



RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE
VILLES ET VILLAGES
EN SANTÉ

UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE POUR LE QUÉBEC

**Une ambition légitime, dont il faut se donner
et s'appropriier les moyens**

Mémoire
présenté au ministre de l'Environnement, M. Thomas J. Mulcair,
dans le cadre de la consultation publique sur le
Plan de développement durable du Québec.

11 février 2005

En proposant une vision globale du développement durable, le gouvernement du Québec assume le leadership qui lui revient. Cette vision est ambitieuse, mais tout à fait réalisable pourvu qu'on laisse les individus, les collectivités et les gouvernements locaux se l'approprier et, en appuyant les initiatives qu'ils prendront dans leurs milieux de vie, en faire la trame du développement économique et social du Québec.

Une vision à propos et audacieuse

Depuis bientôt 15 ans, le *Réseau québécois de Villes et Villages en santé* regroupe des municipalités dont les autorités et les citoyens ont décidé de travailler coude à coude à la réalisation de projets collectifs qui contribuent à améliorer la santé, le bien-être et la qualité de vie de leur population.

On comprendra donc que nous accueillons avec enthousiasme le *Plan de développement durable du Québec* et l'*Avant-projet de Loi sur le développement durable* que le gouvernement québécois soumet maintenant à la discussion publique. Le premier ministre a raison d'affirmer qu'on « *inaugure ainsi une nouvelle ère* ». Il s'agit en effet d'une initiative importante, par laquelle le gouvernement du Québec se met en phase avec les États les plus avancés de la planète, qui ont décidé de miser sur le développement durable comme le moyen le plus sûr et le plus efficace, à terme, d'assurer une vie de qualité à leurs citoyens.

D'emblée, on doit noter un ensemble d'éléments qui non seulement ouvrent des perspectives d'action intéressantes, mais dont la présence même témoigne d'une compréhension du développement durable qui nous apparaît tout à fait fondée et génératrice de solutions véritables.

•••
**Une vision du
développement durable
qui rend possible des
changements véritables.**

•••

Il y a d'abord cette vision large du développement, une vision « périphérique » qui n'est pas rivée à la seule croissance économique, mais qui englobe toutes les dimensions essentielles de ce que doit être un développement humain digne de ce nom. En choisissant de mettre en exergue l'énoncé suivant : « *L'environnement est la condition d'un développement durable, la société est la finalité pour laquelle se fait le développement, et l'économie est le moyen pour y parvenir* », le gouvernement expose une hiérarchie des valeurs qui nous semble la seule possible dans une société qui vise le développement durable.

Dans le même sens, nous ne pouvons qu'endosser la définition du développement durable proposé par l'Avant-projet de loi comme « *processus continu d'amélioration des conditions d'existence des populations actuelles qui ne compromet pas la capacité des générations futures de faire de même et qui intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement.* » (art. 1).

Enfin, le fait que les deux premiers principes énoncés soient ceux de la *santé, de la qualité de vie* et de l'*équité sociale* témoigne de ce qui nous apparaît une juste compréhension de la notion de développement durable comme « *réconciliation du niveau de vie, du mode de vie et du milieu de vie* ».

L'adoption même d'une loi sur le développement durable, l'insertion d'un nouveau droit dans la Charte des droits et libertés de la personne (art. 18), l'élargissement des responsabilités du ministre de l'Environnement (art. 20), la création d'un Fonds vert (art. 22), la nomination d'un vérificateur général adjoint au développement durable (art. 23), l'adoption d'une stratégie (art. 6) et d'un mécanisme de reddition de compte nous semblent toutes des initiatives intéressantes, souvent hardies. Certaines d'entre elles, pour donner leur plein effet, exigeront sans doute quelques ajustements, mais chacune a au moins le mérite de planter des balises essentielles, sur lesquelles l'État et la société québécoise pourront guider leurs actions au cours des prochaines années et sans lesquelles le discours sur le développement durable ne resterait que cela : un discours.

