

2014

*Actes du colloque*

QUELLES  
RECHERCHES POUR QUELLE  
ACTION PUBLIQUE?  
LES DÉFIS D'UNE PRISE DE  
DÉCISION MIEUX INFORMÉE

**« L'administration publique : œillères cognitives et risques d'illusion dans la pratique, dans la recherche et dans la vérification »**

Par *Harvey L. Mead*

**Pour citer cet article :** Mead, H. L. (2014).

« L'administration publique : œillères cognitives et risques d'illusion dans la pratique, dans la recherche et dans la vérification », *Télescope, Actes du colloque - Quelles recherches pour quelle action publique? Les défis d'une prise de décision mieux informée*, Québec, 27 septembre 2013, p. 53-74,

[www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel\\_hs\\_2014\\_Mead.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel_hs_2014_Mead.pdf)

DÉPÔT LÉGAL

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2014

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2014

ISSN 1929-3348 (en ligne)

Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* fait l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

Les numéros réguliers de la revue *Télescope* sont indexés dans EBSCO, Repère et Érudit ([www.erudit.org/revue/telescope](http://www.erudit.org/revue/telescope))

*Télescope* bénéficie du soutien financier de l'ENAP et du gouvernement du Québec.

INFORMATION ET ABONNEMENTS

[eve.cloutier@enap.ca](mailto:eve.cloutier@enap.ca) | 418 641-3000, poste 6574 | [www.telescope.enap.ca](http://www.telescope.enap.ca)



# L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : ŒILLÈRES COGNITIVES ET RISQUES D'ILLUSION DANS LA PRATIQUE, DANS LA RECHERCHE ET DANS LA VÉRIFICATION

Par **Harvey L. Mead**, Commissaire au développement durable (2007-2008)  
et blogueur

[www.harveymead.org](http://www.harveymead.org), [hmead@videotron.ca](mailto:hmead@videotron.ca)

De nombreux rapports de calibre international décrivent au quotidien les crises écologiques, sociales et économiques qui sont des indices d'effondrements à venir. À tous les niveaux et dans tous les secteurs, ces crises touchent directement l'administration publique et en montrent les défaillances pour qui veut y regarder de près. Nous réagissons peu ou pas à ces crises, tout comme nous n'avons pas tenu compte de certains indicateurs de la corruption dans la gestion municipale avant que la commission Charbonneau ne les mette en évidence.

Le ministère des Finances (MFQ), le ministère du Conseil exécutif (MCE) et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) sont les organismes concernés au premier chef par le processus central de planification au sein de l'Administration. Le MFQ vise à être « un symbole d'excellence au service du développement économique de l'ensemble de la société québécoise ». On tend à assimiler ce « développement économique » au développement qui assure le bien-être de la population, l'objectif identifié par le premier principe de la Loi sur le développement durable (LDD). C'est la pensée de tous les gouvernements depuis des décennies.

Il n'est pas difficile de voir l'illusion dans laquelle se berce un gouvernement qui est guidé par un MFQ peuplé d'économistes qui adhèrent au modèle économique dominant sans même se poser de questions à son égard, par exemple, en fonction du rapport Stiglitz (2009). Dans ses rapports, le vérificateur général du Québec (VGQ) ne reconnaît pas non plus les défaillances fondamentales de l'Administration dans sa manière de concevoir « le développement » de la société. Finalement, bon nombre de chercheurs travaillent en tenant pour acquis le modèle.

Tout le processus de planification comporte le risque d'une « illusion de contrôle », comme le soulignent Tremblay et Malsch pour le niveau municipal (Malsch et Tremblay, 2013; Mead, 2013d). Le recours à l'économie écologique a été rejeté par le VGQ pour maintenir une « crédibilité » associée à l'acceptation par la vaste majorité des intervenants du modèle économique dominant. C'est justement ce modèle que les discours du budget successifs cherchent à rendre plus digeste avec des propos qui s'éloignent du modèle économique, modèle qui ne reconnaît pas que les enjeux se situent ailleurs aujourd'hui...

## ■ LES INFORMATIONS QUE NOUS FOURNIT LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

On peut partir du constat des professeurs Marie-Soleil Tremblay et Bertrand Malsch sur les audits dans le secteur municipal, qui affirmaient qu'en dépit de rapports de vérification fournissant des perspectives « blindées » sur l'état de la gouvernance, la corruption y régnait. Les deux professeurs soulignent les défaillances quant à « l'impression de sécurité, de transparence et de crédibilité » qui leur est associée. Le drame que je propose de souligner à mon tour est celui qui découle des défaillances dans l'approche cognitive fondamentale à l'ensemble de l'activité du secteur public. Ce sont celles du modèle économique dominant, qui encadre à son tour l'ensemble de la recherche sur l'administration publique. Cerner les vérifications du VGQ à l'échelon provincial permet de combiner un regard sur l'approche de l'administration publique en même temps que sur la recherche externe sur celle-ci.

## ■ PRODUCTION ET GESTION DE DÉCHETS

Dès ma nomination – début 2007 – au poste de commissaire au développement durable (CDD)<sup>1</sup>, j'ai pris connaissance des résultats d'une vérification qui démontraient, dans le rapport du VGQ de décembre 2006, une croissance de la production des déchets de 63 % en dix ans; et cela en dépit de l'adoption par des gouvernements successifs de deux politiques de gestion des déchets couvrant vingt années et ciblant en priorité une réduction dans la production de ces déchets (VGQ 2006, paragraphe 5.23). Pour mieux comprendre cette aberration, j'ai effectué une nouvelle vérification sur le sujet en 2007, en ciblant les facteurs à l'origine de cette production de déchets et de la gestion par le gouvernement en vue de leur réduction (VGQ, 2007a)<sup>2</sup>.

Les résultats n'étaient pas encourageants : la production de déchets avait continué d'augmenter de 84 % en douze ans, en ajoutant deux années additionnelles de données; le gouvernement n'était assurément pas organisé pour y répondre. Une telle conclusion n'est finalement pas surprenante. Les documents budgétaires commencent chaque année avec une présentation de la situation économique du Québec en fonction de plusieurs indicateurs économiques. Ils soulignent, entre autres, qu'il y a (ou qu'il devrait y avoir) toujours une « demande intérieure forte », parce que ceci augure bien pour l'économie. Autrement dit, le MFQ souhaite que la consommation des Québécois aille bon train et maintienne ainsi le taux de croissance du PIB à un niveau « acceptable ».

Une telle vision des choses est à la base de notre conception d'une économie de consommation. Ce point est souligné dans le document de soutien à la consultation sur les matières résiduelles de la Commission des transports et de l'environnement (CTE) à l'automne de 2007 (Assemblée nationale 2007, p. 10).

Annuellement, la génération de matières résiduelles ne cesse de croître. Selon RECYC-QUÉBEC, ce phénomène est lié à la santé économique du Québec, particulièrement à la croissance immobilière et aux grands projets d'infrastructures. La consommation des Québécoises et des Québécois est toujours plus grande et le volume des ventes du commerce au détail augmente.

Le Québec continue de consommer des produits et des services en quantité toujours croissante, puisque sa « santé économique » en dépend. La « demande intérieure forte » des quelque huit millions de Québécois met une pression de plus en plus importante sur les ressources puisées dans l'environnement, que ce soit au moment de la production des biens, que de leur mise au rebut.

Ma conclusion sur l'échec des politiques de réduction des déchets entre 1988 et 2007 est la suivante : les objectifs de réduction de production de déchets, même en tenant compte d'une importante contribution du recyclage, sont finalement en contradiction avec les besoins d'une économie telle que nous la définissons et dont le maintien est prioritaire. Les politiques mises en œuvre en aval des activités de développement – les politiques environnementales, pour la plupart – sont vouées à l'échec dans leur conception même. À l'instar du rapport de vérification de 2006, le VGQ ne met pas en question cette situation.

<sup>1</sup> Poste prévu par la LDD, le CDD a pour mandat d'assister le vérificateur général relativement à « la vérification en matière de développement durable ».

<sup>2</sup> Le rapport de vérification publié en 2006 ciblait la gestion des sites d'enfouissement sanitaire. Il présentait les données sur la production de déchets strictement en fonction d'un soutien à cette préoccupation.

