



LE CLIMAT L'ÉTAT ET NOUS

Repenser l'action publique en environnement

climat-etat-nous.org

ÉTAT DES LIEUX

POUR UN VÉRITABLE PROJET DE SOCIÉTÉ

La vaste majorité des Québécois reconnaît la nécessité de protéger l'environnement et, de manière urgente, de travailler à limiter le réchauffement de la planète.¹ Cette nécessité est acceptée par tous les partis politiques qui appuient les objectifs de développement durable (DD) et de réduction de gaz à effet de serre fixés par le gouvernement au cours des quinze dernières années.

Une démarche crédible visant à atteindre des cibles dans ce domaine est d'autant plus importante qu'elle offre à l'ensemble des citoyens la possibilité de planifier et de construire un Québec qui corresponde toujours mieux à leurs aspirations, puisqu'il exige des changements importants dans toutes les sphères de la société. C'est le cœur de ce qui constitue le *développement durable*, qui tend à lier l'ensemble de ces préoccupations et aspirations dans un cadre commun associant la protection de l'environnement au développement de la société.²

Transformer l'ensemble des actions en environnement — de la lutte aux changements climatiques à la protection des écosystèmes — en projet de société exige donc de penser sous l'angle du développement durable et aller au-delà des stratégies à courte vue et des programmes et objectifs sectoriels, pour adopter une vision cohérente qui s'énonce dans un plan à long terme et qui intègre l'ensemble des questions environnementales, sociales et économiques touchant le Québec.³

Pour y parvenir, il est nécessaire d'encourager ce projet de société par une structure cohérente capable de mener à bien les transformations nécessaires. Or, malgré un consensus important, une volonté réelle de la part de l'ensemble de l'appareil gouvernemental et l'existence de nombreux organismes gouvernementaux qui travaillent dans le domaine, le Québec ne dispose pas d'une structure suffisamment intégrée pour développer un cadre d'action offrant des capacités soutenues capables d'appuyer efficacement sa vision.⁴

C'est afin de lancer le débat sur la création d'une telle structure qu'une vingtaine d'universitaires, experts en gouvernance, en droit, en économie, en politiques publiques, en sociologie, en environnement, en fiscalité, en affaires municipales, sur les communautés autochtones et l'énergie, se sont réunis pour proposer des changements à apporter à la structure d'action publique en environnement du Québec et appuyer l'atteinte de ses engagements en matière de développement durable — dont un développement économique pérenne dans l'ensemble des régions du Québec, la gestion intégrée des ressources en eau, l'adaptation et la lutte aux changements climatiques, l'aménagement du territoire, etc. — dans une approche intégrée qui s'inscrit dans le fonctionnement de la société québécoise, tout en l'adaptant aux besoins actuels.

Cette proposition se veut une contribution servant à lancer un débat en vue d'engager la société québécoise, à quelques mois de la prochaine élection provinciale. Développée par des universitaires, **elle ne prétend pas représenter la position de tous, ni être complète.**

1 Matto Mildemberger, Peter Howe, Erick Lachapelle, Leah Stokes, Jennifer Marlon et Timothy Gravelle (2016). *The distribution of climate change public opinion in Canada*, PLoS ONE 11(8): e0159774. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0159774>

2 Claude Villeneuve (1998). *Qui a peur de l'An 2000? Guide d'éducation relative à l'environnement pour le développement durable*, UNESCO et Éditions MultiMondes, 305 p.

3 James Meadowcroft (2007). *Who is in charge here? Governance for sustainable development in a complex world*, Journal of Environmental Policy & Planning 9, pages 299-214.

4 Voir, par exemple, Johanne Whitmore et Pierre-Olivier Pineau (2017), *L'État de l'énergie au Québec 2018*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.



LA NÉCESSITÉ D'UNE ACTION INTÉGRÉE

Il faut reconnaître la nature systémique du développement durable telle que le présente le Programme de développement durable à l'Horizon 2030, des Nations Unies et du Conseil international pour la science (ICSU). Ce concept de développement durable incite à une vision transversale et à des interactions entre les objectifs de développement durable et les actions mises en œuvre pour atteindre leurs cibles.⁵ Cette vision intégrée est indispensable pour plusieurs raisons :

Parce que nous avons la responsabilité de laisser aux générations futures une planète en santé.

Une société devrait se penser et se planifier dans la durée, bien au-delà des cycles électoraux et même des générations.⁶ Les citoyens actuels partagent donc une responsabilité vis-à-vis des générations passées et futures pour assurer la transmission d'une société prospère, dynamique et garante d'un environnement en santé. Les enfants qui naissent aujourd'hui seront les aînés de 2100.

Agir sans planifier à long terme à l'aide de considérations économiques à courte vue engendre systématiquement des problèmes plus coûteux que les économies qu'on croit avoir réalisées. De nombreux exemples à l'étranger, qu'il s'agisse de ceux du Royaume-Uni,⁷ de la Suède⁸ ou du Costa Rica,^{9,10} montrent cependant que les tensions entre divers objectifs économiques, sociaux et environnementaux sont beaucoup plus faciles à résoudre lorsqu'on s'appuie sur une vision à long terme et un véritable projet de société.

Parce que prévenir coûte moins cher que réparer.

Qu'on le veuille ou non, les changements climatiques déjà en cours s'accompagnent de bouleversements qui nous affectent à divers degrés.¹¹

- les événements climatiques extrêmes se multiplient, ce qui veut dire : des tempêtes plus fortes, des inondations plus fréquentes et à des périodes inhabituelles, une érosion accélérée des berges, la fonte du pergélisol, etc.;¹²
- ces mêmes événements ont des conséquences réelles pour les populations et ce, autant dans les économies fragiles des régions nordiques et des communautés isolées que dans les régions métropolitaines du Québec; ils touchent l'économie et la santé des citoyens, avec la montée de nouvelles maladies et l'écllosion de foyers d'infection, la destruction des maisons, des quartiers, des infrastructures publiques, la perte d'emplois liée aux catastrophes climatiques et la mobilisation de l'argent public et privé pour la réparation et la reconstruction plutôt que le développement; ils affectent de manière démesurée les plus vulnérables, incluant les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes marginalisées socio-économiquement.

