

Commentaires
sur le projet de
Stratégie gouvernementale de développement durable

Document déposé à
la Commission des transports et de l'environnement
Assemblée nationale du Québec

12 novembre 2007

Centre d'études
sur les responsabilités sociales,
le développement durable et l'éthique

UQÀM Chaire en relations publiques
Université du Québec à Montréal

Auteur :

Solange Tremblay
Directrice, Centre d'études sur les responsabilités sociales, le développement durable et l'éthique
Chaire en relations publiques;
Professeure associée, Département de communication sociale et publique
UQÀM

Avant- propos

À l'invitation de la Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, madame Line Beauchamp, le Centre d'études sur les responsabilités sociales, le développement durable et l'éthique de la Chaire en relations publiques, est heureux de faire part de ses réflexions sur le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable, dans le cadre de la consultation publique, organisée en réponse à la Loi sur le développement durable.

Le centre d'études — *En bref*

Le Centre d'études s'intéresse aux préoccupations de communication entourant les questions de responsabilités sociales, de développement durable et d'éthique dans les organisations. Il participe à différentes études permettant d'identifier le rôle des professionnels de la communication face aux enjeux communicationnels du développement durable et des responsabilités sociales des organisations. Il contribue à la réflexion sur l'ampleur et la complexification du rôle des communicateurs, des professionnels des relations publiques et des affaires publiques face à ces questions alors qu'ils doivent intensifier leur rôle de conscience sociale des organisations et de protection des valeurs démocratiques universelles.

À l'automne 2006, il organisait avec la Chaire en relations publiques, le Colloque *Développement durable et communications – Vers un nouvel engagement des communicateurs*. Première contribution du secteur des communications à la mise en œuvre du plan de développement durable du Québec, cette rencontre s'est clôturée par un engagement des professionnels en communication à prôner et à défendre les valeurs de développement durable au Québec. La *Déclaration* a été signée le 4 octobre 2006 par l'Alliance des cabinets de relations publiques du Québec, la Société québécoise des professionnels en relations publiques, l'Association des communicateurs municipaux du Québec ainsi que l'Association internationale des professionnels en communication - Montréal.

1. Vers une stratégie de développement durable

Nous remercions la Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, madame Line Beauchamp, ainsi que la Commission des transports et de l'environnement de nous donner cette opportunité de présenter nos commentaires sur le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable.

Nous saluons d'emblée l'importance de la démarche et la complexité de la tâche, dans un contexte de court délai par ailleurs, entre le moment du dépôt de ce projet et la consultation des groupes intéressés. Dans cette perspective, nous reconnaissons l'étendue du travail qui suivra cette consultation en vue d'assurer l'adoption d'une stratégie qui reflétera les préoccupations de la population et permettra ainsi de mobiliser et de rassembler le plus grand nombre autour d'objectifs communs.

Considérations générales

Nous aimerions tout d'abord souligner la qualité générale du projet de stratégie de même que la structure mise de l'avant pour en permettre l'actualisation. Considérant l'objet propre du document et les nombreux publics qui sont visés pour sa mise en œuvre, nos commentaires se situeront plus particulièrement sur les aspects suivants :

- l'architecture du projet
- son mode de sa mise en œuvre.

2. Architecture du projet

Nous aimerions nous attarder au schéma proposé en page 10 du document : un schéma en boucle très intéressant qui permet de comprendre la logique de la stratégie.

Un cadre de référence de mise en oeuvre

Stratégie gouvernementale de développement durable

Vision

Une société où la qualité de vie du citoyen est et demeurera une réalité. Une société responsable, innovatrice et capable d'excellence dans toutes ses réalisations. Une société misant sur l'harmonie entre le dynamisme économique, la qualité de l'environnement et l'équité sociale.

Enjeux

- Développer la connaissance
- Promouvoir l'action responsable
- Favoriser l'engagement

9 orientations stratégiques et 19 axes d'intervention

29 objectifs

Un mécanisme de mise en oeuvre

Plans d'action des ministères et organismes de l'administration publique

Des mesures de suivi

- Indicateurs de développement durable
- Rapports annuels
- Commissaire au développement durable

Tels que présentés toutefois, certains éléments qui constituent l'ossature du projet de stratégie soulèvent quelques interrogations.

