



LE CLIMAT L'ÉTAT ET NOUS

Repenser l'action publique en environnement

climat-etat-nous.org

PROPOSITION

Un système de gouvernance environnementale, englobant le développement durable, les changements climatiques (atténuation et adaptation), la biodiversité, la gestion et protection de l'eau et des ressources, et la protection du territoire, doit s'attaquer à des problèmes complexes et systémiques d'une ampleur inédite. Ces problèmes touchent l'ensemble de la société, traversent les structures et juridictions gouvernementales établies, impliquent des problèmes scientifiques et techniques complexes, et exigent des efforts soutenus sur de longues périodes. Ils ont peu de précédents dans l'histoire et requièrent une mobilisation rarement atteinte dans nos sociétés modernes.

PRINCIPES À RESPECTER

Pour réussir, la gouvernance environnementale doit s'appuyer sur des institutions qui respectent certains principes, dont :¹

- **Une vision cohérente à long terme**
Une planification stratégique qui s'appuie sur une vision à long terme, une cohérence dans les actions de l'État, le choix des priorités et l'allocation des ressources dans l'atteinte d'objectifs clairs, mesurables et expliqués;
- **Une intégration au développement économique**
Les enjeux environnementaux doivent être vus comme un levier de développement et être placés au centre des projets économiques;
- **Des décisions appuyées sur la science et les savoirs traditionnels et locaux**
Les connaissances scientifiques et des savoirs traditionnels et locaux doivent être intégrés dans la prise de décisions, ce qui exige un renforcement de la capacité de recherche et de partage d'information, la traduction des connaissances en des formes utilisables par les décideurs et compréhensibles pour la population;

1 Inspiré de Derk Loorbach, Rutger Van Der Brugge and Mattijs Taanma (2008). *Governance in the energy transition: Practice of transition management in the Netherlands*, International Journal of Environmental Technology and Management 9, pages 294-315.

- **Un dialogue inclusif**

Puisque le choix des valeurs est fondamental pour la gouvernance environnementale, et que les efforts des citoyens, des communautés et des entreprises sont essentiels pour faire du développement durable une réalité, il est nécessaire d'aller au-delà de la consultation faite en amont des projets. Il s'agit plutôt de mettre en place un dialogue qui permettrait aux citoyens et autres parties prenantes de s'enquérir non seulement de chacun des projets, mais aussi des effets intégrés des orientations et de se prononcer en conséquence, de s'impliquer dans des mécanismes de surveillance et de suivi durant la durée des projets et d'agir, dès lors, comme acteurs de changement vers une prise en charge de notre avenir collectif et de celui de nos générations futures;

- **La mesure, l'évaluation et l'adaptation continues**

Il est essentiel de mesurer, de suivre et d'évaluer les programmes, les actions et les objectifs sur une base continue. Une telle approche permet de s'adapter rapidement à la fois aux réalités locales, aux nouvelles connaissances et aux changements mondiaux. Dans une optique de transparence, ces bilans doivent être transmis de manière claire aux citoyens et aux parties prenantes par un processus permanent d'éducation, de sensibilisation et d'échange d'information.

UNE STRUCTURE ÉPROUVÉE

L'expérience des dernières décennies au Québec, au Canada et dans le reste du monde suggère qu'une gouvernance efficace de l'environnement, des changements climatiques et du développement durable nécessite une structure pouvant respecter les principes déjà énoncés :²

1. des organisations et des processus spécialisés (par exemple, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, stratégies de développement durable, etc.);

2 James Meadowcroft (2009). *Climate Change Governance*, Policy Research Working Paper 4941, Banque Mondiale, Washington, 40 pages.



