ a été de trouver un équilibre entre les trois piliers du développement durable qui, finalement, ont été appréhendés comme suit : accès sécuritaire aux infrastructures (société), circulation des marchandises (économie) et préservation des écosystèmes (environnement). Les mesures touchant plusieurs aspects du développement durable, comme la mise à niveau des infrastructures de transport collectif, se sont retrouvées au cœur du plan d'action du ministère.

Sur les indicateurs, le MTQ a misé sur des actions/mesures dont on peut mesurer les progrès au fil du temps de sorte que les actions pour lesquelles il était impossible de concevoir des indicateurs ont été écartées. Au niveau organisationnel, le MTQ a créé une unité administrative distincte et a nommé un responsable au développement durable.

Les principaux obstacles à la mise en œuvre du plan d'action demeurent toutefois la résistance du personnel et une compréhension inégale du développement durable, souvent confondu avec son seul pilier environnemental. Afin d'y remédier, un réseau de répondants a été constitué et un plan ministériel de sensibilisation et de formation a été élaboré. Les déplacements pour la formation demeurent toutefois onéreux et il est parfois plus efficace de faire passer le message en veillant à ce que les employés sachent que ces orientations viennent de la haute direction.

2 — Pilier « Économie »

Le ministère du Développement économique, Innovation et Exportation

Luc Valiquette

Officier de développement durable, ministère du Développement économique, de l'Innovation et des Exportations

Dès l'élaboration de son plan d'action, le ministère du Développement économique, Innovation et Exportation (MDEIE) a été confronté à une compréhension inégale du concept de développement durable. Même les personnes travaillant à l'élaboration du plan ont dû être sensibilisées. Au niveau organisationnel, un bureau de développement durable, comptant deux à trois employés, a été constitué, puis un comité ministériel a été mis sur pied pour mobiliser les unités devant contribuer à la mise en œuvre du plan.

Comme le MDEIE gère plusieurs programmes destinés aux entreprises, aux coopératives et aux organismes sans but lucratif, un sondage a été réalisé pour connaître leur perception du développement durable. Malgré une approche progressive, dont l'intégration du développement durable dans les programmes au moment de leur révision, le ministère a rencontré plusieurs obstacles. La mise en œuvre des projets pilotes s'est buté à un problème de formation du personnel, qui est disséminé aux quatre coins de la province, ce qui contribue à ralentir le processus.

La Société des alcools du Québec

Mario Quintin

Directeur développement durable, Société des alcools du Québec, SAQ

La Société des alcools du Québec est le monopole d'État chargé du commerce des vins et spiritueux. Elle dessert un réseau de 398 succursales et 9200 points de vente. Comme ses activités vont de l'importation à la distribution, le défi consistait à concevoir un plan d'action qui intègre l'ensemble de ses secteurs.

À cette fin, la SAQ a mandaté une firme externe pour recenser les actions des plans d'affaires de ses unités, sonder la perception qu'avaient ses fournisseurs, ses employés et la société civile de ses actions par rapport au développement durable, puis évaluer la façon dont elle pourrait se positionner dans ce créneau. Le diagnostic a conduit à l'élaboration d'un plan d'action et d'un plan de gouvernance (bien qu'il ne soit pas requis par la *Loi*). Ce volet gouvernance a permis de changer les façons de faire de la haute direction ainsi qu'une cohérence d'ensemble : les actions de développement durable sont suivies au quotidien et les résultats sont présentés trimestriellement.

Afin de faire un geste d'éclat, la SAQ a retiré les sacs de plastique de ses succursales avant même le dépôt de son plan d'action, ce qui a permis de sensibiliser ses employés. Rapidement, le développement durable est devenu un élément mobilisateur. Comme la SAQ évolue dans le secteur du commerce au détail, il fallait des indicateurs stables (pour mesurer l'évolution dans le temps) et reconnus internationalement (pour pouvoir se comparer).

À l'heure actuelle, l'absence de données antérieures ne permet pas de mesurer les progrès réalisés et de fixer des cibles aux responsables pour qu'ils se sentent imputables. Par ailleurs, ces indicateurs (qui correspondent à des besoins internes) ne répondent pas aux exigences du gouvernement. La SAQ a donc développé une autre série d'indicateurs, à l'intention du gouvernement. Dans un contexte de ressources limitées, il s'agit d'un irritant majeur.

