



ASSOCIATION
DES CENTRES LOCAUX
DE DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC

L'ENTREPRENEURIAT,
C'EST NOTRE AFFAIRE.

CFP – 047M
C.P. – P.L. 28
Budget du
4 juin 2014

Mémoire portant 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

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

5 février 2015

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
QUI SOMMES-NOUS ?	5
MANDAT DU CLD	5
ANALYSE DU PROJET DE LOI 28	6
1. Éviter une perte de cohérence territoriale	8
a. Assurer l'élaboration et la réalisation d'un PALÉE par la MRC	
b. Maintenir un lien entre entrepreneuriat et emploi	
c. Assurer la participation du milieu des affaires et de l'économie sociale	
d. Politique nationale de la ruralité	
2. Aide technique aux entrepreneurs – Maintenir l'expertise et les services	13
3. Aide financière aux entrepreneurs – Maintenir le soutien financier	16
a. Éviter les aides financières aux entrepreneurs pour des motifs politiques	
b. Assurer un soutien financier aux entrepreneurs	
4. Autonomie municipale	18
a. Assurer la délégation de compétence à un OBNL	
b. Autonomie de décision pour l'agglomération de Montréal	
c. Assurer la délégation de mandats additionnels à un OBNL	
5. Période transitoire	21
a. Informations relatives à la transition	
b. Fonds local d'investissement (FLI)	
CONCLUSION	25
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	26

INTRODUCTION

L'Association des centres locaux de développement du Québec (ACLDQ) remercie la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale de lui donner l'opportunité de s'exprimer dans la cadre des consultations particulières et auditions publiques 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*.

D'entrée de jeu, l'ACLDQ affirme son profond désaccord avec les éléments du projet de loi 28 qui concernent le développement économique local et l'entrepreneuriat. Il marque un important recul en matière de développement local, plus particulièrement sur le plan économique. En sabrant de 55 % le financement dévolu au développement économique local et en se privant de l'expertise développée par les centres locaux de développement (CLD) au cours des seize dernières années, l'ACLDQ est d'avis qu'il y aura inévitablement :

- une perte d'expertise et de compétences sur le terrain ;
- une géométrie variable du niveau de services offerts aux entrepreneurs selon les territoires de MRC ;
- un abandon de l'accompagnement des entrepreneurs dans les différents stades de développement de leur entreprise ;
- un effet négatif sur la croissance économique du Québec et plus particulièrement en région;
- un effet négatif sur la création d'emplois partout au Québec ;
- une perte de sensibilisation à l'entrepreneuriat.

Les CLD ont développé une expertise en matière d'accompagnement des entrepreneurs et des milieux. Les 1350 employés et 3000 bénévoles des 120 CLD qui travaillaient sur le terrain, connaissaient parfaitement bien les besoins et les réalités de leur milieu. Ils se sont avérés au cours des années de précieux alliés en matière de développement économique. Il est fort regrettable mais surtout dommageable de se priver de cette expertise uniquement pour une question budgétaire.

Rappelons que le rôle d'un CLD n'a jamais été de gérer des programmes et des règlements mais bien de fournir de l'expertise et de l'accompagnement personnalisé aux entrepreneurs qui créent de la richesse dans le milieu à travers leurs projets. 80 % du travail d'un CLD consiste à produire du soutien technique et de l'accompagnement aux entrepreneurs et non pas à faire des chèques aux entreprises.

Les budgets des CLD étaient surtout alloués aux interventions sur le terrain, dans les entreprises, en vue de soutenir l'économie locale. Lorsque nous entendons les divers ministres du gouvernement faire l'analogie suivante : 72 M\$ pour gérer 25 M\$ en prêt aux entreprises, force est de constater qu'ils n'ont jamais compris le rôle, le mandat et les actions des CLD.

Malgré notre désaccord, l'ACLDQ entend faire preuve d'une approche constructive comme elle l'a toujours fait dans le passé. Nos partenaires savent que depuis plus de 15 ans, l'ACLDQ cherche constamment à améliorer et bonifier les politiques proposées. Nous ne dérogerons pas à ce principe.

QUI SOMMES-NOUS ?

L'Association des centres locaux de développement du Québec (ACLDQ) regroupe sur une base volontaire l'ensemble des 120 CLD du Québec. Elle a pour mission de représenter et d'accompagner ses membres dans la réalisation de leur mandat de développement économique local et de soutien à l'entrepreneuriat. L'Association offre également des outils permettant aux CLD d'améliorer leurs pratiques et leur performance, notamment dans le cadre d'une Démarche d'Amélioration Continue (DAC) inspirée de l'approche du BNQ 21000.

MANDAT DU CLD

Depuis leur création il y a 16 ans, les CLD exercent un mandat de développement local, une approche globale qui passe par un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales d'un territoire, à partir de la mobilisation et de la concertation de l'ensemble des ressources du milieu¹.

Dans le cadre de ce mandat, le CLD peut être appelé à intervenir dans de nombreux domaines : en ruralité dans le cadre de la Politique nationale de la ruralité, en tourisme, en culture et dans bien d'autres secteurs selon les besoins de son territoire. La majorité des employés d'un CLD est directement impliqué en soutien à l'entrepreneuriat, outil majeur de développement d'un territoire.

Le CLD offre l'ensemble des services de première ligne dont un entrepreneur privé ou collectif peut avoir besoin. De ce travail, 80 % est constitué d'accompagnement technique alors que 20 % est consacré à l'octroi d'aide financière ou de prêt. Les 120 CLD répondent à environ 30 000 demandes d'aide technique ou financière chaque année. Le professionnel d'un CLD prend soin de :

- évaluer le profil et les besoins de l'entrepreneur;
- offrir de l'information;
- faire du référencement vers différentes ressources externes;
- mettre à la disposition de l'entrepreneur de la formation;

¹ ACLDQ (2010), *Guide sur les bonnes pratiques en matière de développement local. La Gouvernance*, Québec. Définition librement inspirée de Xavier Greffe.

