

# Les interventions du ministère de l'Environnement du Québec. Un premier inventaire

## Thirty Years of Activity at Quebec's Ministry of the Environment: A Preliminary Inventory

Carole Beaudoin, David Houle et Jean Mercier

Volume 9, numéro 1, 2006

Penser l'histoire environnementale du Québec. Société, territoire et  
écologie

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1000803ar>  
DOI : <https://doi.org/10.7202/1000803ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Globe, Revue internationale d'études québécoises

ISSN

1481-5869 (imprimé)  
1923-8231 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Beaudoin, C., Houle, D. & Mercier, J. (2006). Les interventions du ministère de  
l'Environnement du Québec. Un premier inventaire. *Globe*, 9(1), 211–235.  
<https://doi.org/10.7202/1000803ar>

Résumé de l'article

Ce texte décrit l'évolution des interventions du ministère de l'Environnement  
du Québec entre 1973 et 2003 à l'aide des informations recueillies dans la base  
de données IGE<sup>2</sup>, et tente de dégager les principales tendances quant à  
l'utilisation, par le ministère de l'Environnement du Québec, des instruments  
réglementaires, économiques, volontaires et directs pour la protection de l'air,  
de l'eau et du sol. L'analyse des données démontre, dans un premier temps,  
que les interventions augmentent de 1983 à 1998. Ces interventions s'appuient  
plus fréquemment sur des instruments réglementaires pour la protection de  
l'eau, sur des instruments volontaires pour la protection de l'air et sur des  
instruments économiques pour la protection du sol, particulièrement dans la  
gestion des déchets solides. Ces constats sont interprétés sous l'angle de la  
théorie de la « nouvelle gouvernance » telle qu'elle se présente en analyse des  
politiques publiques.

# Les interventions du ministère de l'Environnement du Québec. Un premier inventaire<sup>1</sup>

Carole Beaudoin, David Houle et Jean Mercier  
Université Laval

**Résumé** – Ce texte décrit l'évolution des interventions du ministère de l'Environnement du Québec entre 1973 et 2003 à l'aide des informations recueillies dans la base de données IGE<sup>2</sup>, et tente de dégager les principales tendances quant à l'utilisation, par le ministère de l'Environnement du Québec, des instruments réglementaires, économiques, volontaires et directs pour la protection de l'air, de l'eau et du sol. L'analyse des données démontre, dans un premier temps, que les interventions augmentent de 1983 à 1998. Ces interventions s'appuient plus fréquemment sur des instruments réglementaires pour la protection de l'eau, sur des instruments volontaires pour la protection de l'air et sur des instruments économiques pour la protection du sol, particulièrement dans la gestion des déchets solides. Ces constats sont interprétés sous l'angle de la théorie de la « nouvelle gouvernance » telle qu'elle se présente en analyse des politiques publiques.

*Thirty Years of Activity at Quebec's Ministry of the Environment: A Preliminary Inventory*

**Abstract** – *This text describes the evolution of policies at Quebec's Ministry of the Environment between 1973 and 2003, and attempts to discern the principal tendencies regarding the Ministry's use of regulatory, economic, voluntary, and direct instruments for the protection of air, water, and soil. The analysis of the*

---

1. Les auteurs tiennent à remercier le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) ainsi que les évaluateurs de la revue *Globe* pour leurs suggestions.

2. Carole BEAUDOIN, David HOULE, Marc-Antoine BLANCHET et Étienne CHARBONNEAU, *Base de données IGE. Constitution et utilisation dans l'analyse des politiques environnementales*, rapport de recherche, Centre d'analyse des politiques publiques, Université Laval, Québec, 2006, [www.capp.ulaval.ca](http://www.capp.ulaval.ca).

Carole Beaudoin, David Houle et Jean Mercier, « Les interventions du ministère de l'Environnement au Québec. Un premier inventaire », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 9, n° 1, 2006.

*data initially demonstrates that the number of interventions increased between 1983 and 1998. These interventions, as the authors remark, draw more often on regulatory instruments against water pollution, voluntary ones against air pollution, and economic ones against soil pollution, particularly for the management of solid waste. These results are interpreted from the perspective of "new governance" theory as it presents itself in the analysis of public policy.*

Les problématiques environnementales occupent une part grandissante des débats publics au Canada, au Québec et ailleurs dans le monde. Cependant, peu d'études en analyse des politiques se penchent de façon systématique sur les interventions des organisations responsables des politiques environnementales. Dans le cadre d'un projet de recherche triennal, nous voulons combler, du moins en partie, cette lacune. Ainsi, la première étape de ce projet de recherche vise à dresser le portrait de l'utilisation des instruments de politiques publiques en environnement au Québec, en portant une attention spécifique aux instruments réputés plus récents, inspirés des mécanismes dits « du marché » ainsi que des ententes volontaires.

Dans cet article, nous présentons les résultats de cette première étape, destinée à dénombrer, caractériser et analyser empiriquement les interventions d'un gouvernement pour protéger l'environnement. De nature descriptive, elle consiste à observer l'action gouvernementale à travers les interventions du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec<sup>3</sup> de 1973 à 2003. Ces interventions ont été répertoriées dans une base de données informatisée constituée à partir d'une analyse des rapports annuels du Ministère<sup>4</sup>.

La première partie de l'article situe nos travaux par rapport aux recherches ayant pour objet l'action de différents ministères de l'Environnement. La seconde partie porte sur la description de l'évolution des interventions du ministère de l'Environnement du Québec de 1973 à

---

3. Dans cet article, l'expression « ministère de l'Environnement » désigne l'actuel ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, ainsi que les entités antérieures : les services de protection de l'Environnement de 1972 à 1979 ; le ministère de l'Environnement de 1979 à 1994 et de 1999 à 2005 ; le ministère de l'Environnement et de la Faune de 1994 à 1999.

4. *Ibid.*

## LES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

2003 dans les secteurs de l'air, de l'eau et du sol. Nous formulons quelques constats généraux sur les types d'instruments sur lesquels s'appuient les interventions, ainsi que sur leur fréquence d'utilisation selon le secteur environnemental observé. Les instruments ont été catégorisés selon qu'ils sont volontaires, réglementaires, économiques ou directs<sup>5</sup>.

En conclusion, nous interprétons sommairement ces constats sous l'angle de la théorie de la « nouvelle gouvernance » telle qu'elle se présente en analyse des politiques publiques. Selon cette théorie, l'utilisation par les gouvernements d'instruments économiques reproduisant les mécanismes du marché ainsi que la conclusion d'ententes volontaires avec des acteurs du secteur privé indiqueraient le passage d'un modèle étatique classique, caractérisé par la prépondérance des instruments réglementaires, vers un modèle étatique de gouvernance fondé sur la négociation et la collaboration entre les acteurs, au sein duquel l'autorité publique joue dorénavant un rôle de catalyseur.