La définition du développement durable constituait également un obstacle. L'approche par piliers n'était pas comprise par les employés et créait de la confusion. La SAQ a donc élaboré 16 principes faciles à comprendre qui sont diffusés à l'aide de modules *cyberapprentissage* (e-learning) et d'aide-mémoire. La culture de l'entreprise a dû changer pour faire plus de place à la transparence, un concept clef du développement durable. La mise en œuvre a grandement été facilitée par la consultation des parties prenantes et une implication constante de la haute direction.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Martin Blais

Coordonnateur et officier du développement durable, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Avant l'adoption de la Loi, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) avait déjà entrepris l'élaboration d'une stratégie de développement durable et d'un système de reddition de compte. La nouvelle législation a été une occasion d'évaluer les actions en cours et de prendre conscience que certaines ne cadraient pas dans une démarche de développement durable.

Le plan d'action postule que les piliers économique et social font déjà partie de la mission du Ministère. Quant au pilier environnemental, il a été confié au service de la gestion. La mise en œuvre du nouveau plan d'action a été facilitée grâce à un mandat clair de la haute direction.

Les difficultés rencontrées se situent surtout au niveau de la mobilisation du personnel pour qui le développement durable n'est pas une priorité. L'organisation de réunions étant jugé trop lourde, il s'est révélé plus efficace de consulter les gens par courriel ou par Intranet. De plus, dans un contexte de ressources limitées, on estime toujours que les processus de reddition de compte sont lourds et détournent les ressources humaines de la mission première du MESS, qui touche précisément aux piliers économique et social du développement durable.

3 — Pilier « Social »

Le ministère de la Santé et des Services sociaux

Martin Daris

Écoconseiller, ministère de la Santé et des Services sociaux

Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) mobilise 43 % du budget provincial, ce qui en fait un des ministères les plus médiatisés au Québec. Dans ce contexte, l'élaboration de cibles et d'indicateurs était perçue comme compromettante. Par ailleurs, bien que dans certains secteurs – tel que le bâtiment – un faible investissement peut générer des gains importants en terme de développement durable, il est rapidement apparu impossible de justifier des « surcoûts » sans mettre dans la balance la qualité des soins offerts aux patients.

Les trois piliers du développement durable ont donc été abordés comme suit : santé et qualité de vie au travail (société), gestion de l'environnement (environnement) et acquisition responsable (économie). L'élaboration d'un document d'orientation a été confiée à un comité multipartite impliquant un large éventail d'unités.

Plusieurs difficultés ont été rencontrées au cours de l'élaboration du plan d'action, dont la complexité de la démarche, la multitude d'informations et les perceptions erronées du développement durable. Pour surmonter ces obstacles, le MSSS a créé des fiches adaptées à chaque direction et des responsables de la mise en œuvre ont été nommés pour faire le suivi des différentes actions. Certaines de ces actions nécessitaient la mise en commun des ressources de plusieurs unités, ce qui a conduit à un décloisonnement institutionnel.

Au final, la démarche entreprise a eu un effet bénéfique sur le climat de travail. Aujourd'hui, il est plus facile de mobiliser les gens et de les faire travailler ensemble. Par ailleurs, bien que la reddition de compte constitue toujours un irritant, elle est perçue comme le moteur des changements observés aujourd'hui.

La Société de l'assurance automobile du Québec

Marie-Josée Linteau

Directrice des ressources matérielles et immobilières, Société de l'Assurance Automobile du Québec

La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) est un organisme de 1300 employés chargés de l'émission des permis de conduire et de l'indemnisation des victimes de la route. C'est par le biais de la sécurité des individus qu'elle s'est saisie du développement durable.

La SAAQ a fait le pari qu'en développant des habitudes de conduite responsables, elle diminuerait le nombre de victimes (société), les émissions des GES (environnement) et les indemnisations (économie). À cette fin, les cours de conduite automobile comprennent désormais un volet « écoconduite » et « développement durable ». Il a toutefois été difficile de susciter l'adhésion des employés et d'éviter que le développement durable ne soit perçu comme une surcharge.

Le déploiement du plan d'action de la SAAQ en région, où il est difficile de mobiliser le personnel, a constitué un obstacle. Pour joindre ces employés, la SAAQ a mis sur pied un réseau de répondants et a conçu des modules de formation en ligne (*cyberapprentissage*). Comme le développement durable doit se faire avec un budget zéro, la SAAQ veille à ce qu'il soit pris en compte lors de l'élaboration et la mise à jour des activités courantes. Désormais, toutes les notes qui sont envoyées à la haute direction intègrent une rubrique « développement durable ».

Un élément de succès est l'implication de la haute direction. Sept vice-présidents de la SAAQ siègent, toutes les trois semaines, au comité directeur du développement durable.