- accompagner techniquement (et financièrement) l'entrepreneur dans la réalisation de son projet d'entreprise, peu importe le stade de développement;
- effectuer le suivi de la situation de l'entreprise et de l'entrepreneur de façon régulière.

En d'autres mots, le CLD aide l'entrepreneur à :

- valider son opportunité d'affaires;
- préparer son plan d'affaires;
- élaborer son montage financier et ses prévisions financières;
- rechercher des terrains ou des locaux pour l'implantation de son entreprise;
- rechercher des partenaires spécialisés pour des projets spécifiques;
- rechercher des investisseurs et partenaires financiers.

En somme, un entrepreneur peut s'adresser à son CLD quel que soit le stade de développement de son projet d'entreprise. Il n'est pas rare qu'un entrepreneur soit accompagné lors du prédémarrage, du démarrage et lors des phases de croissance et d'expansion de son entreprise. En toute logique, ce même entrepreneur pourrait éventuellement être accompagné pour préparer son plan de relève. Une relation de confiance s'établit donc entre l'entrepreneur et le CLD, ce qui contribue à la qualité des services de première ligne².

La relation de confiance se bâtit également par la connaissance intime que le CLD a de son territoire, des entreprises qui le composent mais également, des organismes et institutions financières qui y gravitent. Ces connaissances sont une valeur ajoutée pour les entrepreneurs qui demandent de l'aide, quelle que soit la taille de l'entreprise. Le CLD joue donc un rôle pivot entre l'entrepreneur et les diverses ressources et organismes du milieu.

ANALYSE DU PROJET DE LOI 28

Notre analyse portera sur cinq éléments concernant la nouvelle gouvernance locale et régionale telle que présentée dans le projet de loi 28 :

- la cohérence territoriale

² ACLDQ (2010), *L'Entrepreneuriat au Québec : un travail d'équipe!*, mémoire déposé dans le cadre des consultations sur la Stratégie québécoise de l'entrepreneuriat, Québec.

- l'expertise et les services techniques aux entrepreneurs
- le soutien financier aux entrepreneurs
- l'autonomie municipale
- l'information en période de transition

Chaque élément fera l'objet de recommandations en lien avec des articles précis du projet de loi, question d'apporter des éléments constructifs et en appui au développement local des territoires.

Depuis 2004, la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* (chapitre M-30.01) stipule que le ministre conclut une entente avec chaque MRC concernant ses rôles et responsabilités en développement local (article 89). La MRC ne peut cependant exercer sa compétence directement et doit la confier à un CLD qu'elle désigne ou qu'elle constitue (article 91). Les principaux mandats exercés par le CLD (article 90) sont les suivants :

«1° offrir, le cas échéant en partenariat avec d'autres personnes ou organismes notamment du secteur privé, l'ensemble des services de première ligne aux entreprises, notamment par leur regroupement ou leur coordination, et assurer leur financement;

2° élaborer un plan d'action local pour l'économie et l'emploi, en tenant compte notamment du plan quinquennal de développement établi par la conférence régionale des élus de son territoire et, le cas échéant, du plan métropolitain d'aménagement et de développement ainsi que du plan des grands enjeux du développement économique adoptés par la communauté métropolitaine de son territoire, et veiller à la réalisation de ce plan d'action local;

3° élaborer, en tenant compte des orientations, stratégies et objectifs nationaux et régionaux, une stratégie en matière de développement de l'entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale;

4° agir en tant qu'organisme consultatif auprès du centre local d'emploi de son territoire.»

Or, le projet de loi 28 élimine l'obligation d'exercice de compétence par le CLD. L'ACLDQ constate également que le projet de loi a des incidences importantes sur le maintien de

la cohérence territoriale en économie et emploi, de même que sur l'accompagnement technique et financier des entrepreneurs.

À notre avis, le projet de loi 28 tel que rédigé actuellement marque d'importants reculs en matière de développement économique local. On a souvent reproché aux 120 CLD le manque d'uniformité dans l'offre et le niveau de services aux entrepreneurs. Avec le projet de loi 28, le gouvernement sanctionne et encourage cette situation. Désormais, ce sera chacun pour soi. Les entrepreneurs auront droit à des niveaux de services différents d'une MRC à l'autre.

1. Éviter une perte de cohérence territoriale

a. Assurer l'élaboration et la réalisation d'un PALÉE par la MRC

Depuis 1998, le CLD doit veiller à l'élaboration et à la réalisation d'un plan d'action local pour l'économie et l'emploi (PALÉE). Comme le souligne le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) sur son site web³ :

Le Plan d'action local pour l'économie et l'emploi (PALÉE) est le document maître qui brosse un tableau des grandes lignes d'action qu'entend réaliser le CLD dont la responsabilité est de soutenir les initiatives entrepreneuriales, aussi bien sur le plan financier que technique, pour les projets et entreprises sur le territoire de la MRC.

Le PALÉE se définit en termes d'axes de développement, d'objectifs, de moyens et d'actions ainsi que d'indicateurs de réussite. Les axes de développement du PALÉE représentent les grands secteurs d'intervention que le CLD souhaite privilégier. Pour leur part, les objectifs précisent, quantifient et qualifient des créneaux particuliers au sein de chaque axe. Les moyens et les actions décrivent le processus devant mener à l'atteinte des objectifs et, finalement, les indicateurs de réussite permettent d'évaluer les impacts des moyens et des actions en rapport avec l'objectif fixé.

³ <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/plan-de-developpement-du-territoire/centre-local-de-developpement/> (page consultée le 16 janvier 2015).

La concertation issue d'une démarche participative, ouverte à tous les secteurs d'activité et leurs intervenants, lors de l'élaboration de la vision stratégique, représente un intrant précieux pour la mise en forme (l'élaboration ou la révision) du Plan d'action local pour l'économie et l'emploi.