Vision

Nous aimerions tout d'abord signaler un glissement de sens entre la formulation de la vision telle que proposée dans le projet et l'esprit de la Loi. L'énoncé soumis met de l'avant « une société misant sur l'harmonie entre le dynamisme économique, la qualité de l'environnement et l'équité sociale » alors que la Loi insiste plutôt sur « le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement ». Le caractère harmonieux proposé dans le projet de stratégie diffère et s'éloigne en fait de la perspective apparaissant dans un document antérieur alors que chaque dimension y est épelée selon un ordre particulier :

« 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. (...) Penser et résoudre un problème en fonction des objectifs de développement durable exige toujours une réflexion à trois dimensions : environnementale, sociale et économique; milieu, mode et niveau de vie ».

Gouvernement du Québec, Plan de développement durable du Québec, Document de consultation, novembre 2004, p. 10

Pour bien intégrer son sens premier, nous croyons donc que cette formulation doit être revue.

De même, il nous semble plus juste d'indiquer : Une société *qui place l'être humain au cœur du développement* et où la qualité de vie du citoyen est et demeurera une *priorité* (et non une réalité qui n'est pas atteinte).

Une problématique centrale

Par ailleurs, une confusion demeure à notre avis, entre la vision proposée et l'intention de la Loi qui s'adresse au préalable à l'Administration publique. Il s'agit là d'un aspect central de la Loi qui n'est pas exposé dans l'architecture actuelle du projet. En fait, ni la vision ni les enjeux ne permettent d'identifier dans le schéma proposé, les acteurs de l'actualisation de la stratégie prévue par la Loi. Plus de 150 ministères, organismes gouvernementaux et entreprises de l'Administration publique doivent en effet participer activement à la mise en œuvre de cette stratégie et assurer la mobilisation la plus large possible autour de la vision gouvernementale. De réalités multiples, les organismes, ministères et entreprises de l'Administration sont des entités dont les missions, la taille, les cultures et les modes de gestion diffèrent considérablement les unes des autres. Cet état de situation souligne la nécessité de la concertation, de la coordination et de la cohérence des interventions de l'ensemble des entités de l'appareil gouvernemental pour assurer l'adéquation avec la vision globale. Elle illustre le niveau de complexité du virage qui s'amorce et le contexte particulier de sa réalisation (Illustration, p. 10-11). D'entrée de jeu, les premières phrase de la Loi stipulent à ce propos :

« La présente loi a pour objet 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.

Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d’un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères de l’Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu’à favoriser l’imputabilité de l’Administration en la matière, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable en vertu de la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01). »

Loi sur le développement durable, chapitre I, art. 1)

Dans une perspective d’actualisation d’une stratégie de cette envergure et dans un souci de clarté, il nous apparaît essentiel d’introduire cet élément central qui est au cœur de l’obligation de résultats qui en découle. Bien que cette question apparaisse plus loin dans le document, nous croyons fondamental de lui donner toute la place qui lui revient dans le schéma même de la stratégie proposée. Voici l’agencement que nous suggérons :

Vision

Cohérence et imputabilité dans toute l’Administration publique

Enjeux

Une mise en contexte pourrait accompagner ce nouvel élément (en voici un exemple) :

Cohérence et imputabilité dans toute l’Administration publique

Plus de 150 ministères, organismes gouvernementaux et entreprises de l’Administration publique participeront activement à la mise en œuvre de la stratégie et veilleront à assurer la mobilisation la plus large possible autour de la vision gouvernementale. Par leur mission, leur taille, leur mode de gestion et leur culture propre, ces entités diffèrent considérablement les unes des autres. Pour assurer la cohérence de l’ensemble des plans d’action et des interventions qu’elles mettront de l’avant, des mécanismes de concertation et de coordination intersectoriels devront être orchestrées, à l’intérieur de ce cadre de référence.

