



S'ALLIER POUR LA PROSPÉRITÉ

CTE – 021M
C.P. – Développement
durable révisée
2015-2020
VERSION RÉVISÉE

Commentaires du Conseil du patronat du Québec sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*

Janvier 2015

Le Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Table des matières

Introduction et commentaires généraux	4
Commentaires particuliers	6
I. Renforcer la gouvernance en développement durable dans l'administration publique	6
II. Développer une économie prospère d'une façon durable, verte et responsable	7
2.1 Appuyer le développement de pratiques et de modèles d'affaires verts et responsables	7
L'écofiscalité	8
III. Gérer les ressources naturelles de façon responsable et respectueuse....	9
3.1 Gérer les ressources naturelles de manière à soutenir la vitalité économique et maintenir la biodiversité, de façon efficiente et concertée.....	9
IV. Assurer l'aménagement durable du territoire et soutenir le dynamisme des collectivités	11
4.1 Favoriser la mise en œuvre de bonnes pratiques d'aménagement du territoire.....	11
4.2 Renforcer les capacités des collectivités dans le but de soutenir le dynamisme	12
4.3 Soutenir la participation publique dans le développement des collectivités	13
V. Soutenir la mobilité durable	17
5.1 Accroître l'accessibilité aux services, aux lieux d'emploi ainsi qu'aux territoires par des pratiques et la planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports durables	17
VI. Favoriser la production et l'utilisation d'énergies renouvelables et l'efficacité énergétique en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre	18
6.1 Optimiser la production d'énergies renouvelables	18
6.2 Favoriser l'utilisation d'énergies qui permettent de réduire les émissions de GES.....	19
Conclusion	20

Commentaires du Conseil du patronat du Québec sur la stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020

Janvier 2015

Introduction et commentaires généraux

Cette seconde Stratégie de développement durable (SDD) marque un jalon important sur le chemin que parcourt le Québec vers une société davantage organisée selon les principes du développement durable (DD). Le Conseil du patronat du Québec adhère pleinement aux principes du DD tout en souhaitant que le gouvernement accorde une importance équilibrée à ses trois piliers : l'efficacité économique, l'équité sociale et la protection de l'environnement.

En effet, il ne peut y avoir de programmes sociaux et de lutte à la pauvreté s'il n'y a pas de croissance économique générant des emplois, de la richesse et des revenus fiscaux. Par ailleurs, la croissance économique, par l'innovation qu'elle génère, permet de protéger l'environnement et de lutter contre les changements climatiques.

Les entreprises s'inscrivent dans la mouvance du développement durable. Au sein de nos membres, plusieurs ont adopté des plans de DD au cours des dernières années et ont posé des gestes pour modifier leurs pratiques, reflétant en cela les résultats de l'enquête menée auprès des entreprises¹ en 2013, qui est mentionnée à la page 36 de la SDD. Ce processus sera sans contredit graduel, où, à chaque étape, il faut s'assurer de l'équilibre entre les trois volets : l'environnement, l'économique et le social.

Le projet de SDD touche l'ensemble des missions de l'État et la plupart des ministères. Dans ce mémoire, le Conseil du patronat du Québec formule des commentaires, des souhaits et des recommandations à l'égard de huit des 27 objectifs de la SDD, lesquels sont associés à cinq des huit orientations.

Le Conseil pourrait se dire d'accord avec à peu près tous les énoncés que l'on retrouve dans le projet de SDD formulés en des termes généraux. Il note toutefois plusieurs éléments qui soulèvent des préoccupations, dont l'impact peut être majeur s'ils ne sont pas traités correctement. Notre approche ici, pour contribuer à la réflexion du ministre ainsi qu'à celle des auteurs de la SDD, est plutôt de rattacher les objectifs et les activités annoncés dans la SDD à une série de questions de politique publique, qui se sont posées au cours des dernières années et qui reviendront sans doute dans l'actualité sur l'horizon de la SDD. Cette approche nous amène à exprimer des préoccupations et à apporter des suggestions sur la manière avec laquelle les ministères et les organismes (MO) pourraient poursuivre les objectifs de la SDD et mettre en œuvre les activités qui y sont prévues.

Cela dit, avant d'entrer dans le vif du sujet, voici quelques remarques et suggestions d'ordre général.

¹ Sondage sur le développement durable réalisé auprès des entreprises du Québec en 2013, cité à la page 36 de la SDD.

Remarques sur l’ampleur de l’exercice – Un point qui suscite l’attention en lisant le projet de SDD, ainsi que les deux principaux documents qui l’accompagnent, soit le *Rapport quinquennal de mise en œuvre et l’État de situation*, est l’ampleur de l’effort qui a dû être consenti pour les produire : sans doute des dizaines de milliers d’heures, non seulement au ministère du Développement durable, de l’Environnement et de la Lutte aux changements climatiques (MDDELCC), mais aussi dans toute l’administration publique. Il y a là manifestement un immense travail de recherche, de réflexion et de concertation à l’échelle du gouvernement. La SDD énonce toutefois peu ou pas d’objectifs chiffrés, ce qui rend difficile le suivi de la progression des indicateurs en lien avec l’action gouvernementale découlant de la SDD.

Par ailleurs, les plans d’action de développement durable (PADD), idéalement, devraient pouvoir s’intégrer pleinement et en amont des plans stratégiques des MO, sans quoi, ces derniers se retrouveront à adopter des PADD et à devoir rendre compte en vue du rapport quinquennal de manière purement symbolique. L’objectif 1.2 de la SDD indique que les auteurs sont bien conscients de cet enjeu.

Ajuster le discours aux moyens - Le gouvernement du Québec publie cette nouvelle SDD révisée en même temps qu’il se prête à un exercice sans précédent de révision de ses dépenses budgétaires et fiscales, exercice que le Conseil appuie fermement. Le gouvernement a énoncé aussi le principe du cran d’arrêt, selon lequel toute nouvelle dépense doit être compensée par la réduction d’une autre devenue moins pertinente.