Avec ce Plan et cet Avant-projet de loi, le gouvernement du Québec affirme, à son plus haut niveau, une volonté claire de s'engager sérieusement dans la voie du développement durable. Il fournit la vision, les orientations et les outils nécessaires pour entreprendre cette démarche avec rigueur. Le *Réseau québécois de Villes et Villages en santé* entend bien contribuer à concrétiser cette volonté gouvernementale, de manière à ce qu'elle puisse prendre racine dans nos pratiques quotidiennes et devenir le cadre de notre développement collectif. Il entend également, comme nous allons maintenant le voir, proposer des idées pour l'étayer, en intensifier les effets et en renforcer les chances de succès.

Mais pourquoi s'arrêter en si bon chemin?

Le point fort du Plan de développement durable proposé par le gouvernement québécois, c'est l'approche globale qui le sous-tend et sa visée ambitieuse, telles qu'elles sont exprimées dans la définition retenue, les principes avancés, les messages du premier ministre et du ministre de l'Environnement qui ouvrent le document. Des affirmations comme « *la qualité de vie, objectif ultime du développement durable* » (p. 10), « *Choisir une démarche de développement durable implique donc une manière différente de penser et d'agir* » (p. 12) ou encore « *Toute la société est ainsi interpellée* » (p. 12) expriment chacune à sa façon la nécessaire envergure que doit posséder une stratégie de développement durable qui ne se restreint pas à l'économie ou même à l'environnement.

Dans la section intitulée Enjeu du développement durable, le gouvernement affirme :

«L'enjeu du développement durable, c'est la capacité des partenaires intéressés à agir de manière concertée et harmonieuse afin de créer et de maintenir un équilibre entre les bienfaits d'une action et ses conséquences, que ce soit sur le milieu, le mode ou le niveau de vie. [...]

Toute la société est ainsi interpellée. La quête du développement durable s'applique aussi bien à l'échelle locale que nationale. Le développement durable concerne les gouvernements, les collectivités régionales et locales, les acteurs économiques et les citoyens.» (p. 12)

Cet énoncé, qui affirme la nécessaire globalité d'une approche de développement durable, laisse présager, en toute logique, la mise en place de moyens dont le rayon d'action serait tout aussi étendu et global. Pourtant, certains éléments clés du Plan de développement durable et de l'Avant-projet de loi ne nous semblent pas répondre à ce critère.

•••
**Une approche qui ne va pas
au bout de sa logique et qui
limite inutilement son
potentiel de mobilisation et de
changement.**
•••

- La stratégie de développement durable est présentée comme « l'épine dorsale » du Plan de développement durable du Québec. Dans les faits, cependant, sa portée est relativement restreinte puisqu'elle se limite « à établir la priorité des axes d'intervention et des objectifs et, ainsi, à guider les actions des ministères et organismes en matière de développement durable ».
- L'Avant-projet de loi annonce une Loi sur le développement durable, mais, beaucoup plus modestement, son objet est en réalité « d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. » (art.1)
- La vision globale du développement durable, dont l'énoncé prenait soin d'intégrer les dimensions économique et sociale, en vient à se focaliser sur l'environnement, seule dimension pour laquelle l'Avant-projet de loi prévoit des mesures concrètes.
- À la longue liste des principes qui doivent guider l'action gouvernementale en matière de développement durable, il en manque un, essentiel : celui de la subsidiarité. Celle-ci constitue pourtant un élément clé d'une stratégie réaliste de développement durable. Elle pourrait même en fait, représenter l'élément clé qui permettrait au gouvernement de ne pas avoir à renoncer à ses ambitions.

On peut comprendre que le gouvernement choisisse d'abord de mettre de l'ordre dans sa propre maison avant de prétendre régenter les comportements de ses grands partenaires économiques et sociaux ou ceux des collectivités régionales et locales. Jusqu'à un certain point, on doit même s'en féliciter, en reconnaissant qu'amener l'administration publique à prendre le virage du développement durable, c'est déjà tout un chantier... On peut aussi arguer que le développement durable d'une société, de toutes façons, ne pourra jamais être imposé d'en haut et encore moins par décret gouvernemental.

En ce sens, on peut donc accepter que la loi projetée ne soit pas véritablement une Loi sur le développement durable, mais plutôt une Loi sur l'orientation et la coordination des responsabilités de l'Administration en matière de développement durable, ce qui est déjà remarquable et, comme première étape, mérite d'être endossée.