Les expressions « gouvernance » et « nouvelle gouvernance » ont été utilisées par plusieurs auteurs et dans différentes disciplines, ces dernières années. L'expression « bonne gouvernance », par exemple, est employée par certains organismes internationaux dans une perspective normative associée à des réformes administratives ou politiques. Au plan des relations internationales, l'emploi du terme « gouvernance » évoque le fait que les États évoluent en l'absence d'un centre de contrôle ayant un pouvoir coercitif. Un autre sens nous vient du néo-institutionnalisme économique, où le choix du « mode de gouvernance » se fait entre le marché, les contrats et la hiérarchie. Lester Salamon, quant à lui, nomme « *new governance* » la tendance croissante des gouvernements à recourir à la participation de tiers pour élaborer les politiques publiques<sup>6</sup>. Dans un sens sociopolitique, « gouvernance » réfère à des liens horizontaux et interactifs qui se sont développés entre les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile. La définition du terme « nouvelle gouvernance »

---

5. Toutefois, le nombre d'interventions directes est trop faible pour être l'objet d'une analyse dans le cadre de cet article.

6. Lester SALAMON et *al.*, *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002.

retenue pour cet article renvoie à ces deux dernières acceptions, soit la « *new governance* » de Salamon, et la collaboration horizontale entre les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile.

Même si l'action des gouvernements pour protéger l'environnement occupe une place de plus en plus importante dans les médias grand public, l'action des ministères n'a pas été, jusqu'à maintenant, un objet de recherche à la fois systématique et empirique pour la communauté des analystes politiques et des spécialistes de l'administration publique. On trouve tout de même chez l'historien Samuel P. Hays<sup>7</sup> des travaux très proches de l'analyse des politiques et souvent liés au thème des instruments de politique publique en environnement. Quelques autres travaux sur l'action des différents ministères de l'Environnement s'inscrivent aussi dans les perspectives de l'analyse des politiques publiques et de l'administration publique.

Dans le collectif *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*<sup>8</sup>, paru en 1999, Pierre Lascoumes et ses collaborateurs dressent un bilan de l'institutionnalisation de l'action environnementale en France, un quart de siècle après la création de son ministère de l'Environnement. Quelques années seulement après le début des opérations de ce ministère, son premier titulaire, Robert Poujade, en avait dessiné un portrait dans *Le ministère de l'impossible*<sup>9</sup>, paru en 1975.

Du côté des États-Unis, on trouve aussi des travaux sur l'*Environmental Protection Agency* (EPA), l'agence responsable de l'environnement au niveau fédéral. Les études de cette agence soulignent les difficultés qu'elle rencontre à cause de son statut, qui n'est pas celui d'un

---

7. Voir en particulier Samuel P. HAYS, *Exploration in Environmental History*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1998.

8. Pierre LASCOUMES, *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999. Pour une analyse des origines du ministère de l'Environnement en France, voir Florian CHARVOLIN, « L'invention de l'environnement en France (1960-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement », thèse de doctorat, Université de Grenoble et École nationale supérieure des mines de Paris, 1993.

9. Robert POUJADE, *Le ministère de l'impossible*, Paris, Calmann-Lévy, 1975.

véritable ministère et la soumet par conséquent aux contrôles très serrés imposés entre autres par l'important pouvoir législatif américain.

Au Québec, on trouve surtout des recherches portant sur l'administration publique québécoise en général, dont la minutieuse étude historique de James Iain Gow<sup>10</sup>, et celle de Jacques Bourgault<sup>11</sup> sur les sous-ministres québécois. Les travaux sur le ministère de l'Environnement du Québec sont plus rares. On relève tout de même celui de Gérard Bélanger<sup>12</sup>, qui porte précisément sur la question du choix des outils d'intervention. L'auteur étudie surtout la réglementation dans le domaine de l'environnement et évoque, dans une optique prescriptive, la possibilité de recourir à d'autres types d'instruments, en particulier les instruments économiques. Avec une approche plus institutionnaliste, Éric Montpetit<sup>13</sup> compare à ceux d'autres gouvernements les arrangements organisationnels choisis au Québec dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement.

L'objet des travaux de Louis Simard et Laurent Lepage<sup>14</sup>, soit les outils d'intervention utilisés par le ministère de l'Environnement depuis le début des années 1970, est très proche du nôtre. Ces chercheurs constatent une évolution chronologique de l'utilisation des instruments réglementaires vers des instruments appuyés sur la concertation et la gouvernance démocratique. Situées dans une perspective juridique, les

---

10. James Iain GOW, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal/Toronto, Presses de l'Université de Montréal/Institut d'administration publique du Canada, 1986.

11. Jacques BOURGAULT, « Les hauts fonctionnaires québécois. Paramètres synergiques de puissance et de servitude », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 16, n° 2, 1983, p. 227-256.

12. Gérard BÉLANGER, *La réglementation et la protection de l'environnement*, Cahiers d'aménagement du territoire et de développement régional, Québec, Université Laval, 1986.

13. Voir en particulier : Éric MONTPETIT, *Misplaced Distrust. Policy Networks and the Environment in France, the United States and Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2003.

14. Louis SIMARD et Laurent LEPEGE, « Gestion publique de l'environnement au Québec. Quel bilan à l'heure de la concertation? », Robert BERNIER [éd.], *L'état québécois au XXI<sup>e</sup> siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2004, p. 367-379.

conclusions des travaux de Paule Halley<sup>15</sup> indiquent également cette tendance. Nos observations, réalisées de façon systématique, semblent confirmer en partie cette analyse. Cependant, il convient d'y apporter d'importantes nuances puisque, comme nous le verrons, tous les types d'instruments ont été utilisés au fil du temps par le ministère de l'Environnement.

Il est généralement admis, dans les publications sur les instruments de politique publique, que l'étude des instruments est intimement liée à celle du milieu institutionnel qui les choisit. Ainsi, Lester Salamon conclut que les instruments eux-mêmes sont des institutions (« *tools are institutions*<sup>16</sup> »). Il existe bien entendu différentes théories sur la signification du choix des instruments de politique publique. Parmi ces théories, mentionnons celles qui s'intéressent à la « nouvelle gouvernance » ou à l'« *environmental governance* », terme plus sectoriel utilisé par Donald F. Kettl, qui lui associe la prochaine génération de politiques environnementales<sup>17</sup>. Pour Kettl, les nouvelles façons d'intervenir pour protéger l'environnement visent à saisir la problématique dans sa totalité plutôt que d'une manière compartimentée, d'autant plus que les sources de pollution se présentent maintenant de façon plutôt diffuse, exigeant davantage de prévention que de réparation. Dans cette perspective, certains instruments de politique publique sont réinventés de manière à donner plus de flexibilité aux acteurs visés par l'action gouvernementale, tout en mettant en valeur le rôle essentiel joué par l'État dans le processus. Les outils économiques reproduisant les mécanismes du marché (permis de polluer, taxe modulée et consigne, entre autres) et les ententes volontaires de réduction des polluants constituent les exemples les plus courants des outils de la nouvelle gouvernance. En sociologie de l'environnement, certains auteurs soutiennent que cette nouvelle gouvernance possède ses propres caractéristiques et sa propre appellation : la modernisation écologique. Toutefois, les perspectives analytiques des

---

15. Paule HALLEY, *La vérification environnementale. Réflexion sur l'émergence des modes d'autorégulation*, Cahiers de droit, vol. 40, n° 3, 1999, p. 621-643.