Rassembler et écouter les organismes du milieu, connaître et respecter leurs préoccupations et leurs valeurs, favoriser l'échange d'information, stimuler la concertation afin de dégager avec eux une représentation imaginaire du futur souhaité sont autant d'initiatives qui contribuent inévitablement à l'efficacité de l'engagement du CLD quant à la réalisation des projets et au développement des entreprises.

Ainsi, il va de soi que le CLD est partie prenante de la démarche d'élaboration de la vision stratégique, notamment en devenant responsable des thématiques liées à l'esprit d'entreprise et au démarrage d'entreprises.

Tel que libellé, l'article 199 du projet de loi 28 n'oblige plus la MRC à réaliser un PALÉE. La MRC pourra plutôt choisir de mettre en œuvre des stratégies à la pièce :

«126.2. Une municipalité régionale de comté peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur son territoire. À cette fin, elle peut notamment :

[...]

2° élaborer et veiller à la réalisation d'un plan d'action pour l'économie et l'emploi ou adopter différentes stratégies en matière de développement de l'entrepreneuriat.»

Pour l'ACLQ, le gouvernement n'encourage pas les MRC à se donner un plan stratégique de développement de leur territoire. Au fil des ans, le PALÉE a démontré toute sa pertinence puisqu'il est le résultat de la concertation et la mobilisation des acteurs clés du territoire. C'est pourquoi l'ACLQ demande le maintien du PALÉE.

Recommandation 1

À l'article 199, remplacer, dans les 1er et 2e alinéas de l'article 126.2 :

«126.2. Une municipalité régionale de comté peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur son territoire. À cette fin, elle doit

notamment :

[...]

«2° élaborer et veiller à la réalisation d'un plan d'action pour l'économie et l'emploi afin de mettre en œuvre différentes stratégies en matière de développement de l'entrepreneuriat.»

b. Maintenir un lien entre entrepreneuriat et emploi

En abolissant l'ensemble du chapitre VI de la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* (chapitre M-30.01) à l'article 239 du projet de loi 28, on élimine malheureusement le lien obligé entre économie et emploi en matière de développement local.

En effet, le CLD agit depuis 1998 en tant qu'organisme consultatif auprès du centre local d'emploi (CLE) de son territoire (article 90 de la Loi sur le MDEIE). De même, le directeur général du CLE est membre sans droit de vote du conseil d'administration du CLD (article 94 de la Loi sur le MDEIE). Dès 1996, lors du Sommet sur l'économie et l'emploi, on jugeait non seulement souhaitable mais incontournable que le développement économique (par l'entrepreneuriat) et l'emploi soient intimement liés⁴. Quel sera désormais le lien entre la MRC (ou son OBNL délégataire) et le CLE ? Quel sera le lien entre l'économie (l'entrepreneuriat) et l'emploi ?

L'ACLDQ propose que dans le cadre d'une entente concernant son rôle et ses responsabilités en matière de développement local et régional prévue au nouvel article 126.3 de la *Loi sur les compétences municipales* (article 199 du projet de loi 28), un mécanisme soit mis en place pour lier MRC et CLE en matière d'économie et d'emploi.

Recommandation 2

Prévoir, dans une entente conclue dans le nouvel article 126.3 de l'article 199, un mécanisme pour lier la MRC et le CLE en matière d'économie et d'emploi.

⁴ Sommet sur l'économie et l'emploi (1996), *Pour l'entrepreneurship local et régional*, Rapport du groupe de travail Régions – Municipalités, Québec.

c. Assurer la participation du milieu des affaires et de l'économie sociale

L'abolition du chapitre VI de la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* (chapitre M-30.01) à l'article 239 du projet de loi 28 a un autre effet non négligeable : elle élimine la participation bénévole du milieu des affaires et de l'économie sociale en matière de développement économique local.

En effet, le conseil d'administration du CLD comprend actuellement des « élus municipaux [et] des personnes issues notamment du milieu des affaires et de l'économie sociale » (article 94 de la Loi sur le MDEIE). Près de 3000 bénévoles s'investissent avec passion dans le développement économique de leur territoire par l'entremise des CLD, souvent des entrepreneurs qui mettent à profit leurs connaissances et leur expertise au service de leurs communautés. En confiant le développement local uniquement à la MRC, on se prive de cette expertise essentielle.

Le 5 novembre dernier, lors du débat sur une motion proposant que l'Assemblée reconnaisse le rôle des centres locaux de développement et demande au gouvernement de conserver ce modèle, le ministre de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations a soutenu que le temps consacré pour la rédaction des ordres du jour et des comptes rendus des réunions des conseils d'administration de CLD coûtait trop cher⁵. Cette affirmation a profondément choqué les gens impliqués dans les CLD, en particulier les gens d'affaires qui s'impliquent bénévolement dans leur milieu en faveur du développement économique de leur territoire. Les conseils d'administration et les comités d'investissement de CLD sont composés de bénévoles qui offrent « gratuitement » leur temps et mettent à profit leurs connaissances et leur expertise au service de leurs concitoyens. Ils participent à l'essor économique de leurs communautés non seulement par les activités de leur entreprise, mais en offrant du temps sans contrepartie.

L'ACLQ propose que dans le cadre d'une entente concernant son rôle et ses responsabilités en matière de développement local et régional prévue au nouvel article 126.3 de la *Loi sur les compétences municipales* (article 199 du projet de loi 28), un mécanisme soit mis en place pour impliquer le milieu des affaires et de l'économie sociale. Il faut assurer la présence d'une majorité de membres issus du milieu

⁵ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/41-1/journal-debats/20141105/123967.html> (consultée le 16 janvier 2015).

socioéconomique local sur des comités d'investissement indépendants et décisionnels des Fonds locaux d'investissement / Fonds locaux de solidarité (FLI/FLS).