La Sûreté du Québec

Nathalie Lefebvre

Chef du service de la qualité et de la planification stratégique, Sûreté du Québec

La Sûreté du Québec (SQ) est le corps policier provincial. Le contexte d'urgence dans lequel agissent ses agents a complexifié l'élaboration du plan d'action. Le défi consistait aussi à trouver des actions qui mobilisent les agents répartis d'un bout à l'autre du territoire, sans nuire à leurs opérations. La mise en œuvre a stagné tant qu'une personne n'a pas été assignée au dossier. Un comité directeur a finalement été formé et un suivi trimestriel est effectué auprès des représentants régionaux. Une structure de répondants locaux (dans chacun des points de services répartis à travers la province) a également été mise sur pied. Ces répondants sont chargés d'animer des initiatives de DD au niveau local et reçoivent des formations plus poussées.

Après un an de mise en œuvre, la SQ dresse un bilan mitigé de son action : la mobilisation demeure fragile en raison de la répartition des points de services sur un large territoire et le développement durable n'est toujours pas une priorité, notamment en raison du fait que la haute direction n'a pas signifié clairement son engagement dans le processus.

Retour sur ce premier bilan

Lors des tables rondes, la liste de questions a été divisée en deux, de sorte que les participants ont abordé en un premier temps : A) les questions touchant la démarche administrative par laquelle ils ont élaboré leur plan et le contenu du plan lui-même, et B) les questions touchant les facteurs de réussites, les difficultés et les perspectives d'avenir (voir la liste des questions à la page 11)

La conception du plan d'action

Cette section fait état des principaux constats qu'il est possible de tirer à la lumière des témoignages des participants quant au processus de conception des plans d'action. En un premier temps, certains facteurs de succès sont identifiés et, en un second temps, des défis majeurs et des pistes de solutions sont présentés.

Parmi les facteurs de succès, beaucoup d'organismes sont d'avis que la création d'un comité de travail sur le DD constitue la clé de la réussite; parfois avec un coordonnateur, parfois sans. Bien que la formation de groupes de travail facilite la conduite du processus, la motivation des personnes impliquées est déterminante. Le travail d'équipe et le fait d'éviter de confier le dossier à une seule personne permettent en effet d'accroître les chances de succès de ce type de démarches. De plus, lorsque les ressources manquent à l'interne, le recours à un consultant externe, pour établir par exemple des priorités de départ, s'avérer une option à considérer. Peu importe l'approche privilégiée, les participants ont insisté sur l'importance de s'assurer que l'ensemble du processus soit transparent et inclusif.

Toujours au nombre des éléments facilitant la conception des plans d'action, la présence d'une culture organisationnelle propice à l'adoption du DD paraît avoir facilité la démarche au sein de certaines institutions. Ce fut notamment le cas pour MRNF et la Sépaq, pour qui la protection de l'environnement faisait déjà partie intégrante des actions dont ils avaient la charge, et pour le MSSS pour qui l'aspect social du développement constituait au quotidien une priorité d'action. Pour ces organisations qui avaient une longueur d'avance en regard d'un pilier en particulier, l'élaboration des plans d'action a été l'occasion de consolider et de développer les actions en ce qui a trait aux autres volets du DD.

L'une des principales difficultés rencontrées par les organismes participants fut liée à la répartition décentralisée des succursales ou des bureaux sur l'ensemble du territoire. Cet aspect a représenté une difficulté persistante dans la mesure où toucher tous les intervenants, notamment dans les régions, était et demeure une tâche colossale requérant un suivi constant.

Il semble par ailleurs que les ambiguïtés associées aux problèmes de compréhension du concept de DD lui-même aient représenté un défi de taille. La vision erronée la plus largement répandue aurait été l'adéquation de DD à la conservation de l'environnement; les aspects sociaux et économiques étant totalement ignorés. Pour remédier à cette situation, la majorité des ministères et organismes ont fait beaucoup de sensibilisation et de formation, et ils continuent d'ailleurs à en faire périodiquement.

En raison de l'ampleur de la tâche et du très grand nombre d'intervenants impliqués, l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) s'est avérée une solution efficace, abordable et accessible permettant de rejoindre l'ensemble des unités administratives et des employés, et ce, malgré une répartition géographique souvent dispersée.

L'application du plan d'action

La formation et la sensibilisation ne se sont pas arrêtées après que les plans d'action aient été finalisés. Ces éléments ont également occupé une place centrale dans l'application des plans d'action. Cette section fait état des principaux constats qu'il est possible de tirer

à la lumière des témoignages des participants quant au processus de mise en œuvre des plans d'action. En un premier temps, certains facteurs de succès sont identifiés et, en un second temps, des défis et des pistes de solutions sont présentés.

