

Mémoire du *Réseau des Conférences régionales des élus (CRÉ) du Québec*

**Présenté à la Commission des finances publiques
de l'Assemblée nationale du Québec**

**Dans le cadre des consultations particulières sur 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***

Le 29 janvier 2015

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
LA RÉGIONALISATION : MISE EN PLACE DES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS	3
LES MANDATS DES CRÉ : CONCERTER ET DÉVELOPPER	4
D’UNE GOUVERNANCE RÉGIONALE À UNE GOUVERNANCE SUPRALOCAL : OÙ SONT LES GAINS?	6
POUR RÉSOUDRE QUEL PROBLÈME? RECTIFICATION DES FAITS!.....	7
LE NOUVEAU MODÈLE DE GOUVERNANCE : PRÉSERVER LE PALIER RÉGIONAL	9
L’ARGENT DOIT SUIVRE LE TRANSFERT	9
BÂTIR L’AVENIR SUR UNE CONCERTATION INCLUSIVE.....	9
DES MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE « SUR MESURE ».....	10
LES MODIFICATIONS PROPOSÉES AUX ARTICLES DU PROJET DE LOI NO 28.....	11
Article 199.....	11
Article 228.....	12
Article 247.....	12
Article 248.....	13
Article 249.....	13
Article 252.....	14
Article 253.....	14
Article 254.....	15
CONCLUSION	16
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	18

INTRODUCTION

Le Réseau des Conférences régionales des élus (CRÉ) du Québec remercie les membres de la Commission sur les finances publiques de l'entendre sur les dispositions du 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* relativement à la gouvernance en matière de développement local et régional qui font l'objet du Chapitre VIII, soit les articles 186 à 256 inclusivement.

Les CRÉ ont été instituées en 2004, par le gouvernement du Québec, dans une perspective de régionalisation et de décentralisation. Elles assurent la concertation des acteurs régionaux tout en s'investissant activement dans des projets de développement. Elles assurent l'interface entre les besoins des régions et l'action gouvernementale en étant « pour le territoire ou la communauté qu'elle représente, l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional ».

Le projet de loi n° 28 vient changer cette relation entre le gouvernement et les régions. Le gouvernement souhaite désormais placer les municipalités régionales de comté (MRC) « au cœur de la gouvernance régionale et [se] propose de leur donner des leviers supplémentaires pour en faire son principal interlocuteur en région »¹.

Le Réseau des CRÉ du Québec ne s'oppose pas à un changement de paradigme. Mais, ce changement doit s'opérer au mieux de l'intérêt des régions. Notre mémoire veut rappeler l'importance de la concertation régionale pour le plein potentiel de développement économique, social et culturel des régions du Québec. Non seulement d'une concertation d'idées, mais aussi d'une concertation dans l'action. Au cours de la dernière décennie, nous avons été aux premières lignes dans l'exercice de concertation régionale et nous avons été à même de constater que travailler en concertation sans se donner les moyens d'agir est un exercice qui survit rarement aux bonnes intentions.

Dans la foulée de la révision de la gouvernance régionale, le gouvernement a clairement annoncé trois intentions, soit (i) le transfert des responsabilités du développement local et régional vers les MRC, (ii) le transfert des moyens requis pour exercer ces nouvelles responsabilités et (iii) un transfert effectué dans le respect des volontés des élus.

S'inscrivant dans cette perspective, notre mémoire propose des solutions permettant la pleine réalisation des objectifs gouvernementaux, sans pour autant dépouiller les régions des outils qu'elles ont construits au fil des années. Nos avenues proposent, notamment, plus de souplesse dans le temps et plus de flexibilité dans les moyens, tout en respectant les contraintes financières et les principes de saine gestion des fonds publics.

¹ Communiqué du 5 novembre émis par le Cabinet du premier ministre

Nos propositions s'appuient sur l'expertise que les régions ont développée depuis 10 ans dans le cadre des CRÉ et, depuis bien plus longtemps encore, dans le cadre des Conseils régionaux de développement (CRD). Elles prennent également en compte les conclusions des rapports d'évaluation des activités des CRÉ, réalisés indépendamment à l'externe.

À ce jour, outre la région du Nord-du-Québec qui maintient ses modèles actuels de développement régional, 11 régions ont déjà manifesté leur intérêt à maintenir, sous une forme ou une autre, une instance de concertation régionale, dans la mesure et à la hauteur des moyens dont elles disposeront pour le faire.

Le processus proposé par le projet de loi n° 28, d'une dissolution immédiate et sans autre formalité des CRÉ suivie de leur liquidation, vient contrecarrer la volonté exprimée par ces régions de poursuivre dans la voie où elles sont déjà engagées. Fermer les CRÉ, avec les coûts et la perte d'expertise que cela comporte, pour repartir à zéro quelques mois plus tard n'est ni productif ni efficace.

Au-delà des considérations quant à l'économie générale du projet de loi n° 28, le mémoire soumet diverses modifications à apporter à certains articles, afin de favoriser, là où les régions le souhaitent, (i) l'émergence de modèles d'organisation partenariale adaptés aux besoins des MRC et respectant les spécificités et la volonté des régions et (ii) une transition réussie vers un nouveau modèle de gouvernance de proximité et la mise en place éventuelle de nouvelles instances régionales de concertation. Les modifications proposées visent également à assouplir la formule retenue, qui doit s'appliquer uniformément à toutes les régions, pour tenir compte des différents modèles de fonctionnement adoptés par les CRÉ pour être au diapason de leur région.