## ■ EMPREINTE ÉCOLOGIQUE

Les politiques de développement en amont, visant des incitatifs à une demande intérieure forte et à une consommation de ressources toujours en croissance, placent même les meilleures politiques environnementales dans une situation de fuite en avant, comme en témoigne cet exemple des politiques de réduction de déchets. Pour dresser un portrait plus global, j'ai décidé de calculer l'empreinte écologique du Québec, en 2007 (VGQ, 2007b)<sup>3</sup>. Le résultat confirme le malaise : le Québec fait un appel aux ressources et aux écosystèmes de la planète qui dépasse de trois fois la capacité de celle-ci de les fournir sur une base équitable.

L'empreinte écologique est une mesure de la pression qu'exerce la société sur l'environnement. Elle évalue la surface productive nécessaire à une population pour répondre à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption de déchets. Le calcul de l'empreinte écologique est fondé sur l'identification de l'ensemble des activités ayant des incidences matérielles et exigeant donc un apport en services ou en ressources écosystémiques. Normalement, les données pour quantifier ces activités se trouvent dans les mêmes banques de données qui alimentent le suivi de l'activité économique elle-même, et sont donc à la base du calcul du PIB.

La méthodologie de l'empreinte redistribue ces données, en fonction de six catégories d'écosystèmes fournissant différents services aux sociétés humaines : les terres cultivées, utilisées pour nourrir directement les humains, pour élever le bétail et pour produire les huiles et les fibres; les pâturages qui alimentent les animaux qui fournissent la viande pour l'alimentation humaine; les forêts, d'où proviennent les produits forestiers ainsi que le bois de chauffe; les zones de pêche, fournissant les poissons et d'autres produits marins, incluant les zones côtières et les eaux intérieures; les terrains bâtis, incluant ceux occupés par les résidences, les commerces et les industries, ainsi que les infrastructures et les superficies requises notamment pour les centrales hydroélectriques; les territoires associés à la consommation d'énergie, dont les forêts nécessaires pour absorber les émissions de CO<sub>2</sub> et qui ne peuvent servir en même temps à fournir des produits<sup>4</sup>.

La planète génère environ 1,8 hectare global pour chaque personne. Le résultat pour le Québec montre que chaque habitant a besoin de 6 hectares globaux, soit plus de 3 fois ce qui est disponible. Si toute l'humanité vivait comme la population du Québec, il faudrait plus de trois planètes pour répondre aux besoins de consommation.

Il y a donc lieu de reconnaître l'empreinte écologique comme un important indice pour la prise de décision ciblant un virage en profondeur dans les activités de la société, toutes contribuant à l'empreinte excessive. La reconnaissance de l'empreinte écologique permet de relativiser la connotation positive du terme « développement ».

Mes travaux de 2007 en tant que CDD visaient à signaler des problèmes dans l'approche de vérification du VGQ. Cette approche se limitait à apprécier la performance de l'Administration en fonction de critères occultant les externalités négatives du modèle économique en place. Elle empêche le VGQ d'étudier les crises qui risquent de nous causer préjudice.

<sup>3</sup> On doit consulter également WWF, 2012 et Global Footprint Network, 2013.

<sup>4</sup> Pour une intéressante critique de la méthodologie, voir Stiglitz, 2009, p. 244-247.

## ■ LES INFORMATIONS QUE NOUS FOURNIT L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Il y a lieu de regarder aussi, et en priorité, jusqu'à quel point une telle approche caractérise la planification du développement au sein de l'administration publique. Cette planification devrait étudier de près les véritables améliorations apportées par ses interventions. De nombreux indices suggèrent qu'il faut que cela se fasse en remettant régulièrement et systématiquement en question le modèle économique dominant.

## ■ UN CADRE DE GESTION DU DÉVELOPPEMENT DANS LE CORPUS LÉGISLATIF

La Loi sur l'administration publique (LAP, 2000), la Loi sur l'administration financière (LAF, 2000) et la LDD (2006) sont les trois seules lois du corpus législatif reconnues comme constituant le « cadre de gestion du gouvernement »<sup>5</sup>. Puisque c'est une contribution au développement de la province qui est l'objectif des interventions de l'État, on serait en droit de penser que la LDD, la seule des trois lois qui cible directement le développement, représente le cadre pour l'ensemble des actions du gouvernement en matière de développement; la LAP et la LAF soutiendraient seulement de telles interventions. Par ailleurs, la LDD insiste, dès son premier article, sur l'importance d'effectuer un « virage » dans le développement que connaît le Québec.

Les lignes directrices pour le cinquième exercice de planification stratégique actuellement en cours ont été émises en février 2013 (ministère du Conseil exécutif, 2013). Le document sur ces lignes directrices permet de clarifier ce qui est en cause et le gouvernement y établit une liste de ses priorités, secteur par secteur. Le document souligne que les différentes composantes des plans stratégiques sont déterminées par le législateur (LAP et Loi sur la gouvernance des sociétés d'État). Le cadre législatif ne comporte qu'une seule référence à la LDD : il s'agit d'une « préoccupation » pour le développement durable, et une note de bas de page qui indique que la compréhension de cette préoccupation se trouve en consultant la LDD et la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* (ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 2007).

La confusion en cause dans tout ce processus se trouve au sommet de l'exécutif et au sein de l'Assemblée nationale. Pour le répéter, rien dans les processus gouvernementaux ne reconnaît cette décision de l'Assemblée nationale de faire de la LDD le principal cadre législatif pour le développement. Les œillères en cause remontent loin. Pour bien les cerner, du moins mieux que les responsables gouvernementaux qui les portent, nous allons regarder un peu plus loin la mission du MFQ. Comme le disent Malsch et Tremblay (2013) dans leur récent article, il y a « une certaine obstination de la part des dirigeants politiques à ne pas vouloir reconnaître les limites de l'audit ». Nous pouvons ajouter qu'il y a une même obstination à ne pas reconnaître les limites du modèle économique dominant.

<sup>5</sup> La Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, de 2012, y fait référence et en confirme la portée en parlant, dans son article 1, « de contribuer à l'occupation et à la vitalité des territoires, partout au Québec, en adaptant le cadre de gestion de l'Administration et en conviant les élus municipaux à agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires dans l'exercice de leurs fonctions ».

## ■ LE CONTOURNEMENT D'UN PROCESSUS DE PLANIFICATION PAR UN AUTRE

Les interventions de planification stratégique de l'administration publique associées à l'adoption de la LDD en 2006 illustrent cette obstination. La Loi exige l'élaboration et la mise en œuvre d'une « stratégie de développement durable ». Une première stratégie a été adoptée en décembre 2007 pour couvrir une période de cinq ans. Cette période a été récemment prolongée, suivant des modalités de la Loi, pour deux autres années. Nous n'avons donc pas un bilan de la stratégie, bilan qu'il sera presque impossible de faire de toute façon, comme je propose de le montrer.

En principe, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* (SGDD) présentait les priorités gouvernementales en matière de développement pour les six années suivantes au moyen de 9 orientations et de 29 objectifs. Ceux-ci couvrent un vaste champ d'intervention et ne se limitent en aucune façon à l'environnement. En principe, ils encadrent la décision du gouvernement d'effectuer un « virage » dans nos modes de développement non viables. La LAP et la LAF fournissent les cadres de gestion complémentaires, en ciblant des moyens de mise en œuvre et une gestion par résultats pour guider les mesures prises.

