

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Commentaires sur le Plan de développement durable
et sur l'Avant-projet de loi sur le développement durable

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ AU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

8 mars 2005

**UQCN • UNION QUÉBÉCOISE POUR
LA CONSERVATION DE LA NATURE**

1085, avenue de Salaberry, bureau 300, Québec (Québec) G1R 2V7
• TÉL. : (418) 648-2104 • TÉLÉC. : (418) 648-0991 • courrier@uqcn.qc.ca • WWW.UQCN.QC.CA

TABLE DES MATIERES

Résumé exécutif.....	iv
Résumé des recommandations	vi
Introduction.....	1
1. Le futur « ministère de l'Environnement » : le moment est venu de reconnaître explicitement un ministère ou une partie d'un ministère responsable de la protection de l'environnement	2
Recommandation 1	4
2. Un futur Bureau d'audiences publiques à mandat élargi : il est temps d'instaurer un régime d'évaluation stratégique.....	5
Recommandation 2	5
Recommandation 3	6
3. Le futur « ministère de l'Environnement » : il est temps de reconnaître un ministère ou une partie d'un ministère responsable de la protection de la biodiversité	7
Recommandation 4	8
4. La responsabilité du développement durable : un mandat des plus hautes instances du gouvernement	9
Recommandation 5	9
5. Les composantes d'une approche « intégrée » à un régime de développement durable : le commissaire au développement durable	10
Recommandation 6	10
6. L'ajout à la Charte des droits d'un droit à un environnement sain	11
7. Le Fonds vert (= section II.1 de l'Avant-projet de loi).....	12
Recommandation 7	12
Recommandation 8	14
8. Les stratégies de développement durable	16
Recommandation 9	16
9. Les indicateurs du développement durable	17
Recommandation 10.....	17
10. Les quatorze principes du développement durable	18
Recommandation 11.....	18
Conclusion.....	19

ANNEXE 1 –

Commentaires sur la <i>Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007</i> et son <i>Plan d'action 2004-2007</i>	20
Résumé exécutif	20
Résumé des constats portant sur la stratégie 2004-2007	21
La stratégie de diversité biologique 2004-2007.....	23
Constat 1.....	24
Constat 2.....	25
Constat 3.....	25
Constat 4.....	25
Constat 5.....	26
Constat 6.....	27
Constat 7.....	27
Constat 8.....	28
Constat 9.....	29
Constat 10	30
Constat 11	31
Constat 12	36
Constat 13	36
Le plan d'action sur la diversité biologique 2004-2007.....	37
Axe d'intervention : les aires protégées.....	37
Axe d'intervention : les espèces menacées ou vulnérables	38
Axe d'intervention : activités liées à l'énergie.....	38
Axe d'intervention : Activités forestières	38
Axe d'intervention : les activités agricoles	39
Axe d'intervention : activités touristiques.....	39
Axe d'intervention : activités urbaines et villageoises.....	39
Axe d'intervention : les activités de transport et les changements climatiques...	39
Axe d'intervention : Jeunes	40
Axe d'intervention : les ONG	40
Axe d'intervention : activités fauniques	40
Conclusion	41

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'UQCN dépose cette analyse des orientations du gouvernement en matière de développement durable, accompagnée d'une série de recommandations, dans le but principal de distinguer le rôle d'un responsable de l'environnement au sein de l'appareil gouvernemental de celui dévolu à un ou des responsables du développement durable au sein de ce même appareil. Le mémoire commente également les propositions touchant l'instauration d'un régime de développement durable, constatant ses lacunes et identifiant des compléments qu'elle juge essentiels pour le succès de l'effort.

Deux fonctions différentes sont identifiées en ce qui a trait aux interventions visant la protection de l'« environnement », que l'UQCN propose d'identifier de façon explicite. D'une part, l'actuel ministère de l'Environnement joue un rôle de correction des erreurs commises par les agents de développement. Il s'agit de ce qui est traditionnellement reconnu comme « la protection de l'environnement », mais il est admis par presque tous que ce sont des interventions qui arrivent en aval, après les actions de « développement » et leurs impacts. D'autre part, l'actuel ministère de l'Environnement comporte une unique direction responsable du « patrimoine écologique », et le mémoire souligne l'importance de reconnaître le rôle important que doit jouer, en amont du processus décisionnel touchant le développement, la prise en compte de la protection de la biodiversité. Celle-ci est plus souvent qu'autrement associée à des interventions visant des mesures pour assurer la survie d'espèces menacées, alors qu'il s'agit d'un rôle qui doit guider les activités de développement pour qu'elles n'aboutissent pas à la dégradation du milieu naturel.

Comme pré-requis pour l'ensemble du régime de développement durable proposé, l'UQCN fait référence à la présence d'une autre composante de l'actuel ministère de l'Environnement, l'ensemble des activités associées à l'évaluation environnementale, auxquelles est associé le travail du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Constatant le fait que, depuis quinze ans, une succession de gouvernements a refusé d'agir, l'UQCN insiste sur le rôle clé que doit jouer l'évaluation stratégique dans tout effort d'opérationnaliser un régime de développement durable. Alors que l'approche actuelle porte presque exclusivement sur des projets, l'évaluation stratégique porterait sur les politiques et les programmes du gouvernement et du secteur privé, évaluation permettant d'aboutir à des conclusions qui constituent l'encadrement de la mise en œuvre du régime. Comme clé de toute la démarche, le mémoire propose donc que le mandat du BAPE soit élargi pour inclure l'évaluation stratégique, et que l'organisme relève désormais du Conseil exécutif et porte son attention, en amont, à un ensemble d'interventions constituant un régime de développement durable, celles-ci étant économiques et sociales autant qu'environnementales.

L'UQCN recommande que le ou les responsables du développement durable au gouvernement se trouvent au niveau d'un comité ministériel; actuellement, ce serait le Comité ministériel sur la Prospérité économique et le Développement durable qui aurait ce mandat important et d'envergure. Le mémoire souligne le rôle clé que devrait jouer un ministre de l'Environnement dans un tel régime, mais insiste sur le fait que ce n'est pas son rôle d'être le responsable de ce secteur, qui en est

justement un de développement, alors que le secteur de l'environnement n'en constitue pas un de développement, mais établit les prémisses du développement.

Dans ce contexte, le mémoire de l'UQCN porte son attention sur les différentes composantes du *Plan de développement durable* et de l'*Avant-projet de loi sur le développement durable*, rendues publiques en novembre 2004. L'UQCN endosse la proposition de créer un commissaire au développement durable, mais insiste qu'il soit redevable à l'Assemblée nationale; elle reconnaît la valeur symbolique, et peut-être plus, de l'ajout à la Charte des droits d'un droit à un environnement sain; elle souligne les faiblesses importantes de l'approche prônée mettant un accent sur des stratégies de développement durable au sein de l'ensemble des organismes du gouvernement, prenant comme exemple celles de la *Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007* annoncée en même temps par le ministre de l'Environnement, et suggérant qu'il s'agit de mesures de sensibilisation et de formation des fonctionnaires de l'appareil gouvernemental; elle insiste pour qu'un régime de développement durable mette un accent sur les mesures fiscales comme outil essentiel, ceci en précisant le mandat du ministère des Finances dans le cadre du régime de développement durable proposé, et souligne que le Fonds vert proposé n'est qu'une façon discutable de financer le ministère de l'Environnement, et non une mesure fiscale de développement durable. Finalement, elle recommande qu'un budget spécifique soit octroyé pour le développement d'indicateurs de développement durable, se basant sur ceux associés à la *Stratégie sur la diversité biologique* pour suggérer qu'il s'agira d'un travail assez coûteux et de longue haleine qui ne pourra remplacer l'évaluation stratégique comme outil de base.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Il y a lieu de reconnaître explicitement un ministère ou une partie d'un ministère, constituée des composantes de l'actuel ministère de l'Environnement (MENV) ayant comme responsabilités ou objectifs (sans que ce soit limitatif) :

- la minimisation/mitigation des impacts causés par des activités de développement, par mégarde ou par manque de souci : dans l'air (et maintenant il faut ajouter, dans l'atmosphère, une problématique différente); dans l'eau (de surface ou souterraine ainsi que le milieu marin); en milieu terrestre. Ce travail est associé à un ensemble de règlements qui visent à mieux contrôler les activités de la société (les individus, les instances gouvernementales et les entreprises);
- l'encadrement de la gestion des déchets, incluant les approches visant leur réduction (3RVE);
- le contrôle de la réglementation qui constitue l'outil de base pour ces activités, incluant le respect des permis émis;
- le développement d'expertises et de connaissances permettant d'assurer le suivi des activités assujetties à la réglementation.

RECOMMANDATION 2

Il y a lieu d'instaurer un régime d'évaluation stratégique comme processus légal basé sur le modèle de l'article 31 de la *Loi de la qualité de l'environnement* (LQE) et sur l'expérience maintenant longue de 25 ans du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Ce processus assujettirait à l'évaluation stratégique les politiques et les programmes, surtout sinon exclusivement du gouvernement, qui comportent des composantes économique, environnementale ou sociale.

RECOMMANDATION 3

Il y a lieu d'établir, au niveau du Conseil exécutif par exemple, sous la responsabilité du Comité des priorités ou du Premier ministre, un organisme responsable de cette évaluation stratégique en matière de développement durable. Le BAPE devrait être cet organisme, avec un mandat élargi et sous la responsabilité du Conseil exécutif plutôt que du ministre de l'Environnement. Cet organisme aurait la responsabilité de l'évaluation stratégique des programmes, des politiques et des projets assujettis à une législation identifiant les caractéristiques de ceux-ci qui les associent au développement durable; elle suivrait et profiterait de l'expertise développée par le ministère de l'Environnement et le BAPE pendant vingt-cinq ans, en mettant l'accent sur le modèle de l'article 31 de la LQE qui établit les pré-requis pour le travail du BAPE.

RECOMMANDATION 4

Il est temps de reconnaître un ministère ou une partie d'un ministère ayant comme mandat la protection de la biodiversité », et responsable de l'acquisition de connaissances sur la biodiversité et sur les écosystèmes de la province ainsi que de la gestion du réseau d'aires protégées ou vouées de façon spécifique à la conservation, réseau qui assure, entre autres, la présence de territoires témoins permettant l'évaluation des impacts des activités de « développement ».

RECOMMANDATION 5

Il y a lieu d'établir un responsable gouvernemental pour le développement durable au niveau d'un comité ministériel – et non au niveau d'un ministère sectoriel, encore moins du ministère de l'Environnement. C'est le temps de bien préciser que le rôle attribué à ce ministère depuis 25 ans doit être compris dans un contexte plus global, que, tout en maintenant son existence telle qu'esquissée dans les recommandations 3 et 5, les agents de « développement » doivent s'assurer eux-mêmes, dans une large mesure, que leurs activités ne causent pas d'impacts, et ne grugent pas le capital nature de la société.

RECOMMANDATION 6

Le commissaire au développement durable devrait :

- être nommé par l'Assemblée nationale en ce qui a trait à son mandat;
- être sous la juridiction du Vérificateur général du Québec pour les aspects administratifs de son travail;
- pouvoir porter son travail de vérification sur l'ensemble des projets, des programmes et des politiques des ministères (et du gouvernement) qui touchent, selon son jugement, à des enjeux de développement durable, que ceux-ci se trouvent dans les stratégies de développement durable ou non.

RECOMMANDATION 7

Le ministère des Finances devra avoir un mandat particulier qui fait dépendre l'affectation des crédits des différents ministères et agences du gouvernement d'une évaluation de ces crédits en fonction de leur contribution au développement durable.

RECOMMANDATION 8

Il est essentiel, dans le cadre de l'exercice en cours visant l'instauration d'un régime de développement durable au Québec, de voir un mandat confié au ministère des Finances pour une utilisation de l'ensemble des instruments économiques gérés par ce Ministère selon les objectifs propres à un développement durable (voir Recommandation 7).

RECOMMANDATION 9

Le gouvernement devrait retirer la *Loi 116* et donner à la Régie de l'énergie les pouvoirs lui permettant d'utiliser la planification intégrée des ressources que cette loi lui a enlevés.

RECOMMANDATION 10

Le développement des indicateurs pouvant encadrer le développement et le suivi des stratégies de développement durable par l'ensemble des ministères et des agences du gouvernement devrait être associé à l'octroi d'un budget spécifique qui prévoit une collaboration importante de l'Institut des statistiques du Québec et de plusieurs ministères sectoriels ayant des banques de données nécessitant un travail de mise à jour et de réorientation.

RECOMMANDATION 11

Comme indication des intentions du gouvernement face à l'identification des principes de développement durable, le gouvernement devrait adopter à court terme une stratégie sur les changements climatiques.

INTRODUCTION

Dans la *Stratégie mondiale de la conservation* de l'Union mondiale pour la nature (UICN) de 1980, l'organisme a lancé l'idée de « développement durable » et a guidé les orientations de l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN), lors de sa fondation en 1981. Trois objectifs sont identifiés dans la Stratégie de l'UICN, qui sont ceux de l'UQCN également : préserver la diversité biologique; maintenir les écosystèmes en état de fonctionnement; promouvoir un développement durable à partir du « capital nature » de la planète. Après des années d'un développement qui s'avère non durable, l'UQCN et d'autres organismes mettent l'accent au Québec et ailleurs sur la nécessité d'assurer les deux premiers objectifs avant de parler de nouveaux projets ou programmes de développement, tout en essayant de remédier aux erreurs du passé.

Il s'agit, par exemple, d'assurer, par la création d'un réseau d'aires protégées de différentes sortes, selon le contexte, la conservation d'au moins une partie du milieu naturel. L'intention est de préserver des territoires peu perturbés, qui peuvent nous servir de témoins, de lieux de comparaison pour l'évaluation du « développement » qui se fait sur le reste du territoire, ou une partie de celui-ci. Le Québec est faiblement pourvu d'un tel réseau actuellement, et se bute en même temps à des constats d'échec dans son développement forestier, agricole, industriel et urbain (où nous avons suivi les tendances d'étalement urbain présentes ailleurs), pour ne parler que de ceux-ci.

En parallèle à cet effort, et cela depuis ses débuts, dans les débats sur le remblayage des battures de Beauport (questions de transports et de développement urbain) et sur l'endiguement des marais de Kamouraska, classés premiers milieux humides en importance au Canada par le Service canadien de la faune, et du Lac-Saint-Pierre (questions d'agriculture), l'UQCN fait la promotion du développement durable. Comme ces premières expériences en témoignent, les questions de biodiversité y sont étroitement associées.

