

MÉMOIRE DE L'UMQ

PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES
DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS 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*

TABLE DES MATIÈRES

1	À PROPOS DE L'UMQ.....	1
2	CONTEXTE	2
3	DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL	4
4	LES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS (CRÉ)	6
5	DISPOSITIONS TRANSITOIRES EN RELATIONS DE TRAVAIL	8
6	LES CENTRES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL (CLD).....	9
7	CONCLUSION	12
8	SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	13

1 À PROPOS DE L'UMQ

Depuis sa fondation en 1919, l'UMQ représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élus et élus municipaux. Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès des gouvernements, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins.

L'UMQ constitue également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (www.umq.qc.ca), de son bulletin électronique quotidien Carrefour Municipal, de ses Info Express, de son magazine URBA et de ses Assises annuelles.

2 CONTEXTE

Ensemble, les municipalités québécoises forment un réseau solidement implanté sur tout le territoire qui assume des compétences essentielles pour le Québec tant sur le plan social, environnemental, qu'économique. Les tendances indiquent à quel point leur rôle est au cœur des défis de société, notamment en matière de cohésion sociale, de virage écoresponsable et de création de richesse collective.

Le Livre blanc municipal publié par l'UMQ en novembre 2012 dresse un portrait exhaustif du rôle et des responsabilités des municipalités d'aujourd'hui et des défis qu'elles doivent relever.

L'apport municipal dans le développement économique du Québec ne se mesure pas seulement à sa contribution directe à l'économie et à l'emploi, bien que celle-ci soit importante (16 milliards de dollars d'investissement annuellement, 80 00 emplois directs représentant une masse salariale de 5,8 milliards de dollars et des milliers d'emplois indirects). Les municipalités disposent, en plus, d'une capacité de générer des bénéfices qui se propagent durablement dans l'économie.

Bref, elles détiennent une capacité d'investissement importante et assument un rôle de planification et des pouvoirs de réglementation qui permettent d'influer en amont sur l'économie comme seul un palier de gouvernement peut le faire.

Aussi, elles entretiennent et développent les infrastructures. Près de 60 % des infrastructures québécoises sont municipales.

Les municipalités fournissent également des services nécessaires à la croissance des entreprises, mènent des initiatives de développement, régulent l'aménagement et les transports et soutiennent le développement local.

La somme de ces interventions accroît la productivité, réduit les coûts et les délais pour les entreprises et, par le fait même, stimule l'investissement privé. Les municipalités constituent un partenaire économique de premier plan pour le gouvernement du Québec.

Le Livre blanc municipal énonce deux grandes priorités pour assurer le développement durable du Québec : une réforme fiscale et financière et une Charte des municipalités qui rapprochera la décision du citoyen.

La nouvelle gouvernance régionale proposée par le gouvernement du Québec démontre une volonté gouvernementale de donner une plus grande autonomie et de plus amples compétences au monde municipal. Ces démarches s'inscrivent dans une reconnaissance du statut de gouvernement de proximité des municipalités et du fait que les élus municipaux sont les mieux placés pour répondre efficacement aux besoins spécifiques de la population.

Le projet de loi n° 28 prévoit les dispositions de la mise en œuvre de cette nouvelle gouvernance régionale et locale. L'UMQ accueille favorablement le fait que les élus municipaux puissent choisir les structures de développement économique local et régional les mieux adaptées à leur réalité. Néanmoins, après analyse de ce projet de loi, l'UMQ constate que certaines dispositions vont à l'encontre du principe même d'accroissement de l'autonomie des municipalités et que les dispositions pour la transition des responsabilités des centres locaux de développement (CLD) vers les municipalités régionales de comté (MRC) sont manquantes.

Le pacte fiscal transitoire ayant pris effet le 1^{er} janvier 2015, l'UMQ souhaite porter à l'attention du législateur le fait que les élus municipaux sont actuellement devant un flou juridique en ce qui concerne la nouvelle gouvernance régionale et locale, qui doit être clarifié dans les meilleurs délais.

3 DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL

La nouvelle gouvernance de développement local et régional a pour objectif de déléguer aux élus municipaux la compétence du développement local et régional afin de rapprocher de la population les décisions en cette matière.