L'adoption effective de nouvelles pratiques requiert un investissement majeur en termes de temps et beaucoup de détermination de la part des employés. Aussi, il semble que la manière la plus efficace d'obtenir des résultats concrets soit l'implication personnelle des cadres et du personnel de direction. Dans les cas où les gestionnaires ont fait preuve d'un leadership fort et constant, l'application des plans d'action s'en est trouvée facilitée. Combinée à une vision cohérente à moyen et long terme portée par la direction, la création d'un réseau d'employés capables de relayer l'information et de soutenir leurs collègues a su donner des résultats probants. L'allocation de ressources humaines au DD (parfois affectées à temps plein) est donc un aspect décisif. Les *success-stories* en DD ont avantage à être publicisés à l'interne et récompensés, de manière à encourager la réalisation d'autres initiatives prometteuses.

Par ailleurs, les responsables du DD doivent se montrer ouverts et à l'écoute des employés et des défis qu'ils rencontrent. Ces derniers, occupant une position de première ligne, peuvent être confrontés, dans le cadre de leurs tâches quotidiennes, à des difficultés qui n'auraient pas été envisagées lors de l'élaboration des plans d'action. De plus, les commentaires généraux et spécifiques des employés permettent d'améliorer la prise en compte du DD, de répondre à de nouveaux questionnements et d'amener des pistes de solution novatrices. À long terme, leur participation paraît favoriser le développement d'une culture organisationnelle davantage fondée sur les principes du DD.

Au niveau des aspects mitigés qui ont été soulignés relativement à l'application des plans d'action, l'absence de fonds spécifiquement dédiés à leur mise en œuvre a certes représenté un défi de taille. Pour certains, cet aspect a même pu freiner la réalisation de changements de pratique. Cependant, ce défi a forcé le recours à des stratégies ingénieuses permettant de pallier cette lacune. L'utilisation de structures existante comme les circuits de communication déjà établis, les systèmes de gestion de données en place, les rapports annuels, les rencontres d'équipe périodiques, etc. s'est ainsi avérée une bonne méthode pour intégrer le DD sans que des coûts supplémentaires en résultent. Toutefois, plusieurs intervenants ont tout de même rencontré des difficultés budgétaires et exprimé des craintes à ce sujet pour l'avenir.

De la résistance a aussi été rencontrée de la part de certains employés, mais de manière générale, celle-ci était davantage associée à une culture organisationnelle profondément enracinée et fondée sur des valeurs différentes qu'à un manque d'intérêt réel pour la mise en œuvre du DD. Par conséquent, les participants sont montrés confiants quand à l'amélioration progressive de cette situation.

Dans la pratique, des dilemmes inattendus surgissent parfois entre le mandat de l'organisation et les orientations découlant de son plan d'action. À ce niveau, citons notamment l'exemple de la SQ qui a été confronté à un dilemme entre la disponibilité d'un maximum de véhicules pour répondre rapidement aux appels d'urgence et la réduction des émissions de GES par la réduction de sa flotte de véhicules. Il va sans dire que dans ce cas de figure, la SQ a fait primer la sécurité des citoyens.

Pistes de réflexion

À la suite des tables rondes, d'autres intervenants impliqués directement dans la réalisation, l'application ou l'évaluation des plans d'action ont offert des allocutions faisant état des particularités du cas québécois et des principaux enjeux auxquels fait actuellement face l'administration publique.

Le développement progressif d'une culture du développement durable

Léopold Gaudreau

Sous-ministre adjoint au développement durable, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de parcs

En tant que sous-ministre adjoint au développement durable au MDDEP, M. Gaudreau s'est personnellement investi dans le processus d'adoption et de mise en œuvre des plans d'action; il bénéficie d'une situation privilégiée pour en évaluer le succès.

Selon lui, l'engagement vers le DD a été respecté puisque toutes les sphères de l'administration publique œuvrent dorénavant à l'application des principes du DD sur la base de leur plan d'action, ce qui représente une avancée substantielle. Jusqu'à présent, la quasi-totalité des organisations s'est engagée et les résultats obtenus respectent la philosophie de la Loi, notamment en termes de transparence. Tout n'est pas parfait, mais les ministères et organismes publics ont adopté une démarche axée sur le DD et une nouvelle culture, reflétant les principes de la Loi, s'instaure petit à petit.