C'est dans cet esprit que l'UQCN veut intervenir dans la réflexion sur le Plan de développement durable déposé par le ministre Mulcair en novembre dernier. Tout d'abord, ce mémoire va se pencher sur la définition d'un éventuel ministère de l'environnement; cette réflexion a été suscitée par la disparition (temporaire) de toute référence à l'environnement dans les noms des ministères du gouvernement au moment du remaniement ministériel le 18 février dernier, et de la réaction que cela a suscitée. Elle vise surtout à esquisser un portrait de la situation qui permettrait d'enlever des ambiguïtés à cet égard dans la présentation du Plan de développement durable du gouvernement en novembre dernier.

Par la suite, le mémoire se penchera sur les différentes composantes de ce plan et de l'Avant-projet de loi : commissaire au développement durable; inclusion d'un droit à un environnement sain dans la Charte des droits; création d'un fonds vert; instauration d'un régime de référence à des stratégies de développement durable dans l'ensemble des ministères du gouvernement; recours à un ensemble de 14 principes de développement durable visant à guider le développement de ce régime; développement et application d'un ensemble d'indicateurs visant à permettre le suivi et l'évaluation de ces stratégies.

1. LE FUTUR « MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT »

LE MOMENT EST VENU DE RECONNAÎTRE EXPLICITEMENT UN MINISTÈRE OU UNE PARTIE D'UN MINISTÈRE RESPONSABLE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Partout dans les pays développés, les ministères de l'environnement ont été créés lors de la réalisation que la pollution était en train de créer des problèmes économiques et sociaux importants, au début des années 1970. De cela vient le fait que ces ministères ont eu comme principal mandat, peu importe leurs missions et leurs intentions, celui de remédier aux erreurs commises par les agents de développement. Avec les années s'est développée une réglementation visant à contrôler cette pollution, par des programmes d'« assainissement » dans différents milieux économiques : industriel d'abord, agricole, minier et d'autres par la suite.

En complément à cette tâche, finalement par nécessité, ces ministères ont développé aussi des connaissances, des expertises dans ce qu'on appelle le domaine de l'environnement : faune et flore, atmosphère, eau de surface et souterraine, sols, ou, vu autrement, toxiques, déchets, activités causant une dégradation du milieu. Normalement, l'accent était mis sur l'état dégradé ou menacé des composantes du milieu naturel sur lesquelles dépend l'ensemble des activités humaines. Avec le temps, des politiques et des programmes ont été développés en visant des façons d'éviter ou de minimiser les impacts.

Plus récemment, même si le concept remonte à au moins 1980 (la Stratégie de l'UICN) et, pour sa notoriété, au rapport aux Nations-Unies de la Commission Brundtland, en 1987, une approche préventive s'est révélée assez évidente, voire incontournable. Désormais, et en principe, le développement – l'ensemble des activités humaines en vue du bien-être de ses populations – est censé être subordonné à des contraintes environnementales, sociales et même économiques dont le respect assure qu'il pourra « durer ». La reconnaissance de la primauté du développement durable est devenue assez répandue, peu importe le succès des efforts pour l'instaurer.

Dans un tel contexte, il était intéressant de voir le gouvernement du Québec, lors du récent remaniement, créer un ministère du Développement durable, à côté d'un ministère de Développement économique. Première indication d'une réalisation qu'il y a confusion dans cette approche à deux voies, il y a maintenant un comité ministériel de Prospérité économique et de Développement durable, où le terme « développement » ne paraît qu'une seule fois.

L'UQCN voudrait esquisser ici un portrait d'un éventuel ministère de protection de l'Environnement, en présumant qu'au sein d'un prochain conseil des ministres il n'y aura qu'un seul responsable du développement, soit un ministère de développement durable, soit une prise en compte autrement du fait qu'il ne devrait pas y avoir, d'un côté, le développement économique, et de l'autre, le développement durable. Cet éventuel ministère (ou ensemble de ministères) ne sera pas associé d'emblée à celui de l'environnement, mais sera assujéti dans ses activités à une prise en

compte des composantes environnementales et sociales pour mobiliser les efforts du côté économique.

En effet, le ministère de l'Environnement, pour l'appeler par son nom « traditionnel », ne fait pas de « développement ». Le développement durable constitue une orientation de l'ensemble du gouvernement et il nous paraît inapproprié d'associer une initiative gouvernementale au mandat d'un ministère sectoriel, de surcroît de faible budget et de faible influence. Pour situer la portée de cette critique, il convient de brosser un portrait général (et sûrement partiel) des activités du ministère de l'Environnement.

D'une part, comme la plupart des organismes gouvernementaux dans le monde responsables de gérer la pollution depuis la reconnaissance de ce fléau, le MENV comporte des divisions qui visent à minimiser les impacts causés par d'autres ministères, à leur insu ou par un manque de souci. (1) Il y a donc un ensemble de directions qui visent à définir les approches qui devraient être utilisées pour réduire ou éliminer ces impacts : dans l'air (et maintenant il faut ajouter, dans l'atmosphère, une problématique différente); dans l'eau (de surface ou souterraine ainsi qu'en milieu marin); sur le sol. Ce travail est associé à un ensemble de règlements qui visent à mieux contrôler les activités de la société (les individus et les entreprises) ainsi que du gouvernement via ses ministères à « vocation économique » ou même sociale. Finalement, la production de déchets étant inhérente aux processus de fabrication et de consommation d'une grande multiplicité de produits, les ministères de l'environnement se sont retrouvés avec la responsabilité de gérer les déchets de la société, et de les réduire, entre autres, par le recyclage, ce qui est le cas du MENV au Québec. (2) Il y a un autre ensemble de directions, surtout les directions régionales, qui assurent en principe le respect de la réglementation. Ces instances émettent des permis d'opérer aux intervenants qui tombent sous la juridiction de la réglementation, partout sur le territoire et donc « en région ». Elle assurent également le contrôle de ces activités, le respect des permis. (3) Avec le temps, ces deux premières activités ont exigé le développement d'expertises et de connaissances permettant d'assurer le suivi des activités assujetties à la réglementation. Cette expertise amène assez souvent à des connaissances permettant une vision prospective de différentes tendances en termes de pollution et de dégradation du milieu naturel.

Pour une bonne partie de son histoire, et encore aujourd'hui, le ministère de l'Environnement a donc eu comme mandat principal de gérer les problèmes générés par d'autres acteurs de la société, incluant d'autres ministères, et de rendre leurs impacts le moins sérieux possible. Il travaille ainsi en aval.

Il est clair que le « développement » aura sans cesse des répercussions négatives sur le milieu naturel, sur l'« environnement ». Un organisme gouvernemental responsable de ces répercussions devrait donc être reconnu comme incontournable. Il serait responsable des activités regroupées dans les trois premières catégories mentionnées, qui visent à gérer les impacts des erreurs du « développement » mal orienté.

RECOMMANDATION 1

Il y a lieu de reconnaître explicitement un ministère ou une partie d'un ministère, constituée des composantes de l'actuel ministère de l'Environnement (MENV) ayant comme responsabilités ou objectifs (sans que ce soit limitatif) :

- *la minimisation/ mitigation des impacts causés par des activités de développement, par mégarde ou par manque de souci : dans l'air (et maintenant il faut ajouter, dans l'atmosphère, une problématique différente); dans l'eau (de surface ou souterraine ainsi que le milieu marin); en milieu terrestre. Ce travail est associé à un ensemble de règlements qui visent à mieux contrôler les activités de la société (les individus, les instances gouvernementales et les entreprises);*
- *l'encadrement de la gestion des déchets, incluant les approches visant leur réduction (3RVE);*
- *le contrôle de la réglementation qui constitue l'outil de base pour ces activités, incluant le respect des permis émis;*
- *le développement d'expertises et de connaissances permettant d'assurer le suivi des activités assujetties à la réglementation.*

2. UN FUTUR BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES À MANDAT ÉLARGI

IL EST TEMPS D'INSTAURER UN RÉGIME D'ÉVALUATION STRATÉGIQUE

D'autre part, la reconnaissance de problèmes structurels ne pouvant être gérés par une approche réglementaire traditionnelle a abouti à une approche préventive, associée à (4) l'évaluation environnementale, plus ou moins exigeante selon les impacts prévisibles des activités assujetties et gérée, au ministère de l'Environnement actuel, par une direction générale complète ainsi que par les directions régionales.

Ces évaluations environnementales, perçues par les promoteurs de tous genres comme des contraintes, faisaient partie du portrait d'un ministère qui freinait le « développement ». Une indication des réticences à cet égard se trouve dans le fait que l'application de l'évaluation environnementale aux politiques et aux programmes gouvernementaux (et privés) est rejetée par les gouvernements successifs depuis 1988.

Depuis quelque temps, le caractère préventif de cet exercice est vu de façon plus positive, permettant d'éviter en amont des impacts dont personne ne veut. Le temps est opportun pour revoir la situation en reconnaissant cet état de faits.

La législation couvrant ces activités s'applique depuis vingt-cinq ans presque exclusivement à l'évaluation des projets. Elle a donné lieu à des approches préliminaires de « développement durable » lorsqu'elles visaient à prévenir les répercussions, les impacts, d'activités de « développement ».

Au Québec, l'évaluation environnementale est complétée par le recours à des audiences publiques sous le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, qui permettent de mieux assurer la prise en compte de tous les facteurs potentiellement négatifs lorsqu'un projet est initié.

L'évaluation « environnementale » telle qu'elle existe aujourd'hui au Québec est en fait un processus d'évaluation globale d'une activité, incluant ses implications sociales, économiques et environnementales. Même si elle ne s'applique, la plupart du temps, qu'à des projets, l'initiative du gouvernement en vue de l'instauration d'un régime de développement durable au Québec constitue l'occasion, crée une nécessité, pour la priorisation de l'évaluation, dans un sens global, préventif et proactif, des principales activités proposées par le gouvernement et d'autres promoteurs pour le bien de la société.

RECOMMANDATION 2

Il y a lieu d'instaurer un régime d'évaluation stratégique comme processus légal basé sur le modèle de l'article 31 de la Loi de la qualité de l'environnement (LQE) et sur l'expérience maintenant longue de 25 ans du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Ce processus assujettirait à l'évaluation stratégique les politiques et les programmes, surtout sinon exclusivement du gouvernement, qui comportent des composantes économique, environnementale ou sociale.

Une telle nouveauté peut se baser sur plusieurs expériences « pilotes » qui ont été concluantes, où des commissions de caractère différent se sont penchées sur des dossiers importants : Table de consultation sur le débat public sur l'énergie; Stratégie de protection des forêts; politique de gestion des déchets; politique de gestion de l'eau; développement durable de la production porcine; politique de gestion des forêts. La plupart de ces consultations ont été menée par le BAPE, assez souvent sans pouvoir bénéficier d'une proposition de base; leurs mandats visaient plutôt l'acquisition d'une vision d'ensemble permettant l'adoption d'une politique ou d'une stratégie globale. Leurs pouvoirs étaient variés, ceux qui ne relevaient pas du BAPE comportant des lacunes plus ou moins importantes. Presque sans exception, leurs travaux ont abouti à des prises de décision importantes.

L'expérience du BAPE permet de voir l'intérêt de mettre un accent sur un processus d'où l'aléatoire serait exclus, où les différentes étapes et composantes maintenant reconnues seraient respectées. Une telle consolidation de cette expérience permettrait d'éviter les efforts de différents ministres à vocation sectorielle de s'imposer parce qu'ils se sentent diminués ou exclus, et établirait une approche prévisible et un cadre constructif pour l'évaluation stratégique. Finalement, elle laisserait à l'Assemblée nationale et à ses commissions parlementaires un rôle mieux ciblé que celui qui lui a été dévolu récemment avec la transformation d'une « enquête » sur le développement énergétique en un processus d'arbitrages et d'échanges plus ou moins transparent.

RECOMMANDATION 3

Il y a lieu d'établir, au niveau du Conseil exécutif, par exemple, sous la responsabilité du Comité des priorités ou du Premier ministre, un organisme responsable de cette évaluation stratégique en matière de développement durable. Le BAPE devrait être cet organisme, avec un mandat élargi et sous la responsabilité du Conseil exécutif plutôt que du ministre de l'Environnement. Cet organisme aurait la responsabilité de l'évaluation stratégique des programmes, des politiques et des projets assujettis à une législation identifiant les caractéristiques de ceux-ci qui les associent au développement durable; elle suivrait et profiterait de l'expertise développée par le ministère de l'Environnement et le BAPE pendant vingt-cinq ans, en mettant l'accent sur le modèle de l'article 31 de la LQE qui établit les pré-requis pour le travail du BAPE.

3. LE FUTUR « MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT »

IL EST TEMPS DE RECONNAÎTRE UN MINISTÈRE OU UNE PARTIE D'UN MINISTÈRE RESPONSABLE DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

Le Québec a été très tardif dans sa reconnaissance de l'importance de (5) la protection de la biodiversité, via la création d'un réseau d'aires protégées constituant des territoires témoins et un suivi rigoureux des espèces composant cette biodiversité. Ces activités sont devenues une pièce maîtresse d'un complément d'approche préventive visant à intervenir en amont des activités de « développement ».

L'actuel ministère de l'Environnement ou du Développement durable (ou des deux) et des Parcs vient de « récupérer » l'ensemble des responsabilités en matière d'aires protégées au Québec. Déjà la Direction du patrimoine écologique et du développement durable (DPÉDD) est responsable de la coordination, pour le gouvernement, de la Stratégie québécoise sur les aires protégées (SQAP) et possède une expertise dans le domaine, constituant en bonne partie la composante (5) du Ministère esquissée plus haut. Elle était responsable de la rédaction de la nouvelle *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*. Elle est également responsable des réserves aquatiques et de la biodiversité créées sous l'autorité de cette loi. Finalement, la DPÉDD aura vraisemblablement la responsabilité pour de nouvelles initiatives touchant les paysages humanisés, dont la création est prévue par cette loi. Le récent remaniement semble indiquer que désormais la SÉPAQ sera sous l'autorité de ce même ministère, tout comme les composantes de l'ancienne Société de la Faune et des Parcs (FAPAQ), dont la gestion des parcs nationaux québécois; au moment d'écrire ces lignes, l'éventuelle destination du secteur faune n'est pas encore déterminée.

La responsabilité pour un réseau d'aires protégées et, de façon plus générale, pour la protection de la biodiversité de la province, n'a presque rien à voir avec les mandats qui viennent d'être esquissés en parlant d'un éventuel ministère de protection de l'environnement. Celle-ci vise surtout à mettre en place des outils de gestion pouvant remédier aux problèmes causés par les ministères ou autres agents responsables du « développement » dans presque tous ses sens, normalement après coup.