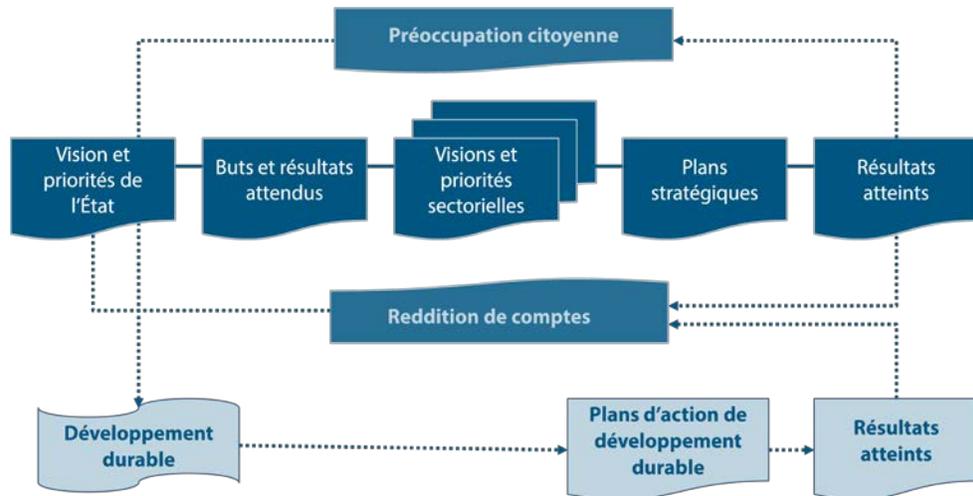
En tant que CDD, j'ai été auditionné par la Commission des transports et de l'environnement (CTE) à l'automne 2007 pour commenter le projet de stratégie gouvernementale (Mead, 2007)<sup>6</sup>. J'ai noté l'ampleur de ses orientations, de ses objectifs et de sa vision. J'ai souligné néanmoins que la SGDD ne comportait aucune cible pour ses 29 objectifs, aucun calendrier pour leur réalisation, aucun indicateur formel permettant d'évaluer leurs résultats – bref, peu d'outils pouvant guider les 150 entités responsables des plans de mise en œuvre de la SGDD. La SGDD était écrite de telle façon que sa vérification serait impossible.

En effet, la conception et la mise en œuvre de la SGDD ne respectaient aucune des normes en vigueur pour la planification stratégique; ceci n'est pas surprenant, puisque le Conseil exécutif, au nom du gouvernement, pilotait en même temps le troisième exercice de planification stratégique pour l'ensemble de l'administration publique québécoise. Dans les documents gouvernementaux, la SGDD n'était pas reconnue comme un exercice de planification stratégique ayant la même envergure que celle du processus central de planification. Comme le montre la figure 1, le MCE a clarifié son approche en écartant la SGDD à l'intérieur du processus central (ministère du Conseil exécutif, 2008).

---

<sup>6</sup> La version finale de la SGDD a été déposée à l'Assemblée nationale deux mois après la rencontre de la CTE, sans changement par rapport aux lacunes constatées.

FIGURE 1 : PLANIFICATION STRATEGIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
PLANS STRATEGIQUES ET PLANS D'ACTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE



La SGDD exige l'adoption de plus de 150 « plans d'action de développement durable », mais un examen de ces plans ainsi qu'un regard à la figure 1 indiquent que les plans d'action requis par la planification stratégique « centrale » priment ceux de la SGDD.

## ■ LE BUDGET COMME CADRE DE GESTION

Un dicton assez répandu dans les milieux écologistes prétend que le plus important élément législatif d'un gouvernement en matière d'environnement est son budget. Plus généralement, il n'y a pas d'indicateur plus important des orientations d'un gouvernement en matière de développement que le budget<sup>7</sup> et les crédits qui le concrétisent. Le sens de ce dicton est clair : c'est dans le budget qu'un gouvernement rend opérationnels ses engagements, ses intentions et ses discours en déterminant le financement qui permettra aux différentes entités d'agir durant l'année. Même la planification stratégique et ses plans d'action, portant sur une période de trois ans, sont sujets à des modifications en fonction des décisions budgétaires.

Si, à titre d'exemple, on examine le budget 2008-2009, on note qu'il fait référence à différents types de développement et à différentes activités de développement<sup>8</sup>. Le budget consacrait formellement une petite section au « développement durable », clairement conçu

<sup>7</sup> Dans ce texte, l'ensemble de la documentation budgétaire sera en cause : Discours sur le budget; Plan budgétaire; Renseignements additionnels sur les mesures du budget, *Budget de dépenses*, volumes I à IV. *Le Point sur la situation économique et financière du Québec* de l'automne 2007 est également en cause. (Finances Québec 2008-2009).

<sup>8</sup> On doit constater que les documents budgétaires utilisent le mot « développement » dans presque tous ses sens courants. Finalement, ces usages sont peut-être les bienvenus, devant l'usage abusif de l'expression « développement durable ».

comme étant autre chose que le « développement » dont le budget doit s'occuper<sup>9</sup>. Les engagements traités par cette section indiquent clairement que, dans le budget, le développement durable est associé directement et de façon limitative à des engagements touchant l'environnement. Cela fait qu'il peut être considéré comme plutôt marginal dans les préoccupations du MFQ et du Conseil exécutif, qui le relèguent à des gestes « externes » au véritable développement. Trois mois avant le dépôt de ce budget, jour pour jour, le premier ministre avait pourtant déposé à l'Assemblée nationale la SGDD, d'une envergure très importante.

Le Plan budgétaire fait explicitement référence au virage dans notre développement signalé dans le premier article de la LDD, cela dans une section où il annonce la mise en place de « diverses mesures totalisant près de 2,7 milliards de dollars sur cinq ans afin d'accroître la prospérité des Québécois »<sup>10</sup>. Parmi ces mesures se trouvent « 1,9 milliard de dollars pour stimuler l'investissement privé, 700 millions de dollars pour développer le savoir et les compétences des Québécois, et 75 millions de dollars pour poursuivre le virage vers le développement durable ». Il y a là un aveu voilé de la mise à l'écart des objectifs visant le développement durable, ou du moins de son absence d'intégration dans les plans de développement du gouvernement.

## ■ LE MINISTÈRE DES FINANCES ET LA QUESTION DES CÉILLÈRES

Il y a donc un processus budgétaire fondamental qui s'insère dans un processus de planification stratégique encadré par la LAP, la LAF et la LDD qui ne tient aucunement compte de la SGDD; en parallèle, il y a un processus de mise en œuvre de la LDD opérationnalisée par la SGDD. Un tel dédoublement d'approches représenterait d'emblée le risque d'un manque de contrôle dans les activités de l'Administration, n'eût été le rôle dévolu au MFQ.

## ■ LES OBJECTIFS SOCIAUX – ET ÉCOLOGIQUES – DANS LE DÉVELOPPEMENT

La société québécoise est dotée de politiques sociales de grande envergure depuis le début de la Révolution tranquille. Nous avons établi parmi nos plus hautes priorités le maintien et l'amélioration de la santé des citoyens, la mise en place d'un système d'éducation allant jusqu'aux niveaux universitaires les plus exigeants et une multitude de programmes qui cherchent à fournir aux citoyens et aux citoyennes des services sociaux répondant au moins à leurs besoins de base. Aujourd'hui, ces trois grandes priorités occupent quelque 70 % du budget, année après année.

Ces programmes ont été mis en place pendant la période d'après-guerre appelée « les Trente Glorieuses », période où les activités économiques de l'ensemble des pays riches s'inséraient dans un processus, tout d'abord de reconstruction, ensuite de véritable « développement ». Les progrès étaient fulgurants comme en témoigne l'augmentation de l'espérance de vie en bonne santé, du niveau d'éducation et du niveau de vie général de la population<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Voir la section 4 du Discours, intitulée « Poursuivre le virage vers le développement durable ». Voir aussi la section correspondante du Plan budgétaire. Voir aussi Discours, p. 27-30 et Plan, p. F 89-92, Renseignements additionnels p. B 17-21.

<sup>10</sup> Plan budgétaire, page F4.

<sup>11</sup> Parmi une multitude de références, on peut voir les deux chapitres sur ces questions dans Mead, collab. Marin, 2011.

Depuis trente ans, la situation a changé en ce qui concerne le « développement économique », les finances publiques, voire le développement social. Le taux de croissance économique est en baisse, l'État a tendance à cumuler les déficits, la dette a augmenté et le revenu des ménages a stagné. À travers tout ceci, le modèle économique qui cible la croissance n'a pas changé, mais le système de mise en œuvre s'est transformé pour adopter des principes que l'on connaît comme néolibéraux. La primauté du social a été transformée en une vision individualiste, et le processus gouvernemental ciblant les objectifs de développement a non seulement pris acte des changements importants par rapport aux Trente Glorieuses, mais également des principes néolibéraux.