Dans ce contexte, qui ne changera pas de sitôt, nous percevons une disjonction entre l’ampleur des ambitions véhiculées par la SDD et la modestie des moyens dont les MO disposeront dans la réalisation des activités. Par prudence, la SDD prévient que les MO devront financer les activités à même leurs budgets; autrement dit, nous comprenons qu’il n’y a pas de budget spécial associé à cette stratégie. C’est ici que le principe du cran d’arrêt trouve son sens. Nous reconnaissons, aussi, dans les « activités incontournables », un exercice de priorisation nécessaire (section 2.3.4).

Néanmoins, n’y a-t-il pas lieu, dans le discours du gouvernement, tel qu’il est formulé dans cette SDD, de mieux ajuster l’ampleur des attentes que l’on crée à celle des moyens dont on disposera? La SDD établit déjà des priorités : les « activités incontournables ». N’y aurait-il pas lieu, à l’autre extrémité de l’échelle des priorités, de définir les activités qui sont sans doute pertinentes, mais pas essentielles pour autant? Par exemple, les activités associées à l’objectif 1.6 (Coopérer aux niveaux national et international en matière de développement durable en particulier avec la Francophonie), entre autres, nous paraissent certes intéressantes, mais pas essentielles. Cet ajustement du discours procurerait deux avantages au gouvernement : d’une part, il éviterait de créer de fausses attentes auprès des parties prenantes visées par les activités et, d’autre part, il imposerait moins de contraintes à la direction des ministères dans leur choix de priorités internes.

S’assurer d’une cohérence de l’action gouvernementale - Plusieurs des orientations et des objectifs énoncés dans la SDD font déjà l’objet d’actions gouvernementales. Il y a par

exemple la *Stratégie d'électrification des transports* et le *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale*. D'autres orientations seront prochainement mises en place par le gouvernement (stratégie maritime, stratégie en transport, stratégie énergétique 2016-2025, PACC 2013-2020, plan d'ensemble en efficacité et innovation énergétiques 2016-2019, allègement réglementaire, etc.). Il est important de s'assurer de la cohérence des actions et des politiques et d'éviter les doublons et l'éparpillement de l'action gouvernementale.

Commentaires particuliers

Nous présentons dans cette section quelques commentaires sur des objectifs et des activités annoncés dans la SDD en les reliant à une série de questions de politique publique qui se sont posées au cours des dernières années et qui reviendront sans doute dans l'actualité sur l'horizon de la SDD. Ces commentaires illustrent le genre de préoccupations qui peuvent être soulevées. Nous présentons aussi des suggestions sur la manière avec laquelle les MO pourraient poursuivre les objectifs de la SDD et mettre en œuvre les activités qui y sont prévues.

I. Renforcer la gouvernance en développement durable dans l'administration publique

Nous soumettons deux types de commentaires relativement à cette orientation. Le conseil souhaite souligner l'apport non négligeable des technologies de l'information et des communications (TIC) comme moyen d'atteindre les objectifs de la stratégie de développement durable. En effet, les TIC contribuent à réduire les émissions de GES en contrôlant la consommation d'énergie, comme, par exemple, avec l'utilisation de la téléconférence et de la vidéoconférence. Ainsi, dans le cadre de sa Stratégie de développement durable, le gouvernement aurait intérêt à promouvoir l'adoption des TIC, entre autres, par des campagnes de sensibilisation des employés et de la population. Ceci s'applique en particulier dans le domaine du transport et des déplacements des employés.

Aussi, en ce qui concerne la gestion relative aux bâtiments et aux infrastructures, il serait pertinent de faciliter le partage des connaissances entre les MO et leurs partenaires en développant, de concert avec les principaux acteurs de l'industrie de la construction, une offre de formation adaptée relative à la réalisation et à l'exécution de projets de construction et de rénovation écoresponsable. Un effort concerté entre les instances publiques et les experts techniques est souhaitable pour l'atteinte des objectifs de ce domaine d'intervention. Dans ce cadre aussi, l'utilisation des TIC peut contribuer à rendre les immeubles davantage éco-énergétiques.

Dans un autre ordre d'idées, en vue de renforcer la gouvernance du DD dans l'administration publique, le Conseil du patronat souhaite soulever une question de réflexion structurelle, qui aurait le mérite d'ouvrir un débat légitime pour plusieurs parties prenantes. Si notre volonté collective est de bien orchestrer un développement qui repose sur un équilibre des forces entre les trois piliers que sont l'environnement, la société et l'économie,

pourquoi la SDD demeurerait-elle la responsabilité d'un ministère dont les compétences traditionnelles sont fondées d'abord sur la protection de l'environnement?

Pourquoi le DD ne relèverait-il pas directement de la plus haute instance gouvernementale au Québec, c'est-à-dire du premier ministre et de son conseil exécutif, à la confluence des ministères spécialisés?

Traditionnellement, une des compétences premières du ministère de l'Environnement est de délivrer des autorisations et des certificats. Depuis quelques années, ce ministère s'est vu confier la responsabilité de la *Loi sur le développement durable* et de la mise en œuvre de la SDD. Par la suite, la lutte aux changements climatiques et la mise en œuvre du marché du carbone sont venues s'ajouter aux responsabilités déjà vastes d'un ministère qui avait déjà de la difficulté à suffire à sa tâche sur le terrain. Ce commentaire s'appuie sur les propos, parfois durs, de nombreuses entreprises qui souffrent de délais administratifs qui en découlent, et ce, même si elles ne font pas des affaires dans un secteur d'activité à risque.

Désormais, ce ministère se retrouve en plus avec la gestion du Fonds vert, un portefeuille à vocation pourtant très économique qui devra servir à soutenir notre transition vers une économie plus verte. Ce fonds est actuellement dans les mains d'un ministère qui n'est pas forcément équipé - car ce n'est pas sa vocation première ni sa culture organisationnelle - de toutes les compétences adéquates pour produire du développement économique de terrain.

Si nous voulons encourager véritablement notre transition vers une économie plus verte, commençons donc par enlever le maximum possible de délais et de freins administratifs à nos entreprises et à l'innovation. Le MDDELCC doit pouvoir mettre en œuvre un cadre réglementaire efficace et stimulant pour nos entrepreneurs, en plus de contribuer à créer, au Québec, un environnement d'affaires qui favorise l'investissement, l'innovation et les gains de productivité.