Il existe d'autres outils de gestion, des mesures de protection de la biodiversité et des écosystèmes – le capital naturel de la société – qui doivent s'appliquer en amont des activités de développement. Ce sont les aires protégées qui constituent le principal outil qui assure qu'une société est capable de suivre et d'évaluer ces activités. Sans l'existence de témoins de l'état « naturel »¹ des écosystèmes et de ses composantes, rien ne permet de savoir si notre développement est « durable » ou non. En ce qui a trait à la restauration des habitats dégradés ou des espèces qui peuvent être considérées à risque, le maintien de la biodiversité reste l'objectif principal, et ces actions devraient être associés donc à l'ensemble des mesures visant à prévenir plutôt que guérir.

¹ En général, la recherche démontre qu'il n'existe pas, à toutes fins pratiques, des territoires ou des écosystèmes qui ne montrent pas de signes de l'activité humaine, qui n'ont pas subi des impacts venant de cette activité. Il reste qu'il est important d'avoir comme référence des territoires où les activités dont il faut suivre l'évolution, et éventuellement les impacts (par exemple, la foresterie) n'auront pas été pratiquées, et avec lesquels une comparaison peut être faite quant à ses impacts; cette approche permet de travailler autrement sur les impacts que subissent les deux types de territoires, par exemple ceux associés aux changements climatiques.

Il y a lieu donc reconnaître un ministère ou une partie d'un ministère de protection de la biodiversité, qui serait responsable du maintien de la diversité biologique ainsi que de l'acquisition de connaissances directement reliées à des questions de biodiversité et de fonctionnement des écosystèmes. Un tel ministère aurait à intervenir en amont d'activités de développement telles les opérations forestières et minières, les activités agricoles et des changements de vocation dans le « territoire agricole », la construction de barrages ou autres équipements énergétiques, la construction d'autoroutes, l'aménagement et la construction en milieu urbain, etc. Il maintiendrait la responsabilité d'assurer la présence de territoires témoins capable de permettre l'évaluation des impacts de ces activités, et donc de la gestion de l'ensemble des aires protégées de la province. La gestion de l'ensemble des aires protégées, auxquelles on peut penser réfère à la dénomination de « parcs » dans le nouveau nom du ministère de l'Environnement, est maintenant sous l'autorité d'un seul ministère. C'est une situation qui permet de croire que le rôle identifié ici pour un éventuel ministère est maintenant reconnu.

RECOMMANDATION 4

Il est temps de reconnaître un ministère ou une partie d'un ministère ayant comme mandat la protection de la biodiversité », et responsable de l'acquisition de connaissances sur la biodiversité et sur les écosystèmes de la province, ainsi que de la gestion du réseau d'aires protégées ou vouées de façon spécifique à la conservation, réseau qui assure, entre autres, la présence de territoires témoins permettant l'évaluation des impacts des activités de « développement ».

4. LA RESPONSABILITÉ DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

UN MANDAT DES PLUS HAUTES INSTANCES DU GOUVERNEMENT

Les responsabilités décrites relatives à ces deux ministères ou parties d'un ministère constituent en très grande partie celles du « ministère de l'environnement » tel que nous l'avons connu depuis plus de 20 ans. Elles sont, comme la présentation le démontre, de caractère très différent, les unes étant exercées surtout en amont, les autres surtout en aval. Peu importe l'éventuel nom du ministère de l'Environnement, rien dans la mission d'un tel ministère ne porte sur le développement comme tel, que celui-ci soit économique ou social; l'environnement, quant à lui, constitue la base du développement, mais n'est pas lui-même un secteur de développement. Le récent remaniement a permis de bien cerner cette situation *à contrario*, en mettant ce que le gouvernement présente comme le fondement de ses activités de développement, soit le développement durable, sous la responsabilité d'un ministre et d'un ministère qui ne fait tout simplement pas de développement.

Cette situation découle du fait que l'intégration des enjeux environnementaux dans la prise de décision constitue la pierre angulaire des changements qui s'imposent dans les modes de développement de la société, depuis des décennies et encore aujourd'hui. L'engagement du gouvernement de changer cette orientation devra faire en sorte que les acteurs de développement du gouvernement, dont ceux responsables du développement économique, de la gestion des ressources et de l'aménagement du territoire, doivent désormais être identifiés comme imputables. Le rôle d'un « ministre de l'environnement » sera d'être responsable des deux ministères ou parties d'un ministère proposés (qui pourraient être conçus comme des « agences » assujetties à la *Loi sur la fonction publique*), et ainsi de la prise en compte des facteurs environnementaux en amont de la prise de décision, de l'évaluation de ce processus et de la correction des erreurs qui se glisseront dans le système (et dans les écosystèmes), en dépit des mesures prises. Il sera également associé à l'évaluation des résultats et de la correction de leurs déficiences, mais à cette responsabilité doit être associée celle du futur commissaire au développement durable.

RECOMMANDATION 5

Il y a lieu d'établir un responsable gouvernemental pour le développement durable au niveau d'un comité ministériel – et non au niveau d'un ministère sectoriel, encore moins du ministère de l'Environnement. C'est le temps de bien préciser que le rôle attribué à ce ministère depuis 25 ans doit être compris dans un contexte plus global, que, tout en maintenant son existence telle qu'esquissée dans les recommandations 3 et 5, les agents de « développement » doivent s'assurer eux-mêmes, dans une large mesure, que leurs activités ne causent pas d'impacts, ne grugent pas le capital nature de la société.

C'est dans ce sens que l'UQCN s'est permis ce long excursus sur les responsabilités d'un éventuel ministère de l'environnement dans l'ensemble des processus décisionnels du gouvernement. Un modèle sectoriel de ce processus a été récemment proposé par la Commission Coulombe pour le secteur forestier, avec des recommandations portant sur la création d'un poste de chef forestier responsable, en amont, des interventions dans les forêts, et d'un vérificateur des forêts, responsable de l'audit indépendant des résultats de ces interventions. L'UQCN suggère qu'il faudrait éventuellement avoir un « chef de la biodiversité », en amont de l'ensemble des interventions sur le territoire, donc sur l'environnement, un vérificateur indépendant chargé de suivre le respect de cette même biodiversité dans une perspective de protection, et un chef des correctifs nécessaires lorsqu'il y a erreur. Le siège du vérificateur devrait être externe, au bureau du Vérificateur général.

5. LES COMPOSANTES D'UNE APPROCHE « INTÉGRÉE » À UN RÉGIME DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

LE COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Tel que mentionné, le complément des structures gouvernementales responsables de la protection de l'environnement et de la biodiversité est un vérificateur indépendant qui assure que la processus fonctionne selon les attentes. Le gouvernement a déjà indiqué son intention d'établir un tel poste.

L'UQCN est favorable à la création du commissaire, et recommande que le commissaire relève, pour sa nomination et pour ses rapports, de l'Assemblée nationale (tel que prévu en juin 2004 lors d'une première esquisse de la définition du poste), et pour les aspects administratifs, du Vérificateur général. Le Vérificateur général du Québec peut déjà nommer des commissaires adjoints, et a déjà une Direction du développement durable, et sans le changement associant le futur commissaire à l'Assemblée nationale, la proposition de l'Avant-projet de loi ne fera qu'exiger que le Vérificateur général du Québec hausse le statut de son Directeur du développement durable à un niveau de vérificateur adjoint.

L'UQCN insiste également sur la nécessité que le mandat du commissaire ne soit pas limité à la gestion des stratégies de développement durable proposées comme élément du Plan de développement durable et trouvées dans l'Avant-projet de loi. Il devrait être outillé pour pouvoir « vérifier » la mise en œuvre des projets, des programmes et des politiques des ministères (et du gouvernement) qui touchent, selon son jugement, à des enjeux de développement durable, que ceux-ci se trouvent dans les stratégies de développement durable ou non.

RECOMMANDATION 6

Le commissaire au développement durable devrait :

- être nommé par l'Assemblée nationale en ce qui a trait à son mandat;
- être sous la juridiction du Vérificateur général du Québec pour les aspects administratifs de son travail;
- pouvoir porter son travail de vérification sur l'ensemble des projets, des programmes et des politiques des ministères (et du gouvernement) qui touchent, selon son jugement, à des enjeux de développement durable, que ceux-ci se trouvent dans les stratégies de développement durable ou non.

6. L'AJOUT À LA CHARTE DES DROITS D'UN DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN

L'avant projet de Loi sur le développement durable propose d'introduire un amendement à la *Charte des droits et libertés de la personne*, par l'insertion de la nouvelle disposition suivante :

46.1 Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité.

Comme il a été mentionné par différents intervenants à l'occasion du dépôt de l'avant projet de loi, cette modification a une portée juridique relativement limitée, attendu que la reconnaissance de ce droit se trouve au chapitre des droits économiques et sociaux, lesquels, contrairement aux autres droits de la Charte, n'ont pas préséance sur les autres lois du gouvernement.

En effet, l'article 52 précise : « Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte. »

Dans la mesure où la *Loi sur la qualité de l'environnement*, en son article 19.1, garantissait déjà à toute personne le droit à un environnement de qualité dans la mesure prévue par ladite loi, nous pouvons nous questionner sur l'utilité pratique de réitérer un droit semblable dans la Charte, si ce n'est d'avoir modifié certains termes, ce qui suscitera certainement quelques débats juridiques.

Quoiqu'il en soit, malgré ces réserves, nous ne pouvons à ce stade de nos réflexions être contre la proposition. Ne serait-ce que pour marquer que la protection de l'environnement est une valeur aussi importante que d'autres droits sociaux et économiques, tels le droit à l'instruction publique, le droit à l'information, le droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent la santé, la sécurité et l'intégrité physique du travailleur...

7. LE FONDS VERT

(= SECTION II.1 DE L'AVANT-PROJET DE LOI)

La description du Fonds vert proposé par l'Avant-projet de loi sur le développement durable (Section II-1, articles 15.1-15.11) comporte, de toute évidence, une confusion entre environnement et développement durable. Ceci sera discuté au fur et à mesure de l'analyse présentée dans cette section.

Plus important semble être le mode d'attribution des fonds en cause. Le Plan de développement durable indique (page 35) que « les ministères et organismes participeront au Plan de développement durable du Québec en fonction de leur capacité financière ». Si cette référence est à l'obligation des différents ministères de s'assurer que leurs programmes (des « interventions particulières ») en soient de développement durable, on peut facilement comprendre le passage; pour l'UQCN, le « financement » du plan de développement durable devrait, en effet, passer par une réorientation (dans de nombreux cas) des fonds affectés à leurs programmes par l'ensemble des ministères en cause. De cette manière, et en pensant que le ministère des Finances aura des responsabilités majeures et complémentaires dans son contrôle des finances publiques via l'ensemble des mesures fiscales dont il a la charge, ce sera des milliards de dollars qui seront affectés au développement durable.

En fonction de cette interprétation, la suite du passage dans le Plan de développement durable souligne que tout coût associé à de tels programmes fera partie de demandes de financement selon les procédures normales pour les différents ministères. Bref, cette section du Plan ne prévoit pas un financement particulier pour le développement durable au sein du gouvernement mais comporterait de gains appréciables en termes de gestion des fonds publics s'il était mis en oeuvre.

RECOMMANDATION 7

Le ministère des Finances devra avoir un mandat particulier qui fait dépendre l'affectation des crédits des différents ministères et agences du gouvernement d'une évaluation de ces crédits en fonction de leur contribution au développement durable.

Cet aspect du financement du développement durable n'a aucun lien avec le Fonds vert proposé par le Plan. Pour le Fonds vert lui-même, il importe de commenter la liste de sources de financement prévues par la législation, mais il semble pertinent, avant de faire cette analyse, de souligner la référence dans le Plan à l'effet que le Fonds vert « servira à financer des mesures prises par le ministre de l'Environnement pour favoriser le développement durable, plus particulièrement son volet environnemental ». Le texte va plus loin, ciblant pour financement, mais non exclusivement, les municipalités dans leurs activités environnementales et les organismes à but non lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement.

Pour l'UQCN, cette approche ne constitue qu'une façon différente d'attribuer des fonds au ministère de l'Environnement. Tel que proposé dans les recommandations 1-5, l'UQCN voudrait suggérer que (i) le langage de cette section du document comporte une confusion entre, d'une part,

les activités visant à corriger le développement non durable entrepris par d'autres agents, qui ne constituent pas du développement comme tel, et d'autre part les activités de développement, et (ii) il est inapproprié de parler d'un secteur du développement durable qui serait environnemental. De façon générale, les documents du gouvernement laissent planer une certaine confusion entre « environnement » et « développement durable » qui est malsaine. En ce qui concerne des interventions touchant « l'environnement », l'UQCN suggère qu'il s'agit de prémisses ou de correctifs associés au développement, qui seraient la responsabilité du ministère de protection de l'environnement ou du ministère de protection de la biodiversité. Les écosystèmes constituent les assises du développement qui doivent être reconnus et respectés lorsque l'on fait du développement, mais ce développement est soit économique, soit social.

Il paraît particulièrement curieux de voir le Plan de développement durable cibler en priorité les municipalités et les organismes de la société civile. De toute évidence, c'est le ministère des Affaires municipales et des Régions qui doit assurer que le développement entrepris par les gouvernements régionaux et locaux et les grandes villes, respecte les contraintes imposées par des milieux de plus en plus fragilisés; ceci comprend la gestion des déchets et des milieux déjà contaminés ou dégradés. Clairement, ceci n'est qu'une partie de ce qui est en cause lorsqu'on parle du développement durable. Quant aux organismes de la société civile qui oeuvrent dans la protection de l'environnement ou la promotion du développement durable, il est tout à fait pertinent que ces acteurs puissent bénéficier de l'aide de l'État; il ne semble pas inapproprié que cette aide financière soit associée à des sources associées aux atteintes à ce milieu, mais il s'agit d'une intervention très spécifique, à un tout autre niveau.