Le Québec est face à une situation où les acquis sociaux, dont les programmes sociaux, sont possiblement à risque, incluant même les prévisions pour les *baby-boomers* et leurs plans de retraite. Devant une baisse de la natalité, critique pour le modèle économique qui cible la croissance, le gouvernement a mis en place un système de garderies à faible coût dans les années 1990. C'est probablement la seule intervention récente qui rappelle celles de la Révolution tranquille, et elle avait un fondement probablement autant économique que social. Les défis des prochaines années seront de s'assurer que (i) les processus de développement tiennent compte du volet social à travers les prises en compte des défis économiques et (ii) des défis écologiques qui se sont manifestés depuis maintenant plusieurs décennies soient pris en compte. Le modèle économique qui domine depuis la Deuxième Guerre mondiale est en cause, et non seulement sa version néolibérale (Mead, 2013a).

Cette situation est presque une évidence pour ce qui est du premier objectif, beaucoup moins pour le second. Les programmes touchant la santé, l'éducation et les services sociaux accaparent la plus grande partie du budget, alors que les interventions face aux crises environnementales représentent un coût minuscule dans ce même budget. En fait, les interventions les plus importantes face aux défis écologiques sont celles d'un ensemble de ministères « à vocation économique » et, finalement, de l'ensemble du gouvernement, voire de la société. Dans son effort de promouvoir le « développement économique » traditionnel, le modèle économique de l'ensemble des gouvernements, à l'origine de ces défis et de ces crises écologiques, est en cause.

## ■ MANDAT DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Finalement, le risque de manque de contrôle est plutôt minime en ce qui concerne le processus de planification associée à la LDD et à la SGDD, qui tiennent compte de défis et d'objectifs sociaux et environnementaux. Ce processus est tout simplement banalisé, en dépit d'énormes exigences sur le plan administratif associées à sa mise en œuvre. Comme pour l'ensemble des interventions depuis des décennies ciblant l'environnement et les enjeux sociaux, le « développement durable » est compris comme synonyme d'« environnement », le processus est donc jugé « externe » au véritable processus de développement et à la véritable planification de celui-ci, foncièrement économique.

En ce sens, les défaillances que je voudrais signaler sont la façon de concevoir l'activité économique elle-même. Cette conception ne rend pas explicites et centrales les exigences éthiques de la gouvernance et procède à ses analyses et à ses mises en œuvre sans tenir compte formellement des externalités. Celles-ci se manifestent par les crises reconnues par tout le monde, mais un peu comme la corruption avant les travaux de la Commission Char-

bonne. C'est ainsi que le mandat de « favoriser et soutenir la croissance de l'économie<sup>12</sup> » s'insère dans un processus global qui ne reconnaît aucune limite à l'activité économique, alors que celle-ci, ici et ailleurs, a outrepassé les limites imposées par notre présence sur une planète de nature physique et soumise aux lois de la thermodynamique. Les conditions institutionnelles du respect des exigences éthiques de la recherche sur l'administration publique sont ainsi gravement compromises.

Le MFQ se voit accorder huit fonctions, dont les deux premières sont intimement liées aux sujets traités par le présent texte : « (i) préparer et présenter à l'Assemblée nationale le discours sur le budget qui énonce les orientations en matière économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement [...]; (ii) établir et proposer au gouvernement le niveau global des dépenses »<sup>13</sup>. La première fonction comporte le mandat de base du MFQ<sup>14</sup>; la deuxième touche plus généralement les questions de développement :

- Conseiller le ministre et le gouvernement en matière de politiques économique, fiscale et sociale;
- Élaborer des politiques et des stratégies et proposer des mesures fiscales et budgétaires afin :
  - d'accroître le développement et la compétitivité de l'économie du Québec, notamment en matière d'incitation au travail, de soutien à l'investissement, à l'innovation, à la création d'emplois, et aux régions;
  - de favoriser le développement social, notamment en matière de soutien aux personnes à faible revenu, aux familles, aux jeunes et aux aînés.

Le MFQ est l'institution gouvernementale qui prépare le budget et en assure le suivi, le gouvernement lui-même étant responsable de son contenu final. Le MFQ est également et ainsi le principal intervenant gouvernemental en matière de stratégies globales de développement, ceci dans un contexte où le développement économique est l'objectif final. En fait, sa deuxième fonction représente en apparence une duplication de ceux de plusieurs ministères, et on doit comprendre que les mandats de ces autres ministères découlent du cadre fourni par le MFQ. Ils sont ultimement fonction du « développement économique ».

## ■ MESURES D'AUSTÉRITÉ ET DE REPRISE ÉCONOMIQUE : PARADOXE ET INDICE D'UNE CRISE

Le MFQ constitue ainsi l'intervenant prioritaire pour le gouvernement dans la mise en œuvre de la SGDD, même s'il n'y a aucune référence aux enjeux environnementaux, un élément important de la SGDD, dans la description de sa mission, de ses fonctions et de ses mandats, et que la LDD identifie le ministère de l'Environnement comme principal intervenant. Les plans d'action de la SGDD ne sont effectifs que s'ils sont dotés de budgets appropriés, ce qui requiert une harmonisation nécessaire et exigeante entre l'élaboration de ces plans d'action et la préparation du cadre financier; les plans portent sur plusieurs années, comme ceux associés à la planification stratégique, alors que l'exercice budgétaire est fait chaque année, avec un cadre triennal roulant. Le processus de mise en œuvre de ce qui est la véritable stratégie gouvernementale intègre en principe les trois processus visant le développement du Québec.

<sup>12</sup> Loi sur le ministère des Finances, art. 2.

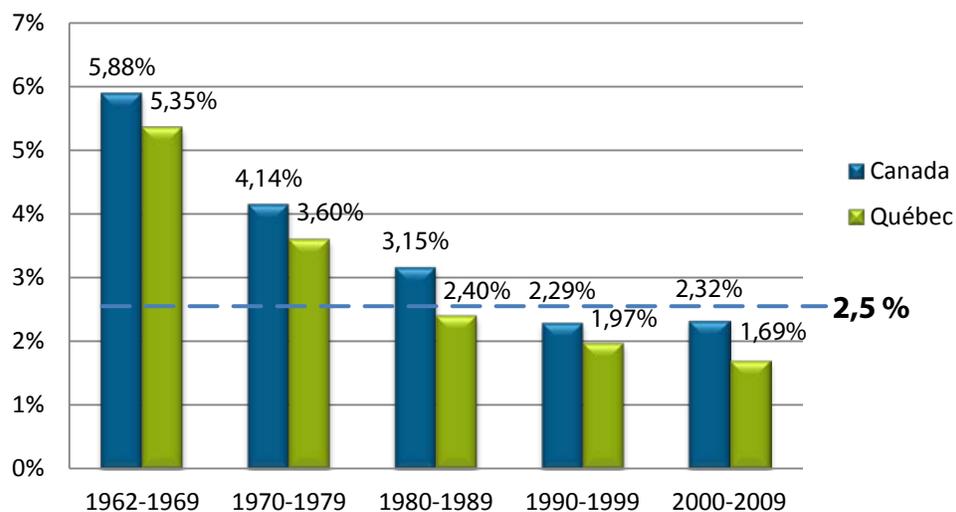
<sup>13</sup> *Ibid.*, art.4.

<sup>14</sup> Pour l'ensemble des références, voir Finances Québec 2013.

Le processus législatif aboutissant à la LDD, qui s'insérait dans un cadre conceptuel remontant aux travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED, la Commission Brundtland 1988 et 2005), établit les fondements pour un discours politique qui semble situer l'action gouvernementale dans un tel cadre. En même temps, le cadre législatif, dont les fondements se trouvent dans le modèle économique qui remonte à une période beaucoup plus reculée dans le temps, se poursuit en toute indépendance. La mise en application des lois nie ainsi le statut de la LDD comme cadre de gestion du développement dans l'ensemble des processus gouvernementaux.

Les documents budgétaires se fondent explicitement et de façon importante sur les prévisions du PIB et la croissance économique dont le PIB est l'indicateur de base et sur lequel le MFQ est censé faire rapport annuellement. Pour un avenir prévisible, les documents budgétaires constatent chaque année – depuis au moins 2007 – qu'une baisse du taux de croissance du PIB est inévitable, fonction en partie de la baisse de la croissance démographique des dernières décennies, mais également de la crise qui perdure et qui serait structurelle (Morgan 2013). Ceci paraît déjà dans la progression vers le bas du taux de croissance du PIB depuis des décennies.