Soucieux de préserver les acquis des régions en matière de partenariat et d'assurer la continuité des projets et services mis en place, le Réseau des CRÉ dépose à la Commission des recommandations qui se veulent cohérentes, équitables et qui s'inscrivent dans le sens des orientations de la nouvelle gouvernance de proximité proposée par le gouvernement. Nous sommes convaincus que les membres de la Commission sauront en reconnaître la pertinence et y donner suite.

LA RÉGIONALISATION : MISE EN PLACE DES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS

Au printemps 2003, le gouvernement du Québec annonce ses orientations en matière d'autonomie régionale et municipale. Il précise ses intentions dans le document *Devenir maître de son développement – La force des régions*, publié en 2004² :

« Le projet gouvernemental se déroulera en trois phases : premièrement, un changement de gouvernance en région; deuxièmement, l'élaboration par le gouvernement de propositions de décentralisation, de déconcentration et de réorganisation de services gouvernementaux; troisièmement, la conclusion d'ententes gouvernementales avec les municipalités locales, les municipalités régionales de comté et les conférences régionales des élus. »

L'une des premières actions de ce projet gouvernemental a été la mise en place des conférences régionales des élus (CRÉ). Prenant le relais des conseils régionaux de développement (CRD), les CRE sont instituées par la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche*. Elles ont pour principale fonction d'être « l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional ».

Dès le départ, la Loi veut « favoriser la concertation des élus et des leaders socioéconomiques pour favoriser le développement de la région.³ » :

« La conférence régionale des élus permettra un meilleur exercice de concertation et de planification en région. Les leaders socioéconomiques présents au sein de la CRÉ pourront participer activement au choix des priorités de développement de leur région. »

Le gouvernement l'affirme alors avec force :

« Le développement des régions repose sur un fort leadership des milieux locaux et régionaux. Ce sont les leaders politiques et socioéconomiques des milieux qui connaissent les forces de leur région. Ils sont mieux placés que quiconque pour développer le plein potentiel de leur région et décider de leur avenir. Le gouvernement croit en la capacité des régions de se prendre en main et de trouver les solutions adaptées à leurs besoins. Il a ainsi voulu leur donner des moyens additionnels.⁴ »

La pleine contribution des régions repose sur deux propositions de base : (i) une plus grande autonomie et une plus grande liberté d'action des acteurs locaux et régionaux; (ii) une action gouvernementale mieux adaptée aux besoins des différentes régions et municipalités. Si la première condition s'est partiellement concrétisée, la seconde ne s'est jamais vraiment matérialisée. Malgré les demandes répétées des CRÉ, les ministères et organismes ont persisté à vouloir conclure des ententes de type « mur à mur », sans modulation pour tenir compte des besoins particuliers des différentes régions. La régionalisation demeure un mouvement inachevé.

² Gouvernement du Québec, 2004. Disponible sur <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/regions.pdf>

³ Ibid. p.20

⁴ Ibid. p.35

Les premiers mandats des CRÉ ont été identifiés à des mandats de concertation régionale et de planification. Plus particulièrement, la loi confie à la CRÉ le mandat d'établir un plan quinquennal de développement de sa région, dans une perspective de développement durable. L'exercice de ces mandats a conduit les CRÉ à s'engager dans des projets concrets au profit du développement de leur région.

Le gouvernement a rapidement reconnu cette réalité. Dès 2007, le Discours du budget, intitulé *Stratégie pour le développement de toutes les régions - Des moyens accrus, une autonomie renforcée*, annonce une hausse immédiate de 40 % dans le budget des CRÉ et une augmentation progressive sur cinq ans, pour une augmentation totale de 70 %. Avec cet ajout de ressources, le gouvernement vient appuyer le mandat d'une concertation agissante, qui s'inscrit résolument dans un cadre de développement⁵ :

« Les CRE pourront ainsi (...) ajouter les ressources par l'intermédiaire du Fonds, en fonction des projets qu'elles souhaitent appuyer. »

« Les CRE pourront consacrer des ressources additionnelles à la diversification des économies régionales. »

« Les CRE auront également davantage de ressources pour nouer des partenariats avec des entreprises d'économie sociale et différents acteurs du milieu, afin de favoriser le développement et l'expansion de ces entreprises ».

En 2012, la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* vient confirmer l'importance de la concertation entre les élus municipaux et les acteurs socioéconomiques, une caractéristique unique de la gouvernance régionale exercée par les CRÉ. Parmi les six principes énoncés pour soutenir la stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, le législateur note :

« la concertation »: la concertation entre les personnes élues et les acteurs socioéconomiques d'une collectivité, s'appuyant sur les aspirations et la mobilisation de la population, constitue une importante contribution à l'occupation et à la vitalité des territoires ».

Enfin, la plus récente reconnaissance de l'élargissement du mandat des CRÉ est venue en février 2014. Après dix ans d'exercices, le gouvernement a voulu mettre à jour l'entente de gestion qui le lie à chacune des CRÉ. En ajout à son mandat initial de produire un plan quinquennal de développement (PQD) pour la région, la nouvelle entente exige de la CRÉ qu'elle se dote d'un plan d'action annuel ou pluriannuel « démontrant sa contribution à la réalisation du PQD ». Le PQD et le plan d'action nécessitent de s'inscrire dans le cadre de la Politique gouvernementale en matière de développement durable. Selon les directives établies, le plan d'action de la CRÉ doit, notamment, intégrer les éléments suivants :

- objectifs tel qu'indiqués dans le PQD et **sur lesquels la CRÉ compte agir**;
- **actions prévues** en lien avec les objectifs du PQD;
- identification des **actions qui contribuent** à l'occupation et à la vitalité des territoires.