Recommandation 3

Prévoir, dans une entente conclue dans le nouvel article 126.3 de l'article 199, un mécanisme pour impliquer le milieu des affaires et de l'économie sociale en leur assurant une présence majoritaire sur les comités d'investissement indépendants et décisionnels des Fonds locaux d'investissement / Fonds locaux de solidarité (FLI/FLS).

d. La Politique nationale de la ruralité

Le 5 décembre 2013, l'ensemble des partenaires de la ruralité, dont l'ACLDQ, étaient réunis à l'Assemblée nationale pour signer un engagement en faveur du monde rural. Un an plus tard, l'ACLDQ se désole de l'abandon de pans entiers de la 3^e Politique nationale de la ruralité (PNR). Tel que le soulignait récemment Solidarité rurale du Québec⁶ :

«Au 31 mars 2015, les MRC ne seront plus tenues de respecter le mandat des agents de développement rural. Les sommes allouées pour ces postes stratégiques pour la mise en œuvre de la PNR pourront être affectées à d'autres professionnels. Dès 2016, ces sommes ainsi que les Pactes ruraux, feront partie d'une enveloppe globale associée au Pacte fiscal et les MRC pourront en disposer selon les priorités qu'elles auront établies sur les différents territoires du Québec. Aussi bien dire que la Politique nationale de la ruralité n'existe plus.»

Il s'agit d'un important recul en matière de développement. À l'origine, la PNR était une politique citoyenne qui misait sur la concertation et la mobilisation des citoyens et des organismes du milieu, rejoignant ainsi les préoccupations des CLD en matière de développement local. La 1^{ère} PNR (2002-2007) a permis une prise de conscience de la ruralité alors que la 2^e PNR (2007-2014) a permis aux milieux de s'approprier cette ruralité. Une 3^e PNR (2014-2024) auraient permis aux milieux de poursuivre ce travail, de mieux planifier et diversifier leur développement économique, social et culturel⁷.

⁶ SRQ (2014), *S'opposer, s'affirmer, proposer!*, éditorial par Claire Bolduc, 3 décembre 2014.

⁷ ACLDQ (2011), *Enquête sur la Politique nationale de la ruralité 2007-2014*, Québec. ACLDQ (2013), *Bilan des engagements et recommandations pour une 3e génération de la Politique nationale de la ruralité*, Québec.

La 3^e PNR – avalée par le pacte fiscal – deviendra essentiellement une politique municipale laissant de côté, à bien des égards, ce qui avait fait le succès des politiques précédentes : la participation citoyenne, la concertation, la mobilisation, la prise en charge des milieux par eux-mêmes, l'engagement communautaire, le rôle incontournable des agents ruraux, etc. Il est dommage de constater que cette politique, saluée par l'OCDE et citée en modèle partout dans le monde, soit carrément mise de côté. Il ne faudrait pas effacer plus de 12 ans de développement rural d'un seul trait au nom de l'imputabilité municipale.

Quelles seront les balises et les modalités du nouveau programme de soutien au développement des territoires de 100 M\$? De plus, nous nous questionnons sur l'annonce, au même moment, de la simplification des redditions de comptes. Maintenir une reddition de compte n'est pas une question de paperasserie, c'est une question de saine gestion des fonds publics.

2. Aide technique aux entrepreneurs – Maintenir l'expertise et les services

Parmi les mandats exercés par le CLD (article 90 de la Loi sur le MDEIE), ce dernier doit offrir l'ensemble des services de première ligne aux entreprises, notamment par leur regroupement ou leur coordination, et assurer leur financement. Or, l'article 199 du projet de loi 28 est beaucoup plus flou en la matière :

«126.2. Une municipalité régionale de comté peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur son territoire. À cette fin, elle peut notamment :

«1° prendre toute mesure de soutien à l'entrepreneuriat, incluant l'entrepreneuriat de l'économie sociale;»

Que faut-il entendre par « mesure de soutien à l'entrepreneuriat » ?

Rappelons que la volonté d'améliorer ses pratiques et les services offerts est au cœur des préoccupations des CLD et de l'ACLDQ depuis plusieurs années. En 2011, un comité de travail a été créé par l'ACLDQ pour définir les services de première ligne devant l'incapacité du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de

l'Exportation de fournir une réponse claire. Les travaux ont mené à l'identification de six services de première ligne en matière de soutien à l'entrepreneuriat :

- **l'évaluation du profil entrepreneurial et des besoins** de l'entrepreneur;
- **l'information**;
- **la formation**;
- **l'accompagnement** technique et financier de l'entrepreneur dans la réalisation de son projet d'entreprise, peu importe son stade de développement;
- **le référencement** vers différentes ressources externes;
- **le suivi** de la situation de l'entreprise et de l'entrepreneur de façon régulière.

Pour s'assurer de la qualité et de l'offre de ces services dans tous les CLD, l'ACLDQ a mis en place en 2013 une Démarche d'Amélioration Continue (la DAC)⁸. Inspirée du BNQ 21000⁹, il s'agit d'une approche qui permet à chaque CLD de poser un autodiagnostic sur son organisation et ses pratiques, de choisir les enjeux qu'il souhaite améliorer, de mettre en place des actions pour s'améliorer et de mesurer les progrès accomplis. À l'automne 2014, près de la moitié des CLD s'était déjà engagée dans cette démarche et les autres devaient le faire au cours de l'année 2015.

L'entente de gestion 2012-2014 signée entre le gouvernement et les MRC pour le financement des CLD contenait d'ailleurs des cibles qui permettaient d'assurer une uniformité dans les services des CLD, autant du point de vue de l'accompagnement technique (cible n° 7) que du recouvrement des prêts (cible n° 11). Qu'en sera-t-il maintenant ? Quels services seront offerts ? Est-ce à dire que chaque MRC mettra en place des services à la pièce ? Est-ce à dire que les entrepreneurs ne pourront avoir droit aux mêmes services de base d'une MRC à l'autre ? Quels moyens le gouvernement entend-il prendre pour s'assurer de la qualité de services aux entrepreneurs ?

