

DE : Monsieur Jonatan Julien
Ministre de l'Énergie et des
Ressources naturelles

Le

TITRE : Approbation d'un programme relatif à une délégation de la gestion de certains droits fonciers et de la gestion de l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État en faveur des municipalités régionales de comté (MRC) et des municipalités locales dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une MRC

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

En tant que gouvernement de proximité, les municipalités régionales de comté (MRC)¹ sont des acteurs clés dans l'aménagement et la gestion du territoire public. Ce rôle privilégié a d'ailleurs été valorisé dans le cadre du renouvellement du pacte fiscal « Partenariat 2020-2024 : pour des municipalités et des régions encore plus fortes ». En effet, parmi les mesures mises de l'avant par cette entente, les compensations qui tiennent lieu de taxes pour les terres publiques seront augmentées de 1,5 M\$ pour la première année, puis de 5 M\$ pour les années suivantes, pour un total de 21,5 M\$.

Le 24 septembre 2008, pour donner suite à une volonté de décentralisation des activités gouvernementales en région, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ) ont signé, avec la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et la ministre des Ressources naturelles et de la Faune alors en poste, une entente de principe sur la décentralisation de la gestion foncière et de la gestion de l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État.

Afin de mettre en œuvre cette entente, le gouvernement a approuvé un programme relatif à une délégation de gestion foncière des terres du domaine de l'État en faveur des municipalités régionales de comté (MRC) et des municipalités dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une MRC (décret 858-2009) ainsi qu'une entente relative à la prise en charge de responsabilités en matière de gestion de l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État (décret 859-2009). Grâce à ces décisions, les MRC qui le désirent peuvent gérer les baux de villégiature et d'abri sommaire (camp de chasse), le contrôle de l'occupation du territoire, les activités de séjour (camping) de même que l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État et conserver 50 % des revenus provenant de ces activités.

¹ Dans le but d'alléger le texte, le terme « municipalité régionale de comté » employé dans le présent mémoire inclut également les municipalités locales dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une municipalité régionale de comté.

La gestion des terres et des ressources minérales du domaine de l'État est sous la responsabilité du ministre des Ressources naturelles et de la Faune en vertu de l'article 12 de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (RLRQ, chapitre M-25.2). La Loi sur les terres du domaine de l'État (RLRQ, chapitre T-8.1) détermine les modalités de gestion foncière des terres du domaine de l'État tandis que la gestion de l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État doit respecter les dispositions de la Loi sur les mines (RLRQ, chapitre M-13.1).

Les articles 17.13 et suivants de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune permettent au ministre, avec l'approbation du gouvernement, d'élaborer des programmes propres à mettre en valeur des terres du domaine de l'État qui sont sous son autorité, de même que les ressources naturelles du domaine de l'État, et de confier à une personne morale la gestion de ces terres. C'est donc en vertu d'un tel programme que le ministre peut confier aux MRC des activités et des responsabilités liées à la gestion foncière sur les terres du domaine de l'État. En vertu de l'article 14.12 du Code municipal du Québec (RLRQ, chapitre C-27.1), toute municipalité qui participe à un programme ou qui conclut une entente en vertu de l'article 14.11 a les pouvoirs nécessaires pour remplir les engagements et assumer les responsabilités qui y sont prévues.

Depuis 2013, la Loi sur les mines confie de nouveaux pouvoirs au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière de gestion de l'exploitation du sable, du gravier et de la pierre, soit celui de refuser une demande de bail pour l'exploitation du sable et du gravier pour un motif d'intérêt public ou afin d'éviter des conflits avec d'autres utilisations du territoire et celui de mettre fin au bail pour l'exploitation du sable, du gravier ou de la pierre ou d'en réduire la superficie pour un motif d'intérêt public.

2- Raison d'être de l'intervention

Depuis 2009, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) a signé des ententes de délégation avec 42 MRC, dans 9 régions administratives, représentant 90 % des 42 000 baux visés par le projet de décentralisation. Les ententes étant d'une durée de cinq ans, certaines MRC délégataires ont signifié au MERN leur volonté de revoir certaines conditions prévues aux ententes de délégation dans le cadre de leur renouvellement. Des demandes similaires ont également été formulées par la FQM et l'UMQ au cours de la même période. Dans les circonstances, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles a invité, en février 2015, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), la FQM et l'UMQ à participer à la relance des activités du comité de suivi mis en place lors de la signature de l'entente de principe de 2008 afin d'échanger sur les modifications à apporter à la délégation de gestion.