II. Développer une économie prospère d'une façon durable, verte et responsable

2.1 Appuyer le développement de pratiques et de modèles d'affaires verts et responsables

La gestion des matières résiduelles est l'un des domaines où les entreprises ont le plus modifié leurs pratiques selon les principes du développement durable. Dans la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, le concept de responsabilité élargie des producteurs (REP) entraîne l'internalisation de coûts liés à la gestion des matières résiduelles (mesures de compensation, redevances).

Le Conseil appuie le principe de la REP. En plus de contribuer à l'atteinte de nos cibles en matière de récupération, la REP tend à développer naturellement l'industrie de l'éco-conception en amont et la mise en valeur des matières résiduelles en aval, en stimulant l'innovation et le financement des programmes de mise en valeur. Toutefois, il y a lieu de trouver des moyens d'en améliorer le fonctionnement et de tenir compte des efforts des entreprises assujetties.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* établit que les entreprises qui mettent en marché des contenants, des emballages et des imprimés doivent compenser les municipalités pour les coûts engendrés par la récupération des matières recyclables. Le système actuel est problématique à deux égards :

Efficience - Le Québec est le seul endroit au monde où les entreprises paient 100 % des coûts d'un système sur lequel elles n'exercent aucun contrôle. Il peut donc y avoir un manque d'incitatifs pour les municipalités à en contrôler les coûts et à en améliorer l'efficacité. Selon une étude récente, des gains d'efficacité qui pourraient atteindre de 15 à 35 % pourraient être réalisés si des efforts d'optimisation de la chaîne de valeur étaient consentis. La tendance des municipalités à faire appel à des organismes parapublics et à but non lucratif comme fournisseurs de services environnementaux (particulièrement pour la collecte et le traitement des déchets et des matières recyclables) leur permet d'éviter un processus d'appels d'offres publics (comme le permet la réglementation actuelle) et écarte, par le fait même, le secteur privé de ce champ d'activité. Les exemples se sont multipliés au cours des dernières années et encore récemment dans plusieurs régions du Québec, entre autres, à Gatineau, à Québec, en Mauricie, à Sherbrooke et dans la région du Lac-Saint-Jean.

Afin de préserver une saine concurrence et d'offrir à la population les meilleurs services environnementaux au meilleur coût possible, le Conseil du patronat du Québec demande au gouvernement de revoir la réglementation pour permettre au secteur privé d'offrir ses ressources et son expertise à l'ensemble des communautés du Québec.

Chaîne de valeur - Le Québec perd de plus en plus son expertise dans la transformation et la valorisation des ressources recyclables. Plus de 70 % des matières recyclées au Québec sont exportées aujourd'hui, alors, qu'à une certaine époque, une proportion importante était vendue au Québec, où elles étaient utilisées comme matières premières pour des industries comme le plastique, le verre et l'emballage de fibre. De manière à optimiser la chaîne de valeur, le Conseil souhaite que le gouvernement assure une meilleure concertation de l'ensemble des intervenants dans la chaîne de valeur de la collecte sélective afin d'améliorer l'efficacité du secteur et le bilan environnemental du Québec.

L'écofiscalité

L'écofiscalité fait partie de la batterie de moyens possibles, notamment pour poursuivre les objectifs 2.2, 2.3 et 2.5 de la SDD².

L'écofiscalité repose sur le principe d'une internalisation des coûts reliés aux externalités environnementales négatives d'une activité. Elle consiste à attribuer une valeur à cette

² Objectif 2.2 : Appuyer le développement de filières vertes et de biens et de services écoresponsables produits au Québec, Objectif 2.3 : Favoriser l'investissement et le soutien financier pour appuyer la transition vers une économie verte et responsable, Objectif 2.5 : Aider les consommateurs à faire des choix responsables.

externalité négative dans l'espoir d'inciter les agents économiques à modifier leurs comportements, tout au long de la chaîne de valeur. Les taxes environnementales, les redevances, les permis échangeables, les taux d'impôts réduits sur les produits verts, les subventions et les crédits d'impôt font partie de la panoplie d'instruments utilisés dans le cadre de l'écofiscalité. L'expérience internationale indique que l'écofiscalité peut accélérer la transition d'une collectivité vers une économie plus efficiente en ressources, plus concurrentielle et ayant moins d'impacts sur le climat et l'environnement.

Le Conseil a déjà appuyé le recours à l'écofiscalité, avec une condition importante cependant : elle ne doit pas aboutir à un alourdissement du fardeau fiscal global des particuliers ou des sociétés, mais bien à un réaménagement. Cette position de principe est cohérente avec celle du « cran d'arrêt » mise de l'avant par l'actuel gouvernement et qui s'applique aux dépenses publiques.

Le Conseil du patronat du Québec demande au gouvernement de spécifier, dans le texte final de la SDD, que le recours à l'écofiscalité sous toutes ses formes, doit être vu comme une manière de réaménager la fiscalité selon les principes du DD et ne doit pas engendrer un alourdissement du fardeau fiscal global des sociétés et des particuliers.

L'écofiscalité, si elle sert d'abord des objectifs environnementaux, peut favoriser en même temps la croissance économique. Les recettes tirées de l'écofiscalité peuvent servir à financer divers objectifs de politique publique, tels que la réduction des cotisations sur la masse salariale, le soutien à la R-D et à sa commercialisation, et le soutien à l'ensemble des entreprises pour qu'elles se dirigent davantage dans la voie du développement durable.

III. Gérer les ressources naturelles de façon responsable et respectueuse

3.1 - Gérer les ressources naturelles de manière à soutenir la vitalité économique et maintenir la biodiversité, de façon efficiente et concertée

La SDD évoque :

« [...] de nouveaux mécanismes de concertation pour instaurer entre les diverses parties prenantes une culture de collaboration permettant l'adhésion des populations concernées à des objectifs communs. L'application d'approches de conciliation dans les cas de conflits d'usage de territoires entre des groupes d'intervenants et des segments de la population peut aussi être envisagée. » (page 45)

Ce passage, qui recoupe la problématique de l'aménagement du territoire, rappelle les situations où l'intérêt des résidants qui vivent à proximité d'un projet s'oppose à celui de l'ensemble de la population.