2. des objectifs de développement durable intégrés à travers l'appareil gouvernemental, y compris dans le travail des agences centrales (Conseil du trésor, bureau du premier ministre) et des ministères sectoriels (ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, ministère de la Sécurité publique, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, etc.);
3. des processus décisionnels et des moyens délégués vers les niveaux plus près des citoyens (régionaux ou municipaux) lorsque ces niveaux sont les plus aptes à agir;
4. des suivis des résultats par rapport aux objectifs à long et à court termes, et des examens des politiques par des organismes transparents et indépendants; et
5. des groupes ayant le mandat d'interagir avec le public et de promouvoir la connaissance de ces questions.

Une telle structure à multiples volets, qui inclut des éléments interreliés tournés à la fois vers le gouvernement et la société, diminue le risque que des problèmes importants soient négligés ou que des initiatives nécessaires puissent être bloquées par des décisions unilatérales.

MODÈLE

Il est possible d'adapter les réussites observées à l'étranger au contexte québécois. Pour ce faire, nous proposons d'appuyer la gouvernance environnementale sur des structures et des organismes qui ont fait leur preuve à l'étranger, en modifiant le mandat de certains de nos organismes et en créant de nouveaux organismes qui viendront assurer une meilleure cohérence et efficacité des actions.³

Ce modèle ne se veut pas la seule solution, mais plutôt le début d'une réflexion et d'un débat sur la question. C'est pourquoi toutes les propositions ne sont pas définies avec le même niveau de précision.

1. Vision sur le long terme et ses finalités. Il est essentiel pour le *gouvernement* d'inscrire les efforts dans une vision et des priorités qui misent sur la longue durée, au-delà des cycles électoraux, et qui dépassent la simple liste d'objectifs. Pour des questions complexes comme le développement durable, cette vision doit absolument porter sur plusieurs décennies et les actions pour l'atteindre doivent être

ajustées périodiquement — tous les trois à cinq ans, par exemple — en fonction de l'évolution des enjeux et en tenant compte des attentes de notre société et de son intégration dans la communauté internationale.

2. Lois intégratrices et structurantes. Sur une base budgétaire, l'actuelle *Loi sur le développement durable* ne couvre que 40 % des interventions du gouvernement du Québec. Une loi révisée devrait toucher l'ensemble de l'État, incluant le gouvernement du Québec, ses sociétés d'État et agences ainsi que ses municipalités régionales et locales.

3. Gestion intégrée et concertée. Pour s'inscrire dans la tradition du système parlementaire et gouvernemental québécois, les auteurs proposent la création ou la modification :

- d'un **comité ministériel** sur le développement durable rassemblant l'ensemble des ministères interpellés, dont ceux responsables des questions économiques et sociales, du transport, de l'aménagement du territoire, des affaires municipales, de l'environnement et de l'énergie;
- présidé par un **ministre du Développement durable** dont les seuls mandats seraient de diriger le Comité et d'assurer la coordination des actions de l'appareil d'État en la matière;
- appuyé par un **secrétariat du Développement durable** au ministère du Conseil exécutif, responsable notamment, de la coordination et de l'efficacité du développement durable, qui reprendrait, entre autres, les responsabilités de l'actuel *Bureau de la coordination du développement durable*. Le rôle de coordination du secrétariat serait étendu et renforcé. Il superviserait le travail de l'**Agence du développement durable** (ci-après au point 5) et coordonnerait l'application de l'ensemble des stratégies et plans liés au développement durable, incluant ceux portant sur la protection de l'environnement, la fiscalité, le climat, l'énergie, l'aménagement du territoire, le transport et les plans territoriaux (les schémas d'aménagement et de développement des MRC, le Plan Nord, les deux plans métropolitains d'aménagement et de développement, etc.).

4. Planification stratégique. La planification stratégique serait menée par les structures les plus élevées :

- le comité ministériel sur le Développement durable appuyé par le *secrétariat du Développement durable* au ministère du Conseil exécutif.