GRAPHIQUE 1 : TAUX DE CROISSANCE DU PIB AU CANADA ET AU QUÉBEC DEPUIS 1962



Relativement au modèle économique et à la tendance vers le bas de son indice de base, les rapports du VGQ et les recherches des experts des politiques gouvernementales passent proches de ne traiter que des épiphénomènes, tout comme le font les administrateurs eux-mêmes.

Pour ce qui est du volet financier, les vérifications du VGQ ont insisté, par exemple, sur la bonne façon de calculer la dette de l'État, mais n'allaient pas plus loin, alors que l'État lui-même se trouve confronté à des dépassements budgétaires et à un niveau de dette qui amènent l'ensemble des décideurs politiques à proposer des gestes adéquats de contrôle et de gestion. Le modèle économique est aux prises avec un paradoxe : les dirigeants contrôlent la croissance des déficits et de la dette par des politiques d'austérité, politiques qui en-

trent en contradiction avec la volonté de soutenir la reprise de la croissance économique. Face à ce paradoxe, les dirigeants mettent en œuvre des initiatives traditionnelles de dépenses publiques, mais ces initiatives augmentent la dette. Il ne semble donc y avoir aucun espoir de « gérer » la dette par la reprise d'une croissance dynamique. Ni l'une ni l'autre des approches n'offre de solution.

La confrontation d'idées et de faits qui en résulte représente une indication des œillères qui prévalent par rapport à notre compréhension des enjeux de l'administration publique. Il paraît justifié de décrire cette situation comme une crise, même si les rapports du VGQ n'utilisent pas un tel langage, et ne suggèrent pas de véritables crises du côté financier. Il y a lieu de regarder de plus près les « corrections » souhaitables à apporter au PIB.

## ■ LE PIB, INDICATEUR INCOMPLET DU DÉVELOPPEMENT, ET L'IPV, UNE CORRECTION

Le modèle économique en place depuis au moins la Deuxième Guerre mondiale repose sur la distinction entre le « véritablement » économique et les « externalités » qui ne le concernent pas. Ce principe est derrière une approche décisionnelle qui relègue les externalités environnementales et sociales à un processus secondaire, où l'on cherche à tenir compte de différents « effets pervers » de l'activité économique *a posteriori*. C'est précisément à cause de cette approche que le PIB est jugé extrêmement déficient comme indicateur de développement; développement que l'on devrait reconnaître comme social et non pas seulement limité aux structures économiques.

## ■ LA PRÉSENTATION DU BUDGET – EN FONCTION DU PIB

Comme cela a déjà été mentionné, un mandat fondamental du MFQ est de « favoriser et soutenir la croissance de l'économie ». Un objectif explicite du Discours sur le budget<sup>15</sup> est de faire rapport sur l'accroissement du PIB par habitant comme moyen d'« accroître le niveau de vie et le mieux-être des Québécois ». Plus loin, le Discours fait référence à « notre niveau de vie et notre qualité de vie », soulignant que « le développement économique n'a de sens que s'il est porteur de progrès social » (Discours, p. 6-7 et 21). Ce discours correspond donc à celui du rapport Brundtland et ses énoncés ne peuvent pas être évalués uniquement de façon quantitative.

Toutefois, lorsqu'on observe comment s'effectue l'analyse des crédits budgétaires, on remarque qu'elle repose presque exclusivement sur des données quantitatives. Les premières sections du Plan budgétaire<sup>16</sup> présentent notamment la situation économique dans laquelle l'intervention de l'administration publique québécoise s'insère en fonction des perspectives de croissance du PIB. Il y a donc une contradiction entre les intentions du Discours et les pratiques de l'administration publique.

<sup>15</sup> Document accessible à <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/index.asp>

<sup>16</sup> Comme dans les sections précédentes, nous prenons le budget de 2008-2009 à titre d'exemple ici. Voir Sections B (« L'économie du Québec : évolution récente et perspectives pour 2008 et 2009 »), C (« Orientations budgétaires et financières du gouvernement ») et D (« La dette, le financement et la gestion de la dette »).

## ■ DÉFAILLANCES DU PIB RECONNUES ET CORRIGÉES : L'IPV

Le rapport Stiglitz de 2009<sup>17</sup> a fait le tour de la question et a identifié non seulement les lacunes du PIB mais des pistes pour une alternative plus complète. L'Indice de progrès véritable (IPV) s'insère dans ce processus de « correction » du PIB comme probablement le meilleur outil disponible, en dépit de ses faiblesses sur les plans méthodologique et statistique (Mead 2013a et 2013c). Un premier IPV pour le Québec a été produit en 2011 (Mead, collab. Marin 2011); il indique que le PIB surestime par trois fois le prétendu apport de l'activité économique mesuré par le PIB que les économistes appellent la « richesse ».

Un indice synthétique du type de l'IPV fournit des indications quant au caractère incomplet du PIB lors du traitement des différentes composantes. Il permet d'identifier explicitement et de monétariser les défaillances du PIB; il peut ainsi mieux orienter le virage dans le développement visé par la LDD pour le Québec.

L'IPV part de la composante la plus importante du PIB (du moins, dans les pays riches), soit les dépenses personnelles (ou la consommation). Cette approche prend la consommation comme un *proxy*<sup>18</sup> pour les biens et les services associés à la recherche de bien-être dans notre vie. Les autres composantes du PIB sont en fait des mesures prises pour atteindre une amélioration de cette consommation et donc de ce bien-être. L'IPV ne prétend pas d'emblée que cette consommation représente le bonheur total, mais permet la correction du PIB qui, au bout du compte et en contraste avec l'IPV, amène les économistes à le juger ainsi.

À partir des dépenses personnelles, la méthodologie de l'IPV procède (i) à la soustraction de montants correspondants aux coûts des impacts de nos activités requises pour obtenir ces biens et services, coûts non pris en compte par le PIB mais qui représentent clairement une diminution de notre bien-être (notre « progrès ») ou de son soutien dans l'environnement. L'IPV (ii) ajoute une valeur pour la contribution du travail non rémunéré et du bénévolat, souvent, comme dans le cas du Québec, la plus importante composante de l'indice après les dépenses personnelles. L'IPV (iii) peut également ajouter une partie des dépenses gouvernementales reconnues dans leur totalité par le PIB : certaines dépenses pour l'éducation et la santé, mais ciblant celles qui comportent des améliorations nettes au bien-être; des dépenses en services sociaux; certaines dépenses pour les infrastructures; l'investissement en capital pour maintenir les emplois.

Cet indice présente ainsi une meilleure approximation au véritable bien-être des Québécois que le PIB. Ce dernier comptabilise toute l'activité économique, sans égard à ses impacts, dont une dégradation progressive de son soutien dans l'environnement qui constitue une contrainte au développement. La décision d'élaborer le budget et de cerner les principaux défis du développement principalement en fonction du PIB est radicalement compromise par ses déficiences.

<sup>17</sup> Stiglitz 2009 fournit un contexte global pour nos propres travaux, cherchant à souligner l'importance d'un recours à d'autres indicateurs que le PIB pour évaluer le développement. Voir aussi les travaux de la Commission européenne, de l'OCDE, du Parlement européen, du Club de Rome et le WWF dans l'initiative Beyond GDP (Beyond GDP, 2013).

<sup>18</sup> Valeur qui sert à représenter ce qui est difficile à évaluer.

## ■ ENLEVER LES CŒILLÈRES

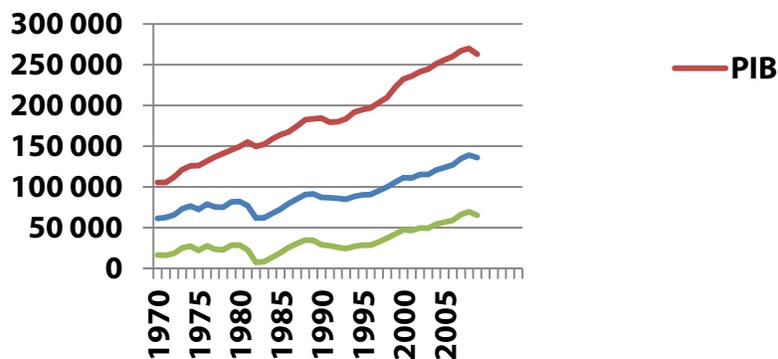
Le calcul du PIB se fait de façon très précise et est rendu possible par un Système de comptes nationaux qui assure la collecte de données dans une multitude de domaines, et cela depuis des décennies. De telles données pour les « externalités » associées au développement économique n'existent que très partiellement. Nous sommes confrontés à une situation où il faut choisir entre des guides extrêmement précis, mais qui ne visent pas juste, et d'autres qui visent juste, mais qui n'ont pas une précision répondant à des normes généralement reconnues. Peu importe la relative imprécision du calcul, l'IPV représente une approximation tout à fait réaliste et beaucoup plus liée aux exigences éthiques que le PIB.

