



CONSULTATION DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC
SUR
LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC

AVIS
DE LA CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS
DE LA CHAUDIÈRE-APPALACHES

AVRIL 2005

Membre consulté :

Groupe-conseils sur le développement durable

Guy Lessard,

**Conseil régional de l'environnement de la Chaudière-Appalaches
(CRECA)**

Comité de travail sur l'Avis régional :

Julie Boudreau, CRECA

Guy Lessard, CRECA

Marie-Jules Bergeron, CRÉ

Maryse Drolet, CRÉ

Josette Dufour, CRÉ

Rédaction :

Maryse Drolet,

Marie-Jules Bergeron

Révision linguistique :

Danielle Tremblay, CRÉ

TABLE DES MATIÈRES

QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DE LA CHAUDIÈRE-APPALACHES

- | | |
|--------------------------------------|----------|
| 1- Organisation du territoire | 4 |
| 2- Utilisation du territoire | 4 |

LA CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE LA CHAUDIÈRE-APPALACHES ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

- | | |
|--|----------|
| 1- Loi 34 | 6 |
| 2- La structure organisationnelle; le groupe-conseils « Développement durable » | 7 |
| 3- Le Plan stratégique régional 2002-2007 | 8 |
| 4- Historique des engagements | 8 |

PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC : POSITION DE LA CONFÉRENCE

- | | |
|--|-----------|
| 1- La définition du développement durable | 9 |
| 2- Les principes énoncés | 10 |
| 3- La stratégie proposée | 11 |
| 4- Le droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité | 12 |
| 5- Le cadre de gouvernance | 12 |
| 6- Le commissaire au développement durable | 12 |
| 7- Le fonds vert | 13 |

CONCLUSION

- | | |
|---------------------------|-----------|
| 1- Recommandations | 14 |
|---------------------------|-----------|

QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DE LA CHAUDIÈRE-APPALACHES

De façon générale, voici quelques caractéristiques de la région permettant de mettre en contexte les positions et propositions de la Conférence en regard de la présente consultation sur le développement durable :

1. Organisation du territoire

- Le territoire de la région administrative de la Chaudière-Appalaches couvre 15 216 Km².
- À l'échelle supralocale, Chaudière-Appalaches se subdivise en 9 municipalités régionales de comté (MRC) et 1 ville-MRC, Lévis, faisant partie avec Québec et quelques MRC de la rive nord de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ).
- À l'échelle locale, la région rassemble 136 municipalités et aucun territoire non organisé.
- La forêt recouvre environ 75 % d'une région caractérisée principalement, au chapitre de l'utilisation du territoire, par : l'importante zone urbanisée du secteur de Lévis, l'agriculture dans la plaine littorale, le piedmont appalachien ainsi que la vallée et les rebords de la vallée de la rivière Chaudière, l'agroforesterie et la foresterie dans la plus grande partie des plateaux appalachiens.

2. Utilisation du territoire

De façon générale :

- La Chaudière-Appalaches est une région principalement rurale, très agricole et recouverte à environ 75 % par la forêt. Une bonne partie de l'économie de la région est donc fondée sur l'exploitation et la transformation des ressources naturelles, ce qui a pour conséquence que la Chaudière-Appalaches est également touchée par des enjeux environnementaux spécifiques importants comme par exemple : la pollution des eaux de surface et souterraines, d'origine urbaine et industrielle de même que la pollution agricole reliée au développement des élevages intensifs; les défis de l'aménagement forestier dans un contexte de forêts principalement privées, etc.
- Un peu plus de 100 000 personnes (26 % de la population régionale) se procurent leur eau domestique à partir de puits individuels. Quant au 290 000 personnes desservies par un réseau d'eau potable, environ 185 000 (64 %) le sont à partir d'un réseau prélevant des eaux de surface.
- En 1995, quelque 142 entreprises manufacturières de la région (dont 48 entreprises employant 50 personnes et plus) effectuaient des rejets d'eaux usées jugés significatifs, c'est-à-dire susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement si elles ne sont pas adéquatement traitées. De ce nombre, environ 53 entreprises avaient ou étaient sur le point d'avoir terminé l'installation de systèmes de traitement des eaux usées.

- En proportion de la superficie forestière totale de la région (environ 11 300 km²), l'ensemble des aires protégées en milieu forestier, de quelque nature qu'elles soient, ne rassemblent pas une superficie totale très importante. À l'exception des 55 km² en Chaudière-Appalaches du Parc national de Frontenac, les réserves écologiques et les écosystèmes forestiers exceptionnels protégés de la région, par exemple, ne représentent toujours au total qu'un maximum d'environ 20 km².