L'ACLDQ recommande que les MRC soient tenues d'offrir les services de première ligne aux entreprises plutôt que des mesures de soutien à l'entrepreneuriat qui différeront d'un territoire à l'autre, qui pourrait porter préjudice aux entrepreneurs.

Recommandation 4

À l'article 199, remplacer, dans le 2e alinéa de l'article 126.2, le paragraphe 1 :

⁸ <http://www.acldq.qc.ca/fr/demarche-amelioration-continue-des-cld.php> (consultée le 16 janvier 2015).

⁹ <http://www.bnq21000.qc.ca/> (consultée le 16 janvier 2015).

«1° offrir l'ensemble des services de première ligne en entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale;»

Naturellement, l'importante diminution de financement gouvernemental (72M\$ à 32M\$) dans le cadre du Pacte fiscal transitoire 2015 ne sera pas sans effet sur le maintien de l'expertise locale et du niveau de services. Il importe donc que les services de première ligne aux entreprises soient clairement définis, tel que l'a suggéré à de nombreuses reprises l'ACLDQ, notamment dans le cadre de la DAC.

Recommandation 5

Prévoir, dans une entente conclue dans le nouvel article 126.3 de l'article 199, une définition des services de première ligne aux entreprises, de même que des cibles de mesure de services.

Tel que l'a si souvent rappelé l'ACLDQ, l'entrepreneur doit être au centre de nos préoccupations. Il est essentiel que l'entrepreneur potentiel ou déjà en activité ne soit pas laissé en plan par les changements induits par le projet de loi 28 et le pacte fiscal transitoire 2015. Il ne faudrait surtout pas que ces derniers soient abandonnés en plein parcours d'accompagnement technique ou financier.

Désormais, les MRC pourront faire le choix d'offrir elles-mêmes les services de première ligne en entrepreneuriat. Elles pourront également confier le mandat à un OBNL délégataire. Dans un cas comme dans l'autre, l'ACLDQ est d'avis qu'une entente doit être prise pour assurer le transfert des dossiers actifs du CLD.

Recommandation 6

Que les MRC ou les nouveaux OBNL délégataires soient tenues, par entente, de reprendre les dossiers actifs des CLD, qu'il s'agisse d'accompagnement technique ou financier, afin de ne pas pénaliser les entrepreneurs et ainsi assurer un continuum de services.

3. Aide financière aux entrepreneurs – Maintenir le soutien financier

a. Éviter les aides financières aux entrepreneurs pour des motifs politiques

Le nouvel article 126.3 de la *Loi sur les compétences municipales* (article 199 du projet de loi 28) prévoit que la MRC puisse accorder des aides financières aux entrepreneurs :

«L'entente peut, dans la mesure qu'elle prévoit, permettre de déroger à la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (chapitre I-15). La valeur totale de l'aide ainsi octroyée à un même bénéficiaire ne peut toutefois pas excéder 150 000 \$ à tout moment à l'intérieur d'une période de 12 mois, à moins que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation n'autorisent conjointement une limite supérieure.»

Certaines questions se posent ici, d'une part au niveau du dépassement possible de la limite de financement et d'autre part, sur la question du lobbying et de l'influence politique.

En matière de financement, les ministres des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation pourront autoriser un dépassement à la limite de 150 000\$ à l'intérieur d'une période de 12 mois. Quelles seront les balises permettant ce dépassement ?

En matière de lobbying, rappelons qu'un avis¹⁰ du Commissaire au lobbyisme du Québec obtenu par l'ACLDQ en 2009 stipule que pour les CLD dont la majorité du conseil d'administration est formé d'élus municipaux, les membres du personnel ainsi que les membres du conseil d'administration sont des titulaires de charges publiques visés par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (LTEML)*. Ainsi, les représentations effectuées par des intermédiaires en financement auprès des membres du personnel ou du conseil d'administration d'un CLD ou auprès des élus sont susceptibles d'être visées par la LTEML. Il en sera naturellement de même pour les MRC.

En matière d'influence politique, les élus municipaux devront faire preuve d'une extrême prudence face aux demandes de financement pour des entreprises de leur territoire.

¹⁰ Commissaire au lobbyisme du Québec (2009), *Assujettissement des CLD à la Loi sur le lobbyisme*, lettre datée du 11 mai 2009.

L'éthique et la confidentialité devront être au cœur de leurs préoccupations et de leurs actions.

Recommandation 7

Inscrire, dans une entente conclue dans le nouvel article 126.3 de l'article 199 :

- des mécanismes et des balises claires en matière d'éthique, de confidentialité et de saine gestion des fonds publics ;
- l'obligation de mettre en place une politique d'investissement ;
- l'obligation de mettre en place un comité d'investissement indépendant et décisionnel, tel celui des Fonds locaux d'investissement / Fonds locaux de solidarité (FLI/FLS), afin de protéger les élus municipaux de toute influence politique induite.

b. Assurer un soutien financier aux entrepreneurs

D'un financement gouvernemental de 80,4 M\$ en 2013, à 72,6 M\$ en 2014 et à 32 M\$ en 2015, il est évident que l'accompagnement technique et financier aux entrepreneurs ne pourra être maintenu avec le même niveau et la même qualité de services. Rappelons qu'en 2014 le financement global des CLD était assumé conjointement par le gouvernement du Québec (72,6 M\$) et les MRC (29,2 M\$) pour un total de 102 M\$.

En matière d'accompagnement financier, rétablissons les faits :

- les CLD octroient environ 25 M\$ en prêts chaque année à même leurs Fonds locaux d'investissement (FLI) ;
- les CLD octroient de l'aide financière aux entreprises d'économie sociale (8 M\$) et aux jeunes entrepreneurs (4 M\$) à même leurs budgets d'opérations ;
- 84 CLD mettent à la disposition des entrepreneurs de leur territoire un Fonds local de solidarité (FLS)¹¹. En 2013-2014, 7 M\$ ont été investis.