En revanche, nous ne croyons pas que le gouvernement devrait limiter la stratégie de développement durable à la seule action de l'Administration et en faire un simple plan d'application de la loi. La stratégie doit être l'élément principal et structurant du Plan de développement durable du Québec et, à ce titre, englober la loi. C'est la loi qui doit s'inscrire comme un élément de la stratégie et devenir un levier de sa mise en œuvre, non l'inverse.

Une stratégie globale, promue et soutenue par l'État...

Le Réseau québécois de Villes et Villages en santé appuie sans réserve la volonté du gouvernement du Québec de s'engager sur la voie d'un développement durable conçu comme une « réconciliation du niveau de vie, du mode de vie et du milieu de vie ».

● Nous demandons donc au premier ministre et au ministre de l'Environnement de continuer d'exercer le leadership qu'ils ont manifesté en présentant ce Plan de développement durable et de proposer aux grands partenaires sociaux et économiques du gouvernement ainsi qu'à l'ensemble des collectivités et de la population une stratégie globale de développement durable du Québec.

● ● ●
**Ce sont les citoyens et les
collectivités qui feront le
développement durable, mais c'est
l'État qui doit orchestrer
la stratégie d'ensemble
et donner le ton au changement.**

● ● ●

- Cette stratégie doit exposer la vision du développement durable dont l'État québécois se fera le promoteur auprès des acteurs engagés dans les secteurs sociaux, économiques et environnementaux ainsi que de la population du Québec.
- Elle doit cerner les principaux enjeux du développement durable et proposer des orientations et des objectifs non seulement à l'Administration, mais à l'ensemble de la société québécoise.
- Elle doit préciser les axes d'intervention que l'État soutiendra en priorité et le type d'incitation et d'appui qu'il fournira à ses partenaires qui veulent s'y engager, à commencer par les citoyens et les citoyennes, les organismes issus des communautés, les instances régionales et les gouvernements locaux.
- Elle doit se traduire dans des plans d'action régionaux ou locaux, conçus et mis en œuvre par les instances et les populations concernées, et appuyés par le gouvernement et son administration.
- Elle doit, dès le départ, définir des indicateurs et des mécanismes de reddition de compte qui permettront de mesurer la performance de l'Administration et de l'ensemble de la collectivité québécoise en matière de développement durable.

● En ce qui a trait au volet de cette stratégie qui concernerait particulièrement l'action de l'Administration, nous demandons au gouvernement de prendre en considération les éléments de réflexion suivants :

- Le Plan de développement durable du Québec et la stratégie qui lui permettra de se concrétiser sont appelés à devenir l'un des axes principaux de l'action gouvernementale au cours des prochaines années. Le gouvernement favoriserait certainement la réussite de ces initiatives en se dotant de mécanismes qui indiqueront clairement l'importance politique de cette priorité et garantiront ses suites. On pourrait ainsi, après analyse des expériences étrangères dans le domaine, examiner la pertinence de mettre en place un ministère qui aurait nommément pour mission principale le développement durable, affirmant de ce fait, aux yeux de la population et à ceux de l'Administration, la conception globale et multidimensionnelle du développement durable qui sera dorénavant celle de l'État québécois. On pourrait également s'assurer que le titulaire de ce ministère soit en mesure de coordonner efficacement l'action gouvernementale en matière de développement durable et de jouer un rôle déterminant dans l'établissement des priorités et dans le processus décisionnel du gouvernement.
- On pourrait examiner la pertinence d'élargir le mandat du Fonds vert prévu à l'article 22 de l'Avant-projet de loi en ne limitant pas son soutien au volet environnemental mais, au contraire, en précisant que ce soutien doit tenir compte des dimensions économique et sociale du développement durable. On songe, par exemple, à un Fonds qui appuierait les processus de mobilisation de type Agenda 21 local.
- Il est important de mesurer les effets de la stratégie et des plans d'action qu'elle générera au sein des collectivités régionales et locales. On devrait donc établir un ensemble cohérent d'indicateurs qui permettront de mesurer l'atteinte des objectifs de la stratégie au sein de l'Administration comme dans l'ensemble de la société québécoise. Ces indicateurs devront témoigner des progrès accomplis sur tous les plans du développement durable. Voici, à titre préliminaire, quelques exemples du type d'indicateurs qui pourraient nous aider à mesurer nos progrès sur la voie du développement durable :

D'ici 10 ans :

- ♦ Le nombre d'usagers des transports en commun se sera accru de XX %.
- ♦ XX % des sites contaminés auront été nettoyés.
- ♦ Les sources d'énergie solaire et éolienne représenteront XX % de la production énergétique du Québec.
- ♦ XX % des déchets domestiques feront l'objet d'un recyclage.