## ■ L'APPORT DE L'IPV ET DE L'EMPREINTE ÉCOLOGIQUE

Avant même d'aborder le calcul de l'IPV, l'empreinte écologique présentée à la page 4 fournit une indication de l'ampleur du « virage » jugé nécessaire par la LDD en ce qui a trait au développement du Québec. La planète entière est déjà en dépassement par rapport à sa capacité de support (Global Footwork Network 2013), et le Québec doit s'adapter à une situation où les pays pauvres doivent améliorer leur situation pour atteindre un niveau de vie adéquat et les pays riches, en contrepartie, doivent réduire radicalement leur consommation de ressources et d'écosystèmes.

Le calcul de l'empreinte est basé sur une utilisation des mêmes données que celles utilisées pour calculer le PIB. En revanche, l'approche au calcul de l'IPV allait tellement à l'encontre d'un ensemble d'approches retenues par le modèle économique dominant que j'ai été remercié de mes services comme commissaire avant de pouvoir poursuivre son calcul. J'ai donc produit un premier IPV du Québec, à titre personnel, après avoir quitté mon poste. Le portrait fourni par cet indice apporte une vision globale de ces processus qui montre l'énorme distorsion que représentent les indications fournies par le PIB en termes de développement : les soustractions en termes monétaires apportées par l'IPV au PIB, pour corriger l'absence de prise en compte par ce dernier du coût d'une multitude d'externalités, réduisent des deux tiers la contribution prétendue du PIB au développement (Mead, 2011, graphique 2).

GRAPHIQUE 2 : PIB, IPV ET IPV SANS TRAVAIL NON RÉMUNÉRÉ



L'IPV fait aussi la distinction entre (i) des interventions défensives visant à maintenir un statu quo et qui ne constituent pas des améliorations nettes du bien-être, même lorsqu'il s'agit d'activités bien orientées (ex. : lutte contre l'obésité et les problèmes cardiaques, programmes de restauration de milieux dégradés, coûts d'adaptation au vieillissement de la population) et (ii) des interventions proactives et préventives qui augmentent le bien-être (infrastructures bien conçues, meilleur rendement dans les activités de production). Et l'IPV introduit une valeur pour le travail non rémunéré dans la société (celui réalisé en bonne partie par les femmes). Cette valeur est tellement grande qu'elle fait du travail non rémunéré la composante la plus importante de l'IPV – et elle est positive.

Pour récapituler : l'IPV permet de corriger des lacunes extrêmement importantes du PIB lorsque ce dernier est utilisé comme indicateur de développement. Par contre, l'IPV n'est pas conçu pour tenir compte de la question du *throughput* de matières et d'énergie, puisqu'il est fondé sur les dépenses personnelles du PIB. Pour compléter le portrait et constater le dépassement à cet égard, il faut avoir recours à l'indice complémentaire qu'est l'empreinte écologique.

Le défi défini par ces deux indicateurs est majeur : **l'IPV réduit la valeur prétendue du PIB d'environ les deux tiers, et l'empreinte intervient pour souligner que l'ensemble de l'activité en cause pour produire ce résultat moindre est trois fois plus important.**

## ■ RISQUES D'ILLUSION

Ces indices donnent une idée du risque que court le Québec en matière de développement. Principal responsable des orientations en matière de développement, le MFQ n'a aucune expertise pour proposer les corrections nécessaires. Le Conseil exécutif, considérant des paramètres politiques aléatoires, pourrait prôner certaines de ces corrections. Cependant, à l'heure actuelle, les décideurs considèrent uniquement des indicateurs qui donnent une vision imparfaite de la situation. Ils foncent avec des œillères en suivant un paradigme dépassé.

Devant l'ampleur du virage qui est requis et par rapport au défi à relever face à une telle situation, on peut croire que plusieurs contraintes pour notre développement futur peuvent être identifiées provisoirement en fonction des postes de soustraction. L'introduction par l'IPV du travail non rémunéré offre à son tour tout le potentiel pour orienter le Québec dans un véritable virage dans son développement, qui comportera une réduction majeure de sa consommation de ressources, une réduction probable correspondante dans le travail rémunéré et un recours à un travail non rémunéré comme élément clé dans une nouvelle société sociale et solidaire. En fait, ce travail non rémunéré est déjà un élément clé de notre bien-être, même s'il n'est pas reconnu par les indices couramment utilisés, dont le PIB.

Enlever ses œillères est une question d'éthique, une question d'analyse et de gestion de risques qui incombe à tout gouvernement. Une intervention en 2008 de Koïchiro Matsuura, directeur général de l'UNESCO, souligne à ce sujet que :

Ce que nous interprétons comme des problèmes – à commencer par les changements climatiques – ne sont pas tant des problèmes que des symptômes. Le vrai problème, en fait, est celui de la croissance matérielle dans un monde fini, problème qu'avait déjà posé en 1972 le rapport au Club de Rome *Limits to Growth*. En 1972, nous dit Dennis Meadows, coauteur de ce rapport, « l'humanité était en dessous des limites de la planète, maintenant nous sommes au-dessus », comme l'attestent les données portant sur l'empreinte écologique de l'espèce humaine calculée par l'équipe de Mathis Wackernagel. En 1972,

nous avons atteint 85 % de ces limites. Aujourd'hui, la consommation humaine des ressources se situe à environ 125 % du niveau soutenable à long terme<sup>19</sup> (Matsuura, 2008).

## ■ CONCLUSION

Les travaux de la Commission Charbonneau nous montrent qu'en dépit de rapports de vérification fournissant des perspectives « blindées » sur l'état de la gouvernance au niveau municipal, la corruption y régnait. Le présent texte part de ce constat des professeurs Marie-Soleil Tremblay et Bertrand Malsch sur les audits dans le secteur public et les défaillances quant à « l'impression de sécurité, de transparence et de crédibilité » qui leur est associée (Malsch et Tremblay 2013). Ma contribution a été de mettre en relief les défaillances dans l'approche cognitive fondamentale du modèle économique dominant qui encadre l'ensemble de l'action de l'administration publique, la vérification de celle-ci ainsi qu'une partie importante de la recherche sur la question.

Il y a de la corruption dans les affaires municipales (et peut-être ailleurs), et les vérifications ne l'ont pas identifiée. Il y a des défaillances dans l'administration publique et dans la recherche sur le sujet, et encore une fois, les vérifications et les recherches ne les montrent pas. Il existe ainsi au niveau provincial une illusion quant à la confiance que nous pouvons avoir envers l'état de la gouvernance.

Nos connaissances de la situation éludent de façon structurelle les enjeux qui sont décrits ici. Les crises en cause sont reconnues par les chercheurs, par les administrateurs, par les vérificateurs de la même manière que nous reconnaissons l'existence de la corruption au niveau municipal : elles sont « dans l'air », sans que nous les intégrions dans nos démarches et dans nos jugements de base. Contrairement aux travaux de la commission Charbonneau (dont l'ancien vérificateur général est le deuxième commissaire), les travaux esquissés ici se situent dans la marginalité depuis des décennies, et le fait de pouvoir les exprimer ici ne leur donne pas pour autant la force des travaux de la Commission.