De façon spécifique :

- En 2002, la Chaudière-Appalaches comptait 78 municipalités en surplus de fumiers ou en zone d'activités limitées soit 57% de l'ensemble des municipalités de son territoire.

LA CONFÉRENCE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La Conférence régionale des élus mise en place en 2004 dans le suivi de l'application de la loi 34, reconnaissait déjà le concept de développement durable dans son Plan stratégique régional 2002-2007. De plus, ce souci à l'égard de l'intégration de la notion de développement durable se traduit également dans sa structure organisationnelle par la création d'un groupe-conseil sur le développement durable.

1. La loi 34

« La Conférence régionale des élus établit un plan quinquennal de développement définissant, dans une perspective de développement durable, les objectifs généraux et particuliers de développement de la région... »

2. La structure organisationnelle; le groupe-conseils « Développement durable »

La Conférence s'est doté de douze « groupes-conseils » dont un en développement durable. Ces groupes conseils ont pour mandats de :

1. Constituer un forum représentatif des principaux acteurs concernés dans la région par le secteur d'activité.
2. Recommander son représentant-e au conseil d'administration de la Conférence. Cette personne doit être un membre élu d'une corporation. À noter que le conseil d'administration de la Conférence a le souci de la plus grande représentation régionale possible, incluant les femmes et les jeunes.
3. Étudier les problématiques relatives au groupe-conseils.
4. Développer une vision pour le développement de la région.
5. Identifier les priorités de développement pour la région de la Chaudière-Appalaches en regard du Plan stratégique régional 2002-2007.
6. Faire des recommandations au conseil d'administration de la Conférence à la demande de ce dernier ou à l'initiative du groupe-conseils.
7. Assurer la concertation nécessaire au développement, à la réalisation et au suivi des projets.
8. Voir à assurer une veille stratégique.

3. Le Plan stratégique régional 2002-2007

Le développement durable, un enjeu régional reconnu

Adopté en 2002, le Plan stratégique régional reconnaît trois enjeux cruciaux de nature générale et transversale à l'ensemble des axes de développement inscrits au Plan. Le premier de ces enjeux est le développement durable.

Considérant l'importance de son économie fondée sur l'exploitation et la transformation des ressources naturelles (agriculture, acériculture, forêt, etc.) mais également son caractère rural, ses paysages naturels et leurs potentiels récréotouristiques, il est essentiel pour la qualité de son développement que **la Chaudière-Appalaches adhère et adopte les principes du développement durable dans la planification de son développement.**

La pertinence d'orienter les choix de la région en cohérence avec une perspective de développement durable est d'autant plus justifiée que la région doit composer avec des problématiques environnementales spécifiques. Un développement durable signifie une manière de faire dans l'extraction, l'utilisation et la gestion des ressources qui permet de concilier production et rendement avec renouvellement des ressources et protection des écosystèmes, des nappes phréatiques, des paysages. Le développement durable permet d'entretenir la biodiversité, de réserver des territoires à la conservation, de réconcilier exploitation rationnelle et multifonctionnalité des territoires.

De plus, le concept de développement durable n'est pas qu'une notion environnementale. Le caractère durable fait aussi référence à une validité économique et sociale du développement. Il intègre dans ses critères des déterminants relatifs à l'épanouissement des individus, à la redistribution équitable de la richesse et à l'augmentation de la qualité de vie.

Extraits du Plan stratégique régional 2002-2007

AXE 5 : PROTÉGER ET AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT NATUREL ET BÂTI

1. Contribuer à la protection de l'environnement afin de maintenir et d'améliorer la santé, la sécurité et le bien-être du public, selon les principes de développement durable

- Gérer et réduire les surplus actuels des fumiers et la pollution diffuse en supportant les entreprises agricoles dans la recherche de solutions pour protéger l'environnement.
- Assurer la gestion de l'eau par bassin et soutenir les comités de bassin.
- Assurer une meilleure gestion du système de collecte des eaux usées (collectif et individuel) et un meilleur traitement de celles-ci.
- Assurer un suivi rigoureux des industries et des activités potentiellement polluantes en ce qui a trait au bruit, au visuel, aux odeurs et aux pesticides.
- Assurer l'amélioration de la connaissance des nappes phréatiques.