Dans l'histoire récente, ce problème s'est posé notamment dans le cas de plusieurs projets énergétiques, comme la ligne de transport d'électricité Hertel-Des Cantons, le projet d'extraction de gaz de schiste dans les terres agricoles de la vallée du Saint-Laurent et, plus récemment, dans le cas de celui de l'inversement de l'oléoduc 9B d'Enbridge.

L'asymétrie des bénéfices et des coûts externes - Un projet énergétique ou d'extraction de ressources naturelles peut engendrer des coûts et des bénéfices externes qui, selon le cas, sont assumés par des tiers ou desquels ces derniers tirent profit : les voisins, les résidants de la municipalité et la population de la province ou du pays dans son ensemble. Les coûts externes comprennent les inconvénients parfois subis par les voisins comme le bruit, la poussière ou la détérioration du paysage. Ils peuvent comprendre aussi les coûts d'infrastructures additionnelles (routes, aqueducs, etc.) requises par le projet, assumés par la municipalité. Les coûts externes pour la municipalité sont parfois compensés en partie par des recettes fiscales additionnelles. Ces recettes proviennent à la fois de l'entreprise et de ses travailleurs qui s'établissent dans la municipalité et qui y font des dépenses (les retombées indirectes et induites).

Dans le cas d'un projet relié à l'extraction d'hydrocarbures, par exemple, les bénéfices externes vont surtout à l'ensemble du Québec, propriétaire de la richesse du sous-sol, qui en perçoit une rente sous forme de redevances. C'est aussi l'ensemble des Québécois qui bénéficieraient d'une sécurité énergétique accrue associée à l'implantation d'une infrastructure de production d'hydrocarbures au Québec.

Il peut y avoir une asymétrie entre les bénéfices et les coûts externes : les bénéfices externes reviennent en bonne partie à l'ensemble du Québec par le truchement des redevances et des retombées économiques, tandis que les coûts externes sont assumés surtout par les collectivités locales et leurs résidants. C'est cette asymétrie des bénéfices et des coûts qui engendre le phénomène « pas dans ma cour » ou, plus précisément « pas dans mon village ». Les municipalités ont ainsi assez de raisons pour s'opposer à un projet gazier sur leur territoire, mais pas suffisamment pour l'accepter.

La manière privilégiée pour corriger cette asymétrie entre les bénéfices et les coûts externes d'un projet gazier consiste à offrir à la collectivité locale des avantages pécuniaires ou autres dans le cadre d'une entente contractuelle négociée. Toutefois, même quand le promoteur propose de tels paiements, il se peut que la municipalité ou la MRC rejette le projet en raison de l'asymétrie des bénéfices et des coûts externes. Dans une telle situation, il appartient au gouvernement du Québec, propriétaire des ressources du sous-sol, de faire l'arbitrage entre les intérêts collectifs de l'ensemble des Québécois et ceux de la collectivité d'accueil, quitte à compenser davantage la collectivité locale à même la rente du sol.

Dès lors, tout en adhérant au principe de subsidiarité, le gouvernement du Québec ne peut pas totalement remettre aux MRC et aux autres instances régionales et locales le pouvoir de décider définitivement de l'implantation d'un projet énergétique ou d'extraction de ressources naturelles sur son territoire. Le gouvernement doit conserver le dernier mot au sujet des choix d'allocation du

territoire, même si les MRC et les municipalités ont tout à fait le droit d'exprimer leur vision et leurs préférences. Dès lors, la gouvernance territoriale devrait s'orienter vers un partage des pouvoirs décisionnels entre le palier régional et le palier provincial en matière d'aménagement. C'est d'ailleurs déjà le cas puisque les schémas d'aménagement sont soumis à l'approbation du ministre des Affaires municipales.

Les sociétés actives dans l'extraction de ressources ne sont que des agents d'exploitation des ressources du sous-sol, des entités à qui l'État-propritaire de ces ressources accorde une concession (un bail d'exploitation) afin de les faire fructifier. L'arbitrage évoqué ici n'oppose pas les intérêts d'une société privée à un « intérêt public » mal défini. La représentation caricaturale d'un gouvernement qui choisit entre les « intérêts privés » d'une entreprise et « l'intérêt public » est en dehors de la réalité et ne sert qu'à légitimer le discours « pas dans ma cour ». L'arbitrage évoqué ici oppose plutôt deux catégories d'intérêts collectifs : ceux de la collectivité d'accueil et ceux du Québec en entier.

Nous soumettons également un commentaire que nous avons soulevé lors des consultations sur le projet de loi sur les mines, qui concerne des cas éventuels de conflit d'usage entre le développement minier et les aires protégées. Le Conseil croit que la délimitation des aires protégées ne doit pas être immuable. Tout en maintenant la superficie et la qualité des aires protégées, leur délimitation pourrait varier dans le futur en fonction de divers facteurs imprévisibles aujourd'hui, y compris la présence de substances minérales susceptibles de permettre une création significative de richesses.

Le Conseil du patronat du Québec demande au gouvernement de spécifier, dans le texte final de la SDD, qu'il s'efforcera de concilier les intérêts parfois divergents des parties prenantes locales, régionales et nationales, et que, pour résoudre le problème d'asymétrie des coûts et des bénéfices externes décrit précédemment, il pourra compenser les parties prenantes locales qui supportent des coûts externes, le coût de cette compensation étant prélevé sur le bénéfice externe revenant à l'ensemble de la société.

IV. Assurer l'aménagement durable du territoire et soutenir le dynamisme des collectivités

4.1 - Favoriser la mise en œuvre de bonnes pratiques d'aménagement du territoire

La SDD annonce le « renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire dans une perspective de développement durable ». (page 56)

Bien que l'aménagement du territoire recouvre un ensemble d'enjeux et d'activités, nous focalisons ici sur un volet précis : les cas où les pouvoirs publics doivent choisir, dans l'affectation du territoire, qui est une ressource limitée, entre des usages concurrents. Il surgit alors parfois des conflits qui opposent des usages courants : agricole, résidentiel, industriel ou commercial ou la préservation d'un site naturel. L'approche raisonnable dans ce genre de choix consiste à sopeser les avantages et les coûts d'un projet de développement par rapport à ceux de l'usage existant ou concurrent.