- ♦ La superficie d'espaces verts et de lieux protégés, accessibles à la population, aura augmenté de XX %.
- ♦ Aucune région du Québec n'aura un taux de chômage supérieur à X %.
- ♦ XX % des ressources extraites des régions ressources du Québec feront l'objet d'une deuxième transformation dans la région même qui les produit.
- ♦ XX % des enfants de moins de 6 ans auront accès à des services éducatifs et de stimulation au développement.
- ♦ XX % de la formation collégiale et XX % des activités de recherche prendront place dans les régions ressources.
- ♦ Le taux d'activité physique de la population aura augmenté de XX %.
- ♦ Dans chaque région du Québec, XX % des citoyens auront accès aux services d'un médecin de famille à proximité de leur milieu de vie.
- ♦ Etc.

...mais mise en œuvre par des citoyens et des collectivités qui se l'approprient

Nous croyons donc que le gouvernement doit maintenir l'approche globale et ambitieuse qui sous-tend son Plan de développement durable et lui donne toute sa force mobilisatrice. Et nous sommes convaincus qu'il peut entretenir cette ambition s'il consent à faire porter sa vision au-delà de l'appareil gouvernemental pour associer l'ensemble de la société à la mise en œuvre de la stratégie qui en sera issue.

En matière de développement durable comme en beaucoup d'autres domaines, l'État ne peut pas tout faire, n'a pas besoin de tout faire et ne doit pas tout faire, parce que d'autres, plus près du terrain, sont souvent mieux placés que lui pour le faire.

Ce que l'État doit faire, c'est affirmer, au plus haut niveau politique, la priorité qu'il accorde au développement durable, énoncer des principes et des orientations claires, s'assurer que l'administration travaille dans le même sens et à l'unisson, se faire le promoteur inlassable du développement durable au sein de la société québécoise et soutenir par tous les moyens à sa disposition les initiatives qui germeront sur le terrain. Pour le reste, pour la réalisation de son plan, pour la mise en œuvre de la stratégie qu'il proposera, il doit passer le témoin à ceux qui sont les mieux placés pour agir : les citoyens et les citoyennes qui vivent et produisent dans les milieux mêmes dont on veut assurer le développement durable et la qualité de vie.

On nous permettra donc d'insister. Une véritable stratégie de développement durable ne peut se limiter à une seule stratégie de coordination de l'action gouvernementale, elle doit

engager l'ensemble des acteurs de la société. Et si cette stratégie globale doit pouvoir compter sur la cohérence de l'action gouvernementale, elle ne pourra réussir pleinement que si les individus, les collectivités et les gouvernements locaux, dans toutes les régions du Québec, y adhèrent, adaptent ses priorités à leur réalité et à leurs besoins, passent à l'action en lançant des initiatives de leur cru.

Profiter de la conjoncture et sauter sur l'occasion

Les municipalités qui forment le *Réseau québécois de Villes et Villages en santé* sont bien placées pour savoir à quel point une telle stratégie globale de développement tomberait pile dans la conjoncture que connaît actuellement le Québec. Plusieurs éléments semblent en effet concorder pour susciter une adhésion large de la population à une proposition gouvernementale qui ne craindrait pas de faire appel à sa mobilisation dans un projet social d'envergure.