Trop souvent toutefois, les décideurs composent à la pièce avec ces événements, réagissant après les catastrophes plutôt qu'en prévision des transformations à venir.^{13,14} Or, il est plus rentable de diminuer l'impact des catastrophes coûteuses tant d'un point de vue psychologique et sanitaire pour les citoyens directement touchés, que financièrement, pour l'ensemble des Québécois.^{15,16} Pour ce faire, il faut à la fois :

- réduire rapidement les émissions de gaz à effet de serre liées à l'ensemble des activités de la société afin de contribuer à limiter le réchauffement planétaire;¹⁷

5 A Guide to SDG interactions: from science to implementation, D.J. Griggs, M. Nilsson, A. Stevance, D. McCollum (dir.). International Council for Science, Paris. DOI: 10.24948/2017.01. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/> et International Council for Science (ICSU) (2017).

6 Edward A. Person (dir.) (2001). *Gérer l'environnement. Défis constants, solutions incertaines*. Presses de l'Université de Montréal (Montréal).

7 Natalia Fabra, Felix Christian Matthes, David Newbery et Michel Colombier (2015). *The energy transition in Europe: initial lessons from Germany, the UK and France. Towards a low carbon European power sector*. Center on Regulation in Europe (CERRE), Bruxelles.

8 Lorenzo Di Lucia et Karin Ericsson (2014). *Low-carbon district heating in Sweden – Examining a successful energy transition*, Energy Research & Social Science 4, p. 10-20.

9 Carter A. Hung, William H. Durham, Laura Driscoll et Martha Honey (2014). *Can ecotourism deliver real economic, social, and environmental benefits? A Study of the Osa Peninsula, Costa Rica*, Journal of Sustainable Tourism 23, p. 339-357.

10 Bruno Locatelli, Pablo Imbach et Sven Wunder (2013). *Synergies and trade-offs between ecosystem services in Costa Rica*, Environmental Conservation 41, p. 27-36.

11 Valérie Bourduas Crouhen, Robert Siron et Anne Blondlot (2017). *État des lieux des pêches et de l'aquaculture au Québec en lien avec les changements climatiques*. Montréal (Québec). Ouranos, 84 p.

12 Pascal Bernatchez, Steeve Dugas, Christian Fraser et Laurent Da Silva (2015). *Évaluation économique des impacts potentiels de l'érosion des côtes du Québec maritime dans un contexte de changements climatiques*, Laboratoire de dynamique et de gestion intégrée des zones côtières, Université du Québec à Rimouski. Rapport remis à Ouranos, 45 p. et annexes. https://www.ouranos.ca/publication-scientifique/RapportBernatchez2015_FR.pdf

13 Banque Mondiale et Nations Unies (2010). *Natural hazards, unnatural disasters : the economics of effective prevention*, Banque Mondiale (Washington), 254 pages. <http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2010/11/15/natural-hazards-unnatural-disasters-the-economics-of-effective-prevention>

14 Craig Alexander et Connor McDonald (2014). *Catastrophes naturelles : une perspective canadienne*, Services économiques TD (Toronto), 14 pages. https://www.td.com/francais/document/PDF/economics/special/Natural%20Catastrophes_fr.pdf

15 Canada. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (2011). *Le prix à payer : répercussions économiques du changement climatique pour le Canada : TRNEE*. <http://nrt-trn.ca/wp-content/uploads/2011/09/prix-a-payer.pdf>

16 Banque mondiale (2013). *Turn down the heat: Climate extremes, regional impacts, and the case for resilience*. Produit par le Potsdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics pour la Banque mondiale. <http://documents.worldbank.org/curated/en/975911468163736818/pdf/784240WPOFull00D0CONF0to0June19090L.pdf>

17 Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) (2014). *Climate change 2014: Synthesis report. Contribution of Working groups I, II and III to the Fifth Assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, R.K. Pachauri et L.A. Meyer (dir.). IPCC, Genève (Suisse), 151 pp. <http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>



- augmenter les puits de carbone, en particulier dans le domaine forestier, par la construction et les pratiques agricoles;

et augmenter la résilience du Québec aux changements climatiques en se préparant à :

- réexaminer l'aménagement du territoire, ce qui implique, entre autres, de qualifier les zones inondables, de réformer les pratiques agricoles et la façon de concevoir les villes et d'habiter nos bâtiments;
- adapter nos infrastructures, qu'il s'agisse des réseaux d'égouts, des routes ou des lignes de transport de l'électricité;
- mettre en place des mesures pour prévenir les maladies et les perturbations qui accompagneront la migration de nouvelles espèces et l'affaiblissement des espèces indigènes ou locales;
- revoir notre mode de vie et adapter nos habitudes afin de participer à la solution.^{18,19}

En planifiant et en se préparant, il est possible d'aller au-delà du mode réactif actuel pour plutôt se donner le temps d'identifier les transformations et les investissements qui permettront de moderniser les infrastructures et de protéger l'environnement, tout en assurant le développement d'une économie sobre en carbone, et aussi d'augmenter la résilience de la société québécoise face aux effets des changements climatiques et d'autres perturbations environnementales.^{20,21,22,23}

Parce que, malgré la bonne volonté affichée par ses gouvernements et ses efforts depuis plusieurs décennies, le Québec n'est pas sur une trajectoire qui lui permettra de rencontrer ses objectifs en matière environnementale et climatique.

18 Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) (2014). *Climate change 2014: Impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: Global and sectoral aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, C.B. Field et al. (dir.), Cambridge University Press, NY, USA, 1132 pp. <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>

19 François Sana (2014). *L'Économie circulaire : changement de paradigme économique ? Note d'analyse*, Pour la solidarité (European think & do tank). <http://www.pourlasolidarite.eu/fr/publication/leconomie-circulaire-changement-complet-de-paradigme-economique>

20 Hu Yuan, Peng Zhou et Dequn Zhou (2011). *What is slow-carbon development? A conceptual analysis*, Energy Procedia 5, p. 1706-1712.