2. *Planter une gestion intégrée des matières résiduelles*

- Harmoniser une mise en œuvre cohérente et efficace des plans de gestion des matières résiduelles selon une approche concertée à l'échelle régionale.
- Rendre accessible la collecte sélective de l'ensemble des matières résiduelles sur tout le territoire.
- Favoriser la consolidation et le développement des entreprises de valorisation et de recyclage de l'ensemble des matières résiduelles afin de maximiser les retombées environnementales et économiques dans la région.
- Identifier les anciens sites de gestion des déchets afin de contrôler l'infiltration des lixiviats.

3. *Protéger, réhabiliter, restaurer et mettre en valeur l'environnement physique et naturel de la région*

- Maintenir l'intégrité de milieux sensibles ou rares identifiés sur notre territoire.
- Mettre de l'avant des moyens pour protéger ces milieux qui contribuent à la biodiversité du territoire.
- Maintenir l'intégrité des sites d'intérêts esthétiques et identitaires du territoire.
- Dresser un état de la situation régionale des sites contaminés en vue de leur réhabilitation.
- Favoriser la conservation des espaces boisés, tant en milieu rural qu'urbain.
- Augmenter les superficies de conservation de la région et rendre les superficies d'aires protégées accessibles à la population.

4. *Historique des engagements de la CRÉ*

Dans le cadre de ses activités, la Conférence a conclu dans les années précédentes, un certain nombre d'ententes-spécifiques ayant un lien direct avec la notion de développement durable :

- Gestion intégrée de l'eau dans le bassin de la rivière Chaudière
- Implantation d'un système de gestion environnementale en milieu agricole (ISO 14001)
- Développement des ressources minérales dans les régions de la Chaudière-Appalaches et de l'Estrie

PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC : POSITION DE LA CONFÉRENCE

La qualité de l'environnement est fondamentale au développement d'une région. Elle affecte non seulement les individus, mais influence directement la qualité de vie des communautés et les activités menées à la grandeur du territoire. Cette préoccupation vient en quelque sorte transcender l'ensemble des actions en développement. Les défis liés à la protection et à la mise en valeur de l'environnement sont donc cruciaux et doivent faire partie des facteurs qui influencent nos décisions en matière de développement régional. Pour ce faire, le concept de développement durable doit guider nos choix, tant au plan environnemental que social et économique.

À cet effet, voici les commentaires et les recommandations de la Conférence visant à assurer une mise en œuvre optimale de la future politique de développement durable dans le développement de nos communautés.

1- LA DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Développement durable : processus continu d'amélioration des conditions d'existence des populations actuelles qui ne compromet pas la capacité des générations futures de faire de même et qui intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement.

La Conférence est en accord avec la définition du développement durable proposée dans le document de consultation. En effet, celle-ci intègre les trois dimensions essentielles au développement durable en y incluant l'aspect de la continuité et de l'équité intergénérationnelle.

Cependant, il serait souhaitable que la définition soit complétée par la définition du concept de développement durable inscrite dans le document de consultation à la page 10 afin d'en préciser le sens :

« L'environnement est la condition d'un développement durable, la société est la finalité pour laquelle se fait le développement, et l'économie est le moyen pour y parvenir. »

En effet, cette phrase vient donner un sens dynamique à la définition, une logique d'application du concept lui-même qui, sans cette précision, demeure abstraite en ce qui a trait à la dernière partie de la définition, soit l'intégration des trois dimensions du développement.

Il est impératif que la définition retenue soit comprise par tous en ne laissant aucune place à l'ambiguïté de sens ni d'interprétation.

2- LES PRINCIPES ÉNONCÉS

La Conférence souscrit aux 14 principes énoncés dans le projet de loi : Loi sur le Développement durable et dans le Plan de développement durable.

Le texte du préambule aux principes est fondamental. Dans le document de consultation il est précisé que les principes retenus devront être pris en considération par les ministères et organismes gouvernementaux dans l'élaboration de leurs politiques, programmes, stratégies et plans d'action. Cependant, dans le texte du projet de loi il y est dit que ces principes seront *notamment pris en considération* dans la gestion des affaires publiques, ce qui en nuance l'interprétation.

C'est pourquoi la conférence nourrit certaines inquiétudes quant à l'application de ces principes dus aux termes choisis à la Section I du projet de loi. En effet, certains d'entre eux tendent plutôt vers les souhaits en utilisant une terminologie emprunte de nuance. Une interprétation de certains de ces principes pourrait être contraire à l'idée maîtresse de **guide** à la gestion gouvernementale.