⁵ Discours sur le budget 2007-2008

Elle doit de plus se doter d'une politique d'investissement qui « favorise le développement régional et concourt à la mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (...) en cohérence avec le PQD de la région » et inclure dans sa reddition de compte au ministre, une liste des projets autorisés et financés à même des fonds provenant du FDR.

Depuis dix ans donc, les CRÉ interviennent activement dans le développement régional. Certes, en assumant le leadership de la concertation des acteurs régionaux, mais aussi en s'engageant dans des projets de développement porteurs et structurants pour les régions.

On pourrait citer des centaines de projets où la CRÉ d'une région a agi comme bougie d'allumage, s'est faite porteur d'un projet régional collectif, est intervenue pour diminuer les inégalités sociales ou soutenir les institutions de son territoire. Des projets pour encourager la persévérance scolaire et augmenter la diplomation, mieux gérer les ressources du territoire, développer l'économie sociale, contribuer à l'émergence des créneaux ACCORD; des projets avant-gardistes qui soutiennent la culture émergente et les artistes qui la portent ou construisent une région écoresponsable; des projets qui font rayonner la région sur la scène internationale.

Depuis dix ans, les CRÉ ont bâti, en collaboration avec les partenaires régionaux, des projets novateurs et créateurs d'emplois. Elles ont aussi assuré une fonction de médiation entre divers intérêts, souvent opposés, et agi comme intermédiaires avec d'autres territoires, d'une part, et entre intervenants sur le terrain et les instances publiques, d'autre part. Ces rôles d'initiateur, de facilitateur, de développeur sont indissociables d'une mission de concertation, cela quelle que soit l'institution qui les endosse.

D'UNE GOUVERNANCE RÉGIONALE À UNE GOUVERNANCE SUPRALOCALE : OÙ SONT LES GAINS?

Depuis l'élection de 2014, le gouvernement semble déterminé à se débarrasser du palier régional comme lieu de concertation, de planification, d'organisation et d'intervention. La mention même du mot « région » a disparu du nom du ministère responsable, qui est passé de MAMROT à MAMOT. Or, le Québec, de par sa géographie et sa démographie, a besoin d'un palier régional fort. Pour les collectivités qui composent la région, à l'intention et dans l'intérêt fondamental de ses constituantes.

Bien compris, le principe de subsidiarité n'a pas pour effet d'éliminer le palier régional. S'il y a lieu de redonner à l'échelle locale ou supralocale les moyens d'agir, tout ne peut pas être local. Il ne peut y avoir 101 systèmes de transport collectif. Les forêts, la faune, l'environnement ne connaissent pas de frontière, leur gestion doit s'harmoniser en conséquence.

Toutes les collectivités ne disposent pas des mêmes richesses. Le palier régional constitue un pôle de solidarité. C'est un lieu de planification collective, qui assure un équilibre et une cohérence dans la répartition des ressources et par conséquent, une utilisation optimale de celles-ci (principe d'efficacité et d'efficacités). En plus de la mutualisation des services et de la mise en commun des institutions, l'organisation régionale produit une synergie où chacune de ses composantes retire plus que ce qu'elle y a consacré.

En redirigeant la responsabilité du développement régional vers les MRC, le gouvernement fait éclater l'interface construite avec les régions et entre les régions. Les canaux d'échanges passent de 21 à 101. Nous y voyons de l'inefficacité, de l'isolement, des risques de redondance et de dédoublement. L'expérience des dernières décennies nous le démontre : le gouvernement du Québec peine à adapter son intervention en fonction des réalités de 21 territoires ou communautés, comment pourra-t-il y arriver maintenant en quintuplant ses interlocuteurs?

Les ministères et organismes signataires d'ententes régionales cherchent déjà leurs repères : vers qui se tourner pour poursuivre les projets initiés? Chacun d'eux devra-t-il renégocier ses ententes avec 101 partenaires? Quelle sera la force de ces ententes, en persévérance scolaire, en économie sociale, en culture, en immigration, en développement agroalimentaire, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, pour améliorer les conditions de vie des personnes âgées, pour la solidarité et l'inclusion sociale, pour l'innovation et la relève scientifique, lorsque le budget, constant ou réduit, sera éclaté et les ressources saupoudrées? Quel effet structurant demeurera?

Non seulement, n'y a-t-il pas de gain réel pour les MRC, mais le projet de loi leur impose potentiellement un fardeau additionnel : en vertu du second alinéa de l'article 255, les sommes nécessaires pour compléter la liquidation des CRÉ, seront à leur charge. C'est dire que s'il y a un déficit de liquidation, les MRC et les municipalités de la région devront l'assumer. De nombreuses régions ont exprimé leur insatisfaction face à cette obligation. D'autant que, très majoritairement, elles souhaitent préserver le palier régional et conserver une instance de concertation régionale, sous une forme ou sous une autre, dans la mesure où elles auront les moyens et l'ambition de le faire.

POUR RÉSOUDRE QUEL PROBLÈME? RECTIFICATION DES FAITS!

Le projet de loi n° 28 prévoit d'un côté le transfert de la responsabilité du développement régional vers les MRC et de l'autre l'abolition des CRÉ qui exerçaient cette responsabilité. Aucun pont, aucun mécanisme de transition n'est permis.

Il en coûtera quelque 20 M\$ pour fermer les CRÉ. Une perte sèche puisque la grande majorité des régions désire maintenir une instance de concertation régionale et devra la recréer. Pourquoi un tel hiatus? Les CRÉ sont à ce point « pestiférées » qu'il faille élever un mur d'étanchéité entre l'avant et l'après projet de loi?