16. Lester SALAMON et al., *op. cit.*, p. 19.

17. Donald F. KETTL [éd.], *Environmental Governance. A Report on the Next Generation of Environmental Policy*, Washington D. C., Brookings Institutions Press, 2002. Voir en particulier l'introduction, p. 1-13.

## LES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

auteurs de ce corpus théorique sont très variées<sup>18</sup>. Disons simplement que, pour certains d'entre eux, les instruments plus flexibles sont destinés à concilier le développement économique et la protection de l'environnement. Bref, selon ces auteurs, en observant l'utilisation de ces nouveaux instruments, nous pourrions presque mesurer le niveau de développement durable auquel serait parvenu un État donné.

Pour sa part, notre travail s'inscrit à la fois dans les travaux *descriptifs* de l'action de l'autorité publique et dans les analyses *interprétatives* de cette même action. C'est surtout dans les étapes ultérieures de nos travaux que nous tenterons d'identifier les variables qui incitent les acteurs à choisir certains instruments, tels que les ententes volontaires, comme mode d'intervention pour protéger l'environnement. Pour le moment, nous posons l'hypothèse que certaines de ces variables seraient liées à la rationalité des acteurs, tandis que d'autres se rapporteraient à des questions de pouvoir, par exemple. Des explications non sectorielles, comme le mimétisme de gouvernements plus prestigieux, apparaissent également plausibles<sup>19</sup>. L'interprétation présentée en conclusion de cet article demeure donc sommaire, car nous insistons surtout ici sur la description des interventions du ministère de 1973 à 2003.

### Les interventions du ministère de l'Environnement du Québec de 1973 à 2003

Notre observation de l'évolution des interventions du ministère de l'Environnement du Québec a été effectuée à partir de la base de données sur les interventions gouvernementales en environnement (base

---

18. Pour en savoir plus sur la théorie de la modernisation écologique, voir : Maarten A. HAJER, *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, New York, Clarendon Press/Oxford, 1997 ; Arthur P. J. MOL et Gert SPAARGAREN, « Ecological Modernisation Theory in Debate. A Review », *Environmental Politics*, vol. 9, 2000 ; Joseph MURPHY, « Ecological Modernisation », *Geoforum*, vol. 31, 2000 ; Albert WEALE, *The New Politics of Pollution*, Manchester, New York, Manchester University Press, 1992.

19. Andrew JORDAN, Rudiger K.W. WURZEL et Anthony R. ZYTO, « New Environmental Policy Instruments. An Evolution or a Revolution in Environmental Policy? » *Environmental Politics*, vol. 12, 2003, p. 214-215.



IGE)<sup>20</sup>. Dans cette base de données, nous avons retenu 1 310 interventions<sup>21</sup> dans les secteurs de l'air, de l'eau et du sol, qui ont été réparties selon le secteur auquel elles appartiennent. Le secteur de l'eau comprend les problèmes liés à la contamination de l'eau, tant par les municipalités que par l'industrie, et les problèmes de gestion de la ressource, entre autres. Par exemple, la contamination des eaux souterraines, la gestion des bassins versants, la pollution du fleuve Saint-Laurent et l'utilisation de pesticides sont des problèmes que nous avons attribués au secteur de l'eau. Dans le secteur de l'air, nous incluons les problématiques liées aux substances se propageant sous forme de gaz, d'ondes ou de rayonnement ionisant. Les émissions acidifiantes, les substances atrophiant la couche d'ozone, le smog, les émissions de gaz à effet de serre sont de bons exemples du type de problèmes inclus dans cette catégorie. La gestion et la disposition des déchets solides et dangereux, ainsi que la gestion des sols contaminés constituent l'essentiel des problématiques du secteur du sol<sup>22</sup>.

Pour être identifiée comme une intervention, l'action gouvernementale devait correspondre aux critères suivants<sup>23</sup> :

- i- être mentionnée dans le rapport annuel du ministère responsable de l'environnement ou par l'une de ses entités déléguées expressément nommées dans ledit rapport annuel ;
- ii- être mise en œuvre par le ministère responsable de l'environnement au Québec ou par l'une de ses entités déléguées ;

---

20. Cette base de données est disponible sur le site du Centre d'analyse des politiques publiques de l'Université Laval, [www.capp.ulaval.ca](http://www.capp.ulaval.ca). Elle a été constituée dans le cadre d'une recherche sur l'utilisation des ententes volontaires par les gouvernements du Québec et du Canada dans le domaine de l'environnement. Un document explicatif (Carole BEAUDOIN, David HOULE, Marc-Antoine BLANCHET et Étienne CHARBONNEAU, *op. cit.*) est aussi sur le site.

21. Un faible nombre d'interventions (huit au total) ont été compilées pour des années antérieures à 1973. Bien que ces données ne figurent pas dans les graphiques joints en annexe, nous les considérons tout de même dans nos analyses.

22. Pour plus de précisions méthodologiques, voir Carole BEAUDOIN, David HOULE, Marc-Antoine BLANCHET et Étienne CHARBONNEAU, *op. cit.*

23. *Ibid.*

## LES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

- iii- être reliée à la problématique de l'environnement selon les secteurs retenus, soit l'air, l'eau et le sol, et affecter au moins un acteur externe ;
- iv- être identifiable dans un énoncé textuel à l'intérieur du rapport annuel.

Voici un exemple d'énoncé traduisant une intervention touchant un acteur externe :

Un projet préliminaire de politique a été préparé, suivi d'un programme d'assistance financière pour le développement de la collecte sélective. Ce programme visait essentiellement à permettre la consolidation d'un certain nombre de groupes communautaires, pionniers dans le domaine de la collecte sélective des déchets domestiques<sup>24</sup>.

Cet énoncé contient une seule intervention, soit le programme d'assistance financière. Cette intervention de type économique a été compilée dans la base IGE pour le secteur du sol.

Ainsi, nous avons classifié chacune des interventions selon l'instrument de politique publique utilisé. En effet, pour protéger l'environnement comme pour accomplir ses autres grandes missions, un gouvernement dispose de différents instruments d'intervention, que nous avons regroupés en quatre grandes catégories : la réglementation, les instruments économiques, les instruments volontaires – auxquels nous accordons une attention particulière – et la fourniture directe de biens et de services (l'action directe). Cette classification s'inspire de différents travaux sur les typologies d'instruments de politique publique, parmi lesquels, ceux de Neil Carter<sup>25</sup> et de Marie-Louise Bemelmans-Videc<sup>26</sup> ont retenu notre attention. Neil Carter distingue essentiellement quatre types

---

24. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport annuel, 1981-1982*, Québec, Gouvernement du Québec, 1982, p. 50.

25. Neil CARTER, *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 285.

26. Marie-Louise BEMELMANS-VIDEC et al., *Carrots, Sticks, and Sermons*, New Brunswick (N. J.), London, Transaction Publishers, 2003.

d'instruments de politique publique qui correspondent à peu près à notre propre classification : la réglementation, l'action volontaire, les dépenses gouvernementales et les mesures inspirées des lois du marché. Pour sa part, Marie-Louise Bemelmans-Videc soutient que les interventions publiques peuvent être classées simplement en employant la formule « *Carrots, Sticks and Sermons* » (la carotte, le bâton et le sermon). Cette dernière typologie reconnaît trois des quatre catégories retenues dans cet article.

