

# On voit loin pour notre monde



Mémoire  
**Projet de loi n° 28 :**  
**Loi concernant principalement la mise en œuvre de  
certaines dispositions du discours sur le budget du  
4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire  
en 2015-2016**

20 janvier 2015



FÉDÉRATION  
QUÉBÉCOISE DES  
MUNICIPALITÉS



## LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

### MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique;
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs;
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

### VISION

- La Fédération québécoise des municipalités (FQM) est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocutrice incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

### VALEURS

- La concertation dans l'action;
- Le respect de la diversité des territoires;
- La qualité des interventions et des services.

Fort de cette mission, la FQM a jugé nécessaire de soumettre aux membres de la présente commission parlementaire, le présent mémoire.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>ANALYSE ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>5</b>
1. La MRC comme interlocutrice privilégiée en développement local et régional .....	5
2. Gouverner à l'échelle de la MRC.....	6
3. Modalités de transferts des actifs, des passifs et des contrats des CLD .....	6
4. Gestion transitoire et responsabilité légale de la MRC.....	7
5. DISPOSITIONS TRANSITOIRES PARTICULIÈRES .....	7
Article 249 du projet de loi n°28 .....	7
6. Maintenir des partenariats forts.....	8
La place des FLS au sein des MRC .....	9
L'article 126.3 du projet de loi n°28 et la conclusion d'ententes avec des partenaires non gouvernementaux.....	9
La gouvernance du processus d'investissement .....	10
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>11</b>

## INTRODUCTION

La FQM, dans son document « Une gouvernance de proximité » publié en septembre 2014, se dit convaincue de la nécessité d'une loi-cadre sur la décentralisation qui servirait, en quelque sorte, de coffre à outils pour la réalisation d'un projet de société dont l'objectif est d'assurer la vitalité de tous les territoires du Québec. La FQM croit plus que jamais que le projet de société qu'elle vise pour le Québec, doit se réaliser.

Toutefois, il est important de rappeler que les changements actuels se font dans un contexte difficile qui coïncide avec un réexamen des finances publiques par l'État. La FQM souhaite sensibiliser le gouvernement à la complexité et à l'inquiétude actuellement vécue en région.

En 2015, la nouvelle gouvernance régionale sera certes l'une des priorités et le prochain pacte fiscal devra traduire clairement la volonté d'appuyer les régions dans leur développement local et régional. Pour la FQM, il en va du succès des réformes à venir au sein du monde municipal et, particulièrement, dans les régions.

Par ailleurs, le 26 novembre 2014, le projet de loi n°28 : *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016* a été présenté à la 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session de l'Assemblée nationale du Québec, par le ministre des Finances, M. Carlos Leitão.

La FQM accueille avec intérêt ce projet de loi dont le dépôt à l'Assemblée nationale était prioritaire pour fournir rapidement aux élus municipaux du Québec les réponses à leurs incertitudes et leur permettre : 1) d'apporter les changements prévus au pacte fiscal transitoire; et 2) d'associer enfin développement du territoire et développement économique.

Le projet de loi n°28 vient ainsi modifier ou édicter plusieurs dispositions législatives qui mettent en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et assurent la mise en place de mesures visant le redressement des finances de l'État. Plus spécifiquement, ce sont les articles du Chapitre VIII, ***Nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional***, qui retiennent l'attention de la FQM. C'est sur ce chapitre du projet de loi n°28, modifiant de nombreuses lois affectant le monde municipal, que seront principalement axées nos représentations devant la commission parlementaire.

Bien que le projet de loi n°28 confirme le rôle central des MRC dans le développement économique local et régional, la FQM propose des modifications à ce projet de loi pour améliorer l'arrimage et l'efficacité des outils de transition ainsi que la souplesse nécessaire pour donner le plein effet à cette intention.



## ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

### 1. La MRC comme interlocutrice privilégiée en développement local et régional

La nouvelle gouvernance énoncée dans le pacte fiscal transitoire prévoit le transfert des responsabilités en développement local et régional aux MRC ou à une communauté métropolitaine si les MRC concernées en conviennent.