Une analyse plus générale du financement prévu pour le Fonds vert laisse planer des doutes quant à l'ensemble de l'opération, étant donné que tous les autres ministères obtiendront leur financement pour le développement durable par la revue de programmes et l'octroi de crédits selon les règles normales, mais amendées pour tenir compte des impératifs du développement durable. L'Avant-projet de loi identifie neuf sources de financement :

- les avances (mais également les retraits) du ministre des Finances, ainsi que des fonds de démarrage, dont les montants restent indéterminés;
- « les dons, les legs et les autres contributions », une source de financement qui paraît pour le moins incertaine...;
- des fonds venant d'un autre ministère qui auraient été alloués à cette fin, encore une fois un financement curieux qui est pour le moins indirect et incertain;
- des revenus « dédiés », incluant « des revenus de taxes ou d'autres instruments économiques visant à promouvoir le développement durable; cette source de financement est de loin la plus intéressante dans la liste, mais pose problème : on serait porté à penser que l'utilisation d'instruments économiques par le gouvernement soit une approche qui ne vise pas nécessairement ou prioritairement l'obtention de revenus, mais plutôt l'établissement d'incitatifs (comportant possiblement, donc, des coûts, qui peuvent être compensés par le retrait d'autres mesures fiscales mal orientées comportant elles aussi des coûts) pour encourager un comportement particulier. Ici, il y a référence explicite à des taxes, et la porte serait ainsi ouverte à des « taxes vertes », qui ne reçoivent pas par contre beaucoup d'appui

de la part des gouvernements (en pensant, par exemple, à une taxe sur le carbone). Bref, cet article et cette approche semblent viser des interventions très spécifiques, et limitées; les articles suivants semblent en indiquer le sens.

- les revenus provenant de la perception de frais établis par des lois et des règlements dont l'application relève du ministre de l'Environnement; le texte précise un exemple, soit des revenus venant de l'application de l'article e.1 de l'article 31 de la LQE;
- des amendes associées à des contreventions à l'endroit de la réglementation environnementale;
- d'autres revenus perçus par le MENV (MDDEP), soit comme indemnisations de dépenses, soit comme remboursements de frais directement associés à des activités prévues par la loi;
- des dommages-intérêts, y compris des dommages-intérêts punitifs associés à des poursuites judiciaires menées par le Ministère;
- les revenus de placement du Fonds vert.

Cette présentation exige une analyse juridique et fiscale que l'UQCN n'a pas pu faire, mais indépendamment de cela, des commentaires s'imposent. En effet, ce qui est proposé est définitivement une façon d'assurer un certain financement spécifique du MENV, par la création d'un Fonds vert qui est géré par le ministre des Finances. Ce dernier peut déterminer, il semble, les montants qu'il laissera au MENV, via les articles 15.5 et 15.9. Du moins, rien dans les documents disponibles n'indique la valeur de ce Fonds, et les références indiquent tout simplement que les « surplus » iront au fonds consolidé. Il est à souligner que le MENV a vu ses budgets coupés ces dernières années, en particulier par le premier budget du présent gouvernement.

Il est préoccupant de voir la façon dont l'Avant-projet de loi prévoit l'utilisation d'instruments économiques dans la promotion du développement durable. Rien ne permet d'associer l'utilisation prioritaire de tels instruments à des activités propres à un ministère de l'environnement. Au contraire, il s'agit d'instruments qui vont au cœur du rôle que devra jouer le ministère des Finances et l'ensemble de ministères « à vocation économique » dans la mise en œuvre de programmes et d'activités conformes aux principes de développement durable.

L'utilisation d'instruments économiques pour assurer une partie du financement du MENV est probablement la mauvaise façon de soutenir les activités de ce Ministère. Les instruments économiques sont et doivent être utilisés de façon plus générales pour inciter les différents acteurs de la société (individus, entreprises, institutions et gouvernement) à modifier leurs comportements et à adopter une conduite permettant l'atteinte des objectifs; ce qui sera nouveau c'est l'association de ces objectifs au développement durable.

RECOMMANDATION 8

Il est essentiel, dans le cadre de l'exercice en cours visant l'instauration d'un régime de développement durable au Québec, de voir un mandat confié au ministère des Finances pour une utilisation de l'ensemble des instruments économiques gérés par ce Ministère selon les objectifs propres à un développement durable (voir Recommandation 7).

La documentation fournie par le MENV dans le cadre de la présente consultation ne permet pas de savoir si les revenus prévus comprennent un système de redevances associées à l'utilisation de l'eau par différents consommateurs, alors qu'un tel système est discuté depuis maintenant plus de deux ans, sans que cela n'aboutisse. Il n'y a aucune référence à un système qui verrait la consommation de l'eau soumise à un régime fiscal visant à mettre en valeur son importance et à favoriser sa conservation; voir la section 3.4 de la Politique nationale de l'eau pour la présentation des orientations à cet égard. Un tel système pourrait être spécifique au ministre de l'Environnement comme responsable de cette Politique et à ce titre un ministère ayant un certain rôle comme « ministère à vocation économique ». Il reste qu'une partie importante de ses responsabilités dans le passé, la Société québécoise de l'assainissement des eaux (SQAE), a déjà été transférée au ministère des Affaires municipales, et la gestion de plusieurs autres composantes en est la responsabilité évidente d'autres ministères.

Bref, le Plan de développement durable déposé par le gouvernement ne fournit aucune indication quant aux intentions du gouvernement à favoriser, pour l'ensemble du gouvernement, l'utilisation d'instruments économiques, mesures que l'UQCN considère essentielles au déploiement des changements de comportements gouvernementaux, d'affaires et individuels qui seront nécessaires pour sa mise en œuvre. L'absence d'interventions dans le Plan, ou ailleurs dans les initiatives du gouvernement, pour donner suite aux orientations exprimées par la PNE est le principal indice d'un problème à cet égard.

8. LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'UQCN ne s'oppose pas à l'établissement de procédures exigeant du gouvernement ainsi que de ses ministères et de ses agences la préparation de stratégies de développement durable. Au contraire, de telles mesures constitueraient, sans aucun doute, des outils de sensibilisation et de formation des fonctionnaires dans l'ensemble de ces organismes. Par contre, une analyse du travail du gouvernement fédéral depuis dix ans en ce sens, et une analyse de la Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007, montrent qu'une telle approche est limitée dans ses possibilités et soulignent qu'une véritable réorientation des programmes gouvernementaux responsables des principaux enjeux associés au défi est essentielle et plus importante pour assurer une mise en œuvre adéquate du régime de développement durable prévu.

La Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007 identifie une série d'orientations et d'axes d'interventions propres aux objectifs de la Stratégie; il s'agit d'un modèle qu'on peut croire prévu pour les éventuelles stratégies de développement durable. L'analyse que l'UQCN en a faite (voir Annexe 1) révèle que la préparation de la stratégie (et de son Plan d'action) comportait plusieurs faiblesses importantes : les auteurs manquaient de données à jour; elle a été écrite sans pouvoir tenir compte d'engagements et même de décisions gouvernementales déterminants pour l'identification et l'atteinte d'objectifs appropriés; devant cette situation, le choix d'objectifs est tombé sur plusieurs tout à fait secondaires si l'on prend en compte l'importance potentielle de cette stratégie.

Le gouvernement devrait compléter les propositions du Plan de développement durable en ce sens par l'adoption d'un processus d'évaluation environnementale de ses politiques et de ses programmes (voir les recommandations 1 et 2 plus haut). Dans le cas du secteur spécifique de l'énergie, secteur clé dans le développement québécois, le gouvernement devrait retirer la *Loi 116* et donner à la Régie de l'énergie le pouvoir de soumettre les projets de développement énergétique à un processus d'évaluation via une planification intégrée des ressources.

RECOMMANDATION 9

Le gouvernement devrait retirer la Loi 116 et donner à la Régie de l'énergie les pouvoirs lui permettant d'utiliser la planification intégrée des ressources que cette loi lui a enlevés.

9. LES INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'UQCN a fait une première analyse des indicateurs utilisés dans la Stratégie québécoise sur la biodiversité 2004-2007, pour obtenir une meilleure compréhension de ce qui pourrait être envisagé par l'Avant-projet de loi et par le Plan de développement durable. Il s'y trouve des indicateurs de performances, administratifs et internes, et des indicateurs globaux offrant le potentiel de porter un jugement sur l'état des écosystèmes. L'analyse de l'UQCN indique que, sur 26 indicateurs globaux utilisés, seulement huit seraient utiles et intéressants, huit autres sont des indicateurs de performances, quatre semblent inappropriés et/ou mal définis et six suscitent des interrogations, ceux-ci étant surtout les indicateurs « économiques » portant sur les liens emplois/activités économiques.

Cette lecture du travail sur les indicateurs, et sur le portrait inadéquat qu'ils présentent, laisse songeur quant au travail énorme qui reste à faire pour identifier des indicateurs de développement durable, travail qui doit se faire d'ici environ deux ans, selon les intentions exprimées dans l'Avant-projet de loi. L'UQCN croit nécessaires l'octroi d'un budget spécifique pour ce volet du plan de développement durable et une collaboration avec l'Institut de statistiques du Québec, avec les ministères qui ont déjà collaboré et probablement avec Statistiques Canada.

RECOMMANDATION 10

Le développement des indicateurs pouvant encadrer le développement et le suivi des stratégies de développement durable par l'ensemble des ministères et des agences du gouvernement devrait être associé à l'octroi d'un budget spécifique qui prévoit une collaboration importante de l'Institut des statistiques du Québec et de plusieurs ministères sectoriels ayant des banques de données nécessitant un travail de mise à jour et de réorientation.

10. LES QUATORZE PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les quatorze principes esquissés dans l'Avant-projet de loi sont des généralités reconnues par presque tous. L'UQCN est convaincue qu'il s'agit de principes qui doivent être définis « opérationnellement » pour avoir une valeur quelconque. À titre d'exemples : le principe reconnaissant la participation pourrait/devoir être opérationnalisé en partie par l'adoption d'un processus d'évaluation stratégique visant les politiques et programmes, processus rejeté par des gouvernements successifs depuis 1988 (voir Recommandation 1); le principe de précaution pourrait/devoir être opérationnalisé en partie par l'adoption d'une stratégie québécoise sur les changements climatiques, alors que la fin du premier Plan d'action portant sur ce défi, à toutes fins pratiques un projet pilote, remonte à 2002 et le Québec est en train de laisser augmenter ses gaz à effet de serre sans bilan de ce premier plan et sans une stratégie visant le respect du Protocole de Kyoto.

RECOMMANDATION 11

Comme indication des intentions du gouvernement face à l'identification des principes de développement durable, le gouvernement devrait adopter à court terme une stratégie sur les changements climatiques.

CONCLUSION

L'UQCN ne peut qu'appuyer la démarche entreprise par le gouvernement en réponse à ses engagements électoraux relatifs à l'instauration d'un régime de développement durable pour la province. Elle insiste par contre sur des faiblesses majeures qui risquent de nuire à sa mise en œuvre : l'absence d'un processus d'évaluation stratégique comme complément et prémisse de toute stratégie de développement durable; un accent sur l'utilisation des instruments économiques pour le financement du ministère de l'Environnement, alors que ces instruments devrait viser, le Plan de développement durable, la gestion par des mesures fiscales appropriées de l'ensemble des activités de la société face aux défis du développement durable; un commissaire au développement durable qui n'aura pas de lien direct avec l'Assemblée nationale; des indicateurs à venir dont la développement exigera un travail et un financement importants; des principes de développement durable qui doivent être opérationnalisés pour qu'ils aient un sens concret dans les gestes du gouvernement.

ANNEXE 1

COMMENTAIRES SUR LA STRATÉGIE QUÉBÉCOISE SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE 2004-2007 ET SON PLAN D'ACTION 2004-2007

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007 et son Plan d'action constituent en principe des interventions majeures dans un régime de développement durable tel que prôné par le gouvernement du Québec. Elle devrait fournir les assises du régime, permettant de s'assurer que l'ensemble des activités de développement prennent en compte, comme pré-requis, le maintien du capital naturel qui assure leur succès.

L'UQCN constate, par une analyse poussée de la Stratégie et du Plan d'action, que ces interventions sont loin d'atteindre un tel objectif, à un point tel que la plupart des politiques, de programmes et même de projets du gouvernement et du secteur privé qui sont à l'ordre du jour au moment de leur dépôt ne sont même pas touchés par les analyses présentées et les mesures proposées.

Une série de constats démontre ces faiblesses majeures : données tellement dépassées que leur utilisation ne permet pas de se positionner par rapport à la situation actuelle qu'elle est censée orienter; absence de tout effort visant à inclure la prise en compte des externalités dans l'évaluation des activités de développement; absence de toute référence à un ensemble d'interventions majeures et incontournables dans les secteurs de la foresterie, de l'énergie et de l'agriculture; recours à une série de mesures secondaires pour le développement des secteurs clé de l'économie, faute de ressources adéquates (semble-t-il) pour assurer une rédaction et une analyse suffisamment rapides pour être à jour; identification de mesures qui devraient être dans le quotidien d'un ensemble d'intervenants.

Le mémoire souligne en particulier une faiblesse qui aura des conséquences pour l'effort du gouvernement d'instaurer un régime de développement durable. La Stratégie propose une série d'indicateurs « globaux » qui devraient permettre de saisir rapidement des éléments constituant un portrait de l'état du milieu naturel, et des activités économiques et des objectifs sociaux qui en dépendent. Les indicateurs présentés ne relèvent pas le défi, pour des raisons qui ne s'expliquent pas, dans certains cas, et qui s'expliquent, dans d'autres cas, par un manque de données et de ressources pour les développer que l'UQCN juge inacceptable.

L'UQCN propose le retrait de la Stratégie et la refonte du Plan d'action pour qu'il soit pertinent pour la période 2004-2007 qu'il est censé couvrir, cela en prenant en compte les décisions qui seront prises par le gouvernement dans la prochaine année dans un ensemble de dossiers importants.

