



**Le monde municipal,
accélérateur du développement économique durable
dans toutes les régions du Québec**

**Consultation pour le PROJET DE LOI 122
« Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de
proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs »**

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire
le 21 février 2017

Présenté par :
Denis Leclerc
Président et chef de la direction

AVANT-PROPOS

Première organisation du genre au Canada, Écotech Québec rassemble l'ensemble des décideurs du secteur provenant des quatre coins du Québec, soit les entreprises innovantes, les centres de recherche et de développement et de transfert technologique, les grandes entreprises utilisatrices, les milieux financiers, les institutions d'enseignement et de formation, les centrales syndicales, les associations industrielles et regroupements en technologies propres. Elle compte plus de 140 membres à l'échelle du Québec dont la majorité sont des PME participant à la lutte contre les changements climatiques et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Écotech Québec poursuit un double mandat :

- Influencer les décideurs publics et privés pour que les conditions soient les plus propices au Québec pour le développement technologique, le financement des projets et des entreprises en technologies propres, la commercialisation des innovations ici et à l'international;
- Propulser les entreprises technologiques pour qu'elles atteignent leur plein potentiel en les appuyant dans le développement de partenariats technologiques, commerciaux et financiers.

LES TECHNOLOGIES PROPRES : UN SECTEUR PORTEUR

Les technologies propres – également appelées éco-activités, éco-innovations, éco-technologies ou écotechs – englobent les produits, services, procédés et systèmes qui permettent à son utilisateur d'obtenir une valeur ajoutée tout en diminuant les impacts environnementaux néfastes, soit directement ou dans d'autres chaînes de valeur. Elles représentent une grande diversité de sous-secteurs dont l'importance est maintenant largement reconnue. Les entreprises qui composent ce secteur sont au cœur de la transition vers une économie verte.

« En tout juste une décennie, les technologies propres sont devenues un marché majeur à l'échelle mondiale, et on estime que 6 400 milliards de dollars seront investis dans les pays en développement au cours des dix prochaines années. Selon le rapport, sur l'ensemble du marché des pays en développement, quelque 1 600 milliards de dollars seront accessibles aux PME. »

– La Banque mondiale¹

Le secteur des technologies propres est en effervescence et en forte progression tant sur le plan de l'offre que de la demande, et ce, à l'échelle mondiale. Si 6 400 milliards de dollars sont estimés pour les pays en développement, imaginons le montant total en incluant la demande de l'Amérique du Nord, de l'Europe et de l'Océanie...

Le Québec dispose d'atouts considérables qui pourraient lui permettre de se positionner favorablement dans ce créneau en croissance rapide. Le Québec est fort d'une importante

¹ Banque mondiale (2014). *Développer des industries vertes compétitives : l'aubaine des technologies climatiques propres pour les pays en développement*, Washington, DC : info DEV Growing Innovation, Groupe de la Banque mondiale. <http://www.banque mondiale.org/fr/news/feature/2014/09/24/new-report-identifies-major-clean-tech-market-opportunity-for-small-businesses-in-developing-countries>

activité de recherche et de développement, de même que d'un bassin d'entrepreneurs créatifs. Les quelque 500 entreprises québécoises, représentant 30 000 emplois dans le secteur des technologies propres, ont réussi à doter le Québec d'une expertise enviable dans des filières comme la biomasse et les matières résiduelles, l'efficacité énergétique, l'écomobilité, le traitement des sols contaminés, ainsi que le traitement et la purification de l'eau².

Un portrait global des pratiques et des collaborations des PME en technologies propres³ en matière d'innovation révèle des données intéressantes en comparaison avec des PME d'autres secteurs industriels⁴. Elles sont en moyenne plus jeunes, plus petites et mieux équipées en compétences dans les domaines scientifiques, technologiques et de la gestion. La part de celles qui disent innover continuellement est plus grande et leur taux d'innovation est également nettement supérieur. Par ailleurs, on observe que la part de celles qui sont présentes sur les marchés d'exportation est inférieure à ce qu'on observe dans les PME des autres secteurs. En somme, les entreprises de technologies propres ont le profil de la jeune PME *high-tech* de petite taille où la science, la technologie et l'innovation occupent une place importante et qui dispose de produits innovants dont le potentiel commercial n'est pas encore totalement concrétisé.