³ Catherine Potvin et autres (2017). *Rebâtir le système énergétique canadien. Vers un avenir sobre en carbone. Dialogues pour un Canada vert*, rapport commandé par Ressources Naturelles Canada, 71 pages. <http://sustainablecanadialogues.ca/fr/vert/energie>



Cette planification s'appuierait sur :

- les ressources d'analyse et de planification de l'Agence de développement durable (voir ci-dessous);
- un comité formé de représentants des régions, ces dernières sont définies par les limites administratives actuelles ou, pour une consonance environnementale plus forte, par les bassins versants;
- un comité formé de représentants des peuples autochtones;
- un comité scientifique, dont la composition pourrait être confiée au scientifique en chef du Québec. Ce comité vise à nourrir les débats des autres comités par de l'information scientifiquement fondée et mise en perspective⁴;
- une implication directe des citoyens et des parties prenantes.

5. Mise en œuvre. Suivant la création, par exemple, de *Transition énergétique Québec*, les auteurs proposent la mise en place d'une Agence du développement durable responsable de l'ensemble des dossiers liés notamment à la lutte et à l'adaptation aux changements climatiques, à la gestion de l'eau, au développement durable, à la protection de la diversité, etc.⁵ La mise en œuvre des diverses stratégies liées au développement durable devrait être pilotée par l'Agence, qui coordonnerait les actions des diverses entités gouvernementales, évaluerait l'impact des programmes et des stratégies, et assurerait le progrès vers l'atteinte des objectifs gouvernementaux.

Cette agence intégrerait dans une seule structure des responsabilités telles que :

- **Finances**, responsable des programmes de financement tels que le *Fonds vert*, le *Fonds de transition énergétique*, etc. et viserait à appuyer la mise en œuvre de projets soutenant les objectifs de développement durable;
- **Réduction des émissions de GES et adaptation aux changements climatiques**, ce qui inclurait l'énergie et pourrait comprendre *Transition énergétique Québec*, avec un mandat élargi;
- **Gestion de l'eau**, à travers le territoire et qui appuierait les organismes du domaine, comme les organismes de bassins versants;
- **Soutien à l'innovation, à l'action et aux opérations territoriales** venant en appui, tant aux niveaux techniques, logistiques que scientifiques, aux initiatives des ministères, MRC, municipalités locales, industries, organismes de bassins versants, OSBL, peuples autochtones et de l'ensemble des citoyens. Pour

⁴ Un tel comité pourrait être, par exemple, une version plus ciblée du Government Office for Science, du Royaume-Uni. <https://www.gov.uk/government/organisations/government-office-for-science>

⁵ Voir, par exemple, l'organigramme de l'Environment Agency, du Royaume-Uni (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/642060/EA_Organisation_Chart_September2017.pdf).

assumer ces responsabilités, l'Agence s'appuierait sur des scientifiques et des experts, capables de récolter et d'analyser les données, d'élaborer des plans qui s'appuient sur des modèles crédibles, de travailler en amont, auprès du gouvernement et des élus, afin d'éclairer ceux-ci sur l'effet attendu, les coûts et la cohérence des actions, lois, règlements et stratégies proposés dans l'ensemble du gouvernement sur les objectifs en développement durable, et en aval, auprès des acteurs du milieu pour les appuyer au quotidien;

- **Dialogue** favorisant la concertation et les actions avec les communautés, les citoyens et les parties prenantes.

6. Imputabilité / Reddition de comptes. Cet aspect est crucial et doit être traité à plusieurs niveaux. Déjà, les ministères sont évalués selon des grilles complexes et exigeantes. Toutefois, les objectifs retenus sont souvent opérationnels. C'est pourquoi il semble important d'ajouter à la reddition de comptes existante, une nouvelle structure capable d'évaluer la mise en œuvre dans une perspective globale, tout en interagissant librement avec la société :