À titre d'exemple :

Principes 12 (Production et Consommation responsables)

« Les modes de production et de consommation doivent évoluer en vue de réduire au minimum leurs impacts défavorables sur les plans social et environnemental, et d'éviter, en particulier, le gaspillage et l'épuisement des ressources. »

En effet, de dire que les modes de productions et de consommation *doivent évoluer en vue de réduire au minimum* sous-entend implicitement l'acceptation de la présence de répercussions défavorables. De plus, *éviter, en particulier, le gaspillage et l'épuisement des ressources* laisse entendre la possibilité de ne pas pouvoir éviter cette situation. Le verbe en soit définit l'action, ici *évoluer* et *éviter* font appel à la volonté et non à l'agir encore moins à l'obligation.

Il est donc possible d'interpréter le principe 12 de telle façon que ce dernier vient atténuer tout particulièrement les principes suivants :

Principe 3° «protection de l'environnement»: pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

Principe 4° «efficacité économique»: l'économie du Québec doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social, et respectueuse de l'environnement;

Les modes de production et de consommation étant à la base même du développement et de l'économie, la protection de l'environnement sera donc soumise à un processus évolutif de réduction des répercussions défavorables liées au développement où le gaspillage et l'épuisement des ressources tacheront d'être évités : protection nuancée....

Principe 10° «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;

Alors comment concilier ce principe avec le principe 12 : ici nous affirmons que la biodiversité *rend des services inestimables et doit être conservée* et que, par ailleurs, dans nos modes de production et de consommation nous « éviterons », en particulier, l'épuisement des ressources...

Principe 11° «respect de la capacité de support des écosystèmes» : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes; elles ne doivent pas dépasser le seuil au-delà duquel les fonctions et l'équilibre d'un milieu seraient irrémédiablement altérés;

Alors comment, encore une fois concilier le fait que nos activités *ne doivent pas dépasser le seuil au-delà duquel les fonctions et l'équilibre d'un milieu seraient irrémédiablement altérés* avec des modes de consommation qui évolueront vers la « réduction » des impacts sur l'environnement dont l'épuisement des ressources.

Quel principe aura préséance sur les autres? Des modes de production et de consommation qui éviteront le gaspillage ou une économie respectueuse de l'environnement?

Donc une réécriture du principe 12 devrait être faite afin de ne pas enfreindre la portée de la stratégie de développement durable. Aussi, afin d'être fidèle à l'esprit de la stratégie, nous pourrions lire au principe 12 :

« Les modes de production et de consommation doivent adopter une pratique n'ayant pas de répercussions défavorables sur les plans social et environnemental, ni n'engendrer de gaspillage et d'épuisement des ressources. »

3- LA STRATÉGIE PROPOSÉE

La Conférence appuie l'adoption d'une stratégie de développement durable ainsi que l'adoption d'indicateurs de mesures afin d'assurer le suivi du Plan.

Cependant, les indicateurs de mesures devront permettre un véritable suivi des engagements. Aussi, la Conférence souhaite que le gouvernement procède à une véritable consultation des partenaires liés au développement durable pour l'identification de ces indicateurs.

La démarche retenue pourrait s'inspirer de celle empruntée par le ministère du Transport dans le cadre du développement de son plan de transport, auquel se rattachent des plans d'action quinquennaux régionaux. Ces derniers ont été réalisés grâce à la collaboration des principaux partenaires concernés qui ont travaillé à l'identification des enjeux propres à la région, des objectifs à atteindre, des moyens d'action ciblés visant leur réalisation ainsi que les indicateurs permettant de mesurer l'atteinte de ces objectifs.

L'appropriation par les partenaires de la région d'une telle démarche est essentielle à sa réussite.

4- LE DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN ET RESPECTUEUX DE LA BIODIVERSITÉ

La Conférence est en faveur de l'insertion dans la Charte des droits et libertés du Québec le droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité.

Cependant, la Conférence propose que l'inscription de ce droit se retrouve au « Chapitre 1 -Libertés et droits fondamentaux », à l'article 3 ou 6 sous l'inscription « Environnement sain » et non au Chapitre IV - Droits économiques et sociaux sous l'article 46 libellé « Conditions de travail » tel que proposé dans le document de consultation.

Considérant que le choix de l'emplacement du droit agira sur le processus de plainte et les recours possibles, la compréhension de ce droit ne peut être assujettie aux droits économiques et sociaux.

Le droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité est, sans contredit, un droit fondamental.

5- LE CADRE DE GOUVERNANCE

La Conférence appuie l'adoption d'un cadre de gouvernance fondé sur le développement durable.

Aussi, la Conférence propose de régionaliser la date d'application des dispositions du projet de loi pour les commissions scolaires, les municipalités et les établissements de santé et de services sociaux tel que stipulé à l'article 3 du présent projet.