Les interventions de type réglementaire comprennent les règlements, les permis, les programmes d'inspection, la création d'organismes et les ordonnances. Les interventions de type économique comprennent les subventions, les exemptions fiscales, les taxes, les droits perçus, les consignes et les permis échangeables. Les interventions de type volontaire peuvent prendre la forme d'information publiée, de sensibilisation, d'aide technique, d'activités de recherche et de développement réalisées par le ministère de l'Environnement du Québec, ou d'ententes signées avec un tiers privé. Enfin, l'intervention peut être directe lorsque les fonctionnaires accomplissent eux-mêmes un travail, comme la plantation d'arbres ou la réfection d'un barrage, plutôt que de le faire réaliser par un tiers.

Parmi ces instruments typiques, les instruments économiques reproduisant les mécanismes du marché (permis échangeables, droits et taxes à la pollution, consignes) ainsi que les instruments volontaires fondés sur un engagement formel (les ententes volontaires avec un tiers du secteur privé) sont considérés comme ceux de la nouvelle gouvernance. Certains économistes nomment ces ententes accords négociés (« *negotiated agreements* »), par opposition aux engagements unilatéraux (« *unilateral commitments* ») par lesquels des associations industrielles s'engagent volontairement à modifier leur conduite sans que le gouvernement soit impliqué dans cet engagement. Par conséquent, les actions volontaires privées, telles que l'adoption de normes ISO et de codes de conduite environnementale, ne sont pas répertoriées, car elles n'engagent pas le Ministère et, du coup, n'apparaissent pas dans les rapports annuels. Les ententes volontaires engageant des tiers du secteur privé vis-à-vis d'un gouvernement seront l'objet précis de notre programme de recherche triennal.

## LES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

À partir de ces 1 310 interventions du ministère de l'Environnement du Québec, répertoriées selon trois secteurs et quatre types d'instruments, et s'échelonnant sur une période de 30 années, nous posons les questions suivantes : que peut-on dire à propos de l'évolution des interventions dans chacun des secteurs ? Quelles sont les tendances dans l'utilisation des instruments d'intervention ? Combien d'interventions s'appuient sur des instruments s'inscrivant dans la perspective de la nouvelle gouvernance ? Leur utilisation est-elle suffisante pour conclure que le Québec se trouve dans une période de mutation en ce qui concerne son mode d'intervention publique, passant d'un mode classique à un mode de nouvelle gouvernance ?

Nous tenterons de répondre à notre première question en examinant quatre tableaux synthétisant les données relevées dans la base IGE. En faisant abstraction de la catégorisation par secteurs et par instrument, l'observation du tableau 1 permet de constater que l'intervalle de 1983 à 1997 marque une période plus intense par rapport à l'activité du ministère de l'Environnement du Québec. Ce résultat nous surprend quelque peu, car cette période correspond approximativement à celle des réformes inspirées du « nouveau *management* public » et des coupures budgétaires. Depuis 1998, on semble assister à une diminution du nombre d'interventions nouvelles. Toutefois, cela ne veut pas nécessairement dire que le Ministère est moins actif ou qu'il intervient moins, car notre observation porte sur les nouvelles interventions, et il n'est pas impossible que la poursuite d'une intervention, pendant sa deuxième année par exemple, réclame en fait plus d'opérations que durant la première année. Bien entendu, avec les années, on peut supposer que le poids des interventions antérieures produit un certain effet, dans la mesure où elles sont toujours en vigueur.

Le second constat porte sur le lien entre l'intensité des nouvelles interventions et certains événements marquants de la politique environnementale internationale. Ainsi, les nouvelles interventions semblent plus nombreuses dans les années précédant et suivant la publication du rapport Brundtland<sup>27</sup> en 1987, de même que dans la foulée du Sommet

---

27. G. H. BRUNDTLAND, *Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Genève, 1987.

de Rio, en 1992, quoique la hausse soit moins marquée dans ce dernier cas. Ce constat permet de considérer comme plausible l'hypothèse liant l'activité d'un ministère national de l'Environnement à celle de la politique environnementale internationale. Certains textes récents<sup>28</sup> incluent d'ailleurs les pressions internationales, au même titre que les intérêts, les réseaux ou les institutions, dans la liste des éléments structurant les politiques publiques, et en particulier les politiques environnementales.

En tenant compte des trois secteurs identifiés, le tableau 1 montre que, sur l'ensemble de la période observée, les interventions se répartissent de la manière suivante : 591 interventions dans le secteur de l'air, 398 dans le secteur de l'eau et 321 dans le secteur du sol. Il n'est pas étonnant que les interventions dans le secteur de l'eau soient relativement nombreuses : c'est d'abord pour protéger cette ressource que le gouvernement du Québec a commencé à intervenir dans le domaine de l'environnement. D'ailleurs, la Régie des eaux du Québec, créée dans les années 1960<sup>29</sup>, constitue la principale source institutionnelle du ministère de l'Environnement. La protection de l'eau a donc été la toute première priorité d'intervention gouvernementale, à laquelle s'est graduellement ajoutée la protection de l'air et du sol. La protection du sol, et particulièrement la gestion des déchets, a d'abord été une préoccupation des gouvernements locaux<sup>30</sup>.

Dans le secteur de la protection de l'air, les interventions de la période pré-1980 touchent principalement la qualité de l'air, la radioprotection, et la réduction du bruit et du mercure. La décennie 1980-1990 est ensuite marquée par une augmentation substantielle des nouvelles interventions concernant les précipitations acides. De 1988 à 1994, le problème des BPC<sup>31</sup> a suscité des interventions, à la suite de l'incendie de

28. Lester SALAMON et al., *op. cit.*, p. 553 et suivantes ; Philippe LE PRESTRE, *Protection de l'environnement et relations internationales. Les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Dalloz, 2005.

29. Louis SIMARD et Laurent LEPAGE, *op. cit.*, p. 353.

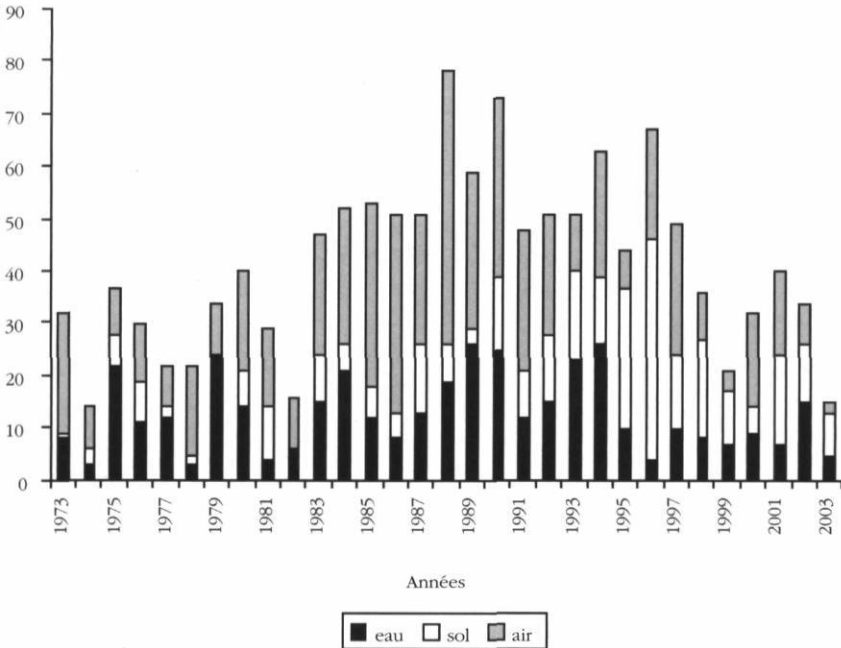
30. Certaines informations sur les problèmes visés par les interventions dans chacun des secteurs ne sont pas visibles dans le tableau 1.