La première raison invoquée par le gouvernement est l'imputabilité. Avec quelques adaptations régionales, le conseil d'administration d'une CRÉ est composé, pour l'essentiel, des préfets des MRC et des maires des municipalités comptant 5 000 habitants et plus de son territoire, auxquels peuvent s'adjoindre des acteurs socioéconomiques, dans une proportion ne dépassant pas un tiers.

À l'évidence, un préfet ou un maire, imputable dans son instance propre, n'est pas moins imputable lorsqu'il siège à la CRÉ. Et on a vu que, d'entrée de jeu, le gouvernement reconnaissait l'importance de la participation aux décisions des représentants socioéconomiques pour assurer le développement de la région. De plus, le conseil d'administration, dans son ensemble, est redevable et soumet une reddition de compte annuellement au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Lorsque des mesures ont été mises en place, récemment, pour assurer une meilleure gestion contractuelle dans les municipalités, les CRÉ ont été tenues de se soumettre aux mêmes obligations, et elles le font.

La deuxième raison invoquée est l'allègement des structures. Ainsi, il serait possible d'asseoir le développement régional sur une structure plus légère que les CRÉ, soit la table des préfets de MRC, existante ou à créer, selon les régions. À notre avis, c'est mal comprendre la dynamique de concertation et de développement régional qui exige de l'expertise et un minimum de ressources et d'outils pour s'exercer. C'est aussi suggérer que les villes ont du personnel inoccupé et qu'elles peuvent absorber des mandats supplémentaires sans coûts additionnels.

En fait, les structures vont se recréer parce qu'elles correspondent à un besoin. Déjà, on assiste à la multiplication des structures. Dans des régions, se développe le festival des incorporations d'OBNL (pôle d'économie sociale, forum jeunesse, comité femmes, ressources naturelles, etc.) pour se défendre, pour protéger les acquis, pour s'organiser.

La capacité de réunir à une même table les différents acteurs régionaux et d'assurer une concertation multisectorielle constitue l'originalité et la valeur ajoutée des CRÉ. Le regroupement, sous un même organisme, de l'ensemble des mandats et activités réalisés par les CRÉ a permis de développer une synergie entre les acteurs régionaux, d'ouvrir la voie à des économies d'échelle et d'éviter les doublons. Le retour vers les silos constitue une perte pour les régions. Loin d'être un allègement, l'éclatement des structures les affaiblit.

Finalement, on entend que les CRÉ coûtent trop cher, que leurs frais de gestion sont trop élevés. La sagesse proverbiale nous l'enseigne : « quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage ». Les CRÉ sont l'objet, depuis près d'un an, d'une campagne de désinformation. On dit, entre autres,

que les coûts de gestion atteignent 38 %. C'est faux. Dans son rapport déposé en 2011, le vérificateur général estimait que:

« L'information sur les frais de fonctionnement que le MAMROT obtient des CRÉ est une compilation de différentes dépenses, notamment des frais administratifs et des frais afférents aux activités de concertation. En fait, les données fournies sont variables d'une CRÉ à l'autre⁶ ».

À la suite de ce rapport, les CRÉ, de concert avec le Ministère, ont procédé à une révision et à une standardisation du cadre financier de leur reddition de comptes, de façon à clairement distinguer les frais administratifs et les frais liés à la concertation. Le MAMOT a mis ce cadre en place pour l'exercice 2013-2014. Les résultats sont les suivants :

<i>Frais administratifs :</i>	<i>9 %</i>
<i>Concertation :</i>	<i>29 %</i>
<i>Activités et projets de développement :</i>	<i>62 %</i>

Les CRÉ ayant reçu un mandat de concertation et de développement régional, l'analyse de la structure des dépenses indique que les CRÉ placent les priorités au bon endroit et gèrent les fonds publics avec efficacité et efficacité.

Par ailleurs, dans son rapport d'évaluation du Fonds de développement régional (FDR)⁷, géré par les CRÉ, le Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE) signale que « L'effet de levier du FDR (son attractivité des autres sources de fonds) est élevé. Pour chaque dollar FDR investi dans les ententes ou activités, les acteurs régionaux et les CRÉ réussissent à mobiliser de 2,13 \$ à 5,17 \$ additionnels. » Il ne s'agit donc pas de dépenses, mais d'investissements. Cet effet multiplicatif n'est pas le résultat du hasard, mais le fait d'une organisation capable de mobiliser les partenaires et de mettre leurs ressources en commun, au profit de la région.

Les CRÉ sont très fières de ces résultats de gestion et des impacts de leur contribution sur le développement de leur région et ce, dans un contexte où elles ont eu à s'adapter aux nombreuses exigences en matière de reddition de comptes de la part des ministères et organismes gouvernementaux avec lesquels elles ont contracté. Nous prenons acte du désir du gouvernement de passer à un autre modèle. Mais nous réfutons les raisons invoquées. Nous déplorons particulièrement que le gouvernement, bien au fait des évaluations positives qui ont été réalisées, continue de véhiculer une image défavorable de la gouvernance des CRÉ.

Nous plaidons pour que la prochaine structure de gouvernance protège les acquis des régions en matière de concertation et de développement. Tel que déposé, le projet de loi n° 28 est générateur de coûts additionnels et de pertes. Nous croyons qu'une approche plus souple, respectueuse des façons de faire variables selon les régions, et une meilleure compréhension du rôle du palier régional permettraient de poursuivre les objectifs gouvernementaux tout en réduisant les dommages collatéraux non prévus.