INTRODUCTION - APPRÉCIATION GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI 122

Écotech Québec salue plusieurs des éléments du projet de loi 122, dont certaines mesures proposées ont le potentiel de permettre aux municipalités de participer beaucoup plus activement au développement d'une économie propre et durable au Québec.

Écotech Québec est par ailleurs d'avis que la reconnaissance des municipalités comme des gouvernements de proximité et d'acteurs importants en matière de développement économique est de nature à contribuer à la réalisation d'une des huit orientations de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, soit le « développement d'une économie prospère d'une façon durable, verte et responsable »⁵.

Écotech Québec soumet à la Commission une série d'observations et propose sept recommandations visant à bonifier le projet de loi notamment en ce qui a trait au rôle des marchés publics municipaux afin de stimuler l'innovation, à un arrimage des nouveaux fonds de développement économique aux priorités de l'État et à une utilisation ciblée des données ouvertes.

² http://ecotechquebec.com/documents/files/Etudes_memoires/eetude-technologies-propres-ecotech-quebec-sommaire-2012.pdf

³ Écotech Québec (2016). *Collaboration et innovation dans l'industrie des technologies propres*, Rapport de recherche réalisé par Trépanier, M., K-G Aka et N. Vachon de l'INRS-Urbanisation, Culture et Société.

⁴ Les autres secteurs industriels sont : aérospatiale, agroalimentaire, ameublement, bioproduits industriels, énergie, métallurgie, pâtes et papiers, plasturgie, sciences de la vie, produits de santé naturels, technologies de l'information et des communications, microélectronique, textiles, transport terrestre.

⁵ Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, p. 36 (2015) : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strategie-DD.pdf

Écotech Québec souhaite d'abord porter à l'attention de la Commission l'importance des marchés publics, y compris des marchés publics municipaux, comme stimulateur de l'innovation et créateur d'emplois. Cette importance des marchés publics a déjà été reconnue par plusieurs instances gouvernementales. La Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 du gouvernement du Québec identifie ainsi dans son chantier structurant « Économie verte et responsable » la nécessité d'« [a]ctualiser [ses] pratiques pour augmenter le volume des acquisitions écoresponsables de l'administration publique et mettre en valeur les technologies propres »⁶.

Afin d'atteindre ces cibles, un comité interministériel doit établir un *Plan d'action gouvernemental sur les acquisitions écoresponsables*. En vertu de ce plan, les ministères et organismes devront, d'ici 2020, identifier des catégories de biens et services pour lesquelles ils devront considérer le coût total de possession au moment de déterminer leurs besoins ou, lorsqu'applicable, au moment de l'appel d'offres. Le Plan prévoit également l'identification des moyens qui seront pris afin que les ministères et organismes utilisent et contribuent à mettre en valeur les technologies propres.

Au niveau fédéral, le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, qui a été dévoilé en décembre dernier, propose aussi que :

« Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux collabore[nt] afin de moderniser les pratiques en matière de marchés publics propres d'approvisionnement, d'utiliser des sources d'énergie et des technologies propres, mettre en priorité les possibilités susceptibles de favoriser la croissance des entreprises canadiennes, de faire la démonstration de nouvelles technologies, et de créer des emplois »⁷.

En 2009, l'acquisition de biens et services par les différents ministères et organismes publics et parapublics québécois représentait près de 30 milliards de dollars⁸ tandis que les marchés publics des organismes municipaux ont été estimés à huit milliards de dollars en 2008⁹. Le gouvernement du Québec, ses organismes publics et parapublics ainsi que les municipalités sont donc d'importants donneurs d'ordres et peuvent ainsi jouer un rôle déterminant pour soutenir les entreprises des technologies propres en servant de lieux de démonstration.

Écotech Québec a noté dans son *Livre blanc pour une économie verte par les technologies propres*¹⁰, que la mise à contribution des marchés publics représente une mesure qui stimulerait davantage la demande dans le secteur des technologies propres, en plus de crédibiliser les entreprises québécoises en leur offrant des occasions de démontrer les bénéfices de leurs innovations, en leur permettant d'atteindre une taille critique et en contribuant à leur capacité

⁶ Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, p. 76 (2015) :

http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strategie-DD.pdf

⁷ Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, p. 29 (2017) :

<https://www.canada.ca/content/dam/themes/environment/documents/weather1/20170125-fr.pdf>

⁸ Deloitte, « Outils d'activation des marchés publics – Phase 2 », Rapport final réalisé pour le compte d'Écotech (2013).