RÉSUMÉ DES CONSTATS PORTANT SUR LA STRATÉGIE 2004-2007

- Constat 1** La plupart des données utilisées remontent à la fin des années 1990 ou à 2000. Le document est basé sur des données qui sont périmées en ce qui a trait à une réflexion sur des orientations pour la période 2004-2007.
- Constat 2** Le document présente une approche contradictoire au phénomène démographique. Plutôt que de constater l'inévitable nécessité d'une stabilisation de la population, au Québec et dans le monde, il reconnaît le problème mais envisage favorablement des solutions qui vont dans le sens contraire.
- Constat 3** Le document ne cible pas les problématiques essentielles à la présentation des enjeux économiques associées aux ressources biologiques en 2004 et manque l'occasion d'ouvrir la réflexion sur l'analyse des externalités.
- Constat 4** Il est curieux de constater le choix d'un secteur de faible importance économique (les ressources fauniques – les pêches) mais de grande importance sociale (associée à la perte des stocks) pour débiter la série d'analyses économiques de ressources biologiques. La sous-section semble manquer l'occasion de porter un regard sérieux sur l'importante distinction entre les secteurs primaire et secondaire, d'un côté, et tertiaire, de l'autre.
- Constat 5** La sous-section sur les ressources forestières est tellement périmée dans ses données, dans sa présentation et dans son analyse qu'elle mériterait d'être enlevée. Par ailleurs, l'absence de toute mention des enjeux à l'ordre du jour à la fin de 2004, au moment de la publication des documents, rend cette section tout simplement inquiétante pour un lecteur un peu averti, alors qu'il s'agit du secteur économique le plus important pour le sujet du chapitre. Le lecteur doit commencer à se poser des questions sur la valeur de l'exercice.
- Constat 6** La sous-section sur les ressources agricoles devrait être tout simplement enlevée et ré-écrite. Elle n'a aucune pertinence pour les enjeux débattus en 2004.
- Constat 7** La section 2.5 sur les changements climatiques est d'une généralité inutile et, par son manque de référence au Protocole de Kyoto et aux engagements et gestes du gouvernement pour lequel la Stratégie est censée œuvrer, elle est sans pertinence.
- Constat 8** La section 2.6 sur le rôle de l'aménagement du territoire dans le maintien de la biodiversité aurait dû constituer seule le Chapitre 2, étant la seule à présenter les problématiques d'une façon propre à encadrer et justifier la rédaction d'une stratégie et d'un plan d'action visant la diversité biologique.

- Constat 9** Le plan même des orientations, des axes d'interventions et des objectifs des documents est basé sur une approche qui consacre la Stratégie à un rôle de deuxième plan, faisant abstraction des principaux enjeux, des débats sur ces enjeux et des décisions qui seront prises à leur égard. Il est inquiétant de constater qu'il s'agit du modèle qui sera presque nécessairement suivi pour la rédaction des stratégies de développement durable proposées par le gouvernement en même temps que la Stratégie, en novembre 2004.
- Constat 10** Les objectifs se rapportent aux mandats des ministères, constituant souvent un recueil de différentes composantes de leurs activités normales (ou souhaitées), visent carrément le secondaire, même lorsqu'il s'agit, comme pour le cas du MTQ ou le MRN-Énergie, d'intervenants majeurs dans le sens du commentaire de la page 56, et ne fournissent aucune indication du degré d'importance des gestes prévus, face à un portrait de l'ensemble des problématiques en cause.
- Constat 11** Il est loin d'être évident pourquoi la Stratégie ne cible que la question des changements climatiques pour le report de son travail sur les objectifs prioritaires touchant d'autres secteurs aussi stratégiques, et voués à des changements d'orientations selon les activités en cours lors de la rédaction des documents. Un report de la publication aurait été aussi pertinent pour les secteurs de l'énergie, de la foresterie et de l'agriculture, mais l'application de cette approche lui aurait finalement enlevé presque tout son contenu.
- Constat 12** Huit (8) des indicateurs semblent utiles et intéressants, huit (8) autres sont des indicateurs de performance, quatre (4) semblent inappropriés et/ou mal définis et six (6) laissent des interrogations, ceux-ci étant les indicateurs « économiques » portant sur les liens emplois/activités économiques et celui sur les visites aux jardins botaniques et zoologiques.
- Constat 13** Cette lecture du travail sur les indicateurs, et sur le portrait inadéquat qu'ils présentent, laisse songeur quant au travail énorme qui reste à faire pour identifier des indicateurs de développement durable, travail qui doit se faire d'ici environ deux ans, selon les propositions du gouvernement.

RECOMMANDATION 1

L'UQCN recommande le retrait de la Stratégie (et possiblement sa ré-édition) et une refonte du Plan d'action pour que les faiblesses soulignées y soient intégrées.

LA STRATÉGIE DE DIVERSITÉ BIOLOGIQUE 2004-2007

L'UQCN a analysé avec intérêt et soin les documents rendus publics lors de l'annonce du Plan de développement durable du gouvernement, en novembre 2004. Le résultat de cette analyse a été le constat de nombreux problèmes fondamentaux dans la méthodologie utilisée et une préoccupation majeure quant à la valeur de cet exercice. Le présent document constitue donc la présentation de l'analyse, des constats qui en résultent et de plusieurs changements qui paraissent souhaitables, voire nécessaires.

Le *Bilan du plan d'action 1996-2002*, présenté en introduction à la nouvelle stratégie, fait état de 632 objectifs, dont 140 seulement ont été réalisés (412 seraient en voie de l'être...). Il faut tout d'abord constater la sérieuse boulimie d'objectifs dont cette première stratégie souffrait, mais c'est surtout l'efficacité des actions qui y étaient présentées, et les résultats obtenus, que le bilan questionne et à juste titre. On ne sent pas en effet que les choses se sont améliorées au Québec durant la période couverte en bonne partie par la première stratégie. Pire, elles semblent s'être détériorées, si on considère certaines statistiques comme : l'étalement urbain, qui a augmenté entre 1961 et 1996 (p. 48) de 300 % à Montréal et de 600 % à Québec, avec des augmentations de population de 50 et de 70 % respectivement; la production des gaz à effet de serre au Québec, en augmentation pendant cette période et dont on s'attend à ce qu'elle soit en 2010 de 13 % supérieur à celui de 1990, si de réelles mesures ne sont pas prises; le nombre d'emplois liés à l'exploitation des ressources marines, qui a connu une baisse de 1,450 emplois, de 26 %, en huit ans (p. 36), du à l'effondrement des stocks de poissons de fond. La biodiversité prend une nouvelle stature dans ces statistiques, elle apparaît comme signifiant beaucoup plus qu'un rêve de conservationniste. Ce sont des emplois et la vie économique des régions qui sont menacés lorsqu'elle périclité.

Le bilan paraît déficient sous plusieurs aspects. L'état des « ressources » est traité par la présentation de nombreuses statistiques qui ont de sérieuses limites. La faune, la vie marine et la forêt sont ramenées au niveau de ressources dans un bilan sur la biodiversité. Le bilan des ressources forestières ne nous présente pas d'instantané sur l'état de ce milieu, mais se contente de statistiques sur la valeur totale des livraisons, la quantité de bois de sciage produit ou les superficies des traitements sylvicoles réalisés sur le territoire public. De plus, ces données sont présentées sans réelle évaluation, comme si l'augmentation des livraisons de bois de sciage (qui a doublé en sept ans) ou l'augmentation des superficies qui ont fait l'objet de traitement sylvicole (+78 % en sept ans) constituait un progrès, quand on sait, au contraire, à la lumière des conclusions de la Commission Coulombe, que ces augmentations sont peut-être plutôt inquiétantes. On fait même état du fait que les ventes de bois de sciage ont bénéficié de la pression de groupes environnementaux aux États-Unis et en Colombie Britannique, ce qui a eu pour effet de réduire la production dans ces régions...

La présentation des informations sur les ressources agricoles soulève quant à elle plus de questions qu'elle n'en résout : les superficies cultivées seraient passées de 7 926 km² en 1992 à 8 482 en 1997 (et il faut souligner que le portrait basé sur ces données, qui arrêtent en 1997, est publié en 2004). de sorte que les 2,7 millions de kilos de pesticides utilisés par l'industrie agricole ont été dilués sur une plus grande superficie, un « progrès » donc, sauf qu'en fait ils drainent dans les mêmes rivières ayant la même capacité d'écoulement. Mais qu'en est-il de cette augmentation de superficie ? Est-elle due à la coupe des boisés de ferme pour accroître les superficies pour l'épandage du purin de porc ? S'agit-

il encore de progrès quand on connaît l'état précaire des boisés de ferme dans le sud-ouest du Québec, où la pression des éleveurs de porc est la plus forte ?

Le bilan ne contient pas de statistiques sur la conservation des milieux humides. On sait toutefois que de ce côté le bilan ne serait pas très rose. Les interventions du gouvernement pour faire appliquer sa propre réglementation laissent grandement à désirer. On note que le Plan d'action 2004-2007 y fait référence, mais en établissant des objectifs qui passent à côté du problème (2.37 et 2.39).

Les aires protégées, même si elles ont vu leurs superficies augmenter, font l'objet de mesures de gestion préoccupantes. On n'a qu'à regarder ce qui se passe dans les territoires des parcs nationaux du Québec pour s'en convaincre : des territoires comme les parcs nationaux d'Oka, du Mont-Orford ou du Mont Tremblant sont constamment menacés par des projets de développement autorisés sans vision à long terme.

L'inscription de la sauvegarde de la biodiversité dans tous les grands chantiers et le développement d'approches écosystémiques dans l'utilisation de la biodiversité sont parmi les approches que la nouvelle stratégie se donne pour changer les choses. Lorsque viendra le temps des bilans, ferons-nous le même constat, surtout en tenant compte de la faiblesse des indicateurs proposés ? L'analyse de l'UQCN présentée ici laisse songeur quant à la capacité de fournir un bilan plus satisfaisant, et des résultats plus probants, en 2007.

Le **Chapitre 2** de la *Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007* présente le contexte de base pour l'exercice, en brossant un portrait global de la situation dans chacune de six thématiques. D'une part, il est plus qu'inquiétant de voir, dans un document produit à la fin de l'année 2004, une absence de référence, pour plusieurs de ces thématiques, des interventions récentes et critiques qui constituent des éléments incontournables des portraits présentés. D'autre part, cette lacune semble être associée à une présentation de données, dans tout le document, qui est tout simplement inadéquate; pour la plupart, ces données portent sur les années 1990, se rendant à peine à 2000-2001. Comme base pour la définition d'une stratégie visant la période 2004-2007, publiée à la fin de 2004, l'absence de données plus récentes compromet grandement la valeur de celles présentées. Cette situation semble indiquer un manque de ressources disponibles pour la rédaction du document, empêchant la prise en compte rapide des données pertinentes lors de la préparation des tableaux et graphiques; il serait surprenant que les statistiques n'aient pas été disponibles pour les années 2001-2002-2003 lors de la rédaction.

CONSTAT 1

La plupart des données utilisées remontent à la fin des années 1990 ou à 2000. Le document est basé sur des données qui sont périmées en ce qui a trait à une réflexion sur des orientations pour la période 2004-2007.

Un bref survol des sections du Chapitre 2 nous permet de noter l'importance de ces lacunes, tout en soulignant d'autres problèmes, soit de présentation soit de méthodologie. Dans la section 2.2, le texte souligne que « les principales pressions sur la diversité biologique résultent de la croissance démographique » (p. 32). Le texte poursuit en soulignant (p. 33) que le taux de fécondité actuel est sous le simple taux de remplacement, suggérant que cela constitue un problème. Ceci est confirmé à la fin du paragraphe, où il est indiqué que « le solde migratoire [lire : immigration] apparaît comme une solution », le texte indiquant ainsi que les auteurs croient qu'il faut maintenir la croissance avec

tous ses impacts, puisque même la stabilisation n'est prévisible à aucun moment dans les prochaines décennies, suffisamment de temps pour permettre la mise en place de mesures de gestion corrigeant les mauvaises pratiques des dernières décennies. Pourtant, la section conclut en constatant que « les impacts vont se poursuivre », même si « le vieillissement... pourrait avoir pour effet de faire décliner » le phénomène de l'étalement urbain, entre autres problèmes à résoudre. Il n'est pas facile de suivre le contexte et la problématique que veut nous fournir cette section.

CONSTAT 2

Le document présente une approche contradictoire au phénomène démographique. Plutôt que de constater l'inévitable nécessité d'une stabilisation de la population, au Québec et dans le monde, il reconnaît le problème mais envisage favorablement des solutions qui vont dans le sens contraire.

La section 2.3 vise à présenter les ressources biologiques dans un contexte économique (ce qui est tout à fait souhaitable, comme élément de l'analyse), en parlant de « ressources économiques »; au minimum, cette section devrait présenter un cadre d'analyse pour l'approche économique dans le grand portrait de la biodiversité. Le début de la section (p. 35) n'est pas encourageant à cet égard, alors qu'il note que le Québec a connu une croissance économique et une baisse du taux de chômage depuis plusieurs années (sauf que les chiffres arrêtent en 2002, indicateur au moins d'une date qui devrait être celle pour toutes les données fournies). Finalement, la section reste très courte et n'aborde même pas la question des externalités, les impacts environnementaux non comptabilisés dans le calcul de la « croissance » économique dont il est question. Le document se penche sur cette question à la page 41, où il est noté que « l'une des principales difficultés [de l'analyse] provient du fait qu'on ne peut accorder une valeur monétaire... à un grand nombre de plantes, d'animaux ou d'écosystèmes. » Malheureusement, les trois paragraphes qui suivent et qui terminent la section soulignent que les auteurs ont tout simplement abandonné tout effort de s'attaquer à cette difficulté, alors qu'il existe de nombreuses recherches qui auraient pu leur fournir une documentation et même une approche préliminaire pour mieux souligner les failles dans les chiffres utilisés dans tout le chapitre.

CONSTAT 3

Le document ne cible pas les problématiques essentielles à la présentation des enjeux économiques associés aux ressources biologiques en 2004 et manque l'occasion d'ouvrir la réflexion sur l'analyse des externalités.

La première sous-section thématique porte sur les ressources fauniques, et il s'agit d'un choix curieux devant le fait que le sujet, la pêche commerciale, est marginale dans l'ensemble de l'économie québécoise, selon les informations fournies. L'intérêt de la faune se trouve dans les activités récréatives qui sont associées, qui viennent, presque comme par un sentiment d'obligation, après la présentation de la « vraie » contribution économique de la faune, parce qu'il s'agit d'activités du secteur tertiaire, où peut-être la notion de ressource paraît moins directe (?).

CONSTAT 4

Il est curieux de constater le choix d'un secteur de faible importance économique (les ressources fauniques – les pêches) mais de grande importance sociale (associée à la perte des stocks) pour

débuter la série d'analyses économiques de ressources biologiques. La sous-section semble manquer l'occasion de porter un regard sérieux sur l'importante distinction entre les secteurs primaire et secondaire, d'un côté, et tertiaire, de l'autre.

Suit la sous-section sur les ressources forestières, de la même longueur que la précédente, alors qu'il s'agit d'une composante de l'économie sans aucune mesure commune avec ce qui vient d'être présenté. Tout laisse croire que les deux colonnes ont été écrites par le ministère des Ressources naturelles, et presque tout semble y manquer en termes de ce qui serait pertinent à souligner et qui était sûrement connu au moment de la rédaction : le rapport de la Vérificatrice générale (2000) soulevant des préoccupations majeures sur les fondements de l'exploitation de ces ressources; la crise du bois d'œuvre; la nomination d'une commission d'étude sur la forêt (décembre 2003) et son rapport (décembre 2004); la crise structurelle de l'industrie des pâtes et papiers.