⁶ Rapport du commissaire au développement durable – Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, Chapitre 4 Interventions en matière de développement régional. Entités vérifiées : ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et conférences régionales des élus, paragraphe 4-91

⁷ *Évaluation du Fonds de développement régional*, École nationale d'administration publique, Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE), 2012

Nous dégageons de notre expérience de concertation et de développement des dix dernières années que, là où les régions souhaitent poursuivre la concertation et le développement régional, la nouvelle formule de gouvernance doit préserver les capacités opérationnelles pour gérer les mandats et assurer le déploiement des projets régionaux. Pour ce faire, il doit exister un outil régional fort, assorti de moyens financiers permettant d'assurer le plein potentiel de développement de la région. Une formule « allégée », telle qu'envisagée dans le projet de loi n° 28, nous apparaît clairement insuffisante.

L'argent doit suivre le transfert

Au cours des négociations entourant la signature du pacte fiscal transitoire, le gouvernement a plusieurs fois réitéré son engagement à ne pas transférer de responsabilités vers les municipalités, sans qu'il ne soit accompagné des ressources financières requises.

En 2015, soit pour la durée du pacte fiscal transitoire, les sommes disponibles doivent servir principalement à couvrir les dépenses liées à la liquidation des engagements des CRÉ, les sommes résiduelles, si résiduel il y a, devant être transférées aux MRC.

Pour 2016, le gouvernement annonce un Fonds de développement des territoires, doté d'une enveloppe de 100 M\$. Selon le pacte fiscal transitoire, « ces sommes constitueront des transferts inconditionnels et pourront être utilisées par la MRC ou la communauté métropolitaine à **des fins de concertation régionale** ». Or, le fonds est alimenté par des programmes existants, dont l'attribution est déjà prévue. Le gouvernement ne verse pas d'argent neuf. Plus encore, les fonds transférés ont été coupés. Par rapport à 2013-2014, il manquera 76 M\$ au seul titre du développement local et régional.

Les fonds locaux et régionaux sont des outils essentiels au développement des régions. Le Réseau des CRÉ ne peut accepter que le gouvernement se dessaisisse de ses responsabilités et en transfère la facture aux municipalités. L'argent doit suivre le transfert de responsabilités, comme le gouvernement s'y est engagé.

Parallèlement, avant même l'adoption du projet de loi, il est inquiétant de voir certains ministères et organismes gouvernementaux annoncer qu'ils entendent mettre fin aux ententes en cours et recentraliser les sommes mises à la disposition des régions, plutôt que d'en favoriser la continuité et le transfert selon la volonté et les spécificités régionales.

Bâtir l'avenir sur une concertation inclusive

Toutes les CRÉ travaillent avec les acteurs socioéconomiques de leur territoire. Au cours des années, les élus municipaux qui siègent à la CRÉ et les acteurs des différents milieux ont appris à travailler ensemble, à décider ensemble. La collaboration, la confiance et le partage d'expertise ont grandi avec les années. Nous avons développé de nouvelles pratiques. Le projet de loi n° 28 remet le compteur à zéro.

Nous souhaitons que dans toutes les régions qui le souhaitent, les options législatives permettent la poursuite de ces partenariats. Le gouvernement a signifié son respect de la volonté des régions. Nous nous attendons à ce que les gestes posés soient en conformité avec ses intentions.

DES MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE « SUR MESURE »

Le projet de loi n° 28 ne propose qu'une seule voie pour effectuer le passage entre deux modèles de gouvernance. Quelle que soit la région, la solution doit être la même : fermeture immédiate des CRÉ. Après, chacune des régions reprendra les commandes, à sa façon, avec les obstacles mentionnés précédemment pour les régions qui voudront poursuivre la concertation régionale.

Nous sommes en désaccord avec ce passage unique qui ne reconnaît pas la disparité, les réalités et les spécificités des régions, leur bagage antérieur et leur volonté de façonner l'avenir de la manière qu'elles jugent la plus appropriée.

Ce modèle mur à mur et les contraintes infantilisantes à l'égard des élus municipaux qu'on y retrouve détonnent avec les intentions annoncées et le discours de responsabilité et d'imputabilité des élus.

Sans en affecter l'esprit, le projet de loi pourrait être assoupli, permettant une fermeture ou un processus de transition, au choix de la région, permettant de traduire le respect et la reconnaissance des choix des régions quant à leur mode d'organisation partenariale en matière de développement économique et social. Nous y voyons là non seulement une approche plus ouverte sur les besoins des régions, mais aussi une meilleure utilisation des fonds publics, puisque la fermeture simple et brutale des CRÉ coûtera, nous l'avons dit, quelque 20 M\$, sans aucun bénéfice pour personne.

EN ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI NO 28, NOUS RECOMMANDONS:

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement adopte une approche plus souple, qui tienne compte des particularités et des volontés régionales, notamment en permettant une option qui favorise une transition vers une autre instance de concertation et de développement régional.

RECOMMANDATION 2

Que les moyens financiers suivent le transfert de responsabilités en matière de planification et de développement régional.

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement autorise les CRÉ, dans les régions qui se dotent d'une instance de concertation et de développement régional, à utiliser une partie du FDR 2014-2015 et le FDR 2015-2016 pour assurer une transition viable et efficace vers leur nouveau modèle de développement local et régional.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement reconnaisse les organismes désignés par les MRC et les villes d'une région comme organisme régional pouvant conclure des ententes concernant leur rôle et leurs responsabilités en matière de développement régional.