L'aménagement du territoire est au cœur du métier des élus et des autres dirigeants municipaux. Le Conseil du patronat sait que les élus municipaux, comme ils connaissent bien la vocation première du territoire dont ils ont la charge, font généralement un arbitrage adéquat entre les usages concurrents du territoire.

Les décisions d'affectation du territoire visent notamment à favoriser la création de richesses par les développements immobilier, industriel, touristique, etc. En plus de la création de richesses, l'analyse tient compte aussi d'autres objectifs comme la préservation d'un écosystème ou d'un site patrimonial. D'habitude, les décideurs cherchent à maximiser la création de richesses sur leur territoire tout en tempérant cet objectif par d'autres considérations.

Nous avons déjà affirmé la légitimité de prendre en compte des considérations non-économiques comme le désir de préserver un écosystème ou un site patrimonial. Toutefois, à l'intérieur même de la sphère économique, nous désirons insister sur l'importance de tenir compte, dans l'évaluation des usages concurrents, de la viabilité économique de toutes les options, y compris le maintien du *statu quo*.

Dans cette évaluation, il ne faudrait pas, dans l'analyse des options, placer sur un pied d'égalité un projet associé à un investissement privé, dans lequel des investisseurs risquent leur propre argent en vue de créer des emplois et de générer des redevances pour le gouvernement, et un projet dans lequel les promoteurs ne risquent pas leur propre argent.

4.2 Renforcer les capacités des collectivités dans le but de soutenir le dynamisme

La SDD annonce : « la mise en œuvre de mesures et de programmes qui soutiennent le développement socioéconomique des collectivités dans une perspective de développement durable ». (page 57)

Les déterminants naturels de l'occupation du territoire - L'occupation d'un territoire originellement inhabité découle normalement du fait qu'il possède un actif inamovible, dont l'exploitation par le génie et le travail des hommes crée de la richesse. Ces actifs inamovibles sont, traditionnellement, une ressource naturelle comme la terre arable, une forêt, un gisement minéral ou, au Québec notamment, un site hydraulique, un site naturel comme une montagne ou une plage. Enfin, d'autres lieux sont occupés en raison du fait que leur emplacement permet le commerce. L'existence d'un tel actif inamovible attire des ressources humaines qui, elles, sont mobiles. Il peut aussi y avoir un mouvement contraire : celui de la dévitalisation. Depuis un siècle, la structure industrielle a connu de multiples transformations. Au Québec, la hausse de la productivité agricole a libéré des centaines de milliers de travailleurs qui ont migré vers d'autres localités, fournissant la main-d'œuvre nécessaire à l'essor d'autres secteurs industriels. Dans d'autres secteurs, comme celui de la forêt, c'est la baisse structurelle de la demande, combinée à des améliorations de la productivité et à des crises conjoncturelles, qui entraîne une réduction des activités et des

besoins en main-d'œuvre. À l'échelle locale, l'épuisement de certaines ressources naturelles, comme une mine ou un banc de pêche, a libéré également des milliers de travailleurs. Un grand nombre d'entre eux, après un temps d'hésitation pendant lequel ils ont pu espérer trouver du travail localement sans avoir à se relocaliser, se sont résolus à déménager vers des localités où ils pouvaient en trouver.

La dévitalisation graduelle de certaines municipalités entraîne évidemment une situation difficile pour les travailleurs et les commerçants qui continuent d'y demeurer. C'est pourquoi, dans un tel contexte, les pouvoirs publics et les parties prenantes doivent travailler ensemble à la mise en place de solutions durables. Le niveau de vie et la qualité de vie des citoyens, peu importe la localité ou la communauté, dépend de l'activité économique générant des emplois et donc des salaires et des revenus décentes. Il en va de même pour l'aménagement du territoire où les différents enjeux tant économiques, sociaux qu'environnementaux, doivent faire l'objet d'une approche globale et cohérente. C'est d'ailleurs pour ces raisons que le Conseil du patronat du Québec a fréquemment appuyé, et continuera de le faire, des projets et des initiatives de développement économique dans les régions touchées.

Le Conseil du patronat du Québec invite le gouvernement à prioriser son intervention dans de telles situations pour aider à la création d'emplois économiquement viables, développer l'employabilité des personnes en âge de travailler dans ces localités, par l'acquisition des compétences nécessaires pour occuper ces emplois, et pour aider ces travailleurs à avoir accès à ces emplois selon les disponibilités.

En ce qui concerne l'approche globale, signalons, enfin, l'objectif 7.1 de la SDD, qui observe que :

« La planification des transports et l'aménagement du territoire sont interdépendants et interagissent l'un sur l'autre. En ce sens, des milieux denses, diversifiés et des aménagements axés sur le transport collectif et actif permettent d'optimiser les réseaux de transports collectifs et actifs, tout en améliorant la mobilité des personnes. » (page 62) (notre soulignement)

4.3 - Soutenir la participation publique dans le développement des collectivités

L'objectif 6.3 touche à un enjeu qui se pose couramment à l'occasion des débats autour des projets énergétiques et industriels : l'acceptabilité sociale. Le Conseil reconnaît l'acceptabilité sociale comme une condition nécessaire, en temps normal, à la réalisation d'un projet³. Notre préoccupation porte sur les conditions d'obtention de l'acceptation sociale, car elle n'est pas un attribut inné ou immuable d'un projet. Elle est le résultat d'un débat public.

Notons qu'une consultation sur l'acceptabilité sociale a été lancée en novembre par le MERN. Voici, néanmoins, quelques commentaires que nous formulons à cet égard :

³ Il existe des mécanismes pour les situations exceptionnelles : le pouvoir déclaratoire prévu dans la Constitution et le pouvoir d'expropriation à la disposition des gouvernements.

L'acceptation ou la non-acceptation résulte d'une combinaison de facteurs explicatifs. Parmi eux, on compte les attributs du projet lui-même, l'étendue et la qualité de l'information à la disposition des parties prenantes, les ressources consacrées à son appui ou à son opposition par ses partisans et ses adversaires, ainsi que les modalités du processus régissant son étude.