Avant leur abolition, les CRÉ étaient légalement identifiées comme interlocutrices privilégiées du gouvernement. Dans le projet de loi qui nous est soumis, il n'y a aucune mention concernant le statut de la MRC, et ce, malgré le fait que le projet de loi n°28 confère aux MRC les moyens de gouverner et d'être maîtres d'œuvre en matière de développement local et régional. La FQM croit que les nouvelles responsabilités des MRC comprennent implicitement ce rôle d'interlocuteur privilégié mais aucune spécification à cet effet ne figure dans le texte du projet de loi. Par ailleurs, le projet de loi ayant substitué les termes *développement local et régional* à *développement économique*, a pour effet d'élargir, en substance, les compétences des MRC en matière de développement. Il nous apparaît donc important que cette mention soit faite dans le projet de loi afin que la MRC soit pleinement reconnue comme l'interlocutrice privilégiée du gouvernement, à moins que la MRC en décide autrement et qu'elle recourt à un regroupement de MRC à cette fin.

#### Recommandation 1:

Que le projet de loi n°28 soit amendé pour préciser que la MRC est l'interlocutrice privilégiée du gouvernement du Québec en matière de développement local et régional.

Depuis l'annonce des changements proposés par le gouvernement, plusieurs élus municipaux ont exprimé le désir de préserver une forme de dialogue régional afin de maintenir la concertation et la coordination du développement sur des enjeux qui demandent une réflexion dépassant les frontières des MRC. Conséquemment, la FQM propose que le projet de loi reconnaisse cet espace d'échanges et demande au législateur de le reconnaître.

#### Recommandation 2:

Que les MRC puissent se doter d'une instance régionale, laquelle organisation mandataire deviendrait l'interlocutrice privilégiée auprès des tiers, incluant l'État et ses mandataires, et ce, pour les dossiers que lesdites MRC lui confieraient.



## 2. Gouverner à l'échelle de la MRC

Le projet de loi 175, intitulé *Projet de loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, a été sanctionné le 19 décembre 1997 pour devenir le chapitre 93 des lois de 1997 (1997, chapitre 93). Cet acte législatif apportait des modifications à de nombreuses lois, dont certaines sur la prise de décision au sein du conseil de la MRC. La prise de décision au conseil d'une MRC implique cinq variables : la manière dont les voix sont distribuées au sein du conseil, les majorités requises pour la prise de décision, le droit de retrait, le quorum et le droit de veto.

Certaines municipalités ont un plus grand nombre de voix que d'autres. Leur voix est donc prépondérante et crée un déséquilibre décisionnel et fonctionnel pouvant être perçu comme une quasi mise en tutelle d'une municipalité par rapport aux autres. Or, la FQM plaide depuis de nombreuses années pour éliminer un tel déséquilibre. À l'aube d'une volonté clairement exprimée de donner à la MRC le pouvoir de prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur son territoire, ce processus décisionnel doit être revu.

Considérant qu'il peut générer de l'iniquité, l'abolition du principe de la double majorité est souhaitable, le tout s'inscrivant dans un objectif d'un tandem fort entre les municipalités locales et la MRC où la collégialité devrait pouvoir idéalement s'exprimer par un membre, un vote; à l'avantage et au bénéfice du seul territoire.

### Recommandation 3:

Que la règle de la double majorité applicable actuellement soit revue afin que le pouvoir décisionnel échoie sans équivoque au conseil de la MRC où chaque membre a un vote.

## 3. Modalités de transferts des actifs, des passifs et des contrats des CLD

Tel que prévu au pacte fiscal transitoire, la nouvelle gouvernance prévoit l'exercice direct, par les MRC, des compétences en matière de développement économique local et régional et de soutien à l'entrepreneuriat.

De plus, le texte dudit pacte mentionne ceci : *des modifications législatives seront présentées pour que les actifs et les passifs liés à la mission des CLD soient transférés aux MRC selon des modalités qui tiendront compte des particularités.*

La FQM souhaite voir dans le présent projet de loi n°28 une mention pour que les modifications législatives puissent avoir leur plein effet dès leur mise en vigueur et au moment de la prise de décision de la MRC d'assumer elle-même la suite des choses; le tout permettant un transfert immédiat, comme le projet de loi n°28 l'a prévu pour les CRÉ.

**Recommandation 4:**

Que soient incluses dans le présent projet de loi, les modalités pour le transfert des actifs et des passifs des CLD vers les MRC et prévu, le cas échéant, que sur simple déclaration, la MRC puisse prendre la suite des contrats en lieu et place des CLD et puisse, selon certaines modalités, y mettre fin.