Annuellement, les CLD investissent donc au minimum 40 M\$ en prêts et en aide financière directe. Chaque dollar investi par le CLD génère en moyenne 10\$ d'investissements pour un total de 400 M\$. Comment pense-t-on maintenir le financement aux jeunes promoteurs et aux entreprises d'économie sociale à même le

¹¹ <http://www.fondsftq.com/fr-ca/financement/fonds-locaux.aspx> (consultée le 22 janvier 2015)

maigre 32 M\$ résiduel de financement gouvernemental ? C'est tout bonnement irréaliste. L'ACLDQ recommande donc :

Recommandation 8

Créer un fonds de soutien aux entreprises d'économie sociale dans le cadre du futur Plan d'action gouvernemental en matière d'économie sociale et s'assurer également qu'il y ait des sommes dédiées à l'entrepreneuriat jeunesse.

L'article 195 du projet de loi 28 abroge par ailleurs les articles 12 et 13 de *la Loi sur les compétences municipales* qui prévoyait une contribution annuelle de la MRC au soutien du CLD. C'est donc dire que les MRC n'auront plus l'obligation de verser des sommes en contrepartie du financement gouvernemental de 32 M\$. Théoriquement, le financement global du développement économique local de 102 M\$ en 2014 pourrait n'être que de 32 M\$ en 2015.

Recommandation 9

Prévoir, dans une entente conclue dans le nouvel article 126.3 de l'article 199, un financement municipal équivalent minimalement au financement gouvernemental en matière de développement économique local.

4. Autonomie municipale

À l'heure actuelle, la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* (chapitre M-30.01) prévoit à l'article 91 que la MRC doit confier à un CLD l'exercice de son mandat de développement local. La MRC peut alors constituer un CLD ou désigner un organisme existant.

a. Assurer la délégation de compétence à un OBNL

À l'article 199 du projet de loi 28, le premier alinéa du nouvel article 126.4 de la *Loi sur les compétences municipales* stipule que :

«Dans le cadre d'une entente conclue en application de l'article 126.3, le ministre des Affaires municipales, des Régions 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.»

Selon le libellé actuel, il faudra donc l'autorisation du ministre pour déléguer la compétence de la MRC à un OBNL. Le ministre pourrait-il refuser cette délégation ? Sous quels motifs ? Le gouvernement souhaite mettre en place une nouvelle gouvernance en matière de développement local et régional. Or, comment concilier le principe d'autonomie locale annoncé le 5 novembre 2014 et une délégation conditionnelle de compétences entre la MRC et un OBNL ? L'ACLDQ recommande donc de laisser à la MRC toute la latitude de confier l'exercice de sa compétence à un OBNL sans l'approbation conditionnelle du ministre.

Recommandation 10

À l'article 199, remplacer le 1er alinéa de l'article 126.4 par :

«Dans le cadre d'une entente conclue en application de l'article 126.3, la municipalité régionale de comté peut confier l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 126.2 à un organisme à but non lucratif.»

b. Autonomie de décision pour l'agglomération de Montréal

À l'heure actuelle, l'article 30 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (chapitre E-20.001) stipule que pour Montréal :

«Lorsque la compétence exclusive de la municipalité centrale sur tout centre local de développement comprend le pouvoir de déterminer le nombre de tels centres dans l'agglomération et de définir le territoire sur lequel chacun de ces centres a compétence, le conseil d'agglomération exerce ce pouvoir par un règlement assujetti au droit d'opposition prévu à l'article 115.»

Or, l'article 204 du projet de loi 28 abroge cet article. L'article 205, quant à lui, fixe désormais pour l'agglomération de Montréal le nombre de points de services et les territoires correspondants. C'est donc dire qu'il faudra dans le futur une loi de l'Assemblée nationale pour modifier ces éléments. Il s'agit selon l'ACLDQ d'un recul et d'une atteinte à l'autonomie locale et régionale de Montréal.

Recommandation 11

Que l'agglomération (ou la ville-centre) conserve le pouvoir de déterminer le nombre de points de services et les territoires correspondants.

Notons par ailleurs que le nombre restreint de points de services envisagé pour Montréal dans le projet de loi 28 va à l'encontre de la logique de proximité des services propre au développement local. À trop vouloir rationaliser, en utilisant de simples règles comptables, on perd l'essence même du développement local tel que développé par les CLD et les CDEC¹².

c. Assurer la délégation de mandats additionnels à un OBNL

Tel que mentionné précédemment, l'article 239 du projet de loi 28 abroge le chapitre VI de la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* (chapitre M-30.01). Ce chapitre comprend notamment l'article 91 qui stipule au 2^e alinéa que :

«La municipalité régionale de comté peut également confier à un centre local de développement un mandat découlant de l'exercice de l'une des compétences qui lui sont attribuées par la loi ou d'une entente conclue avec le gouvernement, l'un de ses ministres ou organismes.»

À l'article 199 du projet de loi 28, le 1^{er} alinéa du nouvel article 126.4 de la *Loi sur les compétences municipales* prévoit que la MRC peut confier l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 126.2 à un OBNL qui stipule que :

«Une municipalité régionale de comté peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur son territoire. À cette fin, elle peut notamment :

1° prendre toute mesure de soutien à l'entrepreneuriat, incluant l'entrepreneuriat de l'économie sociale;

¹² ACLDQ (2012), *Mémoire sur la valorisation du développement économique local à Montréal*, mémoire présenté à la Commission permanente sur le développement économique et urbain et l'habitation de la Ville de Montréal.

2° élaborer et veiller à la réalisation d'un plan d'action pour l'économie et l'emploi ou adopter différentes stratégies en matière de développement de l'entrepreneuriat.»