- **Commissaire au développement durable**, qui conserverait son mandat actuel, c'est-à-dire qu'il maintiendrait le rôle d'audit à l'endroit de toutes les entités assujetties à la Loi sur le développement durable, incluant les deux structures proposées ci-dessus. Toutefois, puisque son mandat diffère de celui du vérificateur général, le Commissaire au développement durable devrait rendre des comptes directement à l'Assemblée nationale et développer une approche qui lui est propre.
- **Comité d'experts sur le développement durable**, formé d'universitaires et appuyé par une petite équipe permanente. Ce comité aurait le mandat de faire rapport au ministre du Développement durable sur la cohérence des objectifs à court, moyen et long termes liés au développement durable, sur les progrès relatifs à l'atteinte de ceux-ci, incluant l'efficacité et la pertinence des politiques, des stratégies et des plans gouvernementaux, ainsi que des actions sur le terrain par une évaluation publique annuelle et des interventions ponctuelles, en réponse aux publications de données et aux autres événements liés à son mandat. Ce comité aurait également un mandat d'éducation et de sensibilisation.

Afin de remplir efficacement son mandat, le comité devrait disposer d'un accès garanti aux données, d'une capacité de scénarisation et de comparaison des résultats avec projections et objectifs, etc. Il aurait le mandat de prendre position aux diverses consultations et d'étudier (ou de faire étudier) tout enjeu pertinent au développement durable.⁶

⁶ Le mandat de ce comité s'inspire du Committee on Climate Change, qui existe au Royaume-Uni depuis 2008.



LIENS AVEC LES COMMUNAUTÉS ET LES PARTIES PRENANTES

La question du développement durable touche le quotidien de l'ensemble des citoyens. Qu'il s'agisse de la gestion de l'eau, de transition énergétique ou d'adaptation aux changements climatiques, les exemples ici ou à l'étranger montrent qu'il est généralement plus efficace de s'appuyer sur les communautés et les parties prenantes dans une approche participative, plutôt que d'imposer les solutions d'un pouvoir central. C'est pourquoi il est essentiel que la structure de gouvernance permette l'émergence d'une prise d'actions près des citoyens, tout en mettant en place des organismes capables d'assurer le suivi et la critique de celles-ci.

- **Liaison avec les peuples autochtones.** Outre le comité formé de représentants des peuples autochtones sur le plan de la planification stratégique, il y a lieu de prévoir un comité de liaison avec les peuples autochtones au niveau de l'Agence du développement durable, afin de s'assurer que cette dernière travaille de concert avec les communautés autochtones grâce à des aides techniques, du financement et à une compréhension accrue de la vision autochtone de la protection de l'environnement et de la durabilité.