31. Ce problème ne se situe pas uniquement dans le secteur de l'air : il pourrait aussi se trouver dans le secteur du sol. Toutefois, les interventions du ministère

## LES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Saint-Basile-le-Grand. Les interventions visant à contrer la réduction de la couche d'ozone débutent en 1987, alors que celles touchant les gaz à effet de serre apparaissent en 1992 et occupent depuis une part relativement importante des nouvelles interventions dans le secteur de l'air. Dans la même catégorie, certains problèmes ne sont plus l'objet de nouvelles interventions. C'est le cas de la radioprotection, du bruit et des BPC. De la même façon, les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) ne sont visés que par de rares nouvelles interventions entre de 1983 et 1991.

TABLEAU 1  
NOUVELLES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT  
DU QUÉBEC PAR ANNÉE ET PAR SECTEUR  
DE 1973 À 2003



de l'Environnement du Québec auraient été suscitées par les émanations de BPC dans l'air lors de l'incendie de Saint-Basile-le-Grand. Pour cette raison, nous l'avons classé dans le secteur de l'air.

Dans le secteur de l'eau, les premières interventions ont surtout porté sur le problème des eaux municipales et des eaux industrielles, et ce, jusqu'en 1981. On constate de nouvelles interventions touchant l'acidité des milieux hydriques de 1984 à 1994, ce qui correspond sensiblement à la période d'intervention sur le même problème dans le secteur de l'air. C'est en 1994 que de nouvelles actions concernant le fleuve Saint-Laurent apparaissent, et elles s'observent jusqu'en 2001. L'année 1995 marque par ailleurs une diminution importante du nombre de nouvelles interventions dans le secteur de l'eau, après une dizaine d'années relativement prolifiques. En effet, au milieu des années 1990, la plupart des municipalités du Québec ont terminé la construction de leurs usines d'assainissement des eaux usées, marquant ainsi la réduction des investissements majeurs effectués dans le cadre du Programme d'assainissement des eaux usées municipales, lancé en 1978.

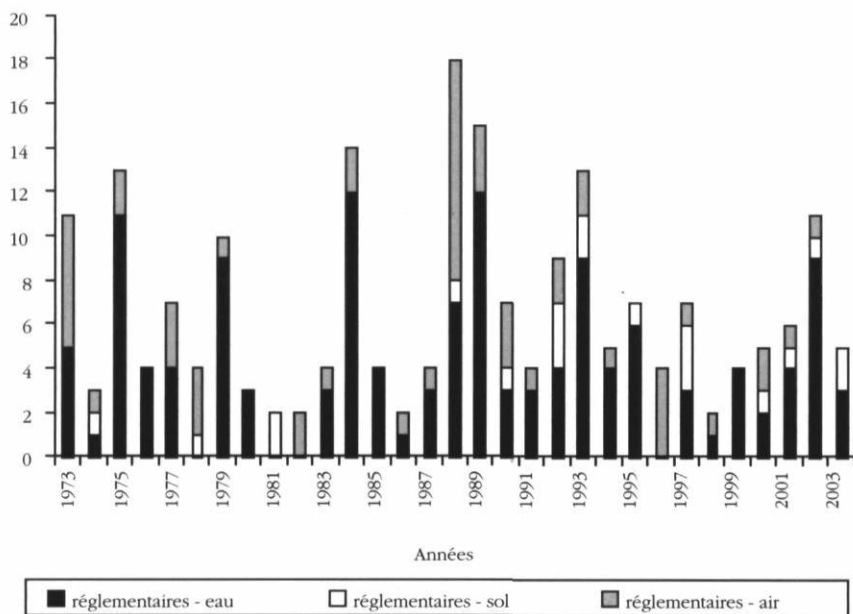
Dans le secteur du sol, les nouvelles interventions ont touché surtout le problème des déchets solides, particulièrement de 1993 à 1999, année de l'adoption de la « Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, 1998-2008 ». L'année 1996, au cours de laquelle le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a procédé à une enquête générique sur la gestion des déchets au Québec, a été particulièrement riche en nouvelles interventions. Des incendies dans des dépotoirs de pneus avaient occupé une place importante dans l'actualité environnementale québécoise les années précédentes. Par ailleurs, selon nos observations, les domaines d'intervention comportant le plus de risques pour l'environnement, soit l'enfouissement et l'élimination des déchets, n'ont pas été l'objet d'une quantité appréciable de nouvelles actions. La récupération, le recyclage et le compostage apparaissent nettement favorisés, surtout lorsqu'on les compare avec le premier R de la hiérarchie des 3R (réduction, récupération, recyclage). La réduction des déchets, donc de la consommation, constitue un défi redoutable, de nature structurelle, auquel on ne s'est pas attaqué par des interventions notables.

Les tableaux 2, 3 et 4 montrent la fréquence d'utilisation des différents types d'instruments dans chacun des secteurs. De l'observation de ces tableaux se dégage le constat suivant : le ministère de l'Environnement du Québec cherche essentiellement à convaincre les pollueurs

## LES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

de modifier *volontairement* leur comportement. Les interventions reposent donc principalement sur des instruments volontaires. Nous relevons aussi que, en général, les instruments réglementaires, économiques et volontaires évoluent selon la même trajectoire : lorsque les interventions augmentent, elles augmentent pour tous les types d'instruments. Le Ministère ne semble donc pas substituer les instruments d'intervention les uns aux autres au fil du temps. Cette constatation va dans le même sens que les études de Samuel P. Hays sur les interventions environnementales aux États-Unis. D'après Hays, les actions se caractérisent surtout par la stabilité, le changement se réalisant essentiellement par étapes. De plus, les propos sur les changements radicaux, qui relèvent d'un discours *normatif*, sont tenus par les militants en faveur de ces changements, lesquels ne sont d'ailleurs pas sans aller dans le sens de leurs intérêts<sup>32</sup>.