Prenons l'exemple du débat sur le gaz de schiste. Selon le Comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) : « le manque d'information, les impacts appréhendés et l'impression d'un manque d'encadrement ont nourri une opposition croissante vis-à-vis l'industrie »⁴. Sur ce plan, l'ÉES a comblé sans doute le manque d'information qui pouvait être ressenti par la population en 2010.

Toutefois, même si des études semblables à celles menées dans le cadre de l'ÉES avaient été réalisées par l'industrie en 2010, il est loin d'être acquis qu'elles auraient rassuré la population. Le rapport synthèse de l'ÉES, à la page 164, met le doigt sur le problème :

« [...] les sources d'informations privilégiées : ce sont celles qui sont sensibles aux risques qui sont jugées les plus crédibles. Dans ce contexte, plutôt que de les réduire, l'information tend à renforcer les craintes liées aux impacts de l'industrie et de sa technologie. Selon l'étude S4-3a :

Même s'il était possible de fournir une information crédible prouvant que l'extraction du gaz soit sécuritaire, il est improbable que celle-ci fasse suffisamment changer l'opinion des Québécois de manière à estomper significativement leur opposition. »

Voilà une observation assez décourageante pour un promoteur d'un projet énergétique ou industriel. Le promoteur a beau multiplier les études d'impact, mais si la population, méfiante d'avance, ne veut pas les croire, si elle préfère croire les sources qui soulignent qu'il subsiste des risques, alors le promoteur, dans l'arène du débat public, se trouve handicapé d'avance par rapport aux adversaires du projet.

Comme l'acceptabilité sociale résulte d'un ensemble de facteurs, englobant mais dépassant largement les attributs du projet, il importe donc d'examiner aussi les modalités du débat, afin d'égaliser les chances des parties prenantes. Le Conseil partage donc le point de vue du Comité de l'ÉES quand ce dernier affirme à la page 23 de son rapport synthèse que : « un dialogue public structuré doit avoir lieu afin de s'assurer de la plus grande acceptabilité sociale possible dans l'éventualité où la filière devait être développée. »

Au Québec, c'est le BAPE qui est chargé normalement d'animer le « dialogue public structuré » autour d'un projet industriel. Pour bonifier le processus soutenant ce dialogue public, le Conseil appuie une idée émise par le Comité de l'ÉES : « la pertinence du principe de la contre-expertise » (rapport synthèse, page 193). Toutefois, le principe de la contre-expertise doit s'appliquer non seulement aux « opinions expertes » mises de l'avant par le

⁴ Comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur le gaz de schiste, *Rapport synthèse*, page 162.

promoteur, mais aussi à celles de l'ensemble des parties prenantes, y compris les adversaires du projet.

À son origine, le BAPE n'avait pour fonction que d'écouter la population. L'ancien ministre Marcel Léger, qui a parrainé l'organisme, ne désirait « qu'une procédure bon enfant plus proche de la grande oreille que de l'enquête, un genre de parler pour parler ». Nous sommes dans les années soixante-dix. Or, avec le temps, le débat sur les impacts sur l'environnement s'est technicisé. De nos jours et depuis plusieurs années, des participants déposent leurs propres études au BAPE, se posent en spécialistes ou commandent des études à des tiers qui sont présentés comme des experts. Les sources « expertes » se contredisant, il n'est pas facile de séparer le vrai du faux et de concilier des énoncés en apparence contradictoires.

Ainsi, dans ses rapports, le BAPE doit maintenant, procéder à un tri parmi des assertions contradictoires, bien que toutes provenant de sources soi-disant expertes, débusquer les faussetés et ne retenir que la « vérité » ou ce qui s'en approche. Il ne peut plus s'en tenir à rendre compte des opinions des uns et des autres. Cela est toujours nécessaire, mais cela est devenu insuffisant.

Or, la procédure actuelle⁵ n'a pas été conçue pour l'identification des faussetés qui sont présentées comme des faits scientifiques et ne la favorise pas non plus. Certes, les commissaires peuvent questionner les participants, mais ils prennent soin de ne pas trop forcer la note. À raison : s'ils se mettaient à questionner les participants de façon plus incisive, ils pourraient donner l'impression qu'ils ont un parti pris. Durant les audiences, il nous paraît approprié que les commissaires restent à l'écoute et usent de leur droit de questionner avec circonspection, comme c'est le cas actuellement.

La première phase des audiences permet au public de questionner le promoteur et les auteurs de l'étude d'impact. Par contre, durant la seconde phase des audiences, la procédure ne permet pas ni aux participants ni au promoteur de remettre en question les assertions soi-disant scientifiques des participants.

Par conséquent, lorsque les analystes et les commissaires du BAPE, à l'issue de leur travail d'analyse des mémoires, déterminent qu'une assertion à caractère scientifique n'est pas fondée, et qu'ils ne la retiennent pas dans leur rapport, il se produit alors une disjonction. L'auteur de l'assertion, tout comme les participants qui partagent son point de vue, s'attend à ce que l'assertion soit prise en considération, sauf que personne ne leur explique pourquoi elle n'a pas été retenue. Résultat : il se crée de la frustration.

Dans beaucoup de débats, dans toutes sortes de milieux, il arrive que la science soit instrumentalisée par les intérêts ou l'idéologie des parties prenantes. Il ne s'agit pas d'accuser quiconque; ce phénomène peut se produire de tous les côtés d'un débat. La seule

⁵ BAPE, *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, Q-2, r. 19.

façon de le gérer, c'est de permettre une saine recherche dialectique⁶. Dans le contexte du BAPE, la recherche dialectique se traduirait par le questionnement public des assertions scientifiques mises de l'avant par des parties prenantes d'un côté du débat, par celles de l'autre côté du débat. Ainsi, les assertions les moins fondées seraient révélées pour ce qu'elles sont. C'est ainsi que l'on s'approcherait de la vérité.

Pour ces raisons, le Conseil estime que les participants à la seconde phase des audiences devraient avoir le droit de questionner les participants qui présentent des mémoires contenant des assertions qu'ils qualifient eux-mêmes de fondées sur les sciences.