21 Xander van Tilburg, Laura Würtenberger, Heleen de Coninck et Stefan Bakker (2011). *Paving the way for low-carbon development strategies*, Energy research Centre of the Netherlands (ECN), 56 pp. <https://www.ecn.nl/docs/library/report/2011/e11059.pdf>

22 Gouvernement du Royaume-Uni, *The Clean growth strategy*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/651916/BEIS_The_Clean_Growth_online_12.10.17.pdf

23 Carolina E. Adler et coll. (2016). *Resilience, in Research handbook on climate governance*, Dir. Karin Bäckstrand et Eva Löwbrand, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, pages 491-502.

Au fil des décennies, les divers gouvernements du Québec ont déployé des efforts importants en matière environnementale et climatique; ils répondaient ainsi à un consensus qui dépassait largement les lignes de politique partisane. Malgré ce consensus, comme le rapporte, entre autres, le commissaire au développement durable du Québec, ces efforts, même s'ils dépassent très souvent ce qu'on peut observer ailleurs au Canada et en Amérique du Nord, n'ont pas livré les résultats escomptés.²⁴

Pour le présent groupe d'experts et de nombreux autres observateurs, cette situation est en partie causée par une structure gouvernementale qui n'est pas adaptée à la complexité nouvelle des enjeux environnementaux,²⁵ ce qui fait en sorte que les politiques publiques, les lois et règlements, et les investissements n'ont pas l'impact qu'ils pourraient avoir, faute d'une structure assurant la cohérence entre les actions et leur suivi et adaptation aux réalités changeantes.

Bien sûr, toute proposition visant à intégrer la gouvernance environnementale doit reconnaître l'existence d'un cadre plus large qui inclut la juridiction et les actions du gouvernement fédéral, particulièrement dans le domaine de l'eau ainsi que l'intégration de son économie à celle du reste de la planète par de nombreux accords qui encadrent de manière significative les actions du Québec. Il serait donc utile, et même nécessaire, de proposer des modifications et des améliorations quant à l'action environnementale de l'ensemble de ces niveaux. Au Canada toutefois, la majorité des responsabilités liées au développement durable, à l'environnement, aux changements climatiques, à l'énergie et à l'eau sont de nature provinciale; il semble donc plus approprié, dans un premier temps, de réfléchir à ce niveau, en incluant le niveau municipal, responsable de l'aménagement du territoire.

C'est pourquoi nous recommandons l'aménagement immédiat d'une structure de gouvernance au Québec qui permette d'intégrer l'ensemble des actions en développement durable et de celles liées aux changements climatiques, selon une vision et un plan cohérents.

24 Jean Cinq-Mars (2016). *Rapport du commissaire au développement durable*, Bureau du vérificateur général du Québec. http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2016-2017-CDD/fr_Rapport2016-2017-CDD.pdf

25 Cette problématique se rencontre également au niveau fédéral, comme le soulignent Corinne Gendron, Richard Janda, René Audet, Karine Casault, Chantal Hervieux, Émilie White, Marie-Claude Allard, Alice Friser, Aliou Diouf, Sarah Gagnon-Turcotte et Daniel King (2010). *Commentaires sur la Stratégie fédérale de développement durable 2010*, Mémoire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (CRSDD) et du Centre de droit international du développement durable (CDIDD) déposé au Bureau de développement durable d'Environnement Canada, 31 pages.



SURVOL DE CINQUANTE ANS D'EFFORTS IMPORTANTS ET NOVATEURS EN ENVIRONNEMENT AU QUÉBEC

Le Québec a été un précurseur sur certains aspects liés à l'environnement. En 1972, le Québec est la première province canadienne à se doter d'une loi sur la qualité de l'environnement.²⁶ À la même époque, les premières consultations environnementales au Québec, menées d'abord par Hydro-Québec, ont servi de base à la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le BAPE, en 1978. Un an plus tard, en 1979, le ministère de l'Environnement a été créé, avec à sa tête, Marcel Léger. Cette période voit aussi l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole, qui s'applique tant au gouvernement qu'à l'ensemble des personnes et entreprises, et qui crée la Commission de protection du territoire et des activités agricoles au Québec (CPTAQ) pour s'assurer de la pérennité d'une zone agricole dans la province, qui ne dispose que de 2 % de terres propices à l'agriculture sur son territoire.

Au fil des ans, le Québec a continué à élaborer une législation et des structures visant à protéger l'environnement et à intégrer les questions liées à cet enjeu à son développement économique et social. Ces actions sont trop nombreuses pour être énumérées dans leur intégralité. On ne retiendra ici que les plus importantes.

En 1994, les gouvernements du Québec et du Canada signent une entente dans le cadre du plan d'action Saint-Laurent Vision 2000 (Phase II) et créent le programme Zone d'intervention prioritaire (ZIP),²⁷ qui vise à « promouvoir une meilleure connaissance de l'environnement fluvial en vue de favoriser la réalisation d'initiatives locales en matière de protection, de restauration, de conservation et de mise en valeur des usages et des ressources du Saint-Laurent, dans une perspective de développement durable ».²⁸ On retrouve aujourd'hui 12 comités ZIP, qui travaillent dans le cadre de la cinquième phase du plan d'action (Plan Saint-Laurent pour un développement durable, 2011-2026).