En 2015-2016, le MERN a procédé à une évaluation de la délégation de la gestion foncière et de la gestion de l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État. Cet exercice a permis de cibler, avec la collaboration des MRC délégataires, des pistes d'amélioration à apporter aux modalités de la délégation. Plusieurs de ces améliorations ont fait l'objet d'une entente de principe entre le MERN, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, la FQM et l'UMQ en décembre 2017. Par cette entente, le

ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, alors en poste, s'engageait à soumettre pour adoption un projet de programme au Conseil des ministres qui visait essentiellement à déléguer de nouveaux droits fonciers et miniers et à alléger le fardeau administratif des municipalités. Cette entente est venue à échéance en juin 2019 sans qu'un nouveau programme soit adopté.

Il faut préciser que plus de 75 % des revenus annuels des MRC délégataires proviennent des revenus locatifs des baux de villégiature. Le loyer de ces baux est établi sur la base de valeurs de référence qui doivent être révisées aux cinq ans conformément au Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État. À cet effet, un projet de règlement a été publié à la *Gazette officielle du Québec* le 19 août 2020. Les nouvelles valeurs de référence qui y sont proposées auront un impact direct sur les revenus des 42 MRC délégataires, ces dernières ayant la gestion de 93 % des baux de villégiature. L'incidence des nouvelles valeurs de référence pour les MRC est estimée à 1,3 M\$ entre 2020-2021 et 2021-2022. Sur les 42 MRC, 28 d'entre elles subiraient une baisse de revenus. Pour certaines MRC, la baisse pourrait atteindre près de 30 %.

Plusieurs rencontres ont été tenues au cours des premiers mois de 2020 avec le MAMH, le ministère des Finances, la FQM et l'UMQ afin de discuter de l'impact des nouvelles valeurs de référence sur les revenus des MRC délégataires. Les échanges ont permis de convenir des termes d'une nouvelle entente de principe sur la délégation de la gestion foncière et de la gestion de l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État (Entente). Cette entente, dont le contenu a été approuvé par le Conseil des ministres lors de l'adoption de principe du projet de règlement, a été signée par les parties le 8 septembre 2020. L'adoption d'un nouveau programme permettrait de donner suite aux engagements pris à l'Entente.

3- Objectifs poursuivis

Le nouveau programme a pour objet de renforcer le partenariat avec les intervenants régionaux en favorisant l'application des orientations visant la mise en valeur du territoire public que le MERN s'est doté dans le cadre de son Plan stratégique 2019-2023. Plus précisément, il vise à :

- respecter l'engagement relativement à la mise en œuvre de l'entente de principe signée avec la FQM et l'UMQ le 8 septembre 2020;
- bonifier les modalités liées à la délégation de la gestion foncière et de la gestion de l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État;
- poursuivre la délégation de la gestion de droits aux MRC en favorisant l'accroissement de leur autonomie décisionnelle et financière ainsi qu'en fournissant aux collectivités locales et régionales des leviers pour favoriser leur développement;
- revoir le mécanisme de partage des revenus en s'appuyant sur les principes de la Politique de financement des services publics de façon à assurer la pérennité des activités déléguées aux MRC délégataires;
- optimiser les responsabilités transférées aux régions;

- alléger le fardeau administratif des MRC délégataires tout en maintenant une reddition de comptes et un suivi dans le contexte où les terres ainsi que les ressources minérales visées par la délégation demeurent la propriété de l'État;
- donner suite à des engagements pris dans le Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités en évitant le traitement systématique d'information accessoire.

4- Proposition

La proposition consiste à donner suite à l'Entente en recommandant la prise d'un décret concernant l'approbation du programme de délégation de la gestion de certains droits fonciers et de la gestion de l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État en faveur des municipalités régionales de comté (MRC) et des municipalités locales dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une MRC (Programme).

Le Programme permettrait aux MRC délégataires de conserver 100 % des frais d'administration facturés à la clientèle en matière de gestion foncière, c'est-à-dire ceux provenant de la gestion des baux (émission, transfert, modification), de la vente d'une terre, de l'évaluation de la valeur marchande, des profits provenant des frais d'inscription aux tirages au sort, des frais de dépôt d'une demande, des frais de mise en valeur lors de tirages au sort ainsi que les frais de permis de séjour délivrés par les MRC en vertu de leur propre réglementation. L'affectation de l'entièreté de ces revenus aux services tarifés, dont la plupart sont basés sur le coût de revient, permettrait de souscrire aux principes de la Politique de financement des services publics et de favoriser une meilleure allocation des ressources. Pour les autres revenus (ex. : loyers, prix de vente, redevances), le Programme reconduit les modalités actuelles qui permettent aux MRC de conserver 50 % du total des sommes perçues. Enfin, le Programme prévoit un mécanisme qui assure aux MRC délégataires un niveau de revenus de gestion foncière au moins équivalant à celui conservé pour l'année 2020. Ce montant minimum serait ajusté chaque année selon la variation de l'indice des prix à la consommation.