En effet, il y est dit que des « dispositions de la future législation pourraient s'appliquer, après consultation et concertation avec les parties intéressées ». De cette intention, il serait souhaitable de permettre aux régions de reconnaître les initiatives des organismes qui auraient la volonté d'appliquer un cadre de gestion intégrant les objectifs du développement durable sans attendre un décret gouvernemental. Une région devrait pouvoir initier les consultations des organismes visés afin de contribuer à l'adoption de ce type de gestion et ainsi participer activement à la mise en œuvre du développement durable au Québec.

6- LE COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La Conférence appuie la création d'un poste de commissaire au développement durable. La Conférence souhaite que le commissaire au développement durable ait réellement les moyens d'assumer son mandat. La création de ce poste représente un élément majeur dans le processus de suivi de la mise en œuvre de la stratégie et de la reddition de comptes.

La Conférence propose que le commissaire ne soit pas sous l'autorité du vérificateur général, qui selon l'article de loi est un poste de vérificateur général adjoint, mais plutôt de l'Assemblée nationale et y fasse rapport. Cela pourrait conférer au poste une portée et une visibilité accrues notamment par le fait de déposer directement à l'Assemblée législative le rapport annuel sur l'état de la situation de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable par l'administration publique.

7- LE FONDS VERT

La Conférence appuie la mise sur pied d'un fonds vert dédié au développement durable mais se questionne sur la répartition équitable entre les régions des sommes qui seront engagées.

De plus, la Conférence recommande que :

La gestion de ce fonds soit régionalisée ou décentralisée afin d'assurer une plus grande cohérence entre les priorités régionales et gouvernementales par l'implication des partenaires régionaux dans le processus d'analyse des projets et demandes.

Par ailleurs, une régionalisation de ce fonds assurerait une répartition interrégionale des sommes basée sur le principe de l'équité.

Le fonds devrait surtout être destiné à appuyer des initiatives des organismes voués à l'environnement et au développement durable et qui respecteront les priorités régionales. Un mécanisme d'analyse devrait être prévu afin de limiter l'utilisation de ce fonds par les municipalités au détriment de ces organismes.

Par ailleurs, la Conférence recommande que les sommes résiduelles demeurent disponibles et soient réservées aux fins de la mise en œuvre de mesures et d'activités du Plan et de la stratégie de développement durable et non être retournées au Fonds consolidé tel qu'inscrit à l'article 15.9 du projet de loi.

CONCLUSION

1- Recommandations

La Conférence régionale des élus de la Chaudière-Appalaches appuie très favorablement l'initiative du gouvernement du Québec de se doter d'un Plan de développement durable qui prend assise sur un cadre législatif. Le fait de se doter d'une loi sur le développement durable vient marquer la volonté du gouvernement de s'engager sur la voie d'un développement respectueux des générations qui nous suivent.

Cet engagement nous invite tous à opter pour une approche qui respecte l'environnement tout en favorisant un développement social et économique résolument tourné vers l'avenir.

Cependant, afin d'assurer le succès de cette initiative, la Conférence recommande :

1. *Que le libellé des principes sur lesquels devra s'appuyer le développement durable soit revu afin de ne pas enfreindre la portée de la stratégie décrite à l'article 6;*
2. *Que, dans le cadre de gouvernance, les indicateurs de mesures de progrès et d'évaluation de résultats du Plan de développement durable prévus, permettent un véritable suivi des engagements et soient la résultante d'une consultation des partenaires liés au développement durable;*
3. *Que le droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité soit considéré comme un droit fondamental dans la Charte des droits et libertés du Québec;*
4. *Que le commissaire au développement durable ait réellement les moyens d'assumer son mandat et relève directement de l'Assemblée nationale;*
5. *Que le fonds vert soit surtout destiné à appuyer des initiatives des organismes voués à l'environnement, que la gestion de ce fonds respecte le critère d'équité inter-régionale et que les sommes résiduelles demeurent disponibles pour les fins de mise en œuvre du Plan et de la stratégie de développement durable;*

La Conférence est prête à s'engager plus encore sur la voie proposée et fait sien les principes du développement durable.

La Conférence annonce qu'elle :

- *demandera au groupe-conseils sur le développement durable d'élaborer un plan de mise en œuvre du développement durable pour la région de la Chaudière-Appalaches dans le respect du Plan et de la loi à venir sur le développement durable.*
- *confiera au groupe-conseils l'organisation d'une journée régionale sur le développement durable afin de déterminer les moyens et modalités de mise en œuvre d'un plan d'action en matière de développement durable pour la région de la Chaudière-Appalaches.*