Il faut dire que, comme l'ont mentionné les différents participants tout au long de la journée d'étude, l'administration publique n'a pas fait table rase et n'est pas repartie à neuf; une expertise existait parfois et certaines organisations avaient déjà commencé à intégrer le DD à leurs actions et leur mode de fonctionnement. Cependant, la Loi a permis de mettre en place des balises communes et une systématisation du DD. Ainsi, des cibles précises ont pu être développées, la mesure de l'écart entre les cibles et les résultats pourra être évaluée, et ainsi, des comptes pourront être rendus. En d'autres termes, l'État est dorénavant imputable et s'est doté des outils permettant d'évaluer sa performance en matière de DD.

Pour M. Gaudreau, la nouvelle démarche de DD, en obligeant l'évaluation et la prise en compte simultanée des enjeux sociaux, économiques et environnementaux, permettra à l'administration publique d'éviter de répéter les erreurs du passé, comme l'expérience du parc Forillon en Gaspésie, où des milliers de personnes ont été expropriées lors de la création d'une aire protégée; un changement de vocation qui a eu des conséquences sociales désastreuses. Dans le cadre d'une démarche de DD, une telle décision n'aurait pas été prise puisque les enjeux écosystémiques et sociaux auraient été pris en compte conjointement avant qu'une décision ne soit arrêtée.

En terminant, Loi se veut à la fois un guide, une méthodologie et un outil. Son principal objectif est que toutes les décisions soient prises en considérant les trois piliers du DD, et ce, même si au final la décision reste uniquement environnementale, économique ou sociale. Ce qui importe, c'est que le mécanisme de décision soit systématiquement teinté par la démarche du DD. En terminant, M. Gaudreau a salué l'implication et le travail soutenu accompli jusqu'à présent. Il s'est dit persuadé que les plans d'action avaient déjà permis à l'État québécois d'amorcer un tel virage.

Les points saillants du dernier rapport du Commissaire au développement durable

Serge Giguère

Directeur principal, Optimisation des ressources, bureau du Vérificateur général du Québec

Le commissaire au DD joue un rôle important pour le succès de la Loi puisqu'il vérifie et évalue les travaux accomplis par l'administration publique pour que soit respecté le cadre de gouvernance qu'elle prescrit. De plus, le commissaire peut, d'une certaine manière, influencer le travail des parlementaires par les commentaires et recommandations qu'il émet lors de l'évaluation des projets de loi.

Bien que le virage vers le DD soit d'abord parvenu du sommet de la hiérarchie politique québécoise, l'administration publique a su se l'approprier et démontrer une réelle capacité à s'adapter à de nouvelles exigences. Dans sa plus récente évaluation de la performance de l'État québécois en matière de DD, soit dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010 — Rapport du commissaire au développement durable*, le Commissaire au DD, M. Jean Cinq-Mars, présente un certain nombre de constats, dont les suivants :

- Imprécisions dans les priorités d'intervention;
- Absence d'objectifs gouvernementaux globaux précis;
- Manque de coordination des actions des organismes;
- Peu de remise en question des actions mises en place;
- Efforts centrés sur la planification plutôt que sur la mise en œuvre;
- Faible quantité de bilans pour évaluer les actions.

Toutefois, le Rapport 2009-2010 du Commissaire a été réalisé alors que beaucoup de ministères et organismes publics œuvraient encore à la réalisation de leur plan d'action; une situation qui a complexifié l'analyse.

Pour relever ces défis et remédier aux lacunes observées, des pistes de solution sont néanmoins présentées dans le Rapport, dont celles-ci :

- Partager les expériences, identifier les défis communs et diffuser l'information concernant les avenues les plus prometteuses;
- Allouer spécifiquement des ressources au DD;
- Évaluer son plan d'action en le comparant aux meilleurs outils comparables disponibles à l'heure actuelle;
- Adopter une approche ouverte et participative.

En terminant, une mise en place efficace du DD requiert les éléments suivants :

- Une approche multidisciplinaire, notamment pour considérer les trois piliers;
- Une gestion horizontale pour éviter la gestion en silo;
- Considérer l'incidence à long terme des décisions;
- Effectuer périodiquement des mesures de performance, c'est-à-dire mettre en place un modèle de gestion axé sur les résultats.

Homage à Robert Lauzon

Directeur (retraité), Bureau de coordination du DD, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de parcs

M. Robert Lauzon prend une retraite bien méritée et quitte cette année son poste de directeur du bureau de coordination du DD au MDDEP, où il a été le maître d'œuvre de la mise en place de la Loi. Prise dans son ensemble, la carrière de M. Lauzon témoigne d'un dévouement et d'une implication constante, faisant de lui un véritable artisan du DD au Québec.