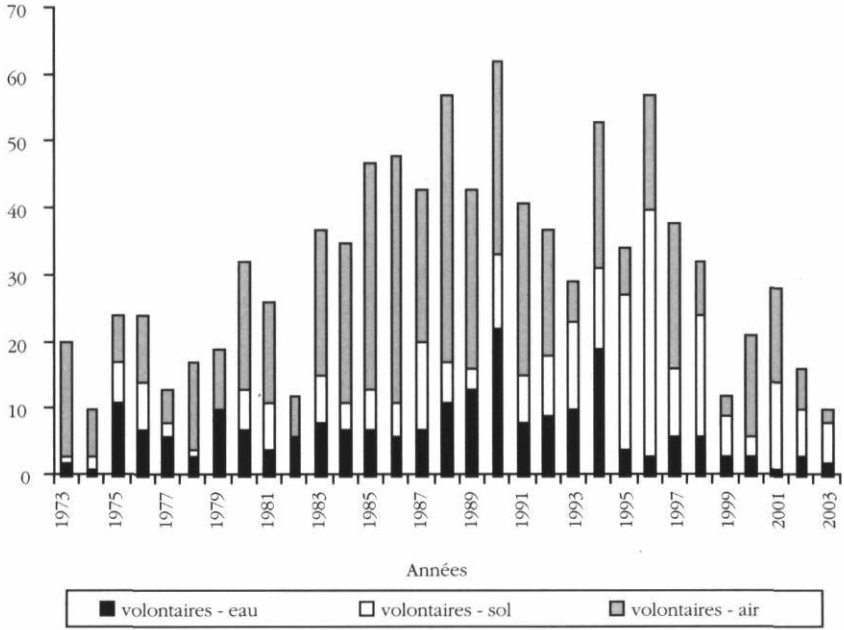
TABLEAU 2  
NOUVELLES INTERVENTIONS UTILISANT DES INSTRUMENTS  
RÉGLEMENTAIRES PAR ANNÉE ET PAR SECTEUR DE 1973 À 2003



32. Samuel P. HAYS, *op. cit.*, p. 101.

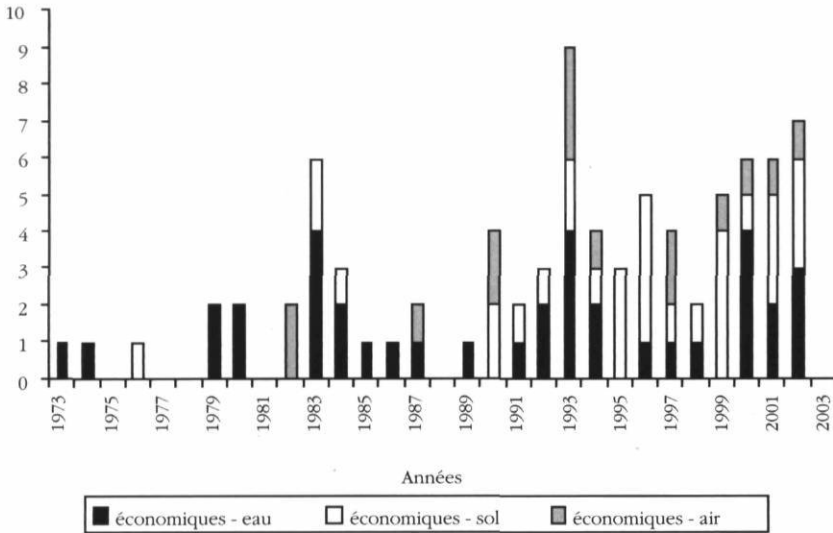


TABLEAU 3  
 NOUVELLES INTERVENTIONS UTILISANT DES INSTRUMENTS VOLONTAIRES  
 PAR ANNÉE ET PAR SECTEUR DE 1973 À 2003



LES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

TABLEAU 4  
NOUVELLES INTERVENTIONS UTILISANT DES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES  
PAR ANNÉE ET PAR SECTEUR DE 1973 À 2003



Parmi les interventions s'inscrivant dans la catégorie des instruments volontaires, les activités d'information, de sensibilisation, ainsi que de recherche et de développement occupent une part relativement importante par rapport aux ententes volontaires conclues avec les acteurs du secteur privé<sup>33</sup>. Ces ententes volontaires apparaissent surtout au milieu des années 1990, bien qu'elles semblent avoir été précédées de quelques expériences dans les années 1970 et 1980. Au cours de la période qui nous intéresse, nous avons relevé six ententes volontaires significatives. Dans le secteur de l'air, il s'agit du Programme d'enregistrement des mesures volontaires sur les changements climatiques (EcoGESTe) (de

33. Rappelons la définition du concept d'« entente volontaire », ou « accord volontaire » : il s'agit d'une entente négociée entre un niveau de gouvernement (fédéral, provincial ou municipal) et un organisme privé (une entreprise ou une association industrielle) dans le but d'atteindre un objectif de réduction d'un polluant. Si l'objectif de réduction n'est pas atteint, l'entente volontaire ne prévoit pas de sanction.

1996 à 2003) et de l'Entente-cadre de réduction volontaire de gaz à effet de serre, signée avec l'Association de l'aluminium du Canada en 2001. Dans le secteur de l'eau, des ententes ont été signées dans le cadre du Programme de prévention de la pollution du Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000. Dans le secteur du sol, nous avons retenu le financement de la collecte sélective municipale de 1990 à 2005. Enfin, le Projet pilote de coopération et de gestion environnementale (PPCGE) 1996-1999, ainsi que certains éléments du Programme de réduction des rejets industriels peuvent pour leur part être qualifiés d'ententes volontaires horizontales, car ils visent une intervention dans les trois secteurs à la fois<sup>34</sup>.

En ce qui concerne les interventions fondées sur des instruments volontaires, nous constatons que les nouvelles interventions sont faites surtout dans le secteur de l'air jusqu'en 1989. À partir de 1995, nous notons cependant une augmentation du nombre d'interventions volontaires dans le secteur du sol.

Pour ce qui est de l'utilisation des instruments de type réglementaire, nous remarquons que ce sont les interventions reposant sur un règlement proprement dit qui sont les plus nombreuses. Précisons toutefois que ce constat porte sur un maximum de cinq nouvelles interventions de ce type par année. Par ailleurs, les interventions utilisant des instruments de type réglementaire sont plus fréquentes dans le secteur de l'eau que dans les autres secteurs. Les années 1975, 1984, 1988, 1989 et 1993 montrent une fréquence plus élevée de l'utilisation de ce type d'instruments. Pour la période de 1998 à 2002, nous pouvons constater une hausse constante du nombre de nouvelles interventions de type réglementaire, après une baisse marquée au cours de l'année 1998. Cette hausse graduelle culmine en 2002, au moment de l'adoption de la Politique nationale de l'eau, entre autres.

---

34. Ces ententes volontaires seront l'objet d'études de cas dans la prochaine étape de notre projet de recherche. À l'aide de ces études de cas, nous souhaitons dégager les déterminants du choix de l'entente volontaire pour régler le problème environnemental identifié et établir l'évaluation qu'en font les principaux acteurs impliqués dans ces ententes. Nous comptons aussi mettre en lumière les leçons que l'on peut tirer de ces ententes, afin d'évaluer l'impact des perspectives d'utilisation d'ententes volontaires pour la réduction des gaz à effet de serre (GES).