#### 4. Gestion transitoire et responsabilité légale de la MRC

Considérant les changements importants auxquels sont confrontées les MRC, notamment pour les modifications à être apportées aux relations avec leur centre local de développement (CLD) ou, le cas échéant, à l'intégration des services en développement local et régional, il est demandé que le projet de loi n°28 soit amendé afin de prévoir une clause permettant de ratifier les actes posés de bonne foi avant l'adoption du projet de loi n°28, par les dirigeants et les administrateurs lors de la fermeture, du transfert ou de l'intégration des services du CLD au sein de la MRC.

**Recommandation 5:**

Que les actes posés de bonne foi par les dirigeants et les administrateurs d'une MRC dans le cas d'un rapatriement du CLD soient reconnus comme ayant été faits suivant la loi qui sera adoptée.

#### 5. DISPOSITIONS TRANSITOIRES PARTICULIÈRES

##### Article 249 du projet de loi n°28

L'article 249 du projet de loi n°28 prévoit pour la dissolution des CRÉ, une disposition en matière des relations du travail qui se lit comme suit :

*Tout contrat de travail entre une conférence régionale des élus et une personne est, malgré la dissolution, maintenu jusqu'au (indiquer ici la date qui suit de 60 jours celle de la sanction de la présente loi) et prend fin selon les modalités prévues aux conditions d'emploi de cette personne.*

*Malgré le premier alinéa, le comité de transition peut décider de mettre fin à un contrat de travail avant cette date ou de le prolonger lorsque les services de la personne sont requis aux fins de la liquidation de la conférence.*



*Aucun contrat de travail, aucune accréditation ou convention collective au sens du Code du travail (chapitre C-27) liant une conférence régionale des élus dissoute, ne lie une municipalité régionale de comté qui, du fait de l'application du présent chapitre, exerce des responsabilités auparavant dévolues à une telle conférence régionale des élus.*

Aucune disposition similaire n'a été prévue pour les MRC afin d'alléger le processus de la transition des employés des CLD vers une autre entité légale. Au même titre que les dispositions prévues à cet article du projet de loi n°28, il est suggéré de prévoir pour les municipalités régionales de comté un mécanisme similaire à celui prévu pour la fermeture des CRÉ.

#### **Recommandation 6:**

Que les dispositions prévues à l'article 249, en réalisant les adaptations nécessaires, s'appliquent aux MRC qui, du fait du Chapitre III de la *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., c. C-47.1, exercent des responsabilités auparavant dévolues à un CLD.

## **6. Maintenir des partenariats forts**

La FQM et le Fonds de solidarité FTQ ont créé, en 1991, la société en commandite SOLIDEQ afin de mettre sur pied les SOLIDE, maintenant connues sous le nom de Fonds locaux de solidarité (FLS) dans toutes les régions du Québec. Aujourd'hui, on compte 84 FLS répartis dans les 17 régions administratives. Les résultats (au 31 juin 2013) qui suivent, démontrent bien l'impact des FLS sur l'économie régionale :

- Nombre de projets autorisés : 3 106;
- Financement autorisé : 97 millions \$;
- Valeur totale des projets : 1,4 milliard \$;
- Emplois créés et maintenus : 28 700.

Conformément à l'entente entre le Fonds de solidarité et la FQM, ce sont les CLD qui gèrent les FLS, suivant des règles bien établies.

La FQM souhaite ardemment conserver un tel Fonds comme outil de développement. Les modifications législatives proposées par le projet de loi n°28, à la suite de la signature du pacte fiscal transitoire 2015 et la nouvelle gouvernance régionale qui se présente à l'horizon, offrent deux options aux MRC pour la gestion d'un FLS: maintenir l'existence d'un organisme de développement économique (par exemple un CLD) ou rapatrier au sein de la MRC ledit mandat.

### La place des FLS au sein des MRC

Le mandat de gestion d'un FLS type est actuellement confié aux CLD. En effet, l'actuel article 125 de la *Loi sur les compétences municipales*, qui n'est par ailleurs pas modifié par le présent projet de loi, prévoit qu'une MRC peut investir dans un fonds d'investissement à même ses propres budgets. En telle circonstance, ce fonds doit être administré par un organisme à but non lucratif (OBNL) constitué à cette fin.

Dans sa version actuelle, l'article 125 de la Loi sur les compétences municipales ne permet pas à une MRC à titre de corps public, d'administrer elle-même les sommes du FLS. Une MRC pourrait choisir de rapatrier le mandat de développement économique, jusqu'ici confié au CLD. Dans ce cas, il nous apparaît qu'une MRC souhaitant conserver l'existence du FLS et en gérer les Fonds, devrait, malgré le projet de loi n°28, maintenir le CLD ou créer un OBNL, et ce, afin de l'administrer en conformité avec le texte de l'article 125 précité. Dans un tel contexte, la FQM fait deux recommandations permettant à une MRC de gérer un FLS ou tout autre fonds privé ou public en lien avec sa mission.