Ce pionnier a travaillé sur de nombreux dossiers dont la gestion des consignes, des emballages et des matières résiduelles, la protection de la couche d'ozone, le développement économique, les nouvelles technologies, les relations de travail, la mise en place de la première procédure d'évaluation environnementale, l'animation du Comité interministériel du développement durable, etc. M. Lauzon est, de surcroît, le seul membre issu de l'administration publique à faire partie du Cercle des Phénix de l'environnement, un cercle qui regroupe des personnalités québécoises ayant contribué à la cause de l'environnement, tels que Frédérick Back, Jacques Languirand, Hubert Reeves ou Laure Waridel.

Dans le cadre de la journée de réflexion, les organisateurs ont voulu souligner le rôle unique joué par Robert Lauzon au cours de sa carrière. Faisant bénéficier l'ensemble des participants de son expertise, ce dernier a accepté de saisir cette occasion et a livré un témoignage éclairant sur l'évolution du DD dans le contexte québécois et sur ses principaux enjeux.

M. Lauzon a souligné le caractère distinct de la démarche de DD amorcée par l'administration publique québécoise depuis les cinq (5) dernières années. Devant les progrès réalisés, il s'est dit fier du chemin parcouru, mais a rappelé que les avancées actuelles sont en réalité le fruit de près de trente (30) ans de travail consacré à l'amélioration des stratégies de développement. En effet, le Québec a notamment participé aux travaux qui ont conduit à l'adoption, en 1980, de la Stratégie mondiale de la conservation de même qu'il a participé aux travaux de la très connue Commission Brundtland. La province a aussi été l'hôte de l'ÉcoSommet en 1996, du Congrès Nikan en 1997, elle a pris part au Sommet de la Terre à Rio en 1992, au sommet mondial sur le DD à Johannesburg en 2002 et elle a mené, en 2005 et 2007, de vastes consultations publiques sur ce thème.

Il est regrettable que ces actions mobilisatrices et leurs conclusions soient souvent ignorées lorsque s'amorcent de nouvelles démarches. Les débats et les recommandations passés devraient en effet servir de point de départ afin d'éviter la répétition d'exercices similaires. Ce qui vaut pour les actions antérieures vaut également pour les démarches à venir entourant les plans d'action. En effet, en 2013, quand viendra le temps de faire le point sur les avancées réalisées, il faudra s'abstenir de retomber dans des débats conceptuels. En évitant ce type d'exercice trop souvent stérile, l'administration publique et l'ensemble des acteurs touchés par l'application du DD pourront bénéficier d'une expérience enrichie et poursuivre un questionnement approfondi. Relancer le débat entourant les fondements d'une telle démarche demeure certes un exercice nécessaire à moyen et long termes, mais à court terme, il a plutôt tendance à paralyser le processus.

Il est vrai que la Loi comporte de nombreux défis et qu'elle a fait naître de nouveaux enjeux; une situation d'une ampleur que n'avaient peut-être pas envisagée pleinement ses artisans. D'ailleurs, seulement 12 États à travers le monde ont adopté une loi équivalant à celle du Québec. De ce nombre, la moitié seulement de ces textes traite réellement de DD, alors que l'autre concerne plutôt l'environnement. La confusion entre les concepts « d'environnement » et « de DD » paraît être une difficulté constante. Ces chiffres mettent par ailleurs en relief le caractère novateur de la loi québécoise au niveau international.

Depuis 2006, les mécanismes administratifs mis en place, notamment à travers l'élaboration et l'application des plans d'action, influencent fondamentalement le fonctionnement des organismes publics. Néanmoins, il est important de souligner que la transparence et la collaboration horizontale représentent toujours les principaux défis qu'ont à surmonter les ministères et organismes publics dans leur démarche de mise en œuvre de principes du DD.

Conclusion

Au terme de ce premier bilan québécois de la mise en œuvre du développement durable, plusieurs entrevues ont déjà les gains obtenus en termes de dynamisme, de cohérence interne, de climat de travail de même qu'en matière de réalisation durable de leur mandat. Toutefois, la mise en commun des expériences a révélé certaines failles dans les plans d'action des ministères et organismes publics. Des priorités d'intervention demeurent imprécises et le contenu des plans d'action est parfois guidé par les activités déjà en cours alors qu'il devrait plutôt susciter de nouvelles actions. Il arrive que les liens soient ténus entre les objectifs de la Stratégie et les actions incluses dans les plans d'action des ministères. Dans certains cas, l'effort est davantage dirigé vers la planification que vers la mise en œuvre, une réalité complexifiée par le fait que les indicateurs ne sont pas toujours précis et évidents à évaluer dans une perspective de gestion par résultats. Les entités conservent généralement un pouvoir discrétionnaire important, un facteur qui a tendance à atténuer leur engagement envers le suivi et la reddition de compte.