Pour cette sous-section, non seulement les données et le portrait ne sont-ils pas à jour, mais le texte est biaisé : « *La loi sur les forêts* permet à l'industrie de récolter (...) uniquement l'intérêt du capital nature... On s'assure ainsi de maintenir (...) le patrimoine ». Suit le constat que l'industrie est « un véritable moteur économique », sans mention de l'ensemble de crises en cours au moment même (mais remontant à bien avant) du dépôt de la Stratégie. Comme portrait historique tout à fait standard, le texte note que l'industrie du sciage a doublé entre 1992-1997, mais cela nous laisse sept ans en retard pour un regard pertinent sur la situation. On termine en soulignant que près de 250 municipalités dépendent de cette industrie, alors que tout le débat actuel porte sur le déclin de cette même industrie et des défis pour ces communautés.

CONSTAT 5

La sous-section sur les ressources forestières est tellement périmée dans ses données, dans sa présentation et dans son analyse qu'elle mériterait d'être enlevée. Par ailleurs, l'absence de toute mention des enjeux à l'ordre du jour à la fin de 2004, au moment de la publication des documents, rend cette section tout simplement inquiétante pour un lecteur un peu averti, alors qu'il s'agit du secteur économique le plus important pour le sujet du chapitre. Le lecteur doit commencer à se poser des questions sur la valeur de l'exercice.

La sous-section sur les ressources agricoles présente les mêmes lacunes, et on peut penser qu'elle a été écrite par le MAPAQ. Les références ciblent 1997 (pour les pesticides, par exemple), alors que le MAPAQ avait certainement des données plus récentes. La sous-section débute en notant que la ferme québécoise est encore « essentiellement familiale », alors que la moindre analyse sérieuse oblige à des distinctions à cet égard, surtout d'un point de vue économique, le sujet du chapitre. Plus important encore, il n'y a aucune mention des enjeux pertinents pour le secteur : le rapport du BAPE de 2003; la réponse du gouvernement au rapport du BAPE, dont l'extension du moratoire; les orientations et l'encadrement en relation avec la levée du moratoire, en préparation au moment de la rédaction du rapport.

On trouve ici deux phrases pour indiquer les problèmes majeurs du secteur, sur le plan de ses ressources biologiques; il y a des analyses plus pertinentes dans le chapitre suivant, pour les secteurs forestier et agricole (voir pages 48-49), mais justement, ces analyses arrivent trop tard, et contredisent ou rendent non pertinent ce qui est présenté ici dans le Chapitre 2. Les tableaux 12 et

13 qui essaient de résumer quelques éléments économiques des sous-sections sont basés sur les données de 1999.

CONSTAT 6

La sous-section sur les ressources agricoles devrait être tout simplement enlevée et ré-écrite. Elle n'a aucune pertinence pour les enjeux débattus en 2004.

Même la section 2.5 sur les changements climatiques comme facteur de changement pour la biodiversité manque de rigueur et de pertinence; on peut penser qu'elle a été écrite par le MRN. On constate que les prévisions sont pour une augmentation de 13 % par rapport à la cible de 1990 pour le Québec, en 2010. On poursuit en mettant l'accent sur le fait que le Québec a le taux d'émissions le plus bas au Canada. On fait référence au « Plan d'action québécois 2000-2002 », en prenant bonne note du fait qu'il ne visait qu'à réduire l'augmentation anticipée, et sans noter qu'il n'en existe aucun bilan ni de successeur.

Nulle part ne s'y trouve une référence à l'engagement du nouveau gouvernement à tenir une enquête sur l'énergie (2003), ni aux débats entourant le Suroît et les recommandations de la Régie de l'énergie (février-juin 2004, à temps pour en tenir compte dans une rédaction normale), ni à la tenue de la commission parlementaire en lieu et place de l'enquête, annoncée assez tôt en 2004 pour mériter mention et pour suspendre toute proposition touchant le secteur. Le portrait conclut que « des programmes d'efficacité énergétique et de nouveaux développements hydroélectriques ou éoliens devraient certes continuer à réduire la part grandissante des combustibles fossiles dans le bilan énergétique québécois » Ceci maintient l'orientation du Plan d'action maintenant terminé et le constat est fait sans que la section ne porte la moindre mention du Protocole de Kyoto; le lecteur est en droit de se demander ce que fait ici la section. Par ailleurs, l'application du portrait à la problématique de la biodiversité face aux changements climatiques – la « réponse » - se résume à un paragraphe de sept lignes.

CONSTAT 7

La section 2.5 sur les changements climatiques est d'une généralité inutile et, par son manque de référence au Protocole de Kyoto et aux engagements et gestes du gouvernement pour lequel la Stratégie est censé œuvrer, elle est sans pertinence.

Reste pour commentaire la section 2.6 sur l'aménagement du territoire, certainement la meilleure du chapitre mais justement presque sans lien avec les sections précédentes. La section débute avec une référence à l'engagement du gouvernement à protéger 8 % du territoire avant la fin de 2005, alors que ce même gouvernement, dans un document de mars 2004 (à temps pour une correction dans le texte) a reporté la date pour cet objectif à 2008. Pour la foresterie, il y a une courte référence au contexte concurrentiel qui semble plus à jour; pour l'agriculture, la liste de problèmes en cause est à jour, mettant ainsi en question la sous-section plus haut; on y trouve un bref portrait des enjeux du développement urbain. Pour une rare fois, il y a référence à un événement important pour le portrait, cette fois-ci la Paix des Braves de février 2002.

CONSTAT 8

La section 2.6 sur le rôle de l'aménagement du territoire dans le maintien de la biodiversité aurait dû constituer seule le Chapitre 2, étant la seule à présenter les problématiques d'une façon propre à encadrer et justifier la rédaction d'une stratégie et d'un plan d'action visant la diversité biologique.

Enfin arrive, après une lecture frustrante et finalement inévitablement contraire à ce que voudraient les auteurs, le **Chapitre 3**, qui présente les orientations, les axes d'intervention et les objectifs, le concret de la Stratégie. Le chapitre laisse, à cet égard, plusieurs questionnements. Il est surtout question du fondement de l'établissement des objectifs présentés, devant l'absence, dans les chapitres 2 et 3, de toute référence à un ensemble de problématiques et d'événements qui doivent influencer sur le choix des objectifs. Le lecteur doit se poser les questions suivantes :

- Comment, en l'absence de toute référence aux travaux de la Vérificatrice générale et de la Commission Coulombe, la Stratégie peut-elle prétendre fournir des objectifs endossés par le gouvernement (le dépôt de la Stratégie s'est fait deux semaines avec le dépôt du rapport de la Commission Coulombe, avec ses 81 recommandations mettant en question le portrait et les objectifs, et même un indicateur important, présentés dans la Stratégie) ?
- Comment, dans l'absence de toute référence au rapport du BAPE sur la production porcine, aux orientations diffusées en 2004 et à la réglementation annoncée trois semaines après son dépôt pour ce secteur clé, la Stratégie peut-elle représenter les objectifs du gouvernement en matière d'agriculture ?
- Comment, sans connaître les décisions que prendra le gouvernement à la suite des travaux de la commission parlementaire qui aura duré plus de trois mois et suscité la présentation de plus de 150 mémoires, la Stratégie peut-elle prétendre fournir des objectifs valables pour le secteur ?

Le lecteur doit bien présumer que les travaux menant à la rédaction de la Stratégie devaient se faire en faisant abstraction des décisions qui pouvaient venir plus tard, mais non en faisant abstraction des débats qui avaient eu lieu et des décisions déjà prises; et pour les décisions majeures qui venaient plus tard, la situation aurait dû aboutir à un report. Par ailleurs, le lecteur peut également présumer, presque comme conséquence de cette analyse, que la Stratégie va se pencher sur des facteurs secondaires dans l'ensemble des interventions ayant des incidences sur la biodiversité de la province ou bien sur de grands objectifs pris pour acquis.

À cet égard, les propos présentés en relation avec l'Orientation 2 en relation avec les activités liées à l'énergie en constituent un témoin éloquent. La section (voir pp. 55-56) constitue un plaidoyer pour le développement hydroélectrique (« une énergie propre, renouvelable et sécuritaire » – ce dernier constat contredisant les constats associés à la gestion des réservoirs d'Hydro-Québec en 2003-2004) et les objectifs proposés passent vraiment à côté des enjeux :

- promotion de mesures de mitigation pour les projets hydroélectrique (présumés);
- des travaux sur la biodiversité sur les propriétés d'Hydro-Québec;
- une adhésion d'Hydro-Québec à un régime de gestion environnementale.

On peut difficilement imaginer une façon plus « stratégique » pour passer à côté des débats animant la commission parlementaire en 2004-2005.

CONSTAT 9

Le plan même des orientations, des axes d'intervention et des objectifs des documents est basé sur une approche qui consacre la Stratégie à un rôle de deuxième plan, faisant abstraction des principaux enjeux, des débats sur ces enjeux et des décisions qui seront prises à leur égard. Il est inquiétant de constater qu'il s'agit du modèle qui sera presque nécessairement suivi pour la rédaction des stratégies de développement durable proposées par le gouvernement en même temps que la Stratégie, en novembre 2004.

Suivront une série de commentaires spécifiques sur la série d'objectifs présentés dans le chapitre.

Orientation 1 – aires protégées : sans date, mais on connaît la situation, qui sera discutée plus loin.

Orientation 1 – espèces menacées : À la page 56, le texte souligne que « les menaces les plus graves sur la faune s'exercent beaucoup plus sur les écosystèmes que sur les espèces elles-mêmes. ». Cela constitue le contexte stratégique pour cet axe, mais il faut aller plus loin. Les objectifs visés ne sont pas présentés avec une justification pour :

- la contribution (en termes de pourcentage, par exemple) de l'identification de 50 autres plantes comme menacées ou vulnérables (et de la protection d'au moins un habitat pour chacune), puisqu'on ne fournit aucune indication de ce que cela représente dans l'ensemble. Pour cela, il faut aller à la page 91, dans la section sur les indicateurs globaux, pour apprendre qu'il y a 341 espèces de plantes nécessitant une telle protection, et que l'objectif visé ici ne couvre donc que 10 % du problème, et cela en ne visant qu'un seul habitat pour chacune des espèces en cause, un objectif presque risible;
- la contribution d'une telle identification pour 9 espèces fauniques. Il faut aller à la page 91 pour apprendre qu'il s'agit d'environ 12 % des 70 espèces en question...

Orientation 2 - l'énergie : Cette orientation a déjà été commentée dans un contexte plus global.

Orientation 2 –faunique : On vise une politique (et non la réalité) de gestion intégrée des ressources, alors qu'un programme pilote à cet égard a été mis en œuvre en 1991, sans qu'il y ait référence dans ce document aux résultats de l'expérience. Il faudrait, par ailleurs, savoir quelle contribution constitue la démarche visant des plans pour 9 territoires fauniques et une mise en œuvre pour 3 de ces territoires. Bref, comme presque partout dans la Stratégie, il faut une information qui permette de juger de l'importance des mesures proposées, en termes des problèmes visés dans leur globalité.

Orientation 2 – foresterie : On prévoit de « nouvelles exigences » sans les préciser, en matière de foresterie; en effet, il faut attendre la réponse du gouvernement aux recommandations de la Commission Coulombe pour aller plus loin. Pour le choix de l'orniérage, le document ne présente aucune justification qui permet de comprendre l'importance de ce problème dans l'ensemble des problèmes auxquels font face les intervenants de l'exploitation forestière.

L'objectif visant les forêts privées semblent une façon d'éviter de gérer les inconnus associés à la forêt publique, en attendant les nouvelles orientations suite aux travaux de la Commission Coulombe.

Orientation 2 – agriculture : Le premier objectif, visant une « superficie suffisante » d'espaces boisés se concrétise dans le Plan d'action : le MAMSL et le MENV feront la promotion de moyens à inclure dans les schémas d'aménagement et l'adoption de règlements de contrôle intérimaire; les deux objectifs suivant visent la sensibilisation et de la recherche via des projets pilote (six) dont on peut soupçonner la contribution à l'ensemble du problème – très minimale. Le dernier objectif, pour une rare fois, se base sur une réglementation existante, et fait fi, tout simplement, du cadre temporel de la Stratégie elle-même, la cible du règlement étant 2010 ou 2012.

Orientation 2 – mines : L'UQCN ne propose pas de commentaire sur cette section.

Orientation 2 – industries : Il faut bien souligner que l'unique objectif – indication d'un manque de collaboration du ministère de Développement économique ? – vise un objectif qui est du ressort de l'entreprise, la décision de rechercher une certification du genre ISO 14 001.

Orientation 2 – tourisme (et non pas écotourisme) : On vise à sensibiliser les utilisateurs de quads et de motoneiges, en plus de souhaiter que le projet de plan d'action de Tourisme Québec soit adopté et mis en œuvre, suite à l'adoption, il y a 6 ans, d'une politique à ce sujet.

Orientation 2 – actions urbaines : Les objectifs au début sont ceux du MAMSL et du MENV inhérents à leurs missions : le suivi des infrastructures, incluant le suivi des changements réglementaires de 2002. Le dernier vise à freiner l'étalement urbain et la perte des rives, des objectifs d'envergure associés encore une fois aux missions de base de ministères complets et où on connaît sans cesse des pertes depuis des décennies.

Orientation 2 – transports : Cette section suit logiquement la précédente, mais dérape dans sa façon de cibler les priorités. Les objectifs visent le secondaire : doter le MTQ d'un système de style ISO 14 001, qui reste toujours à appliquer sur le terrain, ce qui n'est pas du ressort du système ISO; travailler sur les emprises routières pour améliorer la structure écologique.

CONSTAT 10

Les objectifs se rapportent aux mandats des ministères, constituant souvent un recueil de différentes composantes de leurs activités normales (ou souhaitées), visent carrément le secondaire, même lorsqu'il s'agit, comme pour le cas du MTQ ou le MRN-Énergie, d'intervenants majeurs dans le sens du commentaire de la page 56, et ne fournissent aucune indication du degré d'importance des gestes prévus, face à un portrait de l'ensemble des problématiques en cause.