La *Politique nationale de l'eau*, adoptée en 2002, crée les organismes de bassins versants, responsables de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Quatre ans plus tard, le gouvernement du Québec adopte sa *Loi sur le développement durable* (2006), qui encadre, en principe, l'ensemble des actions du gouvernement. L'article 17

de cette loi prévoit que chaque ministère et organisme de l'administration publique québécoise inclut dans son rapport annuel une section qui décrit les objectifs liés à la stratégie de développement durable et les progrès réalisés durant l'année.²⁹ Quelques années plus tard, en 2009, le gouvernement affirme le caractère collectif des ressources en eau par une loi qui vise également à *renforcer la protection des ressources en eau de la province*.³⁰

La *Loi sur le développement durable* a également mené à la consécration d'un « droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité » dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. Elle crée également le poste de commissaire au développement durable, qui est chargé de « faire part de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* »,³¹ ainsi que le Fonds vert, financé initialement par les redevances sur les matières résiduelles, le contenu en CO₂ des carburants fossiles et l'utilisation de l'eau puis, depuis quelques années, par les revenus tirés du marché du carbone.

Très tôt, le Québec a pris en considération les changements climatiques et a été la province canadienne qui s'est fixé les objectifs les plus ambitieux sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. En créant le consortium OURANOS en 2002, le Québec s'est doté d'un organisme de recherche original regroupant les universités, les ministères et Hydro-Québec pour participer à l'avancement de la climatologie régionale et anticiper les effets des changements climatiques sur sa population et son économie. Il devient ainsi un leader mondial en la matière. Dès 2006, le gouvernement s'engage dans la lutte aux changements climatiques. Sa deuxième politique sur les changements climatiques, adoptée en 2012, couvre la période 2012-2020. Elle annonce, entre autres, la création du Système de plafonnement et d'échange de crédit de carbone (SPEDE), formant, depuis janvier 2015, un marché commun avec la Californie, qui s'est élargi avec l'ajout de l'Ontario au début de cette année.³²

26 Paule Halley (2012). *La Loi sur la qualité de l'environnement à 40 ans*. Le Devoir, 21 décembre 2012. <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/366907/la-loi-sur-la-qualite-de-l-environnement-a-40-ans>

27 Gouvernement du Canada, *Plan d'action Saint-Laurent*, section historique http://planstlaurent.qc.ca/fr/accueil/a_notre_sujet/historique/historique.html, consulté le 27 novembre 2017.

28 Stratégies Saint-Laurent, *Programme ZIP*, <http://www.strategissl.qc.ca/a-propos/plan-saint-laurent>, consulté le 27 novembre 2017.

29 Gouvernement du Québec, *Loi sur le développement durable, article 17*. Publications Québec, chapitre D-8.1.1 (à jour au 1^{er} septembre 2017). <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/D-8.1.1>

30 Gouvernement du Québec, *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*. Publications Québec, chapitre C-6.2 (à jour au 1^{er} septembre 2017). <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-6.2>

31 Gouvernement du Québec, *Loi sur le vérificateur général, article 43.1*. Publications Québec, chapitre V-5.01 (à jour au 1^{er} septembre 2017). <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/V-5.01>

32 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec (SPEDE)*. Page consultée le 17 décembre 2017. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/Systeme-plafonnement-droits-GES.htm>



À l'automne 2015, le gouvernement adopte un objectif de réduction de gaz à effet de serre de 37,5 % par rapport à 1990 pour 2030.³³ Six mois plus tard, il adopte une nouvelle politique énergétique, 2016-2030, et annonce la création d'un nouvel organisme, Transition énergétique Québec (TEQ), pour gérer cette transition qui touche la majorité des ministères et organismes gouvernementaux.³⁴

TEQ est créée en avril 2017 en parallèle avec une restructuration du Fonds vert, qui est maintenant géré par le Conseil de gestion du Fonds vert, dont la mission est « d'encadrer la gouvernance du Fonds vert et d'assurer la coordination de sa gestion dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence ».

Enfin, en mars 2017, le gouvernement du Québec a adopté des réformes importantes à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et d'autres dispositions législatives touchant la lutte aux changements climatiques et la gouvernance du Fonds vert. Ces réformes ont notamment rehaussé la transparence du processus d'autorisation des projets comportant des risques pour l'environnement, créé des moyens additionnels pour accroître la participation du public dans les travaux du BAPE et introduit un « test climat » permettant d'intervenir en amont des projets afin d'évaluer et de minimiser leurs émissions de GES. Cette réforme a également permis la création d'un conseil de gestion qui doit évaluer la performance des programmes, des projets ou des activités financés par le Fonds vert avec une approche axée sur les résultats.

Après un demi-siècle de politiques environnementales, le Québec dispose de nombreuses lois et de multiples organisations et structures dont le mandat touche au développement durable, à l'environnement, à l'eau et aux changements climatiques. Ces organisations jouent un rôle important et s'appuient sur des gens qui croient en leur mandat, sont compétents et cherchent à faire progresser le Québec sur ces questions.

La gestion actuelle du développement durable

La *Loi sur le développement durable* adoptée par le gouvernement du Québec en 2006 a pour mandat d'encadrer l'ensemble des programmes et actions. Cette Loi est exemplaire, du moins sur papier. En pratique cependant, sa mise en œuvre reste limitée comme le montrent les divers rapports du commissaire au développement durable

33 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (2015). *Québec adopte la cible de réduction de gaz à effet de serre la plus ambitieuse au Canada*, Québec, communiqué du 27 novembre 2015. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communiqué.asp?no=3353>

34 Gouvernement du Québec, *Loi sur Transition énergétique Québec*. Publications Québec, chapitre T-11.02 (à jour au 1er septembre 2017). <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/T-11.02>

qui soulignent, entre autres³⁵ : un manque de formation et de compréhension du développement durable au sein de la fonction publique; un manque de rigueur dans le développement des cibles et le suivi des actions pour les atteindre; et la nécessité de développer un cadre de gestion axé sur les résultats.

La coordination du plan de développement durable est pilotée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDDELCC), qui dirige le Bureau de coordination du développement durable, responsable, entre autres, de la reddition de comptes avec l'appui de l'Institut de la statistique du Québec. Le ministère dirige aussi le Comité interministériel du développement durable, dont font partie des ministères et des organismes gouvernementaux. Les membres de ce comité sont des fonctionnaires du niveau de sous-ministre adjoint ou associé.