Plus généralement, le Conseil du patronat du Québec souhaite que le texte final de la SDD annonce une révision de la procédure relative aux audiences du BAPE afin de s'assurer qu'elle débouche sur une meilleure compréhension par le public des aspects techniques et scientifiques d'un projet. Dans le même ordre d'idées, nous proposons la création d'un organisme d'évaluation économique.

Mettre sur pied un organisme d'évaluation économique

Même si la création de nouvelles structures ne fait pas partie de nos demandes traditionnelles, il nous semblerait fort utile, et de plus en plus pertinent, de créer un organisme indépendant et crédible pour évaluer les impacts économiques de grands projets ou de grands enjeux comme le plafond des émissions de gaz à effet de serre ou, encore, le développement de nouveaux secteurs économiques tels que la nouvelle filière électrique. À l'instar du BAPE, par exemple, qui analyse particulièrement les aspects environnementaux des projets, et de l'Institut de santé publique, qui en soupèse certains aspects sociosanitaires, cet organisme aurait comme mission d'évaluer de façon plus approfondie la troisième dimension du développement durable, soit celle de l'apport économique pour la société.

Cet outil permettrait de rétablir un certain équilibre dans les débats qui ont cours. Cette suggestion n'est pas nouvelle en soi, et elle reprend une proposition en ce sens formulée par la Fédération des chambres de commerce du Québec, il y a quelques années, pour la création d'une Agence d'analyse économique, proposition à laquelle l'actuel président-directeur général du Conseil du patronat du Québec avait collaboré activement.

⁶ « La dialectique s'enracine dans la pratique ordinaire du dialogue entre deux interlocuteurs ayant des idées différentes et cherchant à se convaincre mutuellement. Art du dialogue et de la discussion, elle se distingue de la rhétorique [...] car elle est conçue comme un moyen de chercher des connaissances par l'examen successif de positions distinctes voire opposées [...]. Plus généralement, elle désigne un mouvement de la pensée, qui se produit de manière discontinue, par l'opposition, la confrontation ou la multiplicité de ce qui est en mouvement, et qui permet d'atteindre un terme supérieur, comme une définition ou une vérité. » Voir <http://fr.wikipedia.org/wiki/Dialectique>

V. Soutenir la mobilité durable

5.1 - Accroître l'accessibilité aux services, aux lieux d'emploi ainsi qu'aux territoires par des pratiques et la planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports durables

La SDD préconise « la mise en œuvre de mesures de gestion de la demande en transport pour favoriser le transfert vers les modes collectifs et actifs ». Nous sommes en faveur d'un développement accru du transport en commun (TC) tout en s'assurant d'une tarification adéquate.

Le Conseil s'est aussi déjà prononcé en faveur d'un recours accru au péage pour le financement du réseau routier.

Le TC peut être financé par plusieurs instruments fiscaux et tarifaires : tarifs, taxes foncières prélevées par les municipalités, taxation spécifique sur le carburant et taxation générale prélevée par les gouvernements. Chacun de ces instruments entraîne des contributions pour différentes catégories de payeurs, qui se répartissent selon deux axes : un axe géographique et un axe qui les distribue selon l'ampleur des bénéfices qu'ils retirent du TC. Le tableau suivant situe les instruments fiscaux et tarifaires existants (en caractères réguliers) et envisagés (en caractères italiques) selon ce schéma.

Répartition des instruments de financement selon les catégories de payeurs

	Municipalité	Territoire supra-municipal (CMM, AMT)	Province ou État
Usagers du TC	Tarif d'accès au TC	Tarif d'accès au TC	
Usagers de la route	Taxe sur le stationnement <i>Taxe sur la location de voiture</i>	Taxe sur le carburant de x cents le litre Droit d'immatriculation de 30 \$ sur le territoire de l'AMT <i>Taxe sur le stationnement</i> <i>Péage routier « cordon »</i>	Taxe sur le carburant Redevance sur le carbone <i>Tarification selon la distance parcourue</i>
Ensemble des résidents ou des consommateurs sur un territoire, sans égard à leur usage du TC ou de la route	Impôt foncier <i>Taxe de vente</i> <i>Droit sur les mutations immobilières</i>	<i>Cotisations sur la masse salariale</i> <i>Taxe de vente</i> <i>Taxe de franchise corporative</i>	Taxation générale (impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, TVQ)

Il existe trois catégories de bénéficiaires d'un système de TC : 1) ses usagers; 2) les usagers de la route qui bénéficient d'une congestion moindre ; 3) la communauté territoriale

dans son ensemble qui bénéficie d'une activité commerciale, institutionnelle ou industrielle supplémentaire rendue possible par l'offre de TC. Le Conseil estime que ces trois catégories de bénéficiaires doivent contribuer au financement d'un système de TC. **La part de chaque catégorie de bénéficiaires dans le financement d'un système de TC devrait correspondre en gros à sa part dans le bénéfice total engendré par ce système.**

Deux raisons motivent cette orientation fondamentale :

La légitimité – À notre époque où le contribuable est sollicité de toutes sortes de manières, l'acceptabilité d'une taxe ou d'un tarif dépend notamment de la clarté du lien qui peut être établi entre le montant perçu et le service obtenu.

La vérité des coûts – Comme le diagnostique le rapport Montmarquette, nous baignons dans une « culture de la gratuité » où les bénéficiaires directs d'un service public assument une petite part de son coût total. Cette situation a pour effet d'inciter les usagers à consommer et à revendiquer une plus grande quantité du service public que s'ils en assumaient le plein coût. Cette situation avantage aussi l'ensemble des agents participant à la fourniture du service public, dans toute la chaîne de valeur : prestataires du service et leurs fournisseurs.

Le Conseil du patronat du Québec demande au gouvernement de préciser, dans le texte final de la SDD, que les mesures de gestion de la demande en transport, qui favoriseront le transfert vers les modes collectifs et actifs, doivent toutefois donner lieu à des schèmes de financement par lesquels les trois catégories de bénéficiaires contribuent en proportion de la part des bénéfices qu'ils en retirent.