Enjeux

Dans cette perspective, nous estimons que les enjeux qui suivent dans le schéma proposé correspondent plus, à notre avis, à des moyens qui permettront aux différentes composantes de l’Administration de rencontrer leurs responsabilités face à la démarche gouvernementale. Très importants, ils sont en effet énoncés à la manière d’objectifs, de façon graduée : connaissance, action responsable et engagement.

Ce cadre semble formulé de façon à permettre à l’Administration publique de bien comprendre ses nouveaux rôles, dans un premier temps; puis de pouvoir amorcer le virage majeur qu’impose

la mise en œuvre de la Loi sur le développement durable dans toutes les institutions publiques québécoises. Nous analysons le contenu proposé comme la prémisse qui permettra aux différentes instances de rencontrer les véritables enjeux de la démarche de développement durable. À notre avis, selon la définition usuelle associée au terme, ces enjeux sont plutôt ceux du développement durable : ils ont trait à la préservation de l'environnement, au progrès social ainsi qu'à une économie responsable et durable.

Objectifs

Par ailleurs, le cadre général de la stratégie nous apparaît également trop dense présentement et ne permet pas d'indiquer la direction et les priorités sur lesquelles le gouvernement souhaite se pencher. Nous comprenons que l'ensemble du projet actuel a été élaboré dans un souci inclusif dans la perspective de ne rien négliger : nous reconnaissons là un travail magistral. Toutefois, comme outil d'encadrement des interventions et des plans d'actions que les organismes publics devront élaborer pour se conformer à la Loi, le projet de stratégie gagnerait certainement à être précisé.

Nous nous inquiétons ainsi du nombre important d'objectifs identifiés. Une grande diversité d'objectifs obscurcit la compréhension des buts à atteindre et introduit un risque de dispersion. Une démarche de priorisation des objectifs gouvernementaux serait ici souhaitable et permettrait de mieux guider l'ensemble des entités visées et de favoriser une meilleure efficacité d'ensemble.

À ce propos également, nous constatons que les objectifs tels que libellés restent vagues et ne correspondent pas à la définition qui leur est normalement attribuée dans le cadre d'une stratégie organisationnelle. Nous sommes d'avis que le gouvernement a tout avantage à tracer la direction qu'il souhaite donner à son projet. Centrale, l'identification de ses objectifs généraux et de ses axes principaux permettrait de guider l'ensemble de ses composantes. En effet, la gestion par objectifs, telle que développée par Peter Drucker (MBO – Management by Objectives), permet d'arrimer les objectifs des différents groupes concernés sur ceux visés par l'organisation. Clair et simplement formulé, un objectif doit être spécifique, mesurable, réaliste, réalisable et inscrit dans le temps.

Nous croyons ainsi que la section orientations-objectifs de la stratégie gouvernementale pourrait gagner en clarté et faciliter l'actualisation de la vision gouvernementale dans l'ensemble de l'Administration publique. Un mode de gestion par objectifs devient ainsi un outil de mesure de la performance tout en évitant le risque, important, de l'éparpillement autour des nombreuses activités courantes de ses différents groupes. Sans guides clairs, les différentes entités pourraient en effet s'en tenir à leurs activités régulières, en confondant activités et objectifs, sans véritable changement de cap.

De nombreux exemples peuvent témoigner de l'impact positif de cette approche. Près de nous, celui de la Ville de Montréal est éloquent à cet égard. Le Premier plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise comprend dix orientations dont quatre ont été ciblées comme prioritaires pour la phase de démarrage. De même, la Ville de Montréal et ses partenaires se sont entendus sur un nombre limité d'actions et des cibles précises à atteindre

dans un temps donné. Un suivi rigoureux à l'aide d'indicateurs a permis d'évaluer l'avancement des différentes actions au cours de cette première phase.

3. Mode de mise en œuvre

La Loi sur le développement durable est basée sur une double perspective d'engagement au plus haut niveau de l'État et de participation la plus large possible de la population.