Les travaux de ce comité s'appuient sur la stratégie 2015-2020, qui présente huit orientations :³⁶

1. Renforcer la gouvernance
2. Développer une économie verte et responsable
3. Gérer les ressources naturelles de façon responsable et respectueuse
4. Favoriser l'inclusion sociale et réduire les inégalités économiques
5. Améliorer par la prévention la santé de la population
6. Assurer l'aménagement durable du territoire
7. Soutenir la mobilité durable
8. Favoriser la production et l'utilisation d'énergies renouvelables et l'efficacité énergétique afin de réduire les émissions de GES

Cette stratégie vise également à créer une synergie entre les multiples stratégies et plans d'action qui recoupent son mandat, dont : le Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020, le Plan d'action en électrification des transports 2015-2020, la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, les Orientations gouvernementales en matière de diversité biologique, la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, l'Agenda 21 de la culture, la Stratégie maritime, la Politique énergétique 2030, le Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2015-2020 et la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable.

35 Voir les divers rapports, disponibles ici : http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_index.aspx

36 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*. Québec, 2015, 121 pages. http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strategie-DD.pdf



UNE STRUCTURE QUI PEINE À RELEVER DES ENJEUX TOUJOURS PLUS COMPLEXES

Les approches quelquefois avant-gardistes du Québec, depuis la fin des années 1970, ont clairement produit des succès importants en environnement, qui s'appuient souvent sur les résultats de la consultation publique, grâce au BAPE et à la CPTAQ, par exemple. Cependant, la multiplication, ces dernières années, des enjeux liés à l'environnement et à l'ampleur toujours plus importante des objectifs et défis à relever mettent à mal une structure qui s'est construite par une juxtaposition d'organismes et de lois développés au fil des années. Les auteurs arrivent à la conclusion que cette structure manque de cohérence et de visibilité, à la fois dans le développement des objectifs et des stratégies, dans la création des programmes et dans la reddition de comptes.

La difficulté de régler la question de représentation et de financement des municipalités

Définies par des lois provinciales, les municipalités ont une relation privilégiée avec les citoyens et devraient jouer un rôle important dans la gouvernance environnementale. Un financement et des lois dépassés, comme la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, limitent toutefois leur capacité à agir.

Ainsi, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, adoptée en 1979, a institutionnalisé les municipalités régionales de comté (MRC), chapeautées chacune par un conseil d'élus municipaux afin d'œuvrer à la gestion publique de biens et services en commun, notamment l'aménagement du territoire. Après le découpage effectif du territoire des MRC, une première génération de schémas d'aménagement fut réalisée, à partir desquels les municipalités locales devaient élaborer leur propre plan d'urbanisme. La préparation de la deuxième et de la troisième génération de schémas d'aménagement s'est toutefois grandement complexifiée avec la multiplication de normes environnementales, qui incluent les clauses découlant de la *Loi sur le développement durable*, ajoutées sans intégration réelle.

Aujourd'hui, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* nécessite une révision en profondeur. Comptant quelque 500 articles, cette révision représente un travail considérable, qui n'avance que très lentement. Or, une gestion du développement efficace exige de définir clairement l'équilibre entre les responsabilités appartenant à Québec et celles appartenant aux élus municipaux, par l'entremise des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme. Elle exige également de clarifier la nature de la représentation démocratique des divers territoires locaux et régionaux auprès du gouvernement du Québec. Ainsi, sur les 101 préfets de MRC seuls 30 sont élus au suffrage universel, dont 14 maires de villes ayant le statut de MRC. Les 54 collectivités autochtones des 11 nations

ne sont pas, non plus, représentées formellement auprès du gouvernement du Québec, du moins sur les questions touchant les territoires.

S'ajoutant à la question de la représentation démocratique, le financement municipal par les taxes foncières demeure un frein à la capacité des municipalités d'agir efficacement sur les enjeux de développement durable.

Une incapacité à atteindre les objectifs définis

Alors que les enjeux se complexifient, le Québec peine à atteindre ses objectifs environnementaux malgré des efforts considérables, comme le montrent, entre autres, les deux exemples suivants :

1. *Lutte aux changements climatiques.* Comme en fait état le rapport Comptes du Fonds vert 2016-2017, les subventions du Fonds vert, qui ont dépassé les 1,2 milliard \$, n'ont permis de réduire que de 0,7 % les émissions de GES annuelles du Québec.³⁷ De 2012 à 2014, le Québec n'a pas réussi à réduire ses émissions de GES, qui sont restées à 8 % sous le seuil de 1990, loin de l'objectif de 20 % d'ici 2020.³⁸ Ces gains obtenus grâce aux dépenses du Fonds vert ont largement été effacés par la mise en service d'une seule cimenterie en 2017.
2. *Politique énergétique 2030.* Alors que Québec prévoit réduire sa consommation de pétrole de 40 % d'ici 2030, la consommation de produits pétroliers a augmenté entre 2009 et 2016.³⁹ Or, le premier plan d'action 2017-2020 de la politique énergétique, déposé en juin 2017, ne s'accompagne d'aucune projection ou analyse qui permette de comprendre comment ces programmes feront pour progresser vers ces objectifs.⁴⁰

Une incompatibilité des plans et des stratégies

Les plans et stratégies du gouvernement du Québec en matière environnementale montrent souvent des incohérences qui rendent difficile le développement d'une approche concertée applicable à l'ensemble de ses actions. Quelques exemples permettent de mieux comprendre cette difficulté :

37 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Comptes du Fonds vert 2016-2017*, 2017, 35 pages. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/ministere/fonds-vert/comptes/comptes-fonds-vert-2016-2017.pdf>

38 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2014 et leur évolution depuis 1990*, tableau 2, page 13 (2016). <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/ges/2014/Inventaire1990-2014.pdf>

39 Johanne Whitmore et Pierre-Olivier Pineau (2017), *L'État de l'énergie au Québec 2018*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.