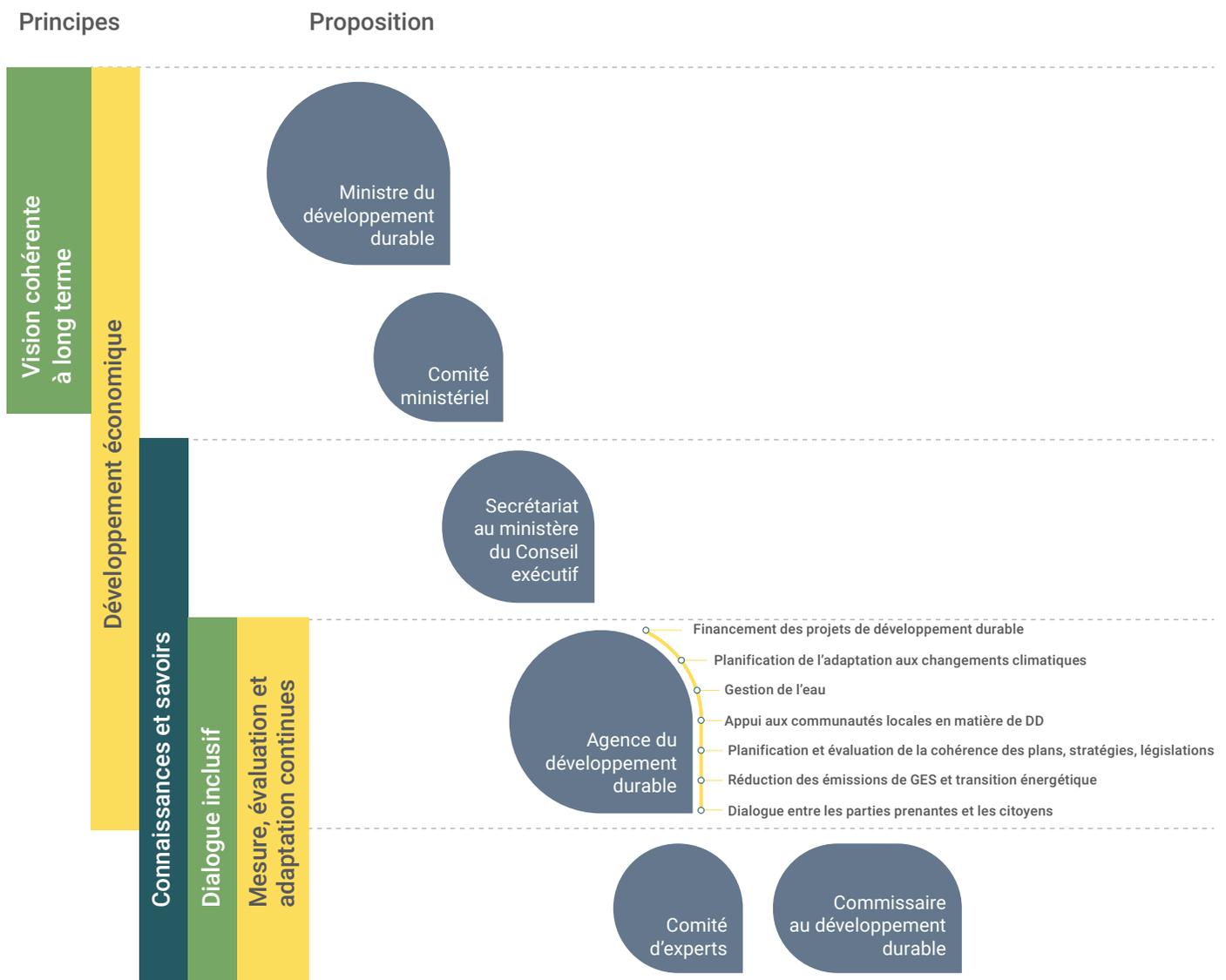


Figure 1 Représentation graphique de la proposition de structure.

- **Liaison avec les régions, les municipalités et les communautés.** Ici encore, en plus de la planification stratégique, il est nécessaire de prévoir une interaction étroite au niveau de l'Agence du développement durable, particulièrement sur le plan des opérations, afin d'appuyer les initiatives et la responsabilisation locale et régionale.
- **Liaison directe avec les citoyens et les parties prenantes.** Les élus et les représentants des diverses communautés ne peuvent remplacer le contact direct avec les citoyens et les autres parties prenantes. En effet, la nature de cette structure doit être adaptée

à la problématique et à la nature des enjeux, et être instaurée dans la durée.

- **Comités d'experts régionaux.** Une fois établi, le comité d'expert sur le développement durable pourra appuyer la formation de comités d'experts régionaux, qui auront le mandat d'évaluer les plans et stratégies régionales, et d'évaluer leur mise en œuvre et les progrès par rapport aux objectifs. Ces comités pourront également commenter les diverses actions et plans des structures locales, ainsi que l'impact des objectifs et mesures nationales sur les régions.

À PROPOS DE CE DOCUMENT

Cette proposition a été produite dans le cadre d'une initiative bénévole d'une vingtaine d'experts universitaires; elle présente un cadre révisé 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.

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 le mot de la fin sur cette question.**

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, ENAP; **Marie-Christine Therrien**, professeure au Centre de recherche sur la gouvernance, ENAP — 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, ENAP; **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, ENAP; **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, ENAP.