## LES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Les instruments de type économique sont pour leur part très rarement utilisés par le ministère de l'Environnement dans le cadre de ses nouvelles interventions. Pour l'ensemble de la période observée, ils ne concernent guère que six interventions par année. À partir de 1994, dans la période la plus prolifique, seules une dizaine d'interventions par année font appel à ce type d'instruments. Les occurrences les plus élevées de nouvelles interventions s'appuyant sur des instruments économiques se trouvent dans les secteurs du sol et de l'eau. Ce sont la subvention et, dans une moindre mesure, l'exemption fiscale qui ont été privilégiées au détriment des autres sous-catégories d'instruments de type économique. Ainsi, les interventions reposent surtout sur des incitatifs aux effets redistributifs plutôt que sur des incitatifs plus directs destinés à faire assumer par les pollueurs leurs externalités négatives au moyen de taxes ou de droits environnementaux, contrairement au principe du pollueur-payeur. Le sous-secteur de la gestion des déchets comprend presque exclusivement des interventions privilégiant les droits environnementaux (le droit sur les pneus), les taxes aux producteurs (emballages, peintures et huiles usées) et la consigne (contenants de bière et de boissons gazeuses). Dans le secteur de l'air, on relève en 2001 un projet pilote de commerce des réductions d'émissions de GES, dont l'objectif est de tester un système de permis échangeables.

À la suite de l'observation de ces tableaux, nous pensons mieux comprendre la dynamique de l'évolution d'une politique publique environnementale. D'après nos données préliminaires, nous pouvons conclure que plusieurs cas de politiques publiques présentent la séquence suivante : dans un premier temps, un problème couve et existe sans que les autorités lui accordent de l'attention. Un événement local ou une pression internationale le projette alors dans l'espace public, et s'ensuit une sorte de période de gestation où on effectue parfois de la recherche. Ne connaissant pas précisément la dynamique sociale et politique du problème, un gouvernement peut d'abord recourir à des mesures de type volontaire, pour finalement, dans certains cas, utiliser des mesures réglementaires ou de marché.

Les accords volontaires, pour leur part, sont issus de dynamiques différentes : dans certains cas, comme dans celui du fleuve Saint-Laurent,

la dynamique est tellement complexe que l'on semble viser, à travers les accords volontaires, une sorte de sensibilisation environnementale. Dans d'autres cas, à cause du pouvoir économique et politique des acteurs, le gouvernement se rabat visiblement sur les accords volontaires faute de pouvoir imposer ses propres conditions. Il arrive aussi que les accords volontaires répondent à une dynamique très proche de la gouvernance, c'est-à-dire une situation où le savoir est réparti entre de nombreux partenaires, privés et publics.

## Remarques finales

En guise de conclusion, nous formulerons cinq remarques générales et nous terminerons par un constat au sujet de la nouvelle gouvernance.

Soulignons d'abord que le Québec semble actuellement se situer à la fin d'un cycle actif de mise en œuvre de nouvelles interventions du ministère de l'Environnement. Dans les prochaines étapes du projet, il sera intéressant de se pencher sur les grandes causes qui justifient la baisse généralisée du nombre de nouvelles interventions du Ministère. Il faudra aussi s'assurer de la validité de nos observations, et confirmer que cette diminution n'est pas causée simplement par l'absence de certaines informations dans les rapports annuels. Nous reviendrons sur l'aspect cyclique des nouvelles interventions à la fin de notre conclusion.

Pour l'instant, nos données démontrent que les nouvelles interventions du ministère de l'Environnement du Québec demeurent fortement orientées vers les mesures volontaires. Parmi ces mesures, les ententes où un acteur du secteur privé s'engage formellement à moins polluer demeurent extrêmement marginales.

Notre troisième remarque porte sur les interventions de nature économique. Malgré la prégnance du discours sur la nécessité d'appliquer le principe du pollueur-payeur, les mesures économiques appropriées n'ont pas encore été mises en œuvre de façon significative dans le cadre de nouvelles interventions. De plus, les nouvelles interventions s'appuyant sur des instruments économiques apparaissent essentielle-

## LES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

ment redistributives (fondées sur l'attribution de subventions et les exemptions fiscales) plutôt que correctives ou punitives (régulées par la perception de droits et de taxes, par exemple).

Quatrièmement, nous remarquons que le choix des instruments utilisés pour les nouvelles interventions semble influencé par le secteur visé par l'intervention. Ainsi, selon la base IGE, les interventions réglementaires sont plus nombreuses dans le secteur de l'eau, alors que les interventions économiques sont plus fréquentes dans le secteur du sol. Les interventions volontaires apparaissent pour leur part plus nombreuses dans le secteur de l'air, bien que cette tendance se dégage plus faiblement.

Ce constat nous incite à formuler une première hypothèse préliminaire sur les instruments les plus fréquemment utilisés dans les secteurs de l'air, de l'eau et du sol. L'eau, en raison de son caractère essentiel et incontournable, notamment pour la santé humaine (le cas de Walkerton, en Ontario, est révélateur à cet égard), amènerait plus souvent des mesures coercitives, comme la réglementation. Comme le relève Christopher Schroeder dans le cas des États-Unis<sup>35</sup>, les problèmes de pollution et de contamination de l'eau comporteraient des risques comparables à ceux qu'engendrent les substances toxiques en général, et nécessitent une réglementation sévère et centralisée. L'air, dont la propriété est inexistante ou diffuse, appellerait plutôt des mesures de type volontaire, alors que le sol, dont la propriété est plus identifiable, se prête peut-être davantage aux mesures de type économique, comme nous l'avons vu dans le cas de la gestion des déchets au Québec. En extrapolant quelque peu d'après nos données actuelles et en anticipant les tendances des résultats empiriques, on pourrait émettre l'hypothèse que la variation dans les modes d'intervention proviendrait des différentes configurations de l'aménagement des droits de propriété dans les secteurs de l'air, de l'eau et du sol.

---

35. Christopher SCHROEDER, « The Evolution of Federal Regulation of Toxic Substances », Michael J. LACEY [éd.], *Government and Environmental Politics. Essays on Historical Developments since World War Two*, Washington D. C., The Wilson Center Press, 1989, p. 262-313, en particulier p. 271.

Enfin, les nouvelles interventions s'inscrivent apparemment dans un processus cyclique lié à l'apparition de nouveaux problèmes environnementaux ou d'événements majeurs provoquant ce que l'on pourrait appeler une « crise environnementale ». Certains problèmes sont donc l'objet de nouvelles interventions pendant une période circonscrite, puis disparaissent du programme. Il sera intéressant de s'interroger sur les raisons de l'absence de nouvelles interventions, qui peuvent cesser parce que les problèmes ont été réglés, parce qu'ils ne reçoivent plus d'attention médiatique ou encore simplement parce qu'ils sont passés sous la responsabilité d'un autre organisme que le ministère de l'Environnement du Québec. Nous savons, par exemple, que la protection des non-fumeurs n'est plus l'objet d'interventions du ministère de l'Environnement en raison de son transfert vers le ministère de la Santé. De la même manière, il est possible que les interventions visant à la réduction des gaz à effet de serre relèvent davantage du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et du ministère des Transports.

Le processus cyclique peut aussi témoigner de la dynamique d'élaboration des politiques elles-mêmes. La période de préparation d'une nouvelle politique ou d'un nouveau plan, dans un secteur ou pour un problème environnemental donné, pourrait expliquer la baisse momentanée du nombre de nouvelles interventions du ministère de l'Environnement du Québec. Il y aurait, en somme, une période de gestation suivie d'une recrudescence des nouvelles interventions à la suite de l'adoption d'une politique particulière ou d'un plan. Ainsi, depuis 2003, le Ministère est occupé par le processus d'élaboration et d'adoption de l'avant-projet de loi sur le développement durable, et propose peu de nouvelles interventions. Dès que cet avant-projet sera devenu une loi en bonne et due forme, nous devrions remarquer une reprise de l'activité du Ministère et une hausse du nombre de nouvelles interventions publiques.