#### **Recommandation 7:**

Que soit éliminé le deuxième paragraphe de l'article 125 de la Loi sur les compétences municipales, soit « *Ce fonds doit être administré par un organisme à but non lucratif constitué à cette fin.* ».

#### **Recommandation 8:**

En corollaire de la recommandation précédente, et considérant que la MRC est un corps public, que soient confirmés les pouvoirs de la MRC pour administrer tout fonds privé ou public qu'elle met en place dans le cadre de sa mission ou de son plan d'action.

### L'article 126.3 du projet de loi n°28 et la conclusion d'ententes avec des partenaires non gouvernementaux

Le nouvel article 126.3 du projet de loi prévoit qu' « *une municipalité régionale de comté peut conclure, avec les ministères ou organismes du gouvernement et, le cas échéant, avec d'autres partenaires, des ententes concernant son rôle et ses responsabilités relativement à l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 126.2, ...* ».

Nous estimons que l'expression « *autres partenaires* » est imprécise, dans la mesure où elle n'établit pas avec certitude qu'une MRC pourrait conclure de telles ententes avec des partenaires non gouvernementaux, comme la Société en commandite Fonds locaux de solidarité FTQ ou d'autres fonds.



De plus, le CLD dans le cadre de ses activités, pouvait transiger avec le gouvernement fédéral pour des projets visant la création d'emplois et le soutien au développement économique de son territoire. La FQM souhaite que la définition de partenaire prévu à l'article 126.3, soit inclusive et qu'elle permette de considérer les organismes ou ministères fédéraux comme étant des partenaires visés par le projet de loi n°28.

#### **Recommandation 9:**

Afin de confirmer la possibilité pour une MRC de poursuivre les ententes actuellement en vigueur avec l'ensemble des partenaires et d'en établir d'autres, le premier alinéa de l'article 126.3 devrait se lire avec l'ajout en caractère gras ci-inséré: *«Une municipalité régionale de comté peut conclure avec des partenaires, **privés, publics, ou avec tout ministère et organisme des gouvernements provincial et fédéral**, des ententes concernant son rôle et ses responsabilités relativement à l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 126.2, notamment pour la mise en œuvre de priorités régionales et l'adaptation des activités gouvernementales aux particularités régionales. »*

#### La gouvernance du processus d'investissement

Les politiques d'investissement des FLS, de même que celles des Fonds locaux d'investissement (FLI), sont actuellement adoptées par les conseils d'administration des CLD. Un comité indépendant formé d'élus et de non élus, autorise les prêts et les interventions de son administration sont justifiées par une reddition de compte. Il s'agit de pratiques qui doivent être maintenues.

Dans le contexte où les MRC détiendront le mandat du développement économique local et régional, il sera opportun que les élus puissent orienter et définir les paramètres en matière d'investissement dans leur milieu. Les mécanismes qui devront être mis en place et prévus au projet de loi n°28, auront pour base des principes qui maintiendront la confiance du public envers nos institutions. Pour la FQM, il est proposé que soient prévues des dispositions obligeant le conseil des MRC à adopter une politique d'investissement et la mise sur pied d'un comité d'investissement indépendant.

#### **Recommande 10 :**

Que les MRC aient l'obligation : 1) de se doter d'une politique d'investissement; et 2) de créer un comité d'investissement indépendant afin de permettre à leur milieu de bénéficier d'une expertise locale.

## Conclusion

Pour la FQM, il importe que le projet de loi sous étude constitue une étape déterminante vers la gouvernance de proximité réclamée par la FQM afin de favoriser le développement local et régional. Parallèlement, son adoption doit doter le milieu municipal des outils nécessaires à la pleine réalisation de ces objectifs.

Par sa participation à la commission parlementaire, la FQM souhaite contribuer à la réflexion sur la gouvernance de proximité afin qu'elle mène à une vraie décentralisation, faite en fonction des spécificités des territoires et adaptée à la réalité des MRC et des régions.

Nous remercions les membres de la commission pour la tenue des présentes audiences ainsi que pour l'intérêt manifesté à l'égard des propositions formulées. Nous espérons avoir convaincu les membres de la présente commission de l'importance de nos recommandations.