À cette fin, l'article 199 du projet de loi prévoit l'insertion dans la *Loi sur les compétences municipales* des articles 126.2 et suivants, qui habilite les MRC à prendre toute mesure visant à favoriser le développement local et régional sur leur territoire. Pour ce faire, les MRC doivent conclure avec le gouvernement du Québec des ententes précisant leurs rôles et responsabilités relativement à l'exercice de ce pouvoir et leur permettant de déroger à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*. L'UMQ comprend donc qu'avec l'adoption du projet de loi n° 28, les élus municipaux posséderont la pleine responsabilité du développement économique local et régional malgré les dispositions de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*.

Cette reconnaissance de la capacité des élus municipaux de prendre en charge la responsabilité du développement local et régional est cependant limitée par d'autres dispositions du projet de loi n° 28.

L'article 126.4 de ce projet de loi se lit comme suit :

« Dans le cadre d'une entente conclue en application de l'article 126.3, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire peut autoriser, après consultation du ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, la municipalité régionale de comté à confier l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 126.2 à un organisme à but non lucratif.

L'organisme délégataire peut être un organisme à but non lucratif existant ou un organisme à but non lucratif que la municipalité régionale de comté crée à cette fin. »

L'UMQ accueille favorablement le fait que les élus municipaux puissent choisir les structures de développement économique local et régional les mieux adaptées à leur réalité, que ce soit un rapatriement des responsabilités au sein de la MRC, ou la délégation à un organisme à but non lucratif existant ou créé à cette fin. Dans un même ordre d'idées, l'UMQ défend la pleine autonomie des élus municipaux dans cette prise de décisions quant aux choix de structures de développement régional et local.

L'article 199 du projet de loi déroge toutefois au principe d'autonomie, car il octroie dans les faits la nécessité d'une double approbation du gouvernement quant aux choix effectués par les élus municipaux. Il est nécessaire de rappeler que l'objectif premier de la mise sur pied d'une nouvelle gouvernance de développement local et régional est de transférer la responsabilité du développement local et régional aux acteurs les plus aptes à prendre les décisions qui s'imposent en regard des besoins locaux et régionaux.

Recommandation 1

Que le gouvernement retire du projet de loi n° 28 la nécessité de la double approbation du MAMOT et du MEIE quant aux nouvelles instances de concertation et de développement qu'auront choisi de composer les élus municipaux à l'échelle locale et régionale.

4 LES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS (CRÉ)

La nouvelle gouvernance de développement local et régional proposée par le gouvernement du Québec prévoit l'abolition des CRÉ et le transfert de leurs responsabilités aux MRC. Ce transfert de responsabilités est confié à un comité de transition composé du préfet de chacune des MRC du territoire concerné, du maire de chaque municipalité ayant compétence de MRC et d'une personne désignée par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

L'article 252 du projet de loi n° 28 est le suivant :

« Les membres d'un comité de transition disposent d'une voix chacun.

Les décisions du comité ont effet uniquement à compter de leur approbation par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Le ministre peut prendre toute décision qu'il juge appropriée à la place du comité de transition. »

Le projet de loi octroie donc un droit de veto au ministre sur toute décision du comité de transition. Il lui donne aussi la capacité de passer outre les orientations et les choix du comité. Le gouvernement doit être conséquent et respecter les mesures prévues au pacte fiscal transitoire, notamment de donner une plus grande autonomie aux élus municipaux.

Recommandation 2

Que le gouvernement abroge le deuxième alinéa de l'article 252 du projet de loi n° 28 qui prévoit la nécessité d'approbation du MAMOT pour la prise d'effet de toute décision des comités de transition.

Recommandation 3

Que le gouvernement abroge le troisième alinéa de l'article 252 qui habilite le MAMOT à prendre toute décision jugée appropriée à la place des comités de transition formés d'élus municipaux.

Il convient ici de rappeler que la création des CRÉ, à la suite de l'adoption du projet de loi n° 34 en 2003, visait un double objectif. D'une part, il était prévu que cet organisme devienne le lieu privilégié de la concertation régionale à l'intérieur duquel les élus municipaux s'entendraient sur leurs priorités. D'autre part, le gouvernement entendait faire de cette nouvelle instance un palier de gouvernance intermédiaire sur lequel il s'appuierait afin de déconcentrer ses programmes.