Orientation 3 - Il n'est pas facile à bien cerner ce qui définit la particularité de l'Orientation 3, mais quelques commentaires semblent appropriés. Pour les changements climatiques, pour une rare fois, la Stratégie évite de se compromettre avant la prise de décision gouvernementale, reconnaissant qu'« une stratégie gouvernementale sur les changements climatiques est en préparation » (p. 66). On doit remarquer qu'il n'y a toujours pas de référence au Protocole de Kyoto et l'enjeu le plus important pour l'ensemble de la biodiversité de la province, les changements climatiques, est laissé donc carrément en

suspens dans le document, en ajoutant qu'en mars 2005, plus de trois mois plus tard, on est toujours en attente de la Stratégie.

CONSTAT 11

Il est loin d'être évident pourquoi la Stratégie ne cible que la question des changements climatiques pour le report de son travail sur les objectifs prioritaires touchant d'autres secteurs aussi stratégiques, et voués à des changements d'orientations selon les activités en cours lors de la rédaction des documents. Un report de la publication aurait été aussi pertinent pour les secteurs de l'énergie, de la foresterie et de l'agriculture, mais l'application de cette approche lui aurait finalement enlevé presque tout son contenu.

Pour l'Orientation 3 touchant la gestion de l'eau, il y a référence à l'adoption de la Politique nationale de l'eau en novembre 2002 – ceci devrait constituer au minimum la date marquant les informations à inclure dans le texte, sauf que d'autres, de 2003 et même de 2004, sont absolument essentielles pour la présentation d'une stratégie adéquate. La Stratégie fait référence à la mise en œuvre de la PNE pour identifier ses objectifs, ce qui semble tout à fait pertinent. Il est frappant, quand même, de noter le rappel à ce que constitue l'approche d'Hydro-Québec à la gestion (au moins, une partie de celle-ci) de ses impacts sur la biodiversité; la politique de débits réservés ne vise à ce jour que les poissons...

Le **Chapitre 4** porte sur deux séries d'indicateurs, ceux dits « de performance » et pour lesquels on peut se référer au Plan d'action pour plus de détails, et ceux, sans nom pour les identifier, qui sont des indicateurs globaux. Pour ceux-ci, la Stratégie se permet de dire, en pensant à son bilan global, que « l'aperçu des indicateurs globaux et l'expérience à ce jour... incitent à poursuivre les efforts collectifs » (p. 17).

Ce mémoire se penchera uniquement sur cette deuxième série, au nombre de 26, pour distinguer ceux qui semblent pertinents de ceux qui ne le semblent pas, avec une référence de base aux graphiques qui les « définissent ».

1. *Superficie du territoire protégé (voir graphique 3)*

Il faut souligner que **les chiffres utilisés** pour faire le graphique ne respectent pas les définitions de l'UICN, et **faussent complètement le portrait**, qui devrait indiquer qu'environ 3 % du territoire est protégé, dont plus de 80 % de celui-ci sous réserve de décisions à venir quant à son statut final.

2. *Mesures de conservation des espèces menacées ou vulnérables (voir graphique 4)*

Le graphique démontre que l'indicateur est presque inutile pour décrire la situation « globale », et est un indicateur de performance. Il ne montre que les chiffres associés aux gestes du gouvernement (identification des espèces comme menacées, etc.). **Il faut le changer, même comme indicateur de performance**, pour qu'il montre le pourcentage des espèces en cause qui sont visées par les gestes du gouvernement. On apprend ainsi qu'on « gère » entre 10 et 12 % des espèces en cause, et cela en montrant le nombre de plantes et de vertébrés en difficulté, mais moins que cela en termes de gestion des habitats de ces espèces, leurs milieux de vie...

3. *Pourcentage des énergies renouvelables dans le bilan énergétique (voir graphique 5)*

Cet indicateur est tout à fait inutile, utilisant l'hydroélectricité (les « énergies renouvelables ») pour décrire le bilan énergétique. Il faudrait le remplacer par un graphique qui commence à faire la part des différents types d'énergies renouvelables, et par un deuxième, plus important, qui dresse le portrait de la consommation des différents types de combustibles fossiles. Il est presque impossible de comprendre comment la décision a été prise de ne pas inclure un graphique de ce deuxième type.

4. *Nombre de cerfs de Virginie mâles adultes prélevés (voir graphique 6)*

Cet indicateur est ambivalent : l'abondance de cette espèce est habituellement interprétée comme un problème, surtout dans le cas de territoires comme Anticosti, ou même dans le cas de régions comme la Montérégie; leur abondance ou leur rareté peut difficilement être un indicateur de ce qui se passe dans le milieu pour d'autres espèces. L'indice ne vaut que pour elle.

5. *Nombre d'originaux mâles adultes prélevés (voir graphique 7)*

La gestion étroite dont la récolte d'originaux est l'objet fait que le niveau de récolte est davantage une indication d'une performance que le reflet de l'état d'un milieu, sinon une mesure du degré de perturbation du milieu forestier. **Le graphique fournit une information différente de celle visée.**

6. *Évolution de la population de martres à partir d'un indice d'abondance (voir graphique 8)*

L'indice d'abondance de martres est sans doute révélateur, mais on regrette qu'il provienne de captures et non pas de données collectées indépendamment. Pour pouvoir juger de ces indicateurs, il faudrait un contexte, celui qui explique leur raison d'être et qui nous guide dans leur interprétation. Qu'est-ce que signifie le nombre de martres prises ?

7. *Évolution de la population de pékans à partir d'un indice d'abondance (voir graphique 9)*

L'indice d'abondance de pékans est sans doute révélateur, mais on regrette qu'il provienne de captures et non pas de données collectées indépendamment. Pour pouvoir juger de ces indicateurs, il faudrait un contexte, celui qui explique leur raison d'être et qui nous guide dans leur interprétation. Qu'est-ce que signifie le nombre de pékans pris ?

8. *Saumon atlantique : taux de retour des géniteurs en rivières (voir graphique 10)*

Cet indicateur est ambivalent : il reflète à la fois la rigueur d'une gestion des prises (performance), l'état des rivières où il revient frayer (qualité du milieu), les conditions du milieu marin où il passe plusieurs années de sa vie et sur lesquelles nous n'avons pas de contrôle, et le contrôle international des activités de pêche sur cette espèce dans les eaux internationales.

9. *Total des prises de crabes des neiges (voir graphique 11)*

Cet indicateur révèle, selon le texte (p. 94), les résultats d'interventions humaines en vue d'une amélioration de la situation. Comme tel, il ne constitue pas un indicateur « global », mais plutôt **un indicateur de performance inapproprié pour les besoins du portrait**

global. L'utilisation des statistiques de prises de crabes des neiges semble par ailleurs manquer sa cible. Un indice d'abondance comme le nombre de stades larvaires dans le plancton nous apparaîtrait plus valable que les statistiques de prises.

10. *Total des prises de homards (voir graphique 12)*

Cet indicateur en est un de performance, inapproprié pour les besoins du portrait global. L'utilisation des statistiques de prises de homards semble par ailleurs manquer sa cible. Dans le cas de cette espèce, qui est plus particulièrement l'objet de mesures de gestion très attentives, un indice d'abondance comme le nombre de stades larvaires dans le plancton nous apparaîtrait plus valable que les statistiques de prises.

11. *Nombre d'emplois et valeur de production associés à l'exploitation primaire des ressources biologiques – pêcheries (voir graphique 13)*

Cet indicateur est assez rudimentaire. À la lecture du graphique et des données, le commentaire qui souligne l'importance (économique) de cette activité semble manquer de nuance. La contribution à l'économie québécoise n'est pas très importante, et cela surtout si elle est associée à (i) une baisse du nombre d'emplois et (ii) une augmentation des prises, ou du moins de leur valeur, qui pourrait être, semble être, une indication d'une pression sur les ressources qu'il faudrait être en mesure d'évaluer. **Il y a un manque important de prise en compte des externalités.** On remarque pour l'année 2000 une recrudescence du niveau de la valeur des prises. Est-ce à dire qu'on assiste à une amélioration de l'écosystème marin ? On peut en douter devant les autres informations qui nous parviennent. Ceci constitue l'indication que le texte ne fournit pas l'information nécessaire pour son interprétation et que l'indice est probablement inadéquat.

12. *Taux de récolte de la possibilité forestière en essences résineuses et feuillues (voir graphique 14)*

Le taux de récolte de la possibilité forestière et le nombre d'emplois qui y sont associés (voir indicateur suivant) ne deviendront valables qu'après l'instauration de mesures de gestion qui répondront aux interrogations et aux recommandations du rapport Coulombe. La Commission, suivant le rapport de la Vérificatrice générale en décembre 2002, a ciblé en priorité des problèmes dans le calcul de la possibilité. Cette situation souligne la faiblesse potentielle de plusieurs indicateurs, dépendant de bases de données elles-mêmes comportant des faiblesses.

13. *Nombre d'emplois et la valeur de production associés à l'exploitation primaire des ressources biologiques – forestières (voir graphique 15)*

L'indicateur est probablement intéressant, et le graphique indique des tendances qui reflètent une situation que l'on connaît. Il reste que l'arrêt des données en 2000 est totalement inacceptable pour un document publié à la fin de 2004; des données plus récentes sont certainement disponibles et fourniraient des informations sur les tendances voulues par quiconque suit le secteur.

14. *Densité animale sur le territoire en culture (voir graphique 16)*

L'indicateur qui donnerait le portrait de la capacité de recyclage des fumiers et lisiers produits semble nécessaire, avant et après traitement (s'il y a lieu). L'indicateur proposé ici est un sous-indicateur de celui-là. L'indicateur 25 est très pertinent pour le secteur agricole, mais devrait tenir compte du phosphore, des nitrates et des particules indicatives de l'érosion (cf. les matières en suspension). Un indicateur sur la couverture forestière dans les bassins versants agricoles serait aussi souhaitable, alors que le déboisement atteint plus de 80 % des superficies dans certains bassins versants. D'autres indicateurs porteraient sur les superficies des milieux humides en territoire agricole, ainsi que la présence de bandes riveraines le long des cours d'eau.

15. *Stockage conforme des déjections animales (voir graphique 17)*

Cet indicateur est un indicateur de performance, mesurant les résultats d'interventions humaines, et ne fournissant pas d'informations intéressantes sur l'état de l'environnement ou de la biodiversité. Un indicateur qui pourrait le remplacer porterait sur l'efficacité énergétique des entreprises agricoles, en visant l'objectif de pouvoir comparer les différentes filières de production entre elles (par exemple, la production de lait basée sur les fourrages *vs.* celle basée sur l'alimentation en grain). Un indicateur portant sur les engrais minéraux pourrait également être envisagé.

16. *Quantité totale de pesticides vendus (voir graphique 18)*

Il est totalement inacceptable que le graphique s'arrête avec des données de 1999. Est-ce que la quantité de pesticides vendus est un indice de l'accroissement des cultures OGM, qui nécessitent, selon leurs promoteurs, moins de pesticide ? Finalement, les calculs pour les données sont normalement basés sur les matières actives, mais les ventes sur les quantités totales, et il y a lieu de voir de quelle façon les données, et donc l'indicateur, peuvent être utilisés.

17. *Nombre d'emplois et valeur de production associés à l'exploitation primaire des ressources biologiques – agricoles (voir graphique 19)*

Indicateur à la limite de l'utile. Voir commentaires sur les indicateurs 11 et 13 plus haut. Ce qui serait nécessaire ici ce sont des indicateurs qui révèlent l'intégration (80 % de la production par 20 % des producteurs, etc.), la taille des fermes et le nombre d'employés, les revenus des producteurs en fonction de la taille de la ferme ou de la production, etc. Il faut un portrait de la distribution territoriale des activités quant à leurs impacts démographiques, et les retombées économiques régionales qui sont spécifiques aux activités agricoles analysées comme activités socio-économiques spécifiques. Cet indicateur pose indirectement la question du type d'entreprise : familiale ou sous intégration.

18. *Superficie des sites miniers inactifs à restaurer (voir graphique 20)*

Cet indicateur en est un de performance, qui ne fournit pas d'information sur l'état de la biodiversité. Le graphique devrait être corrigé, par ailleurs, pour partir la superficie à 0, ce qui donnerait une idée de l'ampleur de ce qui reste à faire, plutôt que la fausse

impression que les interventions ont réduit les superficie à risque de plus de moitié (alors que ce n'est que de 10 %).

19. *Conformité environnementale des exploitations minières (voir graphique 21)*

Cet indicateur en est un de performance.

20. *Fréquentation des parcs nationaux québécois et fédéraux (voir graphique 22)*

Il est difficile d'interpréter cet indicateur. Est-ce un indice d'une tendance positive dans la conservation de la biodiversité – l'intérêt de la population pour la nature – ou un indice négatif, l'apparition d'un problème lié à une fréquentation qui pourrait devenir problématique ? À cet égard, il faudrait distinguer entre la fréquentation d'Oka et de ses plages, reconnue comme une activité inappropriée pour un parc de conservation, et la fréquentation associée à d'autres activités propres aux parcs. Si ce problème dans la banque de données peut être corrigé, l'indicateur est peut-être intéressant aussi comme contribution à une connaissance du secteur tertiaire (voir commentaire sur les ressources économiques fauniques...).

21. *Fréquentation des parcs zoologiques et des jardins botaniques (voir graphique 23)*

La fréquentation des jardins botaniques et parcs zoologiques est probablement une mesure de l'intérêt croissant de la population pour le monde animal et végétal, mais il n'est pas évident de déterminer quel portrait du milieu naturel cela permet de dresser.

22. *Nombre de personnes desservies par les stations d'épuration (voir graphique 24)*

Indicateur de performance, maintenant complètement dépassé en ayant atteint 98 % de performance. Il faudrait cibler la performance des usines de traitement ou la qualité des eaux.

23. *Superficie affectée par les dépôts humides de sulfates de plus de 20 kg/ha/an (voir graphique 25)*

Il n'est pas évident pourquoi il y a deux indicateurs pour les GES dans le document, dont ces commentaires ne tiennent pas compte. L'indicateur se trouve dans la section sur les changements climatiques (et d'autres problématiques) alors qu'il s'agit d'un indicateur sur les pluies acides. Ici aussi, l'indicateur, intéressant en soi, est complètement dépassé, ayant atteint un niveau de 0 pour les dépôts de 20+kg/ha. Le texte même souligne qu'il faudrait mettre 12 kg/ha, et peut-être 0, même le 15 % étant rendu à la limite de son utilité.

24. *Émissions totales de gaz à effet de serre (voir graphique 26)*

Le graphique devrait marquer 1990 comme référence de base pour Kyoto, et l'indicateur devrait comporter des distinctions en fonction de l'origine des émissions (transports, industries, etc.). Encore une fois, des données de 2001 (qui indiquent une baisse) ne nous mettent pas à jour.