40 Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Tableau synoptique du Plan d'action 2017-2020 de la politique énergétique 2030*, Québec, 2017, 3 pages. http://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/Tableau-PA-PE2030_FR.pdf



1. *La Politique énergétique 2030* : Les objectifs de réduction de GES incorporés dans la Politique énergétique 2030 déposée en avril 2016 sont incompatibles avec la cible de réduction adoptée, six mois plus tôt, par le même gouvernement; alors que les émissions de GES liées à l'énergie représentent 70 % des émissions totales du Québec, la politique énergétique ne prévoit livrer qu'un peu moins de la moitié de la cible de 2030, sans expliquer comment les autres secteurs parviendront à combler le déficit.
2. *La Politique nationale de l'eau* : Adoptée en 2002, celle-ci visait à mettre en place la gestion intégrée par bassin versant en donnant aux organismes de bassins versants (OBV) la responsabilité de la mettre en œuvre. Cette mission est soutenue financièrement par le gouvernement du Québec qui doit octroyer « aux organismes de bassin un financement stable, leur permettant de mener à bien l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau dont ils auront la responsabilité » (Politique nationale de l'eau, 2006, p. 20). Cette Politique est appuyée, entre autres, par la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, adoptée en 2009. En théorie, la gestion intégrée de l'eau est la bonne façon de gérer la ressource en eau, en s'assurant aussi de donner suffisamment d'espace autour des rivières pour garantir le fonctionnement durable des cours d'eau et accroître la résilience des systèmes fluviaux dans un climat changeant.^{41,42} En pratique, avec un budget annuel d'environ 125 000 \$ par OBV, les objectifs de la gestion intégrée de l'eau sont difficiles à atteindre.⁴³ De plus, les plans directeurs de l'eau produits par les OBV ne sont pas tenus d'être intégrés dans les schémas d'aménagement. Enfin, plusieurs bassins versants englobent plus d'une MRC, ce qui complique l'application de mesures en lien avec la gestion de l'eau et procure aux MRC situées en amont des bassins versants un net avantage sur celles situées en aval. Ces dernières héritent de décisions qui ne sont pas toujours prises dans l'intérêt de l'ensemble de la communauté.

Ces exemples permettent de comprendre les limites de cette approche : les politiques et plans d'action sont fréquemment définis en silo, sans obligation d'intégration avec les autres politiques et plans existants, loin de la synergie pourtant au cœur de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020. Toutes les politiques environnementales et de développement ne présentent

pas des contradictions aussi évidentes. Néanmoins, elles évitent généralement de lier leurs propres objectifs à ceux des autres axes sur les enjeux de développement durable, ce qui rend difficile la mise en place d'actions concertées.

Ce manque de cohérence interne et globale s'explique par (i) une absence de hiérarchie claire entre les diverses politiques et stratégies, (ii) une difficulté à intégrer les positions citoyennes défendues par le BAPE, particulièrement dans l'histoire récente (REM et Mine Arnaud, par exemple), ainsi que par (iii) la faiblesse des objectifs à long terme qui permettraient d'intégrer les orientations sur cinq ou dix ans dans un calendrier général.

Des plans pauvres en données, en analyse et en projections

Les auteurs expliquent également le manque de cohérence par des plans et des stratégies pauvres en scénarios et en mesures chiffrés :

1. *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*. Cette stratégie présente sept enjeux fondamentaux, huit orientations et cinq activités incontournables. Elle n'explique pas toutefois, de manière explicite, comment ceux-ci sont compatibles avec les objectifs des autres stratégies, dont le Plan d'action sur les changements climatiques 2020 (PACC 2020). Il n'y a de même aucun échéancier ni projection qui permettent d'évaluer l'impact de ces changements par rapport à ces objectifs. Ainsi, l'objectif courant de gestion administrative 2 et 3 propose de « réduire de 9 % les émissions de la GES de la flotte gouvernementale d'ici 2020, de 9 % des émissions de GES des véhicules légers de la flotte par rapport au niveau évalué en 2009-2010 » sans indiquer si cet objectif satisfait, ou non, au PACC 2020 [p.25]. Pour le moment, malgré les objectifs du PACC 2020, qui vise une réduction interne des émissions de 20 % [p. 49], c'est par le marché du carbone et l'achat de crédits à la Californie que le Québec parviendra à respecter ses engagements, avec les risques de transferts des capitaux québécois et des opportunités d'innovation qui en découlent.
2. *Politique énergétique 2030*. Cette politique définit une série de cibles, dont la réduction de 40 % de l'utilisation des produits pétroliers, sans proposer de trajectoire pour atteindre ceux-ci, ni indiquer en quoi ils s'inscrivent dans les objectifs climatiques du gouvernement. La politique n'évalue pas le coût de ces objectifs, les secteurs touchés, ni ne justifie le choix des divers objectifs retenus. Par comparaison, la *Clean Growth Strategy*, proposée par le gouvernement du Royaume-Uni en 2017, présente des objectifs chiffrés par secteur accompagnés de politiques clés, des projections dans divers secteurs, une évaluation des performances projetées jusqu'en 2032 et des

41 Biron, P.M., Buffin-Bélanger, T., Larocque, M., Choné, G., Cloutier, C.-A., Ouellet, M.-A., Demers, S., Olsen, T., Desjarlais, C. and Eyquem, J. (2014) *Freedom space for rivers: a sustainable management approach to enhance river resilience*. Environmental Management, 54, 5, 1056-1073

42 Buffin-Bélanger, T., Biron, P.M., Larocque, M., Demers, S., Olsen, T., Choné, G., Ouellet, M.-A., Cloutier, C.-A., Desjarlais, C., Eyquem, J. (2015) *Freedom space for rivers: an economically viable river management concept in a changing climate*. Geomorphology, 251, 137-148

43 Voir, par exemple, <https://www.lechoabitibien.ca/actualites/politique/2017/4/3/budget--l-obvaj-deploire-l-absence-d-investissement.html>

modélisations détaillées.⁴⁴ La Californie élabore aussi un *Scoping Plan* qui décrit en détail l'approche adoptée par l'État pour atteindre ses objectifs.⁴⁵

Alors que des économies comparables au Québec, telles que les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège développent des plans et des stratégies quantifiées qui s'appuient sur des données de qualité, des modélisations variées et des analyses fines,⁴⁶ le Québec génère des stratégies et plans trop souvent vagues et génériques qui ne permettent pas de tracer une voie claire dans l'atteinte des objectifs ou une évaluation quantifiée des progrès. Sans objectifs mesurables, ses plans ont de la difficulté à franchir le niveau des nobles intentions et des belles paroles.