LES MODIFICATIONS PROPOSÉES AUX ARTICLES DU PROJET DE LOI NO 28

Nous présentons dans cette section les modifications que nous proposons à certains articles du projet de loi, avec pour objectifs de:

- favoriser l'émergence de modèles d'organisation partenariale adaptés aux besoins des MRC et respectant les spécificités et la volonté des régions;
- favoriser une transition vers le nouveau modèle de gouvernance de proximité et la mise en place éventuelle de nouvelles instances régionales de concertation dans l'harmonie et le respect des partenaires municipaux que le gouvernement, et plus précisément le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, interpelle pour contribuer à la transition entre l'abolition des conférences régionales des élus d'aujourd'hui et le nouveau modèle préconisé par chacune des régions du Québec; et
- réaliser cette transition dans le respect des élus municipaux eux-mêmes, préfets et maires, membres majoritaires aux deux tiers des conseils d'administration des CRÉ en processus d'abolition et partenaires privilégiés dans les intentions du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et de ses projets de « décentralisation » vers les municipalités régionales de comté et les villes/MRC, conformément aux principes qui ont conduit au Pacte fiscal transitoire 2015 et qui guident la mise en place de la gouvernance de proximité.

Article 199

L'article 199 propose de nouveaux pouvoirs aux municipalités régionales de comté (MRC) en matière de développement local et régional, par l'ajout des articles 126.2, 126.3 et 126.4 à la Loi sur les compétences municipales.

Ainsi, l'article 126.3 prévoit qu'une MRC peut conclure des ententes avec des ministères et des organismes du gouvernement ainsi que d'autres partenaires en matière de développement local et régional. L'article 126.4, de son côté, prévoit que la MRC peut confier l'exercice de ses pouvoirs en matière de développement local et régional à un organisme à but non lucratif, mais uniquement si le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire l'approuve après qu'il ait consulté le ministre du Développement économique, de l'innovation et de l'Exportation.

RECOMMANDATION 5

Modifier l'article 199 pour permettre

- (i) à une MRC de confier l'exercice de ses pouvoirs en matière de développement local à un organisme à but non lucratif, sans qu'il y ait nécessité d'obtenir l'autorisation d'un ministre;
- (ii) à un regroupement régional de MRC de confier l'exercice de ses pouvoirs en matière de développement régional à un organisme à but non lucratif, sans qu'il y ait nécessité d'obtenir l'autorisation d'un ministre.

Article 228

L'article 228 prévoit qu'un organisme compétent implante, d'office ou à la demande du ministre des Ressources naturelles et de la Faune, une commission régionale des ressources naturelles et du territoire (CRRNT). Cet article prévoit également qu'aux mêmes fins, l'organisme compétent met en place des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT) et en coordonne les travaux. Il peut confier cette responsabilité à une commission régionale des ressources naturelles et du territoire.

En confiant à un « organisme compétent » le pouvoir d'implanter une CRRNT, l'article en limite la portée aux seules administrations suivantes :

- l'Administration régionale Baie-James,
- le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James,
- le Gouvernement de la nation crie,
- l'Administration régionale Kativik.

Le projet de loi devrait tenir compte des réalités suivantes :

- Les filières forestières, minières et des autres secteurs des ressources naturelles sont à l'œuvre à l'échelle régionale : des interactions se déroulent au-delà des territoires de MRC, des Unités d'aménagement forestier, etc.
- La concertation sur les enjeux de développement déborde les territoires de MRC et parfois même au-delà des limites des régions administratives.
- La concertation régionale offre un plus grand poids aux revendications portant sur la gestion et le développement par les ressources naturelles; elle permet de travailler sur le développement de nouvelles filières et sur la biodiversité.

Les CRRNT et les TLGIRT constituent des lieux de concertation régionale permettant une interaction avec les directions régionales des ministères (interlocuteur); elles permettent entre autres de poursuivre la mise en œuvre de la vision de développement régional définie dans les plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDRIT).

RECOMMANDATION 6

Modifier l'article 228 pour permettre à chacune des régions administratives du Québec de mettre sur pied une Commission régionale des ressources naturelles et du territoire (CRRNT) et des Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT), et ce, en conformité avec les orientations du nouveau régime forestier entré en vigueur le 1^{er} avril 2013.

Article 247

L'article 247 dissout les conférences régionales des élus sans autres formalités, à l'instant où le projet de loi est sanctionné. Ce faisant, le projet ne laisse aucune place pour la réalisation d'un exercice de transition vers une autre organisation régionale. Il oblige toutes les CRÉ à fermer et force les régions qui le désirent à recréer une organisation de concertation et de développement régional à partir de zéro.

RECOMMANDATION 7

Modifier l'article 247 pour reporter la fermeture des CRÉ à la première des éventualités suivantes : au plus tard à la signature du prochain pacte fiscal ou jusqu'au moment où les régions qui le désirent, aient effectué une transition entre la CRÉ et une autre instance régionale adaptée à leur réalité et modifier les articles transitoires en conséquence.

Article 248

L'article 248 prévoit que le mandat des membres du conseil d'administration de la CRÉ prend fin en même temps que sa dissolution, soit lors de la sanction du projet de loi. D'ici là, les administrateurs des CRÉ conservent leur légalité et leur légitimité.

Cependant, conformément aux correspondances reçues du ministre et du sous-ministre du MAMOT les 13 et 14 novembre 2014, respectivement, les conseils d'administration actuels ne sont plus autorisés à prendre de nouveaux engagements faisant appel au Fonds de développement régional (FDR).

Nous demandons que le gouvernement et l'Administration publique respectent les décisions légalement et légitimement adoptées par les conseils d'administration des CRÉ, qui, rappelons-le, sont composés pour les deux tiers par les élus municipaux interpellés par le ministre dans le Pacte fiscal et la gouvernance de proximité.

RECOMMANDATION 8

Modifier l'article 248 en cohérence avec les modifications proposées à l'article 247.

Article 249

L'article 249 prévoit que tout contrat de travail entre une CRÉ et une personne prend fin au plus tard 60 jours après la date de la sanction du projet de loi, aux conditions d'emploi de cette personne.

Il prévoit également que le comité de transition peut y mettre fin avant cette date ou encore le prolonger aux fins de la liquidation.

Le troisième alinéa prévoit qu'aucun contrat de travail, aucune accréditation ou convention collective au sens du Code du travail liant une conférence régionale des élus, ne pourra être transférée à une municipalité régionale de comté (ou toute autre entité selon le cas) qui exercerait des responsabilités auparavant dévolues à une CRÉ.

Afin d'assurer la souplesse requise pour les régions qui veulent assurer une transition vers un nouvel organisme, le projet de loi ne devrait pas limiter l'emploi de personnes aux seules fins de la liquidation.

RECOMMANDATION 9

Modifier l'article 249 en cohérence avec les modifications proposées à l'article 247 et pour que le maintien en emploi des membres du personnel des CRÉ ne soit pas exclusivement permis aux fins de la liquidation.

Article 252

Les articles qui précèdent l'article 252 prévoient la mise en place d'un comité de transition formé des préfets des MRC et de maires ainsi que d'une personne désignée par le MAMOT (article 250). Ce comité a pour mandat d'agir à titre de liquidateur de la CRÉ (article 251).

L'article 252 précise que les décisions du comité ont effet uniquement à compter de leur approbation par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. De plus, le ministre pourrait prendre toute décision qu'il juge appropriée à la place du comité de transition.

Compte tenu que les comités de transition seront formés par des élus municipaux directement interpellés par le Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire pour la mise en œuvre du Pacte fiscal transitoire 2015 et la nouvelle gouvernance de proximité, certaines dispositions inscrites à cet article nous apparaissent abusives et surtout, peu respectueuses de la capacité et du mandat attendus des élus municipaux.

RECOMMANDATION 10

Modifier l'article 252 pour que les décisions du comité de transition ne requièrent pas l'approbation du ministre mais prennent effet au moment de leur transmission au ministre (alinéa 2) et retirer le troisième alinéa.

Article 253

L'article 253 prévoit que le comité de transition pourrait résilier tout engagement pris par la CRÉ après la date du dépôt du projet de loi, soit le 26 novembre 2014. Le ministre du MAMOT pourrait également procéder à une telle résiliation.

Jusqu'à la sanction du projet de loi, le conseil d'administration agit en toute légalité et l'on doit présumer qu'il agit de façon responsable. Par ailleurs, il apparaît plutôt inapproprié que les mêmes personnes qui sont appelées à prendre des décisions dans le cadre d'un conseil d'administration légitime et légal, soient appelées à résilier des décisions auxquelles elles ont elles-mêmes participé.

D'autre part, le pouvoir que le ministre désire s'approprier apparaît abusif et s'apparente à une quasi-tutelle. Il est inquiétant de penser que le ministre ne fait ni confiance aux administrateurs de la CRÉ ni aux membres du comité de transition.

Par ailleurs, rappelons que le MAMOT exerce des pressions pour que les CRÉ procèdent dès maintenant à la fermeture, même si le projet de loi n'est pas adopté. Les décisions prises en ce

sens (licenciement des employés, cassation de baux, fins de contrats, etc.) n'offrent pratiquement pas de possibilité de retour en arrière.

RECOMMANDATION 11

Retirer l'article 253.

Article 254

L'article 254 prévoit, à titre de mesure transitoire, que le Fonds de développement des territoires (FDT) peut, sur décision du ministre, être utilisé aux fins de la liquidation.

En cohérence avec les points précédents, nous recommandons qu'il puisse également servir aux fins de la transition vers un nouvel organisme régional de concertation et de développement.

RECOMMANDATION 12

Modifier l'article 254 pour permettre l'utilisation du FDR 2015-2016 (qui deviendra le FDT lors de la sanction de la loi) pour maintenir, là où les régions le désirent, des activités de transition vers un nouvel organisme de concertation et de développement régional.

CONCLUSION

Nous ne remettons pas en cause la bonne foi du gouvernement dans les mesures qu'il propose concernant la gouvernance de proximité. Cependant, les dispositions du projet de loi n° 28 reposent sur des prémisses qui sont fausses :

- 1) Les CRÉ font bien plus que de la concertation, dans le sens limitatif que le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire lui accorde, et leur abolition, sans autre forme de remplacement, constitue une perte pour les régions;
- 2) La gouvernance de proximité n'impose pas de saborder le palier régional, qui demeure essentiel au plein développement des régions;
- 3) Le projet de loi n'entraîne pas les économies recherchées, mais prive les régions des investissements générés par les CRÉ, et génère des coûts additionnels inutiles qui devront être absorbés par les citoyennes et les citoyens du Québec, les payeurs de taxes.

Nous croyons que le gouvernement doit corriger sa trajectoire avant que des dommages, qui prendront des années à réparer, soient causés dans les régions. À ce chapitre, le gouvernement doit introduire de la souplesse dans son projet de loi. Les gestes doivent joindre la parole. Il n'est pas suffisant de répéter que le mur à mur est terminé, ou encore de se poser comme « le gouvernement de toutes les régions », il faut en faire la démonstration concrète.