⁹ Marchés publics dans le milieu municipal. Rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux, mars 2010

¹⁰ Livre blanc pour une économie verte par les technologies (2014) :

http://www.ecotechquebec.com/documents/files/Etudes_memoires/ecotech-livre-blanc-fev2016.pdf

d'internationalisation. Le projet de loi 122 représente à cet égard une opportunité unique de transformer les processus d'appels d'offres pour les marchés publics municipaux afin qu'ils deviennent de véritables catalyseurs d'innovation et de développement économique durable au Québec.

Systeme de pondération et d'évaluation

Écotech Québec estime que le nouveau système de pondération et d'évaluation des appels d'offre devrait inclure des critères comme le coût total de possession, ce qui devrait accroître l'adoption de technologies propres tout en mettant de l'avant l'exemplarité des municipalités auprès des entreprises sur leur territoire.

L'analyse du coût total de possession fournit une évaluation tenant compte des coûts économiques totaux du cycle de vie d'un projet (exploitation, entretien, suivi et disposition) lors de l'analyse de solutions suite à un appel d'offres. Par exemple, un système d'éclairage conventionnel pour un bâtiment public pourrait très bien s'avérer moins cher à l'achat, mais beaucoup plus onéreux en frais énergétique tout en durant moins longtemps qu'un système éco-performant. Écotech Québec estime que ce cout total de possession pour un bien ou un service donné devrait supplanter leur simple coût d'acquisition dans le cadre des appels d'offres publics.

Par ailleurs, certaines administrations publiques dans le monde, notamment en France, exigent de certains soumissionnaires qu'ils se soumettent à des contrats de performance énergétique¹¹. Ces contrats de performance visent, par l'entremise d'une entente contractuelle, à engager le fournisseur de services à garantir une cible à atteindre notamment sur le plan environnemental ou énergétique. Écotech Québec soutient fortement le développement de telles obligations de performance au lieu de spécifications basées sur l'utilisation de certaines technologies, de procédés ou de matériaux précis ou encore de la règle du plus bas soumissionnaire.

Recommandation 1

Intégrer les critères tels que le coût total de possession et les spécifications de performance aux processus d'appels d'offres publics des municipalités.

Les trois piliers de développement durable

De plus, les municipalités devraient prendre en compte l'ensemble des piliers du développement durable au moment de réaliser un appel d'offres sur les marchés publics, soit le maintien de l'intégrité de l'environnement, la promotion de l'équité sociale et l'efficacité économique. La prise en compte de ces trois piliers du développement durable par les municipalités dans leurs politiques d'approvisionnement favoriserait la croissance et la viabilité des entreprises québécoises, tout en maintenant l'intégrité de l'environnement.

Recommandation 2

S'assurer que les trois piliers du développement durable soient pris en compte par les municipalités dans leurs politiques d'approvisionnement sur les marchés publics.

¹¹ <http://www.wec-france.org/DocumentsPDF/RECHERCHE/62-rapportfinal.pdf>

Mesures favorisant l'adoption d'innovations vertes québécoises

À titre d'exemple, le gouvernement finlandais a mis en place une mesure innovante pour stimuler le développement et l'utilisation des technologies propres par l'entremise des marchés publics. Cette mesure fait en sorte que 1 % du budget total d'achats publics est consacré au soutien de PME finlandaises en technologies propres. L'objectif explicite de cette mesure est l'utilisation plus efficiente de divers matériaux par le secteur public et la réduction de la consommation d'énergie tout au long du cycle de vie des produits et des services, en mettant particulièrement l'accent sur la gestion des déchets, les transports, la production d'énergie et l'efficacité énergétique.

Une approche similaire du « 1 % » existe au Québec avec la *Politique québécoise d'intégration des arts à l'architecture et à l'environnement des bâtiments et des sites gouvernementaux*¹². La politique a pour objectif de soutenir la création des arts visuels et des métiers d'art dans toutes les régions du Québec. Tous les projets de construction de plus de 150 000 \$ entrepris par les ministères et organismes du gouvernement, ainsi que par les personnes ou autres organismes subventionnés par l'État pour des projets d'immobilisations, doivent réserver 1 % de leur budget pour l'achat d'œuvres d'art.