Des actions incohérentes

L'absence de structures cherchant à unifier les décisions prises en développement durable facilite les actions incohérentes du gouvernement.

- Les municipalités du Québec ont souvent vu leurs actions pour protéger l'environnement remises en cause par le gouvernement du Québec. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne de nombreux règlements interdisant la fracturation hydraulique, le rejet des pipelines ou bien la construction d'autoroutes en milieu interurbain.
- Malgré des objectifs ambitieux en matière de réduction de gaz à effet de serre (GES), le gouvernement du Québec, directement et par l'intermédiaire de ses outils financiers, a soutenu des activités fortement émettrices de GES, dont la cimenterie de Port-Daniel et l'exploration pétrolière, sans aucune évaluation coût-bénéfice sur l'impact de ces activités sur le prix du carbone et la compétitivité de l'ensemble de l'économie du Québec.
- On attend toujours une révision de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, qui peine à protéger les meilleures terres du Québec, à limiter l'étalement urbain et à soutenir le développement économique de nombreuses régions du Québec, à l'encontre des principes énoncés par la *Loi sur le développement durable*.⁴⁷

44 Gouvernement du Royaume-Uni, *The Clean growth strategy: Leading the way to a low carbon future*, 165 pages (octobre 2017). <https://www.gov.uk/government/publications/clean-growth-strategy>

45 Voir: <https://www.arb.ca.gov/cc/scopingplan/scopingplan.htm>

46 On peut regarder la description du processus britannique de gestion des inondations présentée par Catherine Wright de l'Agence de l'environnement du Royaume-Uni dans le cadre du Forum sur les inondations, organisé par le MDDELCC en octobre 2017: Catherine Wright, *Mapping flood risk — its role in improving flood resilience in England*. <http://www.mddecc.gov.qc.ca/foruminondations2017/documents/Wright.pdf>

47 Bernard Vachon (2008). *Trente ans de zonage agricole : il faut renforcer... et assouplir!*, Le Soleil, 5 décembre 2008. <https://www.lesoleil.com/opinions/point-de-vue/trente-ans-de-zonage-agricole-il-faut-renforcer-et-assouplir-19437692b03da10c6964f85bef6dd228>

Aucun gouvernement ne peut éviter totalement des gestes politiques qui s'écartent des grandes orientations adoptées. Toutefois, il est essentiel d'évaluer et de mesurer l'impact de ces gestes et leur coût par rapport aux efforts consentis dans l'atteinte des objectifs à long terme. De toute évidence, le *Comité ministériel de l'économie, de la création d'emplois et du développement durable*, un comité permanent dirigé par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, ne parvient pas à intégrer les objectifs de développement durable et pose, trop souvent, des gestes incohérents sans évaluation ni compensation.

Une reddition de comptes limitée

La multiplication des plans et stratégies développés afin de faire face aux enjeux complexifie considérablement la tâche de suivi et de reddition de comptes. Celle-ci est pourtant essentielle pour évaluer les progrès réalisés, identifier les difficultés imprévues et corriger les approches à temps pour assurer l'atteinte des objectifs spécifiques à ces plans, mais aussi à ceux, plus larges, liés au respect des lois sur la protection de l'environnement et le développement durable.

Le suivi des objectifs des divers ministères est accompli de manière étroite. De plus, la structure en place, les mesures d'imputabilité et les outils (dont les budgets) ciblent aujourd'hui, avant tout, l'exécution administrative des programmes plutôt que l'atteinte des objectifs plus larges définis par les plans et stratégies.

Dans cette perspective, il est important de souligner que :

1. les membres des comités ministériels n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions et d'agir dans l'intérêt global, ils se confinent donc à leur rôle traditionnel de défense des intérêts de leur ministère;
2. le Bureau de coordination du développement durable n'a pas le budget, ni le poids politique pour imposer le respect des objectifs et le suivi de la Loi;
3. les « appareils » de suivi et d'imputabilité n'ont ni les budgets, ni les ressources suffisantes pour faire contrepoids aux exigences des fonctions de l'administration publique et permettre une véritable évolution dans les pratiques; ainsi, au cours des dernières années, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, a réduit de manière considérable ses objectifs de vérification de conformité;⁴⁸

48 Louis-Joseph Saucier (2015). *Le choix délibéré d'un régime d'autorisation environnementale complaisant*, Mémoire présenté par le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec dans le cadre des consultations sur le livre vert intitulé « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement », p. 5-6 ; Commissaire au développement durable du Québec (2011). *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, Rapport du commissaire au développement durable*, chapitre 2. http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2010-2011-CDD/fr_Rapport2010-2011-CDD.pdf



4. malgré les orientations, l'absence de structures adéquates et d'incitatifs efficaces rend la participation des citoyens très marginale, et leur poids dans les décisions nul ou limité.

AGIR DÈS MAINTENANT

L'ensemble des citoyens, des acteurs politiques et des acteurs gouvernementaux se reconnaissent dans le projet de la transition énergétique, de la protection de l'environnement et du développement durable. Toutefois, les difficultés de l'État à atteindre ses objectifs en matière d'application des politiques de développement durable au sens large, ce qui inclut également la réduction des émissions de GES, la gestion de l'eau, etc., n'est pas seulement attribuable à un manque de volonté.