Somme toute, il serait néanmoins précipité d'y voir l'échec de la mise en œuvre de la Loi sur le développement durable. Au contraire, ce premier bilan démontre que le processus est bien enclenché dans la plupart des ministères et des organismes consultés et que, bien qu'il reste beaucoup à faire, un changement de culture paraît s'être amorcé. Ce changement de culture, que beaucoup attribuent à l'application de la Loi, apparaît comme une étape essentielle vers l'atteinte des objectifs actuels et la mise en œuvre de nouvelles actions.

En terminant, soulignons certains éléments qui, pour l'ensemble des participants, paraissent pouvoir contribuer significativement à la réussite de toute entreprise de mise en œuvre du DD. Ces suggestions peuvent être utiles pour ceux et celles qui, même à l'extérieur de la sphère publique, implantent ou auront à planter le DD dans leur institution.

À l'étape de l'élaboration du plan

- Rechercher l'adhésion de tous les employés (approche participative) lors de la création du plan permet par la suite une appropriation des projets qui en découlent;
- Avant de commencer l'élaboration, faire un bilan et se donner des objectifs précis, réalistes et mesurables permet d'amorcer la démarche sur une base solide et fiable;
- De manière à ne pas réinventer la roue, il peut s'avérer judicieux d'établir son plan en se basant sur les expériences positives issues d'organisations comparables;
- Il faut considérer simultanément les 3 piliers du DD lors de l'évaluation de l'impact à court, moyen et long termes des actions;
- Le plan doit absolument comprendre des mesures de performance (indicateurs) afin d'évaluer les actions entreprises de manière périodique;

À l'étape de l'application du plan

- L'appui de la haute direction et l'implication personnelle des gestionnaires sont des prérequis;
- Comme une bonne stratégie de communication est essentielle, notamment pour la sensibilisation et la formation, le message doit être clair. Il est donc préférable de faire intervenir le service de communications;
- Le DD doit être intégré à l'ensemble des opérations et non pas considéré comme un projet parallèle. Dans cette optique, le DD fait office de filtre appliqué à l'élaboration de l'ensemble des activités (gestion horizontale);
- Opter pour la transparence à toutes les étapes est essentielle;
- Au sein de l'équipe, les dirigeants et les responsables du DD doivent se montrer convaincus et convaincants.

Sources

Journée de réflexion « Plans d'action de développement durable : Où en sommes-nous un an plus tard? » Institut EDS :

www.ihqeds.ulaval.ca/

Programme de la journée de réflexion. Institut EDS :

www.ihqeds.ulaval.ca/fileadmin/fichiers/fichiersIHOEDS/Evenements/JourneeReflexionPlanActionDD10juin2010.pdf

Loi sur le développement durable. MDDEP:

www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/loi.htm

Stratégie de développement durable (2008-2013). MDDEP:

www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/index.htm

Seize principes de développement durable :

MDDEP. www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/principes.pdf

Rapport du commissaire au développement durable (2009-2010). Vérificateur général du Québec :

www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2009-2010-Rapport-CDD/fr_index.aspx

Stratégie nationale du développement durable. DAES :

www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_nsds/nsds_index.shtml

Annexes

Programme

| | |
|---------------|--|
| 8h30 à 9h00 | Inscriptions |
| 9h00 à 9h15 | Mot de bienvenue et présentation de la journée Johanne Gélinas , Présidente du Conseil de l'Institut EDS |
| 9h15 à 9h30 | La mise en œuvre du développement durable à l'Université Laval : vision, progrès et défis à venir Bernard Garnier , Vice-recteur aux études et aux activités internationales Université Laval |
| 9h30 à 10h15 | Les enjeux de la mise en œuvre du développement durable dans l'administration publique québécoise Paule Halley , Professeure à la Faculté de droit de l'UL et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement Jean Mercier , Professeur au département de science politique de l'UL |
| 10h15 à 10h30 | Pause santé |
| 10h30 à 11h45 | Panel de trois organismes (secteur environnement) Patrick Graillon , Société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ) Jean-François Bergeron , Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) Joanne Laberge , Ministère des transports du Québec (MTQ) |
| 11h45 à 12h00 | Période de questions |
| 12h00 à 13h15 | Dîner-conférence avec M. Robert Lauzon qui témoigne de sa contribution à la mise en œuvre du développement durable et de ses coups de cœurs |
| 13h30 à 14h30 | Panel de trois organismes (secteur économie) Luc Valiquette , Développement économique, Innovation et Exportations (MDEIE) Mario Quintin , Société des alcools du Québec (SAQ) Martin Blais , Ministère de l'Emploi de la Solidarité sociale (MESS) |
| 14h30 à 14h45 | Période de questions |
| 14h45 à 15h45 | Panel de trois organismes (secteur social) Martin Daris , Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) Marie-Josée Linteau , Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) Nathalie Lefebvre , Sûreté du Québec (SQ) |
| 15h45 à 16h00 | Période de questions |
| 16h00 à 16h15 | Pause santé |
| 16h15 à 16h45 | Premier bilan de la stratégie québécoise de mise en œuvre du développement durable Léopold Gaudreau , Sous-ministre adjoint au développement durable, MDDEP |
| 16h45 à 17h15 | Allocution du Commissaire au Développement durable Jean Cinq-Mars , bureau du Vérificateur général du Québec |
| 17h15 | Mot de clôture Philippe Le Prestre , directeur de l'Institut EDS |
| 17h30 | Cocktail , une commandite de Samson, Bélair, Deloitte & Touche. |