Cette pratique pourrait servir de point de départ à la création d'une initiative gouvernementale et municipale semblable soutenant, cette fois-ci, la mise en valeur des technologies propres développées ici, tout en contribuant à l'accroissement de l'efficacité et à la réduction de l'empreinte écologique des municipalités ainsi que des organismes publics et parapublics.

Recommandations 3

Instaurer une politique du « 1 % » applicable aux technologies propres développées au Québec.

ARRIMER DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL ET PRIORITÉS NATIONALES

Écotech Québec salue la reconnaissance des municipalités et des MRC comme de véritables agents de développement économique. Les nouveaux moyens qui pourraient être conférés aux MRC et aux municipalités, notamment en augmentant la limite prévue au pouvoir d'aide à l'exploitant d'une entreprise privée et en permettant de créer et administrer des fonds de développement, permettront de mieux les outiller en vue de promouvoir l'innovation et le développement d'une économie propre au Québec.

Nouveaux fonds de développement en lien avec les priorités de l'État

Les nouveaux outils économiques qui seront mis à la disposition des municipalités ont le potentiel de permettre au Québec d'atteindre les objectifs collectifs et de contribuer aux priorités nationales qui ont été identifiées en matière de développement durable notamment par la réduction de ses émissions de gaz à effet de serre de 37,5 % sous les niveaux de 1990 d'ici 2030.

¹² <https://www.mcc.gouv.qc.ca/?id=59>

Bien que ce dernier ne fasse partie du projet de loi 122, l'utilisation de ce fonds devrait prendre en considération les objectifs environnementaux du Québec, établis notamment dans *la Stratégie de développement durable 2015-2020* et le *Plan d'action en électrification des transports 2015-2020*¹³. Le FARR vise d'ailleurs à soutenir des projets dont les retombées dépassent les limites territoriales d'une seule MRC¹⁴. Il s'inscrit donc dans une logique d'objectif collectif tout à fait compatible avec la réalisation des priorités du Québec en matière d'environnement et de luttes contre les changements climatiques.

Recommandation 4

S'assurer d'un arrimage entre les nouveaux fonds de développement des municipalités et des MRC avec l'atteinte des objectifs prioritaires de l'État québécois en matière d'économie verte.

Délai pour obtenir l'autorisation pour des projets et contrats

Écotech Québec apprécie de manière générale le nouveau degré d'autonomie qu'accorde le projet de loi 122 aux MRC et municipalités du Québec, notamment en ce qui concerne les nouveaux outils de développement économique qui sont mis à leur disposition.

Cependant, Écotech Québec est particulièrement préoccupée par les obstacles et les délais administratifs vécus par des entreprises et municipalités pour la réalisation de projets de validation technologique sans demande de soumissions en vertu de la Loi sur les cités et villes et pour pouvoir octroyer un contrat sur une durée excédant cinq ans.

Une entreprise peut malheureusement attendre parfois presque un an pour obtenir la permission autorisant l'octroi du contrat de la part du ministre des Affaires municipales dans le cadre d'un projet de validation technologique.

D'autre part, l'exploitation d'une installation recourant à une innovation technologique qui permet, par exemple, la valorisation énergétique nécessite d'importants investissements en immobilisation. Un approvisionnement constant et soutenu en matières résiduelles est donc essentiel pour amortir le coût de ces investissements. Par contre, en vertu de l'article 29.3 de la Loi sur les cités et villes, une municipalité ne peut octroyer un contrat sur une durée excédant cinq ans (ou dix ans si sa taille est supérieure à 100 000 habitants) sans être autorisée par le ministre des Affaires municipales. Malheureusement le temps d'attente en dissuade plusieurs.

Écotech Québec considère que ces délais peuvent décourager certaines municipalités et constituer un frein à l'innovation au Québec. Elle propose donc de préciser « un délai raisonnable » pour obtenir l'autorisation de ces demandes, par exemple à trente jours calendrier.

Recommandation 5

Inclure un délai raisonnable pour l'octroi de la permission pour un projet de validation technologique sans demande de soumissions ou pour un contrat d'une durée excédant cinq ans de la part du ministre des Affaires municipales.