Le Québec ne peut continuer à rater ses objectifs à répétition et à se contenter de réagir aux changements et aux catastrophes qui se multiplient. Il ne peut se contenter de laisser les autres pays se transformer, en espérant se faire porter par la vague, sans risquer de perdre son influence sur la scène internationale et de reculer sur le plan de sa compétitivité économique.

Pour ce faire, il nous semble essentiel qu'il mette en place une structure capable d'assurer la cohérence et le suivi de l'ensemble de ses objectifs et obligations environnementales afin de maximiser les retombées économiques, environnementales et sociales de ses efforts. Il convient aussi que ces structures se voient attribuer des moyens financiers et des compétences nécessaires pour accomplir leur travail et qu'une imputabilité soit clairement établie lorsqu'un objectif gouvernemental est fixé.

À PROPOS DE CE DOCUMENT

Cet état des lieux a été produit dans le cadre d'une initiative bénévole d'experts; il présente une révision du cadre de gouvernance environnementale du Québec. Cette initiative a été lancée à l'été 2017 et est soutenue par l'Institut de l'énergie Trottier, le scientifique en chef du Québec et l'Institut du Nouveau Monde.

Les auteurs de ce texte se sont rencontrés à deux reprises à l'automne 2017, en présence d'observateurs de la Coalition Avenir Québec, d'Option nationale, du Parti Québécois, de Québec solidaire, du Fonds vert, de Transition Énergétique Québec, du ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation et du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Le groupe a été rassemblé par un comité de pilotage composé de cinq chercheurs universitaires — **Luc Bernier**, titulaire de la Chaire Jarislowsky sur la gestion dans le secteur public, Université d'Ottawa; **Pascale Biron**, professeure et directrice du Département de géographie, urbanisme et environnement, Université Concordia; **Normand Mousseau**, professeur de physique, Université de Montréal et directeur académique de l'Institut de l'énergie Trottier, Polytechnique Montréal; **Stéphane Paquin**, directeur du Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec, ÉNAP; **Marie-Christine Therrien**, professeure au Centre de recherche sur la gouvernance, ÉNAP — et de deux membres externes — **Julie Caron-Malenfant**, directrice générale de l'Institut du Nouveau Monde et **Roger Lanoue**, expert en management stratégique, en énergie et en accessibilité d'eau potable.

Les auteurs de ce texte sont : **Yvan Allaire**, président exécutif du conseil, Institut pour la gouvernance d'organisations privées et publiques; **Luc Bernier**, titulaire de la Chaire Jarislowsky sur la gestion dans le secteur public, Université d'Ottawa; **Pascale Biron**, professeure et directrice du Département de géographie, urbanisme et environnement, Université Concordia; **Julie Caron-Malenfant**, directrice générale de l'Institut du Nouveau Monde; **Catherine Choquette**, directrice du groupe de recherche SAGE et professeure de droit, Université de Sherbrooke; **Jérôme Dupras**, chercheur à l'Institut des sciences de la forêt tempérée, Université du Québec en Outaouais; **Kathryn Furlong**, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en gouvernance urbaine, de l'eau et des services publics, Université de Montréal; **Corinne Gendron**, titulaire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, UQAM; **Luc Godbout**, titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke; **Maya Jegen**, vice-doyenne à la recherche à la Faculté de science politique et de droit, Université du Québec à Montréal; **Marcelin Joanis**, vice-président du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des

organisations, Polytechnique Montréal; **Roger Lanoue**, expert en management stratégique, en énergie et en accessibilité d'eau potable; **Pierre Magnan**, titulaire de la Chaire de recherches du Canada en écologie des eaux douces, UQTR; **James Meadowcroft**, professeur à School of Public Policy and Administration et Department of Political Science, University of Carleton; **Normand Mousseau**, professeur de physique, Université de Montréal et directeur académique de l'Institut de l'énergie Trottier, Polytechnique Montréal; **Martin Papillon**, directeur du Centre de recherche sur les politiques et le développement social, Université de Montréal; **Stéphane Paquin**, directeur du Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec, ÉNAP; **Catherine Potvin**, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en mitigation des changements climatiques et forêts tropicales, Université McGill; **Marc-Urbain Proulx**, professeur au Département des sciences économiques et administratives, Université du Québec à Chicoutimi; **Marie-Christine Therrien**, professeure au Centre de recherche sur la gouvernance, ÉNAP; **Hélène Trudeau**, vice-doyenne à la Faculté de droit, Université de Montréal; **Claude Villeneuve**, titulaire de la Chaire en éco-conseil, Université du Québec à Chicoutimi; **Jean-Philippe Waub**, vice-doyen à la recherche à la Faculté de sciences humaines, UQAM; et **Johanne Whitmore**, chercheuse principale, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.

Ce texte a également été revu, toujours de manière bénévole, par les experts externes ci-après. Ceux-ci ont commenté et apporté leurs suggestions. La version finale de ce texte n'engage toutefois que les auteurs et ne reflète pas nécessairement la position et l'opinion des évaluateurs externes.

Jean Cinq-Mars, consultant, commissaire au développement durable – Gouvernement du Québec (2009-2016); **Nathalie De Marcellis-Warin**, présidente-directrice générale, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations; **Sébastien Jodoin-Pilon**, directeur du Laboratoire droit, gouvernance et société, Université McGill; **Sophie Lavallée**, professeure titulaire à la Faculté de droit, Université Laval; **Louise Millette**, directrice du Département des génies civil, géologique et des mines, Polytechnique Montréal; **Sébastien Nobert**, professeur adjoint en géographie humaine de l'environnement, Université de Montréal; **Pierre Noreau**, titulaire du Centre de recherche en droit public, Université de Montréal; **Pierre-Olivier Pineau**, titulaire de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal; **André Potvin**, titulaire du Groupe de recherche en ambiances physiques, Université Laval; **Pier-André St-Amant Bouchard**, professeur en finances publiques, ÉNAP.