Afin d'optimiser les responsabilités transférées aux régions, le Programme prévoit de transférer aux MRC délégataires la gestion des baux à des fins complémentaires ou accessoires à la villégiature. De plus, afin d'alléger le fardeau administratif des MRC délégataires, le Programme permettrait de simplifier la reddition de comptes en éliminant l'obligation pour les MRC de fournir une version préliminaire du rapport financier annuel ainsi que l'obligation pour les MRC de fournir un rapport quinquennal d'évaluation.

5- Autres options

Une option envisagée serait de poursuivre la délégation d'activités et de responsabilités liées à la gestion foncière et à la gestion de l'exploitation de sable et de gravier selon les dispositions des décrets et du Programme adoptés en 2009.

Cette option permettrait au MERN de conserver des revenus de 1,7 M\$ par année en ne modifiant pas les paramètres du partage des revenus entre le MERN et les MRC délégataires.

Cette option n'a pas été retenue, car elle ne permettrait pas de donner suite aux engagements pris par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles et le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, lors de la signature de la nouvelle entente de principe, concernant l'élaboration du Programme.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le projet de programme bonifie la délégation de la gestion de certains pouvoirs et responsabilités aux MRC délégataires, en y ajoutant la gestion de nouveaux droits et en allégeant le fardeau administratif des délégataires.

La solution proposée n'impose aucune charge administrative et financière additionnelle pour les entreprises.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles a invité, le 11 février 2015, la FQM et l'UMQ à participer à la relance des activités du comité de suivi mis en place lors de la signature de l'entente de principe de 2008 afin d'échanger sur les modifications à apporter à la délégation de gestion. Le comité comptait également sur la participation du MAMH ainsi que sur celle du ministère des Finances. L'Entente a été signée le 8 septembre 2020 afin de mettre à jour les paramètres de délégation dans le contexte du nouveau Plan stratégique du MERN 2019-2023 et de la révision des valeurs de référence proposées dans le projet de règlement modifiant le Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État.

Le MAMH et le ministère des Finances ont été consultés lors de l'élaboration des paramètres du Programme. Concurrément à la préparation de celui-ci, un projet d'entente type qui en reprend les clauses a été transmis aux deux unions municipales, pour consultation. Les commentaires reçus ont été pris en considération dans l'élaboration des documents.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Les ententes de délégation sont actuellement renouvelées par avenant. Il est souhaité que le Programme entre en vigueur dans les meilleurs délais afin de permettre la signature des nouvelles ententes de délégation en vue d'une entrée en vigueur des nouvelles modalités le 1^{er} janvier 2021, soit à la date prévue pour l'entrée en vigueur du projet de règlement.

9- Implications financières

Pour 2019-2020, les revenus du gouvernement du Québec provenant de la gestion foncière des terres du domaine de l'État ont atteint 28,6 M\$. Le nouveau partage des revenus proposé au Programme aura pour effet de diminuer les revenus provenant de la gestion foncière des terres du domaine de l'État d'environ 1,7 M\$ par année sur un horizon de cinq ans. Ces sommes, qui seront conservées par les MRC délégataires, permettront à ces dernières de contribuer à l'atteinte des cibles du Plan stratégique du MERN 2019-2023.

La proposition ne prévoit pas d'investissement au Plan québécois des infrastructures et ne nécessite pas d'ajout d'effectif pour sa mise en œuvre.

Les activités nécessaires à la mise en œuvre du Programme (formation du personnel, mise à jour des processus, guides et procédures, accompagnement des MRC délégataires, etc.) seraient réalisées à même les ressources actuelles du MERN. Ainsi, aucune dépense additionnelle n'est prévue.

10- Analyse comparative

Cette rubrique est sans objet, puisque le contexte et la mesure proposés sont spécifiques à la situation québécoise.

Le ministre de l'Énergie et
des Ressources naturelles,

JONATAN JULIEN