25. *Indice de qualité bactériologique et physicochimique des eaux douces du Saint-Laurent (voir graphique 27)*

Ceci semble être un bon indicateur, mais il n'est pas clair pourquoi nous avons un tableau avec les données pour deux stations, plutôt que des graphiques pour l'ensemble de la section fluviale (par exemple).

26. *Superficie du territoire affecté par les incendies de forêt (voir graphique 28)*

La superficie du territoire affectée par les feux de forêt est liée à un facteur de rajeunissement et de renouvellement du couvert forestier qui a aussi quelquefois pour conséquence de fragmenter ce qui apparaît comme une trop grande uniformité. L'indice est donc interprétable dans un sens positif et un sens négatif, et à la limite semble inutile et à la recherche d'un message à véhiculer qui est énormément complexe. Une série de données sur une longue période serait probablement nécessaire pour en tirer quelque chose. **Une partie importante des informations**, si on comprend bien, **constitue un indicateur de performance**, mesurant les résultats d'interventions contre le feu.

CONSTAT 12

Huit (8) des indicateurs semblent utiles et intéressants, huit (8) autres sont des indicateurs de performance, quatre (4) semblent inappropriés et/ou mal définis et six (6) laissent avec des interrogations, ceux-ci étant les indicateurs « économiques » portant sur les liens emplois/activités économiques et celui sur les visites aux jardins botaniques et zoologiques.

CONSTAT 13

Cette lecture du travail sur les indicateurs, et sur le portrait inadéquat qu'ils présentent, laisse songeur quant au travail énorme qui reste à faire pour identifier des indicateurs de développement durable, travail qui doit se faire d'ici environ deux ans, selon les propositions du gouvernement.

LE PLAN D'ACTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE 2004-2007

Nous présentons dans ce qui suit des commentaires sur les objectifs qu'on retrouve dans le **Plan d'action sur la diversité biologique 2004-2007**, et nous essayons de voir dans les actions proposées par l'administration provinciale qui constituent le Plan, si les moyens que l'on se donne nous permettront d'atteindre de meilleurs résultats que ceux esquissés dans le bilan de la première stratégie.

AXE D'INTERVENTION : LES AIRES PROTÉGÉES

La situation actuelle relative au réseau d'aires protégées au Québec place la province à environ 3 % de son territoire protégé, une fois les grandes aires de mise bas des caribous et la presque totalité de l'île d'Anticosti seront soustraites de la superficie officiellement identifiée dans la stratégie. Il subsiste de grandes difficultés à identifier et à réserver des territoires dans la forêt boréale au sud de la 52^e parallèle, en raison d'une allocation presque complète de ce territoire à l'industrie (une sur-allocation, selon le rapport de la commission Coulombe). Encore plus au sud, où le territoire est plus densément peuplé et privé, personne ne s'attend à ce que la SQAP réussisse à protéger des aires représentatives de la biodiversité, dont une grande partie a disparue ou est dégradée. Le Plan d'action se contente d'établir des objectifs de performance pour cet axe, sans présenter un portrait global de la situation.

Pour ce qui est des objectifs identifiés, on peut noter que l'on se contente encore de viser 8 % du territoire pour les aires protégées, quand la plupart des administrations visent maintenant au minimum 12 %, et cela sans date, alors que la Stratégie elle-même maintient l'échéance de 2005, qui a pourtant été reportée en 2008 par le gouvernement, en mars 2004.

Une lacune importante que l'on note sous cette rubrique, par ailleurs, est l'absence d'objectifs visant à réellement corriger les erreurs de parcours dans la gestion des principales aires protégées déjà existantes, les parcs nationaux du Québec. On connaît les problèmes auxquels plusieurs de ces parcs sont confrontés, et on s'inquiète de l'avenir de plusieurs d'entre eux : Oka et les déchets radioactifs qui vont provenir d'une mine de niobium qui menace d'entrer en opération; Oka et la relocalisation d'un pipeline le traversant, ce que la loi interdit; Orford et l'amputation, à l'aide d'entourloupettes administratives, d'une partie de son territoire pour favoriser le développement d'infrastructures touristiques; Mont Tremblant et la déforestation d'aires limitrophes pour fins de construction de centaines d'unités de logement; le petit parc des Îles de Boucherville et une proposition d'un stationnement important.

On mentionne au paragraphe 1.2.2 la réalisation d'une analyse de la vocation écologique et récréotouristique de toutes les rivières de la province, sans préciser l'objectif d'un tel projet, et sans mentionner le fait que la « classification » des rivières a déjà fait l'objet d'une étude, sinon plusieurs, et d'un ensemble d'interventions au fil des ans. Un survol de ces efforts constitue le contexte nécessaire pour pouvoir juger de l'intérêt et de la crédibilité de l'activité proposée. Il nous faut une prise en compte des échecs du passé et une explication des raisons qui justifient d'en parler à nouveau.

À l'objectif 1.2.8 qui « facilitera la création d'aires protégées en milieu urbain à Montréal », on constate un besoin pressant, compte tenu de la perte constante de milieux naturels dans ce secteur, mais on ne précise pas quels moyens seront mis de l'avant pour y arriver.

AXE D'INTERVENTION : LES ESPÈCES MENACÉES OU VULNÉRABLES

De nombreux objectifs sont mis de l'avant pour les plantes, et on se propose de rédiger de nombreux plans de conservation pour les espèces animales en péril. Mais dans ce dernier cas, sauf en forêt publique, on ne se propose pas d'identifier et de protéger les habitats essentiels à la survie, sinon à la réhabilitation, de ces espèces (Élément 1.3.2), une lacune maintes fois répétée par tous ceux qui ont à cœur la survie de ces espèces mais qui n'est pas mentionnée ici. Il est presque inutile de nous présenter un plan d'action sans présenter un portrait de la situation, les contraintes existantes et les raisons de croire qu'elles seront surmontées.

AXE D'INTERVENTION : ACTIVITÉS LIÉES À L'ÉNERGIE

Les enjeux principaux liés à l'énergie sont complètement évacués des objectifs que l'on retrouve sous cette rubrique. Rien sur les économies d'énergie ou sur les énergies alternatives. On ne retrouve qu'une argumentation qui ne convainc personne, et qui mine donc la crédibilité de tout l'exercice, pour défendre les programmes de développement hydroélectrique pour fins d'exportation d'électricité : l'objectif formel visant à « éviter les émissions polluantes [aux États-Unis] par les exportations nettes d'Hydro-Québec » (Élément 2.3) est un objectif controversé qui devrait être enlevé, étant donné que le plan d'action vise le territoire du Québec et qu'on ne peut contrôler les conditions de réalisation de cet objectif.

Probablement plus important, et déjà signalé plus haut, toute la section devrait être enlevée, et remplacée plus tard par des objectifs et des actions qui tiendront compte des décisions qui seront prises suite à la commission parlementaire en cours. Cela **ne sert à rien** d'établir des objectifs précisément à un moment où le gouvernement prétend être en consultation ! Il s'agit d'une faiblesse fondamentale de tout effort visant à proposer un programme formel pluri-annuel de ce genre, et le présent exercice en est un exemple frappant, tel que signalé plus haut, non seulement pour le secteur de l'énergie, mais également pour les secteurs agricole et forestier.

L'objectif 2.3.2 parle de « minimiser l'usage des pesticides dans les corridors de transport d'énergie » ; l'objectif est trop imprécis et est insignifiant – une distraction - par rapport aux enjeux associés à la construction des centrales.

L'objectif 2.4 devrait être enlevé car il est redondant. On s'attend à ce qu'une entreprise d'état respecte les règlements.

AXE D'INTERVENTION : ACTIVITÉS FORESTIÈRES

La section traitant des activités forestières devrait être réécrite, et les recommandations du rapport de la Commission Coulombe, ou les orientations adoptées par le gouvernement si celui-ci décide de procéder autrement, devraient former le cœur des objectifs et des actions à entreprendre sous cette rubrique. Tout comme pour la section sur l'énergie, il faut au moins attendre la réponse du gouvernement à ces recommandations. Les décisions sur la façon d'y donner suite constitueront ou

fourniront le contexte pour les objectifs à inscrire, alors que la Stratégie et le Plan d'action 2004-2007 ont été rendus publics deux semaines avant le dépôt du rapport de la Commission. Leur façon de tenir compte de ces contraintes semble avoir été de viser des interventions secondaires.

AXE D'INTERVENTION : LES ACTIVITÉS AGRICOLES On ne retrouve rien sous cette rubrique concernant les activités d'élevage porcin et les nombreux problèmes de contamination qu'elles causent. Des objectifs traitant de ce problème et des mesures à prendre pour redresser la situation devraient être présentés. On ne traite pas non plus de la perte des milieux humides en territoire agricole et des actions qu'il faut entreprendre auprès des MRC pour les inciter à redresser la situation. Il y a déjà des orientations gouvernementales connues à ces sujets, et les auteurs des documents savaient qu'une décision sur la levée du moratoire sur la production porcine allait être prise trois semaines après la publication des documents.

AXE D'INTERVENTION : ACTIVITÉS TOURISTIQUES

Éléments 2.33 et 2.34 : des mesures autres que la sensibilisation devraient être mises de l'avant pour évaluer l'impact et mieux réglementer les activités liées à l'utilisation de la motoneige et à celle des quads. La production d'un guide d'entretien des sentiers de quads est-elle la seule réponse à la gestion des impacts de cette activité ? Il semble évident, devant les impacts connus et appréhendés de ce mode de récréation en milieu naturel, que le gouvernement, via son plan d'action, devrait avoir comme objectif un cadre réglementaire comme composante de base pour un plan d'action touchant ce même milieu et reconnaissant la présence de ces véhicules.

AXE D'INTERVENTION : ACTIVITÉS URBAINES ET VILLAGEOISES

Le traitement de la question des milieux humides (Élément 2.37) nous semble manquer de détermination et de vigueur. Il n'est pas fait mention de l'application des lois et règlements pour mieux encadrer le développement urbain, quand on sait que c'est une des lacunes majeures qui ont pour conséquence la perte continue de superficies de milieux humides.

Par ailleurs, on trouve étrange que l'on se fixe pour objectif « le nombre et la superficie des boisés d'intérêts supprimés à des fins d'urbanisation » (Élément 2.39) ou le « le nombre d'autorisations délivrées et la superficie d'empiétements dus à l'urbanisation des rives » quand, en fait, c'est une formulation contraire qu'on devrait utiliser.

AXE D'INTERVENTION : LES ACTIVITÉS DE TRANSPORT ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

On mentionne sous cette rubrique : l'effet néfaste du phénomène d'étalement urbain, qui accentue la conversion des terres agricoles et des habitats fauniques en milieu urbain et qui accroît les besoins en déplacement de la population; les pertes ou les fragmentations d'habitat associées à la mise en place des infrastructures; les polluants provenant des systèmes de transport, et les préoccupations du ministère des transports touchant cette activité. Mais les objectifs que se donne le Plan d'action se limitent à doter le ministère des Transports d'un système de gestion environnementale et d'appliquer une gestion écologique sur les emprises autoroutières. Rien pour encourager le transport en

commun, le transport ferroviaire, le transport maritime, rien pour réduire le taux d'accroissement des cylindrées du parc automobile et du recours au camionnage pour le transport des marchandises.

On constate ces lacunes même si dans son bilan le gouvernement souligne que l'augmentation escomptée des émissions de gaz à effet de serre au Québec, qui pourraient être de 11,1 millions de tonnes entre 1996 et 2011, est due en grande partie au secteur des transports, qui y contribuerait 5,3 millions de tonnes. Le Québec présentait en octobre 2000 son Plan d'action 2000-2002 sur les changements climatiques, et ne se souciait malheureusement que de l'efficacité énergétique du parc automobile gouvernemental; il allait aussi « essayer » de réduire l'étalement urbain, mais ses actions depuis lors démontrent qu'il vise tout le contraire. Il n'existe pas, par ailleurs, de bilan de ce Plan d'action.

L'élément 3.3.3 promeut la plantation d'essences forestières à croissance rapide dans les friches et sur les grand brûlés. Une approche écosystémique devrait encadrer cet objectif ou l'autre approche devrait être justifiée.

AXE D'INTERVENTION : JEUNES

Élément 4.6 : Des actions visant à développer les contacts des jeunes avec la nature, en plus de celles liées aux activités consommatrices (la pêche), devraient aussi être développées.

AXE D'INTERVENTION : LES ONG

En plus des projets soutenus, des mesures visant à assurer la permanence de l'existence des ONG devraient être développées.

AXE D'INTERVENTION : ACTIVITÉS FAUNIQUES

Un bilan sur l'état de la faune au Québec devrait être intégré au prochain rapport traitant de cette stratégie.

CONCLUSION

On réalise, après ce bref tour d'horizon, que plusieurs des grands problèmes qui confrontent le Québec moderne, et qui sont au cœur de la conservation de la biodiversité, sont presque totalement absents de la Stratégie et du Plan d'action. Pour une majorité des 230 actions énumérées dans le Plan, des objectifs secondaires prennent trop souvent la place de préoccupations d'un palier supérieur qu'on retrouve peu ou pas : les modes de transports à privilégier, l'aménagement urbain, les transports en commun *vs* la prolifération des véhicules automobiles, les mesures qui permettront de respecter le Protocole de Kyoto et ses objectifs, une agriculture et une gestion forestière durables, le bien-fondé du virage OGM, une gestion avant-gardiste du dossier énergétique. Dans la Stratégie elle-même, tout indique que la rédaction du document, en ayant recours à un comité interministériel, a pris beaucoup trop de temps et n'a pas permis d'inclure, ni dans les présentations ni dans l'identification des enjeux, les principales interventions qui occupent les éventuels lecteurs du document.

Nous avons indiqué que, pour l'UQCN, les documents n'ont tout simplement pas d'utilité pour les débats importants dans les secteurs de l'énergie, de la foresterie et de l'agriculture, puisque les documents ont été préparés sans en tenir compte. Nous avons également indiqué que l'éventuel bilan qui sera rédigé pour présenter les résultats de l'exercice, dépendant d'indicateurs dont seulement le tiers environ semble utile et approprié, ne pourra que désappointer (et cela dans quatre ou cinq ans).

Recommandation : L'UQCN recommande de procéder au retrait de la Stratégie (et possiblement à sa ré-édition) et à une refonte du Plan d'action pour que les faiblesses soulignées y soient intégrées.

Sinon, nous ne voyons pas comment cette Stratégie et ce Plan d'action pourront s'acquitter du rôle central qu'ils devraient jouer en vue d'une meilleure conservation de la biodiversité au Québec.