L'ACLDQ s'interroge sur la portée de cette délégation de pouvoirs. Sera-t-elle limitée strictement aux mesures de soutien à l'entrepreneuriat ou encore à la réalisation de plan ou de stratégies en entrepreneuriat ? Ou bien sera-t-elle plus large pour englober toute mesure pour favoriser le développement local et régional sur son territoire ? Si tel est le cas, quelles seront alors les balises ? Quelles compétences la MRC pourra-t-elle déléguer à un OBNL ? L'ACLDQ souhaite que les milieux locaux conservent toute la souplesse nécessaire dans la délégation de compétences à un OBNL.

Recommandation 12

Que le libellé des nouveaux articles de la *Loi sur les compétences municipales* concernant le développement local et régional ne limite pas la délégation de compétences à un OBNL par rapport au libellé de la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation*.

5. Période transitoire

L'article 256 du projet de loi 28 donne au gouvernement le pouvoir d'agir par voie réglementaire afin d'assurer une transition à l'égard des CLD et, plus globalement, à l'égard de l'ensemble des changements prévus dans le chapitre VIII du projet de loi. Un règlement pris en application du présent article ne sera pas soumis à l'obligation de publication ni au délai d'entrée en vigueur prévus aux articles 8 et 17 de la *Loi sur les règlements*.

a. Informations relatives à la transition

D'ici l'adoption de la loi, force est d'admettre que les MRC et les CLD sont laissés à eux-mêmes et disposent de très peu d'information quant à la transition à venir. L'ACLDQ a fait face à de nombreuses questions de la part de ses membres, sans pouvoir obtenir de l'information de la part du gouvernement.

Dans certains milieux, des décisions précipitées ont été prises de la part de MRC ou de villes, allant à l'encontre de la loi actuelle et des ententes qui en découlent, forçant ces dernières à reculer ou à improviser. Il y a énormément de zones grises étant donné l'absence d'informations et de directives claires de la part du gouvernement. L'ACLDQ considère qu'il ne faut pas attendre l'adoption de la loi et des règlements qui en découleront pour informer les CLD et les MRC.

Recommandation 13

Que le gouvernement annonce immédiatement quelles seront les règles transitoires afin que les milieux puissent planifier dès maintenant la transition et ainsi rassurer, autant que possible, les acteurs impliqués.

b. Fonds local d'investissement (FLI)

Rappelons par ailleurs que le CLD est un organisme autonome constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* (chapitre C-38). Dans la foire aux questions portant sur les modifications relatives au développement économique local¹³, le MAMOT rappelle que :

«Comme les CLD sont des entités juridiques distinctes de la municipalité régionale de comté (MRC) (OBNL constitué en vertu des dispositions prévues à la partie III de la Loi sur les compagnies), les modifications législatives proposées n'auraient pas, en elles-mêmes, pour effet de les abolir. Il reviendrait aux MRC de décider si elles continuent de leur confier des mandats. Dans l'optique où ce ne serait pas le cas, les administrateurs des CLD seraient ultimement responsables de statuer sur leur avenir définitif.»

Peu importe le scénario qui sera retenu dans chaque milieu, l'autonomie du CLD demeure. Il revient donc au conseil d'administration du CLD de déterminer ce qu'il entend faire avec les passifs et les actifs de son organisation si cela n'est pas prévu dans ses Règlements généraux.

En ce qui concerne le Fonds local d'investissement (FLI), rappelons que chaque CLD a signé dès 1998 un contrat de prêt avec le gouvernement. Ce prêt, dont le montant

¹³ <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/prochaine-gouvernance-regionale/foire-aux-questions-modifications-relatives-au-developpement-economique-local/> (consultée le 23 janvier 2015)

diffère d'un CLD à l'autre, ne porte aucun intérêt pendant toute sa durée (article 1 du contrat de prêt). Au terme du contrat, le CLD s'engage à rembourser le montant total du prêt consenti (article 4.1 du contrat de prêt).

Selon un document explicatif du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation produit en 2010 portant sur les modalités de remboursement du prêt consenti aux CLD aux fins du FLI¹⁴, il est entendu que :

Le prêt que le gouvernement a consenti aux CLD doit être remboursé en entier sur une période de sept ans à partir du [date] à même les liquidités disponibles au FLI.

Si, à la fin de la période de remboursement, les actifs du FLI sont supérieurs au montant prêté par le gouvernement, le CLD conservera toute somme excédentaire au montant du prêt.

Par contre, si, à la fin de la période de remboursement, les liquidités du FLI ne permettent pas le remboursement total de la somme prêtée par le gouvernement, le contrat de prêt prévoit que le solde du prêt doit être remboursé à demande. Afin de déterminer le montant alors demandé, le Ministère prendra en considération la situation financière et les liquidités du FLI. Le montant alors demandé ne pourra toutefois pas excéder la valeur des actifs du FLI.

En d'autres mots, le montant que le CLD devra rembourser au gouvernement est égal à :

[montant prêté] + [les revenus (intérêts, gains en capital, dividendes, etc.)] – [les pertes]

et ce, jusqu'à concurrence du montant prêté.

À titre d'exemple, si la somme totale prêtée au CLD est de 1,0 M\$ et que ce dernier a retiré 200 000 \$ de revenus et encouru des pertes de 100 000 \$, il remboursera 1,0 M\$ sur la période prescrite de 7 ans et conservera 100 000 \$ de revenus excédentaires.

L'ACLDQ est d'avis que les CLD qui ont accumulé des revenus excédentaires dans le FLI devraient conserver ces sommes, fruits d'une saine gestion de fonds de capital de développement.

¹⁴ MDEIE (2010), *Le Fonds local d'investissement (FLI). Les modalités de remboursement du prêt consenti aux CLD aux fins du FLI*, Québec, avril 2010.

Recommandation 14

Que les CLD qui ont accumulé des revenus excédentaires dans le FLI conservent ces revenus et que le conseil d'administration du CLD dispose de ces sommes, puisqu'il est l'organe décisionnel et l'instance habilitée pour administrer les affaires de l'organisation.

CONCLUSION

L'ACLDQ constate à regret que le projet de loi 28 marque un important recul en matière de développement local, plus particulièrement au plan économique. On sacrifie l'expertise locale et les compétences développées depuis plus de 15 ans dans les régions sur l'autel de l'austérité.