D'ailleurs, selon l'article 99 de la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche* :

« Chaque conférence régionale des élus a principalement pour mandat d'évaluer les organismes de planification et de développement au palier local et régional, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement, de favoriser la concertation des partenaires dans la région et de donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région. »

Au fil des années, dans plusieurs cas, le rôle confié aux CRÉ de déconcentrer des programmes gouvernementaux vers le palier régional est devenu prédominant. Pour cette raison, l'UMQ considère qu'il ne devrait pas incomber aux instances municipales d'assumer les soldes négatifs pouvant résulter de la liquidation des CRÉ, contrairement à ce que prévoit le deuxième alinéa de l'article 255 du projet de loi n° 28 :

« Dans le cas où des sommes sont nécessaires pour compléter la liquidation, celles-ci sont à la charge des municipalités visées au premier alinéa, selon la répartition déterminée par le comité de transition. »

Recommandation 4

Que le gouvernement modifie l'article 255 du projet de loi n° 28 afin de soustraire les MRC à toute responsabilité financière dans l'éventualité où des sommes sont nécessaires pour compléter la liquidation d'une CRÉ.

5 DISPOSITIONS TRANSITOIRES EN RELATIONS DE TRAVAIL

Les dispositions transitoires particulières abordent le sujet des contrats de travail, accréditations et conventions collectives liant les CRÉ en établissant ce qui adviendra de ceux-ci. Entre autres, le troisième alinéa de l'article 249 du projet de loi n° 28 se lit comme suit :

« 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. »

L'UMQ accueille favorablement cette disposition. Il serait contreproductif de lier les MRC à des contrats de travail, accréditations ou conventions collectives préalables et ainsi limiter la marge de manœuvre des élus municipaux quant aux gestes à poser de manière à renouveler et alléger les structures de développement régional en fonction de leurs besoins spécifiques et de leur nouvelle réalité budgétaire.

Cet argument est également valable en ce qui concerne le transfert des responsabilités de développement économique local des CLD aux MRC. De plus, il est justifié de retrouver une certaine cohérence entre les deux processus de transition vers les MRC.

Recommandation 5

Qu'une disposition similaire à l'article 249 du projet de loi n° 28 régie les contrats de travail, accréditations et conventions collectives des CLD.

6 LES CENTRES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL (CLD)

La nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional prévoit le transfert des compétences en matière de développement économique local et de soutien à l'entrepreneuriat des CLD aux MRC.

En ce qui concerne la transition des CLD vers les MRC, le projet de loi demeure muet sur les dispositions relatives au transfert des responsabilités et à la forme que cette transition prendra. Cet état de fait crée une situation de flou juridique qui devra être corrigée dans les plus brefs délais de manière à éviter les situations où il y aurait un net ralentissement, voire un arrêt complet des services d'aide au développement économique local. De même, les promoteurs qui auraient l'intention d'obtenir un soutien au démarrage, à la consolidation ou à l'expansion de leur entreprise, se retrouvent actuellement en attente de cette restructuration des services de développement économique local.

Recommandation 6

Que le gouvernement inclue dans le projet de loi n° 28 les dispositions transitoires encadrant la transition des CLD vers les MRC dans les plus brefs délais.

Par ailleurs, les dispositions particulières déterminant la transition des compétences de développement économique local des CLD vers les MRC devront nécessairement couvrir certains aspects de manière à être cohérentes avec les dispositions transitoires visant les CRÉ et avec le pacte fiscal transitoire.

L'article 2.3 du pacte fiscal transitoire spécifie que :

« Les fonds locaux d'investissement (FLI), qui permettent l'octroi d'un soutien financier sous forme de prêt ou de garantie de prêt, seront transférés aux MRC sans réductions. »

Recommandation 7

Que les FLI soient transférés aux MRC sans réduction.

Recommandation 8

Que le gouvernement confirme que les MRC bénéficieront d'une pleine autonomie dans la gestion des FLI.

L'article 2.3 du pacte fiscal transitoire se poursuit comme suit :

« Des modifications législatives seront présentées pour que les actifs et les passifs liés à la mission des centres locaux de développement (CLD) soient transférés aux MRC selon des modalités qui tiendront compte des particularités. »

Depuis leur création en décembre 1997, suivant l'adoption de la *Loi sur le ministère des Régions*, les directions des CLD ont accumulé des surplus d'environ 74 millions de dollars. Ces sommes étaient dévolues au développement économique local et à l'aide à l'entrepreneuriat et doivent nécessairement le demeurer. Il est impératif que les nouvelles instances de développement économique local ne soient pas pénalisées et que ces surplus soient considérés comme faisant partie des actifs liés à la mission des CLD et soient donc transférés aux MRC.