Dans la très vaste majorité des régions, des voix se sont exprimées, venant tout autant des élus municipaux que des acteurs socioéconomiques, pour dire leur attachement à un palier régional qui facilite la concertation, la planification collective et le développement. Nous pensons que le gouvernement doit prendre acte de cette mobilisation.

Nous nous attendons à ce que le gouvernement modifie son projet de loi pour introduire de la souplesse, notamment en renonçant à « une dissolution immédiate et sans autres formalités » des CRÉ fin de permettre, là où les régions le souhaitent, le maintien d'une organisation régionale de concertation et de développement régional.

Enfin, comme le gouvernement s'y est engagé, le transfert de la responsabilité du développement régional (et local) doit s'accompagner des moyens financiers requis pour assumer cette responsabilité. Ce n'est pas le cas présentement. Rappelons que le coût de fermeture des CRÉ sera de l'ordre de 20 M\$, ce qui consomme entièrement le budget accompagnant le transfert et laisse les régions sans moyens financiers pour l'année 2015. Quant au Fonds de développement des territoires (FDT), annoncé pour l'année 2016, il sera doté par le regroupement de fonds existants qui ont subi des coupes importantes, notamment une coupe de 76 M\$ au seuls titre des CRÉ et des CLD.

Nous sommes retournés au discours sur le budget du 4 juin 2014 auquel se rattache le projet de loi. Nous n'y avons pas retrouvé les éléments qui pourraient soutenir les propositions gouvernementales actuelles. Dans ce discours, il est question de « Relancer l'économie et redresser les finances publiques » :

- *« Nous allons relancer l'économie, afin d'accroître la richesse, de créer des emplois et de faire bénéficier les Québécois d'un modèle social soutenable. »*

- *nous engageons ainsi des mesures vigoureuses en faveur de la relance économique [notamment] en agissant en faveur des villes **et des régions**. »*

Nous sommes d'accord avec les deux objectifs gouvernementaux annoncés dans le discours sur le budget. Mais nous avons la ferme conviction que le gouvernement ne prend pas les bons moyens pour les réaliser en ce qui concerne la gouvernance régionale. Les dispositions ne créent pas d'emplois, tout au contraire, il en abolit. Il n'agit pas, non plus, en faveur des régions.

Depuis le dépôt du projet de loi, la majorité des régions n'ont pas cessé de répéter que ce projet de loi leur imposerait de lourdes pertes. Nous invitons le gouvernement à entendre. Et nous terminons sur les propres mots du ministre des Finances, lors de son discours sur le budget :

- *« Les négociations se déroulent mieux lorsque l'on cherche des solutions plutôt que la confrontation. »*

En économie générale du projet de loi,

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement adopte une approche plus souple, qui tienne compte des particularités et des volontés régionales, notamment en permettant une option qui favorise une transition vers une autre instance de concertation et de développement régional.

RECOMMANDATION 2

Que les moyens financiers suivent le transfert de responsabilités en matière de planification et de développement régional.

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement autorise les CRÉ, dans les régions qui se dotent d'une instance de concertation et de développement régional, à utiliser une partie du FDR 2014-2015 et le FDR 2015-2016 pour assurer une transition viable et efficace vers leur nouveau modèle de développement local et régional.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement reconnaisse les organismes désignés par les MRC et les villes d'une région comme organisme régional pouvant conclure des ententes concernant leur rôle et leurs responsabilités en matière de développement régional.

Les recommandations spécifiques à certains articles,

RECOMMANDATION 5

Modifier l'article 199 pour permettre

- (i) à une MRC de confier l'exercice de ses pouvoirs en matière de développement local à un organisme à but non lucratif, sans qu'il y ait nécessité d'obtenir l'autorisation d'un ministre;
- (ii) à un regroupement régional de MRC de confier l'exercice de ses pouvoirs en matière de développement régional à un organisme à but non lucratif, sans qu'il y ait nécessité d'obtenir l'autorisation d'un ministre.

RECOMMANDATION 6

Modifier l'article 228 pour permettre à chacune des régions administratives du Québec de mettre sur pied une Commission régionale des ressources naturelles et du territoire (CRRNT) et des Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT), et ce, en conformité avec les orientations du nouveau régime forestier entré en vigueur le 1^{er} avril 2013.

RECOMMANDATION 7

Modifier l'article 247 pour reporter la fermeture des CRÉ à la première des éventualités suivantes : au plus tard à la signature du prochain pacte fiscal ou jusqu'au moment où les régions qui le désirent, aient effectué une transition entre la CRÉ et une autre instance régionale adaptée à leur réalité et modifier les articles transitoires en conséquence.

RECOMMANDATION 8

Modifier l'article 248 en cohérence avec les modifications proposées à l'article 247.

RECOMMANDATION 9

Modifier l'article 249 en cohérence avec les modifications proposées à l'article 247 et pour que le maintien en emploi des membres du personnel des CRÉ ne soit pas exclusivement permis aux fins de la liquidation.

RECOMMANDATION 10

Modifier l'article 252 pour que les décisions du comité de transition ne requièrent pas l'approbation du ministre mais prennent effet au moment de leur transmission au ministre (alinéa 2) et retirer le troisième alinéa.

RECOMMANDATION 11

Retirer l'article 253.

RECOMMANDATION 12

Modifier l'article 254 pour permettre l'utilisation du FDR 2015-2016 (qui deviendra le FDT à la sanction de la loi) pour maintenir, là où les régions le désirent, des activités de transition vers un nouvel organisme de concertation et de développement régional.