En introduction, nous avons évoqué des théories selon lesquelles la gouvernance, ou la « nouvelle gouvernance » telle qu'elle a été décrite par Lester Salamon, implique pour les gouvernements le choix d'outils d'intervention plus interactifs, plus souples, plus horizontaux pour ainsi dire, et nous avons identifié comme exemples les accords volontaires et

les instruments de type économique reproduisant les mécanismes du marché. Les instruments reproduisant les mécanismes du marché apparaissent de façon relativement peu fréquente dans nos données, même si on peut noter une légère augmentation depuis quelques années, surtout dans la gestion des déchets et dans le secteur du sol en général. Selon Samuel P. Hays, on ne constate pas non plus d'augmentation marquée en ce qui concerne l'utilisation des mécanismes de marché aux États-Unis<sup>36</sup>. La même remarque s'applique à l'Allemagne : selon Michael Böcher et Annette E. Töller, il n'y aurait pas de changements notables vers l'utilisation des mécanismes de marché puisque, contrairement à la réputation de flexibilité du système allemand, sa mise en œuvre serait marquée d'une grande rigidité<sup>37</sup>.

Toutefois, la redevance qui sera éventuellement perçue auprès de l'industrie pétrolière à titre de contribution au financement du Plan d'action sur les changements climatiques du gouvernement du Québec<sup>38</sup> témoigne peut-être d'une volonté gouvernementale d'utiliser davantage les instruments économiques reproduisant les mécanismes du marché. En effet, ce type de redevance, dont les revenus sont destinés au financement d'un programme environnemental plutôt qu'au fonds consolidé de l'État, appartient à une nouvelle génération d'instruments économiques témoignant d'un passage de l'État classique vers la nouvelle gouvernance, selon Andrew Jordan<sup>39</sup>. Dans un autre domaine, une redevance similaire a été instaurée récemment pour l'élimination des déchets, et les villes et entreprises devront dorénavant payer dix dollars pour chaque tonne de déchets destinée à l'élimination. Les sommes perçues leur seront retournées en grande partie pour financer les programmes de récupération des matières résiduelles<sup>40</sup>. Ces deux exemples

---

36. Samuel P. HAYS, *op. cit.*, p. 110, 111, 113, 117 et 118.

37. Michael BOCHER et Annette E. TOLLER, « Conditions for the Emergency of Alternative Environmental Policy Instruments », texte présenté à la deuxième conférence de l'ECPR (European Consortium for Political Research), Marburg, 18-21 septembre 2003, p. 22, 42 et 43.

38. Robert DUTRISAC, « 200 millions pour les cibles de Kyoto. Québec imposera une redevance aux pétrolières et aux gazières », *Le Devoir*, jeudi 15 juin 2006, p. A1.

39. Andrew JORDAN, *op. cit.*, p. 210.

40. Clairandrée CAUCHY, « Les entreprises et les villes devront payer pour enfouir leurs déchets », *Le Devoir*, 7 juin 2006, p. A4.



d'interventions appuyées sur de nouveaux instruments économiques pourraient indiquer que le Québec amorce un virage vers la gouvernance environnementale.

Du côté des ententes volontaires, nous n'avons relevé que six exemples majeurs, ce qui en fait un mode d'intervention marginal sur le plan quantitatif. Quelques expériences d'ententes volontaires ont toutefois été identifiées dans les années 1970 : en 1975, par exemple, une entente, a été établie avec l'industrie du pétrole, s'apparentant au Programme d'attestation des rejets industriels mis en œuvre vers la fin des années 1980. Ce type d'instrument pourrait donc difficilement témoigner d'une mutation vers la gouvernance puisqu'il semble avoir été présent depuis le début des interventions du ministère de l'Environnement du Québec. En effet, la gouvernance n'est pas un phénomène nouveau : elle a existé dans les faits bien avant qu'on en parle. Il y a toujours eu une certaine forme de négociations entre l'État et les pollueurs, même dans le cadre d'une réglementation formellement unilatérale du type « *command and control* ». C'est ce qu'a aussi remarqué Samuel P. Hays dans le cas des États-Unis, où « [long] *standing tendencies in administrative politics emphasized the face-to-face relationships between the regulators and the regulated*<sup>41</sup> ».

Cette interprétation va d'ailleurs dans le sens des travaux de Lester Salamon, pour qui la nouvelle gouvernance existe depuis plusieurs décennies. Au-delà des appellations formelles des politiques publiques, il n'est pas non plus impossible que le niveau d'interaction et d'échange d'informations sur un mode latéral, pour ainsi dire, ait augmenté de façon substantielle.

Par conséquent, d'autres études seront nécessaires pour répondre à notre questionnement sur le modèle étatique des interventions du ministère de l'Environnement du Québec. L'observation et l'analyse sommaire des 1 310 interventions mises en œuvre de 1973 à 2003 ne nous

---

41. « de longue date, les politiques administratives tendent à mettre en évidence les rapports face-à-face qu'entretiennent ceux qui édictent les règles et ceux qui doivent s'y soumettre [nous traduisons] » (Samuel P. HAYS, « Three Decades of Environmental Politics. The Historical Context », Michael J. LACEY [éd.], *Government and Environmental Politics*, p. 19-79).

## TRENTE ANS D'INTERVENTION...

permettent pas de conclure, pour le moment, que le Québec passe d'un mode étatique classique à un mode inspiré de la nouvelle gouvernance et de la modernisation écologique dans le domaine de la protection de l'environnement.

Nous devons développer davantage notre étude des interventions du ministère de l'Environnement au cours des trente dernières années, en nous intéressant cette fois à la nature des interventions ainsi qu'à leur imbrication les unes dans les autres (« *policy design* ») pour chacun des secteurs de protection de l'environnement. Le passage d'un mode de gestion étatique classique à un mode de gestion s'appuyant sur la nouvelle gouvernance pourrait échapper au chercheur lors de l'examen des interventions singulières, mais apparaître au contraire par l'analyse des liens qui les unissent. En effet, Andrew Jordan a observé que, dans les pays industrialisés au sein desquels la réglementation demeure le mode d'intervention privilégié, la nature de la réglementation s'est néanmoins transformée. En Australie, elle est devenue plus légère (« *light handed* ») et, en Autriche, elle appuie de plus en plus de nouveaux instruments volontaires ou économiques (« *support function*<sup>42</sup> »).

Nos travaux ultérieurs sur les ententes volontaires en environnement serviront, entre autres, à obtenir des données complémentaires à celles contenues dans la base IGE auprès des acteurs de la politique environnementale québécoise et canadienne, afin de tracer une matrice des arrangements entre les interventions dans les secteurs de l'air, de l'eau et du sol. Ces travaux nous permettront aussi – et surtout – de mesurer le rôle et l'efficacité des nouveaux instruments dans l'ensemble des interventions gouvernementales destinées à réduire les comportements pollueurs au Québec.

---

42. Andrew JORDAN, *op. cit.*, p. 214.