En proposant un nouveau pacte fiscal, le gouvernement laisse désormais à la MRC le choix d'offrir elle-même les services de développement économique local et de soutien à l'entrepreneuriat ou de les confier à un OBNL. Le tout s'accompagne d'une diminution importante du financement gouvernemental de l'ordre de 40 M\$. Il faudra donc faire, avec 32 M\$, ce qui était fait avec 72 M\$. Le Québec, qui a maintenant perdu des dizaines de milliers emplois en un an, peut-il se permettre d'abandonner bon nombre d'entrepreneurs épaulés actuellement par des professionnels qualifiés qui ont une connaissance fine des réalités de leur territoire ? Veut-on faire des économies en diminuant les services aux entreprises ?

L'enjeu de chaque MRC sera de faire des choix afin de maintenir l'expertise et la qualité de services développés depuis plus de 15 ans dans les CLD. Il est à souhaiter que les décisions prises seront faites dans la perspective de poursuivre le développement économique de leur territoire en préservant l'expertise locale, en gardant le milieu des affaires impliqué et surtout, en maintenant les initiatives favorisant l'émergence d'entreprises. Il en va de la santé économique du Québec.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. Éviter une perte de cohérence territoriale

Pour assurer l'élaboration et la réalisation d'un PALÉE par la MRC :

Recommandation 1

À l'article 199, remplacer, dans les 1er et 2e alinéas de l'article 126.2 :

«126.2. Une municipalité régionale de comté peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur son territoire. À cette fin, elle doit notamment :

[...]

«2° élaborer et veiller à la réalisation d'un plan d'action pour l'économie et l'emploi afin de mettre en œuvre différentes stratégies en matière de développement de l'entrepreneuriat.»

Pour maintenir un lien entre entrepreneuriat et emploi :

Recommandation 2

Prévoir, dans une entente conclue dans le nouvel article 126.3 de l'article 199, un mécanisme pour lier la MRC et le CLE en matière d'économie et d'emploi.

Pour assurer la participation du milieu des affaires et de l'économie sociale :

Recommandation 3

Prévoir, dans une entente conclue dans le nouvel article 126.3 de l'article 199, un mécanisme pour impliquer le milieu des affaires et de l'économie sociale en leur assurant une présence majoritaire sur les comités d'investissement indépendants et décisionnels des Fonds locaux d'investissement / Fonds locaux de solidarité (FLI/FLS).

2. Aide technique aux entrepreneurs – Maintenir l'expertise et les services

Pour assurer une offre de services comparable et de qualité, dans un réel continuum de services :

Recommandation 4

À l'article 199, remplacer, dans le 2e alinéa de l'article 126.2, le paragraphe 1 :
«1° offrir l'ensemble des services de première ligne en entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale;»

Recommandation 5

Prévoir, dans une entente conclue dans le nouvel article 126.3 de l'article 199, une définition des services de première ligne aux entreprises, de même que des cibles de mesure de services.

Recommandation 6

Que les MRC ou les nouveaux OBNL délégataires soient tenues, par entente, de reprendre les dossiers actifs des CLD, qu'il s'agisse d'accompagnement technique ou financier, afin de ne pas pénaliser les entrepreneurs et ainsi assurer un continuum de services.

3. Aide financière aux entrepreneurs – Maintenir le soutien financier

Pour éviter les aides financières aux entrepreneurs pour des motifs politiques :

Recommandation 7

Inscrire, dans une entente conclue dans le nouvel article 126.3 de l'article 199 :

- des mécanismes et des balises claires en matière d'éthique, de confidentialité et de saine gestion des fonds publics ;
- l'obligation de mettre en place une politique d'investissement ;
- l'obligation de mettre en place un comité d'investissement indépendant et décisionnel, tel celui des Fonds locaux d'investissement / Fonds locaux de solidarité (FLI/FLS), afin de protéger les élus municipaux de toute influence politique induite.

Pour assurer un soutien financier aux entrepreneurs :

Recommandation 8

Créer un fonds de soutien aux entreprises d'économie sociale dans le cadre du futur Plan d'action gouvernemental en matière d'économie sociale et s'assurer également qu'il y ait des sommes dédiées à l'entrepreneuriat jeunesse.

Recommandation 9

Prévoir, dans une entente conclue dans le nouvel article 126.3 de l'article 199, un financement municipal équivalent minimalement au financement gouvernemental en matière de développement économique local.

4. Autonomie municipale

Pour assurer la délégation de compétence à un OBNL :

Recommandation 10

À l'article 199, remplacer le 1er alinéa de l'article 126.4 par :
«Dans le cadre d'une entente conclue en application de l'article 126.3, la municipalité régionale de comté peut confier l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 126.2 à un organisme à but non lucratif.»

Pour l'autonomie de décision pour l'agglomération de Montréal :

Recommandation 11

Que l'agglomération (ou la ville-centre) conserve le pouvoir de déterminer le nombre de points de services et les territoires correspondants.

Pour assurer la délégation de mandats additionnels à un OBNL :

Recommandation 12

Que le libellé des nouveaux articles de la *Loi sur les compétences municipales* concernant le développement local et régional ne limite pas la délégation de compétences à un OBNL par rapport au libellé de la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation*.

5. Période transitoire

Pour s'assurer de posséder toutes les informations relatives à la transition :

Recommandation 13

Que le gouvernement annonce immédiatement quelles seront les règles transitoires afin que les milieux puissent planifier dès maintenant la transition et ainsi rassurer, autant que possible, les acteurs impliqués.

Fonds local d'investissement (FLI) :

Recommandation 14

Que les CLD qui ont accumulé des revenus excédentaires dans le FLI conservent ces revenus et que le conseil d'administration du CLD dispose de ces sommes, puisqu'il est l'organe décisionnel et l'instance habilitée pour administrer les affaires de l'organisation.