Les résultats des recherches présentées ici ne paraissent même pas constituer des sujets pour la recherche sur l'administration publique. Ils peuvent se résumer assez succinctement :

1. les analyses du Club de Rome présentées dans *Halte à la croissance* en 1972 s'avèrent tellement fondées que les projections de ce travail d'informaticiens chevronnés sont en voie de devenir des prédictions (figure 2);
2. les projections prévoient une série d'effondrements dans notre civilisation globalisée qui débutent et qui atteignent certains sommets au cours de la décennie 2020;
3. une clé dans leurs projections est la hausse du prix des ressources non renouvelables dont l'extraction demanderait de plus en plus d'investissements. Pour l'analyste financier Jeremy Grantham de GMO Capital (Grantham, 2011, 2012), ceci amènerait un effondrement économique « sur la route vers la croissance zéro », ou encore une « récession permanente », pour reprendre l'expression de l'analyste financier Tim Morgan de Tullett Prebon (Morgan 2013). Rien dans la ruée actuelle vers le pétrole (et le gaz) de schiste ne suggère autre chose qu'un report dans le temps de la nécessité de faire face à la situation. Cette situation se définit en bonne partie par une baisse constante et assez dramatique du retour en énergie obtenue

---

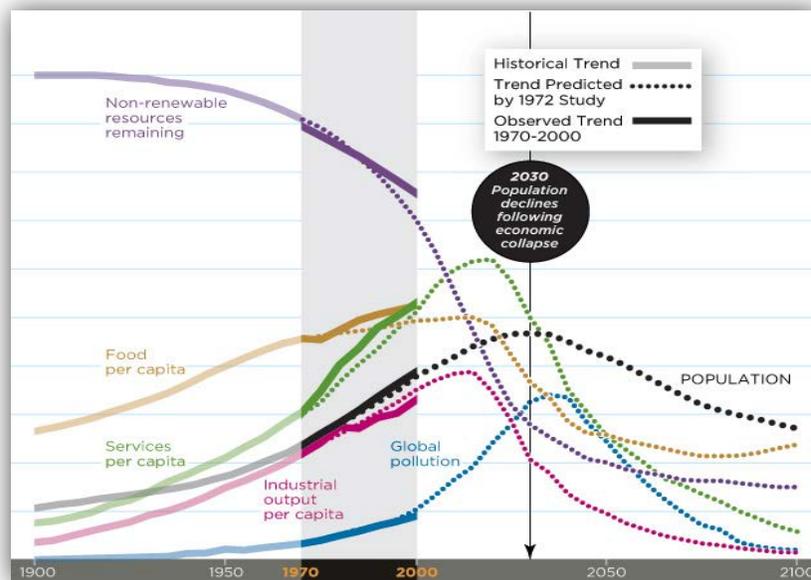
<sup>19</sup> À noter que Wackernagel est le concepteur de l'empreinte écologique et calcule qu'aujourd'hui nous sommes à environ 150 % du niveau soutenable (Global Footprint Network, 2013).

par rapport à l'énergie investie (ÉROI). Il s'agit du domaine des économistes biophysiques, dont les travaux se poursuivent depuis plus de trois décennies<sup>20</sup>;

4. les effondrements se dessinent en fonction de (i) une rareté croissante des ressources non renouvelables (rareté définie par un accès de plus en plus difficile, une qualité de moins en moins bonne, un rendement de moins en moins positif et par conséquent un prix d'exploitation en hausse); (ii) un impact majeur sur les économies dépendantes de telles ressources; et (iii) – seulement plus tard – les impacts écologiques, tel le changement climatique, en voie de s'emballer.

Les exigences éthiques pour des efforts en matière de développement se trouvaient assez bien résumées dans les travaux du Club de Rome de 1972 (Meadows et autres, 1972) et par la suite dans le Rapport Brundtland de 1987.

FIGURE 2 : CONFRONTATION DE 40 ANS D'EXPERIENCE AVEC LES PROJECTIONS DE HALTE A LA CROISSANCE



Source : Turner, 2008-2009 et Strauss, 2012. La mise à jour pour 40 ans, qui maintient la tendance indiquée ici, se trouve dans Turner 2012.

Le processus menant à la SGDD était clairement inscrit dans la foulée de ces travaux, et la SGDD donne bien l'impression de représenter un engagement majeur du gouvernement du Québec en matière de développement. Il n'en est finalement presque rien.

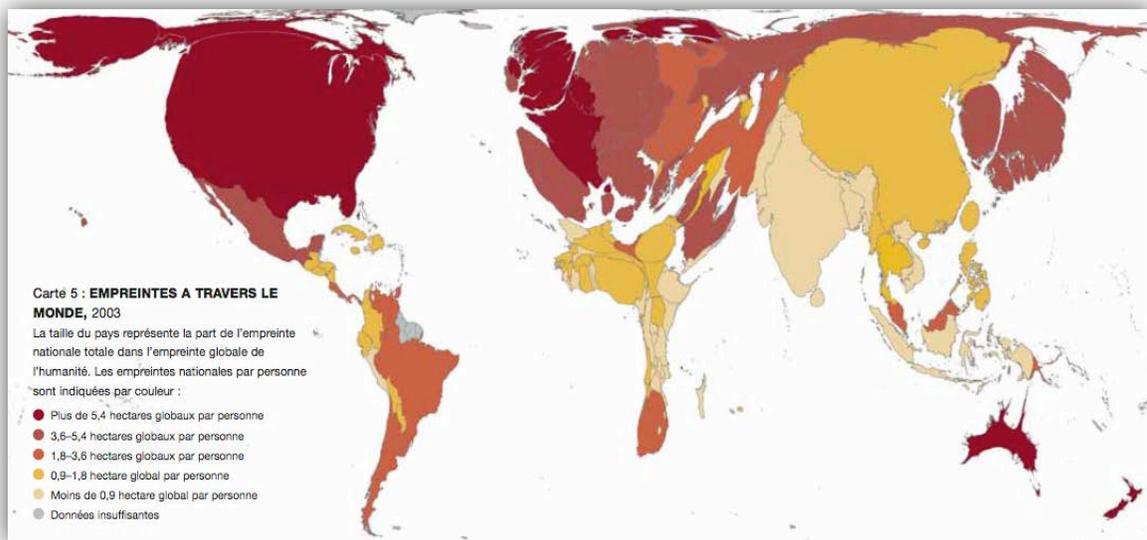
Les décisions relatives au développement viennent du processus budgétaire et du travail central du Conseil exécutif. Ceux-ci, à leur tour, s'inspirent du modèle économique qui rejette le respect de ces exigences éthiques dans la pratique et dans la recherche en matière de développement, c'est-à-dire celle sur l'administration publique elle-même.

<sup>20</sup> Pour un survol de l'économie biophysique, voir Hall et Klitgaard, 2012. Pour un survol de travaux sur l'ÉROI, voir le numéro spécial de *Sustainability* (Hall, 2011).

C'est dans un tel contexte que ce texte essaie d'aborder les « conditions institutionnelles du respect des exigences éthiques » appropriées à la recherche, en espérant fournir des indices suggérant que les propos ne devraient pas être considérés comme marginaux. Ces exigences comportent la reconnaissance de certains objectifs. D'une part, il faut que la recherche reconnaisse les conditions du développement, objectif de toute administration publique, de toute société. Ces conditions sont définies par ce que le modèle économique dominant considère comme des « externalités ». Elles se résument avec le graphique (figure 2) du scénario de référence du Club de Rome de 1972, mis à jour par le chercheur australien Graham Turner lors du 40<sup>e</sup> anniversaire de la publication de *Halte à la croissance* en 2012 (Turner 2012).

D'autre part, il faut que la recherche reconnaisse l'objectif d'une distribution égalitaire des bénéfices du développement dans la mesure où les administrations publiques peuvent y contribuer. L'échec de cette condition est décrit par la figure 3, une carte du monde déformée pour se conformer à l'empreinte écologique des populations des différentes nations.

**FIGURE 3 : LA PLANETE EN FONCTION DE L'EMPREINTE ECOLOGIQUE DES DIFFERENTES NATIONS**



Source : WWF 2006

Finalement, ces figures 2 et 3 montrent graphiquement les énormes risques actuellement courus par l'ensemble des pays du monde, parce que leurs institutions ne reconnaissent pas les conditions et les conséquences externes du modèle économique dominant. La figure 2 nous met face à une série d'effondrements qui sont vraisemblablement déjà en cours et qui arriveront à un point dramatique durant la décennie 2020. La figure 3 montre la situation propice à des crises sociales potentielles face à un dépassement de la capacité de support de la planète à soutenir leurs modes de vie, dans un contexte d'inégalités importantes.

Ces perspectives sont négligées par les acteurs publics et leurs institutions, en dépit de discours qui nous laissent avec une confiance relative par rapport à l'avenir de la société.