¹³ <http://www.transportsélectriques.gouv.qc.ca/fr/plan-daction/>

¹⁴ <http://www.quebecmunicipal.qc.ca/index.asp?module=articles&action=details&id=84823>

Vitrines technologiques pour les technologies propres du Québec

Les entreprises innovantes souffrent souvent du manque de visibilité et de la possibilité de démontrer les bénéfices des solutions et technologies qu'elles développent. Pour de telles technologies innovantes, un partenariat de démonstration technico-commerciale avec une municipalité pourrait offrir une vitrine exceptionnelle leur permettant, par la suite, de promouvoir leurs produits et services au Québec comme dans le reste du monde. En contrepartie, les municipalités accèderaient aux dernières innovations leur permettant d'atteindre plus rapidement leurs objectifs opérationnels et environnementaux et de servir de modèles pour les entreprises et organisations sur leur territoire.

Ce faisant, elles deviendraient une superbe rampe de lancement pouvant générer des retombées économiques pour leur municipalité ainsi que pour l'ensemble du Québec en créant de la richesse et des emplois de qualité.

Par ailleurs, il est important de mieux informer les acheteurs publics des technologies propres existantes. En effet, le manque d'information et de lieux d'échange entre les utilisateurs potentiels d'innovations vertes et ceux qui les mettent au point est l'un des principaux enjeux soulevés pour le développement du secteur des technologies propres. Les acheteurs publics ignorent encore trop souvent qu'il existe des produits locaux innovateurs pouvant répondre à leurs défis environnementaux, énergétiques et économiques.

Des marchés publics municipaux qui feraient une place aux technologies propres innovantes contribueraient à la diffusion des innovations et renforceraient la confiance des autres acheteurs, ce qui faciliterait la croissance des entreprises d'ici.

Exemple de vitrine technologique : INNO+

Créée par Écotech Québec, INNO+ est une place de marché qui vise la mise en relation d'utilisateurs publics potentiels et de fournisseurs (notamment des PME technologiques) et nourrit un double objectif : accroître la productivité et la compétitivité des entreprises de différents secteurs industriels et accélérer la commercialisation des innovations d'ici. La mise en place d'ateliers de maillage INNO+ pour les marchés publics permettrait aux acheteurs et acteurs de développement économique municipaux de mieux connaître les nouvelles technologies propres en développement au Québec et leur application à la situation de leur municipalité.

Recommandation 6

Permettre aux municipalités à devenir des vitrines technologiques pour les technologies propres du Québec, ce qui permettrait d'accroître l'adoption à grande échelle de plusieurs de ces technologies.

Écotech Québec salue la mesure proposée dans le projet de loi octroyant au gouvernement la possibilité de désigner certaines informations devant être diffusées en mode « données ouvertes » par les municipalités.

Comme souligné lors du lancement du portail Données Québec¹⁵, auquel participent déjà les villes de Montréal, Québec, Gatineau, Laval et Sherbrooke, les données ouvertes constituent un levier important pour l'innovation. En rendant une gamme de données accessibles à des développeurs, les données ouvertes permettent aux entreprises de mieux comprendre la réalité des municipalités et donc de concevoir et proposer des solutions et technologies innovantes à leurs enjeux, particulièrement en matière de traitement d'eau, en gestion des matières résiduelles, en efficacité énergétique et en mobilité durable. Ces données pourraient constituer un outil de développement économique et de création d'emplois important pour toutes les régions du Québec.

L'article 70 stipule que « Le gouvernement peut, par règlement, déterminer les renseignements que toute municipalité a l'obligation de diffuser, en format ouvert, sur un support informatique permettant leur réutilisation ».

Écotech Québec est d'avis que ces données ouvertes doivent être avant tout utiles. Par exemple, une connaissance des niveaux de consommation énergétique des bâtiments publics, ou de la nature des matières résiduelles enfouies sur le territoire des municipalités pourrait aider certaines entreprises à adapter leur offre aux besoins réels des municipalités ou à innover pour répondre à des enjeux qui auront été mis en lumière par ces données ouvertes.

Recommandation 7

Préciser des catégories d'informations qui devront être partagées en mode « données ouvertes » par les municipalités afin de s'assurer que celles-ci soient réellement utiles au développement de l'innovation et des technologies propres au Québec.

+++++

¹⁵ <https://www.donneesquebec.ca/fr/>