Mais le développement durable est un concept encore très flou. Des études québécoises et canadiennes récentes à ce sujet démontrent que tant les organisations que les responsables des communications sont toujours confrontés à une compréhension mitigée de ces nouvelles valeurs sociales et de leur impact sur la mission et la croissance de leur organisation.

Nous savons la tâche importante, majeure. À cet égard, nous appuyons entièrement la perspective qui situe la nécessité d'informer, sensibiliser, éduquer et innover, au premier rang des orientations stratégiques pour un développement durable.

Nous estimons au surplus que des communications soutenues seront l'un des défis centraux de la mise en œuvre du plan de développement durable. Il nous apparaît à ce chapitre que tout processus de communication dans le cadre d'une démarche de développement durable doit s'inscrire dans la perspective même du développement durable : une communication qui place les différentes communautés, la population, les citoyens au cœur même du développement. On ne peut construire leur vérité.

L'exercice continu de la démocratie

En fait, l'adoption d'une stratégie nationale de développement durable et sa mise en œuvre est sans nul doute l'un des exercices les plus concrets de démocratie à l'échelle d'une société. En effet, l'esprit qui prévaut à la mise en œuvre d'un plan de développement durable s'appuie d'abord et avant tout sur la reconnaissance que l'être humain est au cœur du développement. Considérant l'Homme dans l'ensemble de ses dimensions, un plan de mise en œuvre de développement durable se décline autour des trois aspects de l'activité humaine (environnemental, économique et social), dans une perspective d'amélioration de la qualité de vie de la population alors que le bien-être individuel et social est la finalité à laquelle tend le développement durable.

La Loi a également prévu un nouveau cadre de gestion au sein de l'ensemble de l'Administration publique. Et cette orientation ne peut se réaliser sans changements majeurs dans la culture organisationnelle.

À ce chapitre, nous estimons que la mise en place de communications fondées sur la compréhension mutuelle et qui favorisent l'échange, le dialogue et l'exercice de la liberté des différentes groupes sociaux et parties prenantes concernées par le processus sera garante de la qualité du processus. Une coordination continue et la plus grande cohérence dans l'élaboration

des politiques et des objectifs du développement durable sont également nécessaires. C'est dans cet esprit que toute démarche de développement durable constitue un virage majeur dans les modes de gestion des organisations : elles doivent être ouvertes à la mise en place de nouveaux modes de gestion et de communication qui permettront de promouvoir une vision du changement selon une perspective d'écoute des besoins et des préoccupations, ainsi que du respect des idées de l'ensemble des parties prenantes et des groupes sociaux.

Un soutien approprié

Nous croyons finalement que la stratégie gouvernementale devra s'accompagner d'un financement adéquat.

De plus, pour encourager et appuyer le développement et la diffusion nécessaires des connaissances, il nous apparaît important qu'un soutien tangible de l'effort de recherche sur le développement durable, centré sur des projets issus des besoins de la société, de même que dans une perspective d'ouverture à des approches interdisciplinaires, soit prévu dans le cadre de la stratégie gouvernementale de développement durable.

Illustration
Un réseau multiple et très vaste

La communication : au cœur de la démarche

La figure qui suit illustre l'importance de communications articulées à toutes les étapes du processus de mise en œuvre de la stratégie de développement durable.

Une vision unique doit présider l'ensemble de la démarche et converger vers une stratégie unique.

Un nombre important d'acteurs sont identifiés dans la première phase de la mise en œuvre : plus de 150 ministères, organismes gouvernementaux et entreprises de l'Administration publique.

Une seconde vague concernera plus directement les organismes municipaux, le réseau sociosanitaire puis le milieu de l'éducation. De même, les entreprises privées seront encouragées à adopter des pratiques responsables et à inscrire leurs activités dans une perspective de développement durable.

Puis l'ensemble de la société et de la population sera invité à prendre part à cette démarche et à adopter des comportements responsables.

La concertation des actions, la coordination des interventions seront nécessaires pour assurer la cohérence de l'action et de l'engagement gouvernemental : des communications continues avec l'ensemble des groupes concernés sont au cœur de tout processus de développement durable.

Un réseau multiple et très vaste