Notons, par ailleurs, que si des ménages prennent la décision de s'installer loin du centre-ville ou loin de points d'accès au transport en commun, imposant ainsi des coûts additionnels à la société, occasionnés notamment par la pollution ou la congestion, ils devraient assumer ces coûts et les acquitter au moyen de taxes sur l'essence ou de péages, par exemple. Cependant, ils devraient conserver le choix de s'installer où ils le souhaitent puisqu'il en va de leur qualité de vie.

Finalement, dans la question du transport, il ne faut pas oublier celles du transport de marchandises et de l'importance d'infrastructures adéquates.

VI. Favoriser la production et l'utilisation d'énergies renouvelables et l'efficacité énergétique en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES)

6.1 Optimiser la production d'énergies renouvelables

En principe, si l'on effectuait toujours des analyses avantages-coûts pour choisir entre les différentes filières énergétiques, cela pourrait mener à un mix « optimal ».

Des considérations liées à la politique énergétique doivent adopter une perspective à long terme, tant sur le plan des besoins d'énergie et de la capacité de production qu'au chapitre

des technologies elles-mêmes, et analyser les différents éléments de bénéfices et de coûts de chaque option. En matière d'énergie renouvelable, on l'a vu, le bilan du Québec est exceptionnel. D'autres choix émergents deviennent progressivement plus intéressants économiquement.

Le principal enjeu, ici, est de faire preuve de transparence et de prudence, et de toujours procéder à des analyses avantages-coûts dans le développement des différentes filières et de faire valoir d'une manière transparente les avantages et les inconvénients des choix qui s'offrent au Québec.

6.2 Favoriser l'utilisation d'énergies qui permettent de réduire les émissions de GES

Le Conseil du patronat du Québec appuie cet objectif. Toutefois, même si le Québec transfère graduellement sa demande énergétique vers des formes d'énergie non émettrices de GES, il reste que les hydrocarbures continueront d'occuper une place significative dans notre bilan énergétique sur l'horizon de la SDD. Par exemple, le gaz naturel possède des attributs qui le rendent difficile à remplacer pour certains usages, notamment industriels. Il reste plus efficient que l'électricité pour les usages de chauffe. Même si l'électrification des transports progressait à pas de géants, il reste que l'essence continuera d'être le carburant utilisé par la majeure partie des véhicules sur l'horizon de la SDD.

Pour cette raison, tout en favorisant les formes d'énergie non-émettrices de GES, il faut continuer, au moins pendant l'horizon de la SDD :

- de veiller à la sécurité d'approvisionnement en hydrocarbures; et
- d'essayer de substituer l'énergie importée par de l'énergie produite localement.

Le débat entourant l'exploitation des ressources du Québec en pétrole tourne surtout autour des préoccupations environnementales. Dans ce débat, nous avons largement ignoré l'importance stratégique que représente la présence en sol québécois de gisements pétroliers exploitables.

Jusqu'à présent, les raffineries du Québec n'ont eu aucune difficulté à s'approvisionner. Or, il peut toujours arriver des situations imprévues qui perturberaient notre approvisionnement : un conflit géopolitique majeur qui disloquerait le marché, par exemple. Dans de telles circonstances, qui peuvent se produire quand on les attend le moins, un État s'expose à des chocs économiques importants quand son approvisionnement dépend d'une source unique.

Pensons à la situation précaire de l'Allemagne et à une bonne partie de l'Europe, dont l'approvisionnement en gaz de la Russie transite par l'Ukraine. C'est pourquoi la plupart des gouvernements cherchent dans leur politique énergétique à diversifier leurs sources d'approvisionnement. Cette diversification continue de représenter le meilleur moyen d'assurer la sécurité énergétique, telle que reconnue dans la Stratégie énergétique de 2006.

Le Québec a vécu jusqu'à présent sans source de production de pétrole sur son territoire, sans que cela ne pose problème. De ce fait, nous ne voyons pas la valeur de disposer d'une

source de production locale. Nous sommes un peu comme un propriétaire d'immeuble qui, n'ayant pas subi de sinistre, en conclut qu'il n'a pas besoin d'une police d'assurance!

L'existence sur le territoire du Québec de réserves exploitables de pétrole et de gaz naturel représente l'occasion de renforcer substantiellement notre sécurité énergétique. Dès lors, l'intérêt supérieur du Québec est d'implanter une infrastructure industrielle suffisante pour pallier au risque d'une interruption inopinée des approvisionnements. Il existe un intérêt collectif que le Québec dispose sur son territoire de sources d'hydrocarbures pour répondre du moins en partie à sa demande intérieure. Cela n'empêche nullement que l'on poursuive les efforts pour faire migrer la demande vers des énergies non-émettrices de GES.

Le Conseil du patronat du Québec demande au gouvernement de reconnaître, dans le texte définitif de la SDD, notre intérêt collectif à disposer, sur notre territoire, d'une infrastructure rentable de production d'hydrocarbures, dans une perspective de sécurité énergétique.

Par ailleurs, un développement, même temporaire, des hydrocarbures peut générer des retombées économiques et fiscales qui peuvent être utilisées pour financer des initiatives environnementales qui peuvent être désirées, telles l'électrification du transport.

Finances publique saines : un legs aux générations futures

Finalement, le Conseil du patronat considère que léguer aux générations futures des finances publiques saines fait partie aussi du développement durable. En ce sens, plusieurs des changements annoncés cet automne s'imposent, et plus ils tarderont à se manifester, plus lourd sera le fardeau que nous laisserons aux prochaines générations. Le développement durable consiste à répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire aux leurs.

Devant les défis que nous imposeront la pyramide des âges et un inéluctable changement de paradigme dans la manière dont nous devons appréhender l'économie — faire mieux avec moins —, il faut collectivement nous relever les manches.

Conclusion

Il ne peut y avoir de développement durable sans développement économique et sans prospérité. Cette prospérité du Québec, qu'on le veuille ou non, dépendra, à son tour, de la possibilité de changer la culture et les perceptions des Québécoises et des Québécois en ce qui touche l'importance de la création de la richesse et de la croissance économique générées par le secteur privé. Sans cette croissance, il deviendra impossible de maintenir ou d'améliorer divers programmes essentiels au niveau et à la qualité de vie des citoyens du Québec.