Finalement, les conditions institutionnelles qui gouvernent l'action publique en reconnaissant ces exigences sont déficientes. En particulier, le système qui place le ministère des Finances en contrôle du développement de la société, alors qu'il fonctionne dans le cadre d'un modèle économique dépassé depuis des décennies, fait que nos dirigeants ont des œillères lorsqu'ils abordent les décisions inhérentes à ce développement.

## ■ BIBLIOGRAPHIE

- Assemblée nationale du Québec (2007). *Mandat d'initiative, La gestion des matières résiduelles*, Document de consultation. Ce document de consultation ne semble plus accessible en ligne, mais seulement le rapport de juin 2008, qui y fait référence à la page 63, <http://www.assnat.qc.ca/en/travaux-parlementaires/documents-deposes.html?SessionLegislature=489&Commission=35> (page consulté le 11 septembre 2013).
- Commission européenne, OCDE, Parlement européen, Club de Rome et WWF (2013). *Beyond GDP*, <http://www.beyond-gdp.eu> (page consultée le 11 septembre 2013).
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1988, 2005). *Notre avenir à tous*, Éditions du fleuve (1988) et Édition Lambda (2005).
- Finances Québec (2013). *Missions et mandats sectoriels*, <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/page.asp?sectn=2&contn=86> (page consultée en août et en septembre 2013).
- Finances Québec (2008-2009). *Budget 2008-2009*, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/index.asp> (page consultée le 5 septembre 2013).
- Global Footprint Network (2013). *Earth Overshoot Day*, [http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/earth\\_overshoot\\_day/](http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/earth_overshoot_day/) (page consultée le 24 août 2013).
- Global Footprint Network (2008). *Calculation Methodology for the National Footprint Accounts*.
- Gouvernement du Québec (2006). *Loi sur le développement durable*, Les Publications du Québec.
- Gouvernement du Québec (2000). *Loi sur l'administration publique*, Les Publications du Québec.
- Gouvernement du Québec (2000). *Loi sur l'administration financière*, Les Publications du Québec.
- Gouvernement du Québec (1999). *Loi sur le ministère des Finances*, Les Publications du Québec.
- Grantham, J. (2011). *Time to Wake Up: Days of Abundant Resources and Falling Prices Are Over Forever*, <http://www.resilience.org/stories/2011-04-29/time-wake-days-abundant-resources-and-falling-prices-are-over-forever> (page consultée le 20 juillet 2013).
- Grantham, J. (2012). « On the Road to Zero Growth », *GMO Quarterly*, <http://www.zerohedge.com/news/2012-11-20/jeremy-grantham-looks-future-america-road-zero-growth> (page consultée le 20 juillet 2013).
- Hall, Charles A. S. et K. Klitgaard (2012). *Energy and the Wealth of Nations : Understanding the Biophysical Economy*, Springer.
- Hall, Charles A. S. (dir.) (2011). *Sustainability: New Studies in EROI (Energy Return on Investment)*, MDPI.
- Leclerc, J. C. (2013). « La presse et les vrais scandales politiques », <http://www.ledevoir.com/societe/ethique-et-religion/385966/la-presse-et-les-vrais-scandales-politiques>, (page consultée le 26 août 2013).

- Malsch, B. et M.-S. Tremblay (2012). « L'« audit » dans le secteur public : le risque d'une illusion de contrôle », *Télescope*, vol.18, n° 3, *L'audit dans le secteur public*, [http://www.telescope.enaq.ca/Telescope/22/Index\\_des\\_numeros.enaq](http://www.telescope.enaq.ca/Telescope/22/Index_des_numeros.enaq) (page consultée le 12 février 2013).
- Matsuura, K. (2008). « Peut-on encore sauver l'humanité? », lettre ouverte dans *Le Devoir*, les 26 et 27 juillet 2008, <http://www.ledevoir.com/non-classe/199259/environnement-peut-on-encore-sauver-l-humanite> (page consultée en mai 2014).
- Mead, H. L. (2013a). Mead (2013c) *Some Methodological Issues in GPI Work: Illustrations from the Calculation of a GPI for Québec*, <http://www.harveymead.org/wp-content/uploads/2013/09/Some-methodological-issues-in-GPI-work-submitted-iv13.pdf> (page consultée le 12 septembre 2013).
- Mead, H. L. (2013b). *Pour sortir du désastre : l'économie biophysique comme approche de base*, <http://www.economieautrement.org/spip.php?article217> (page consultée le 15 juillet 2013).
- Mead, H. L. (2013c). *J'étais un peu trop tôt*, <http://www.harveymead.org/2013/07/06/lipv-jetais-un-peu-trop-tot/> (page consultée le 10 juillet 2013).
- Mead, H. L. (2013d). *La crédibilité des vérifications et des audits mise en question*, <http://www.harveymead.org/2013/02/12/la-credibilite-des-verifications-et-des-audits-mise-en-question/> (page consultée le 15 juin 2013).
- Mead, H. L., avec la collaboration de T. Marin (2011). *L'indice de progrès véritable : Quand l'économie dépasse l'écologie*, MultiMondes.
- Mead, H. L. (2007). *Commentaires sur la Stratégie québécoise de développement durable*, <http://www.harveymead.org/wp-content/uploads/2013/09/SQDD-commentaires-3x07.pdf> (page consultée le 9 septembre 2013).
- Meadows, Dennis L. et autres (1972). *The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Potomac Associate.
- Ministère du Conseil exécutif (2008). *Troisième exercice d'élaboration des plans stratégiques : Contexte, enjeux et encadrement*, p.13, Gouvernement du Québec.
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (2007). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, [http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie\\_gouvernementale/](http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/) (page consultée le 11 septembre 2013).
- Morgan, T. (2013). « *Perfect Storm: Energy, Finance and the End of Growth* », Tullett Prebon, <http://ftalphaville.ft.com/files/2013/01/Perfect-Storm-LR.pdf> (page consultée le 4 juillet 2013).
- Stiglitz, J., A. Sen et J.-P. Fitoussi (2009). *Rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social*, [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr) (page consultée le 11 septembre 2013).
- Strauss, M. (2012). « Looking Back on *The Limits to Growth* », *Smithsonian Magazine*, avril 2012, <http://www.smithsonianmag.com/science-nature/Looking-Back-on-the-Limits-of-Growth.html> (page consultée le 5 avril 2013).
- Turner, G. (2012). « On the Cusp of Global Collapse », *Gaïa*, février 2012 [http://xa.yimg.com/kq/groups/18821650/435212220/name/GAIA2\\_2012\\_116\\_124\\_Turner.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/18821650/435212220/name/GAIA2_2012_116_124_Turner.pdf) (page consultée le 11 septembre 2013).

- Turner, G. (2008-2009). *A Comparison of Limits to Growth with Thirty Years of Reality*, CSIRO Working Paper Series 2008-2009, <http://www.csiro.au/Outcomes/Environment/Population-Sustainability/SEEDPaper19.aspx> (page consultée le 11 septembre 2013).
- Vérificateur général du Québec (2007a). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, Tome II, Chapitre 5 Production et consommation responsable – influence sur la réduction à la source*, [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2007-2008-T2/fr\\_Rapport2007-2008-T2-Chap05.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2007-2008-T2/fr_Rapport2007-2008-T2-Chap05.pdf) (page consultée le 11 septembre 2013).
- Vérificateur général du Québec (2007b). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, Tome II, Annexe : Empreinte écologique du Québec*, [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2007-2008-T2/fr\\_Rapport2007-2008-T2-Annexe.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2007-2008-T2/fr_Rapport2007-2008-T2-Annexe.pdf) (page consultée le 11 septembre 2013).
- Vérificateur général du Québec (2006). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006, Tome II, Chapitre 5 Matière résiduelles*, [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2005-2006-T2/fr\\_Rapport2005-2006-T2-Chap05.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2005-2006-T2/fr_Rapport2005-2006-T2-Chap05.pdf) (page consultée le 11 septembre 2013).
- WWF (2012). *Planète vivante 2012*, [http://www.wwf.ca/fr/nouvelles/publications/rapport\\_planete\\_vivante\\_2012.cfm](http://www.wwf.ca/fr/nouvelles/publications/rapport_planete_vivante_2012.cfm) (page consultée le 10 septembre 2013).
- WWF (2006). *Planète vivante 2006*, « Empreinte mondiale », p. 16, [http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/LPR\\_2006\\_FR.pdf](http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/LPR_2006_FR.pdf) (page consultée le 7 septembre 2013).