- Jamais nos populations ne nous ont exprimé avec autant de vigueur leur souci de maintenir un environnement sain et d'assurer la pérennité des ressources. Jamais elles n'ont été aussi exigeantes sur la qualité de l'air et de l'eau, la protection des espaces forestiers et aquatiques, la gestion rationnelle des déchets, l'impératif de concilier la croissance économique et l'emploi avec des milieux de vie de qualité.
- Ce souci pour l'environnement trouve un écho tout aussi fort dans la préoccupation de maintenir, à l'échelle du Québec, des pôles urbains et des collectivités rurales dynamiques. Les villages ne veulent pas « fermer », les personnes âgées, malades ou vulnérables, veulent rester dans leur milieu de vie, les populations des régions ressources veulent non seulement continuer d'y vivre, mais d'en vivre. Et elles savent qu'elles ne peuvent pas compter sur le seul gouvernement central pour y arriver, mais d'abord et avant tout sur leurs propres initiatives : économiques, sociales, culturelles.
- Par ailleurs, le paysage politique est en pleine transformation. De nouvelles relations sont en train de s'établir entre le gouvernement central, les instances régionales et les gouvernements locaux. Un ensemble de politiques ou de stratégies récentes — sur la ruralité, le développement local, le renouveau urbain, la prévention de la criminalité, la lutte à la pauvreté — misent déjà fortement sur une dynamique intersectorielle et sur le leadership du gouvernement local.

• • •
**De toute évidence,
la population attend
un projet de
développement et
elle est prête à s'y
engager si on lui en
laisse l'initiative.**
• • •

Tous ces facteurs militent selon nous à faire d'une stratégie globale de développement durable le projet de société mobilisateur et rassembleur que plusieurs attendent. Une telle

stratégie fournirait un cadre général qui assurerait la cohérence de tous les outils de développement mis en place par le gouvernement et donnerait une direction claire aux partenariats qu'il doit établir avec les régions et les gouvernements locaux pour assurer le développement du Québec.

Un partenaire sur qui le gouvernement pourra compter

C'est fort de ces convictions, issues de 15 ans de mobilisation et de soutien aux initiatives des municipalités et des citoyens, que le *Réseau québécois de Villes et Villages en santé* a présenté les propositions et les réflexions qui précèdent. Est-il nécessaire de le préciser, notre réseau sera volontiers partie prenante d'une stratégie qui pourra influencer sur le cœur même de sa mission : favoriser la concertation des citoyens et des citoyennes, des organismes du milieu actifs dans les différents secteurs d'activités et des gouvernements locaux au sein d'initiatives concrètes qui contribuent à améliorer la santé, le bien-être et à la qualité de vie de la population.

Ainsi, le Réseau offre de partager avec le gouvernement et ses autres partenaires l'expertise qu'il a développée dans la mise en place de processus participatifs visant à développer la santé, la qualité de vie, et plus récemment, les initiatives de développement durable dans les municipalités québécoises. Cette expertise se décline à travers divers types d'interventions :

- la formation aux élus et aux fonctionnaires municipaux (par exemple, sur la planification stratégique, la mobilisation des citoyens, l'établissement de partenariats multisectoriels, etc.);
- l'accompagnement des municipalités dans la préparation et la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable;
- la mise à la disposition des municipalités d'outils, comme une grille d'analyse de projets en fonction du développement durable;
- la diffusion d'information sur le développement durable auprès des 137 municipalités, arrondissements et MRC membres;
- la promotion du développement durable et le réseautage des personnes intéressées, notamment lors de la tenue de colloques, dont deux, récemment, ont rassemblé plus de 400 personnes autour de la question spécifique du développement durable.

Dans son effort pour assurer le développement durable du Québec, le gouvernement central a besoin des régions et des collectivités locales. Dans leur effort pour assurer la prospérité et la qualité de vie de leur population, les instances régionales et les gouvernements locaux ont besoin du leadership et de l'appui du gouvernement central.

Nous croyons fermement qu'une stratégie globale et inclusive de développement durable fournirait précisément la vision commune et le cadre d'action où le leadership politique, les leviers de l'Administration et l'engagement des citoyens et des citoyennes pourraient assurer leur jonction, se renforcer l'une l'autre et multiplier les bénéfices de leurs actions.

Si le gouvernement désire s'engager dans cette voie et se faire le promoteur d'une stratégie de développement durable globale et inclusive, il peut compter sur le *Réseau québécois de Villes et Villages en santé* pour l'appuyer et se faire le relais de son ambition auprès de leur population.



RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE
VILLES ET VILLAGES
EN SANTÉ

945, avenue Wolfe, 5^e étage
Sainte-Foy (Québec) G1V 5B3
Téléphone : (418) 650-5115, poste 5504
Télécopieur : (418) 654-3210
Courriel : info@rqvvs.qc.ca
Site Internet : www.rqvvs.qc.ca