Annexe 2 : Courtes biographies

Paule Halley, professeure à la Faculté de droit de l'UL et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement. Membre de l'Institut EDS. La professeure Halley est aussi titulaire de la Chaire C.D. Howe en droit de l'environnement et développement de l'Arctique. Elle est conseillère juridique spéciale auprès de la Commission de coopération environnementale (CCE), créée en vertu de l'Accord de coopération nord-américain dans le domaine de l'environnement et membre du Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK), constitué en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Ses travaux furent honorés de prix et récompenses, notamment le Prix scientifique de la Francophonie 2005 et le 1er Prix — Meilleure Monographie en 2003.

Jean Mercier, professeur au département de science politique de l'UL. Membre de l'Institut EDS. J. Mercier enseigne en administration publique et en politiques environnementales. Il y a été directeur du programme de maîtrise en analyse des politiques de 1986 à 1989, puis directeur du département de 1994 à 1997. Il a publié notamment *L'Administration publique, de l'école classique au nouveau management public*, parue aux Presses de l'Université Laval, qui est devenu le principal ouvrage d'administration publique utilisé au Canada français. Il a étudié en droit à l'Université de Montréal et poursuivi ses études en science politique à La Sorbonne et en administration publique à The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, de l'État de New York.

Robert Lauzon a été directeur du Bureau de coordination du développement durable au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, où il avait la responsabilité de coordonner la mise en œuvre de la Loi sur le développement durable. Il détient une maîtrise en Sciences de l'eau de l'Institut national de la recherche scientifique. Il a œuvré notamment au ministère du Conseil exécutif et à celui du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Il y a entre autres animé le développement des inforoutes reliées aux affaires, dirigé le bureau régional de l'industrie et du commerce de la Mauricie, soutenu le développement des entreprises du commerce, des services et de la construction, coordonné le développement d'outils de soutien à la productivité et à la compétitivité et encadré la promotion des investissements étrangers. Au ministère de l'Environnement, il a été l'un des artisans de nombreux dossiers reliés à la démarche de développement durable, dont les matières résiduelles, la gestion des consignes et des emballages, la protection de la couche d'ozone, la mise en place de la première procédure d'évaluation environnementale, l'animation du Comité interministériel du développement durable, la participation du Québec au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, etc. M. Lauzon est le seul membre de l'administration publique du Cercle des Phénix de l'environnement regroupant des personnalités québécoises ayant contribué à la cause de l'environnement.

Léopold Gaudreau, sous-ministre adjoint au développement durable au MDDEP. L. Gaudreau est responsable de la coordination de la mise en œuvre de la démarche du développement durable dans l'administration publique. Il est responsable de la conservation du patrimoine écologique et des parcs. À cet égard, il est responsable de l'établissement d'un réseau d'aires protégées au Québec, d'assurer la sauvegarde des espèces floristiques menacées ou vulnérables ou susceptibles de l'être et de leurs habitats et développer la connaissance écologique du territoire. Léopold Gaudreau a fait carrière dans la Fonction publique québécoise dans le domaine de la conservation au sens large, de la protection de la nature et de la biodiversité et de façon plus particulière, de la connaissance écologique du territoire et du développement durable. Au cours de sa carrière, il a été amené à mettre en place la très grande majorité des divers cadres juridiques, réglementaires et administratifs relatifs à la protection de la biodiversité que nous connaissons aujourd'hui et les grandes orientations gouvernementales en matière de conservation de la nature.

Annexe 3 : Extraits choisis de la Loi sur le développement durable

Chapitre I, article 2 – La définition du développement durable

Il s'agit d'une forme de « 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 ».

Chapitre II, article 6 – Les principes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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