Recommandation 9

Que les surplus accumulés par les CLD depuis leur création soient transférés dans leur intégralité aux MRC.

Le pacte fiscal transitoire prévoit à l'article 2.3 que :

« La transition associée aux CLD sera assumée par la MRC. »

Cette section de l'article est sans équivoque et ne peut porter à une quelconque interprétation : la transition des compétences de développement économique local des CLD vers les MRC doit être du ressort des élus municipaux et ces derniers doivent avoir pleine autonomie pour prendre les décisions répondant spécifiquement aux besoins locaux. Cette intention devrait être confirmée dans les dispositions transitoires du projet de loi.

Recommandation 10

Que le gouvernement attribue la pleine autonomie aux élus municipaux pour le processus de transition des CLD aux MRC.

7 CONCLUSION

Un développement économique local dynamique, innovateur et diversifié est au cœur des priorités des élus municipaux. Il favorise le maintien ainsi que la création d'emplois de qualité et, par le fait même, contrecarre la dévitalisation des régions et l'exode des jeunes qui sont le futur des régions.

La municipalité n'est pas seulement un « fournisseur » de services, elle est un canalisateur de développement. Autrement dit, en plus d'assurer les services nécessaires à l'investissement et le climat d'affaires, elle anime le développement et renforce son positionnement sur des créneaux porteurs. Ce rôle de catalyseur se traduit dans le leadership assumé par les élus municipaux pour mobiliser la communauté d'affaires, le milieu de la culture et les intervenants sociaux autour de la revitalisation et des priorités de développement de la municipalité et des régions. Une collaboration constructive avec le gouvernement du Québec permettra aux élus municipaux de remplir leur rôle stratégique dans l'arrimage des différents organismes de développement et dans les synergies de leurs actions respectives.

La situation économique des régions du Québec est périlleuse, notamment les régions ressources. Il est essentiel que le gouvernement du Québec concrétise son engagement de partager les redevances sur les ressources naturelles et travaille en concertation avec les municipalités et les régions pour un développement régional optimal. Il faut éviter un mouvement de centralisation des services qui serait extrêmement nocif et emporterait les régions dans une spirale de dévitalisation encore plus rapide.

L'UMQ regroupe ses membres en caucus d'affinité, mais également en caucus régionaux. Elle offre son entière collaboration au gouvernement du Québec pour s'assurer que les élus municipaux de toutes les régions soient consultés sur les réformes et les décisions gouvernementales qui auront un impact sur les régions, la qualité de vie et le développement dynamique de leur territoire.

8 SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement retire du projet de loi n° 28 la nécessité de la double approbation du MAMOT et du MEIE quant aux nouvelles instances de concertation et de développement qu'auront choisi de composer les élus municipaux à l'échelle locale et régionale.

Recommandation 2

Que le gouvernement abroge le deuxième alinéa de l'article 252 du projet de loi n° 28 qui prévoit la nécessité d'approbation du MAMOT pour la prise d'effet de toute décision des comités de transition.

Recommandation 3

Que le gouvernement abroge le troisième alinéa de l'article 252 qui habilite le MAMOT à prendre toute décision jugée appropriée à la place des comités de transition formés d'élus municipaux.

Recommandation 4

Que le gouvernement modifie l'article 255 du projet de loi n° 28 afin de soustraire les MRC à toute responsabilité financière dans l'éventualité où des sommes sont nécessaires pour compléter la liquidation d'une CRÉ.

Recommandation 5

Qu'une disposition similaire à l'article 249 du projet de loi n° 28 régitte les contrats de travail, accréditations et conventions collectives des CLD.

Recommandation 6

Que le gouvernement inclue dans le projet de loi n° 28 les dispositions transitoires encadrant la transition des CLD vers les MRC dans les plus brefs délais.

Recommandation 7

Que les FLI soient transférés aux MRC sans réduction.

Recommandation 8

Que le gouvernement confirme que les MRC bénéficieront d'une pleine autonomie dans la gestion des FLI.

Recommandation 9

Que les surplus accumulés par les CLD depuis leur création soient transférés dans leur intégralité aux MRC.

Recommandation 10

Que le gouvernement attribue la pleine autonomie aux élus municipaux pour le processus de transition des CLD aux MRC.

Pour de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec :

**Jean-François Théorêt
Conseiller aux politiques
Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest
Bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7
Tél. : 514-282-7700, poste 271
Courriel : jtheoret@umq.qc.ca**

www.umq.qc.ca 



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC