



POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DE CONSULTATION ET DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE À L'ÉGARD DES MUNICIPALITÉS

BILAN TRIENNAL

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamh.gouv.qc.ca.

ISBN : 978-2-550-86018-1 (PDF)

Dépôt légal – 2020

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2020

Table des matières

Introduction.....	5
Faits saillants.....	6
1. Contexte	7
1.1 Objectif	7
1.2 Actions menées par le MAMH pour mettre en œuvre la Politique ...	7
2. Consultation du milieu municipal.....	9
2.1 Interventions du Ministère	9
2.2 Consultations menées par les ministères.....	9
2.2.1 Méthodologie.....	9
2.2.2 Résultats	10
3. Obstacles à la consultation	11
3.1 Lourdeur appréhendée de la démarche	11
3.2 Imprécision de la portée de l'obligation de consulter	11
3.3 Enjeux de confidentialité	12
3.4 Difficultés liées à l'analyse d'impact économique.....	12
3.5 Enjeux d'équité liés aux mesures d'adaptation ou à la modulation des exigences	12
4. Orientations pour favoriser la consultation	13
4.1 Poursuivre la sensibilisation et l'accompagnement des ministères et organismes.....	13
4.1.1 Sensibiliser les ministères et organismes à l'importance de consulter le milieu municipal.....	13
4.1.2 Consolider l'offre de soutien et d'accompagnement.....	13
4.1.3 Utiliser davantage le Comité-conseil pour réaliser les consultations.....	14
4.2 Préciser la portée de la Politique et les obligations des MO en lien avec la consultation du milieu municipal	15
4.2.1 Clarifier le champ d'application de la Politique	15

4.2.2	Préciser l'information que les MO doivent recueillir en appui au processus décisionnel gouvernemental.....	15
4.2.3	Fournir des directives sur la façon de procéder dans un contexte de confidentialité	16
4.3	Améliorer le suivi de la Politique	16
	Conclusion.....	18
	Annexe – Liste des pistes d'action	19

Introduction

La [Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités](#) (la « *Politique* ») a été adoptée par décret le 11 mai 2016. Elle a pour objectif d'instaurer le réflexe, au sein de tous les ministères et organismes gouvernementaux (MO), de consulter le milieu municipal au moment de l'élaboration d'initiatives gouvernementales. En associant ainsi les acteurs municipaux en amont de l'élaboration des initiatives publiques qui les concernent, il sera possible d'obtenir des résultats qui seront davantage à la satisfaction de l'ensemble des parties.

L'adoption de la *Politique* constitue une réponse en vue de concrétiser l'engagement du gouvernement, tel qu'énoncé dans l'Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019, de « proposer une politique visant à alléger la reddition de comptes des municipalités au gouvernement et [...] à consulter les municipalités sur les initiatives gouvernementales susceptibles de se traduire par un accroissement significatif des responsabilités ou des coûts des municipalités ».

La *Politique* prévoit que la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation doit rendre compte, tous les trois ans, au Conseil des ministres, des actions prises par les MO pour assurer sa mise en œuvre. Le présent document vise à répondre à cette exigence. Il présente le bilan des consultations réalisées par les ministères auprès du milieu municipal au cours des trois dernières années, les difficultés éprouvées et les mesures qui pourraient être mises de l'avant pour faciliter l'application de la *Politique*.

Faits saillants

Depuis le lancement de la *Politique* en mai 2016, environ la moitié des initiatives touchant les municipalités ont fait l'objet d'une consultation auprès du milieu municipal avant qu'elles soient déposées au ministère du Conseil exécutif.

Le fait que l'initiative proposée n'imposait pas de nouvelles exigences administratives est la principale raison évoquée pour ne pas avoir consulté le milieu municipal. Les délais trop serrés et les enjeux de confidentialité expliquent aussi la décision de ne pas avoir consulté le milieu municipal.

Les consultations ont été réalisées, pour une large part, au moyen de rencontres avec des représentants du milieu municipal ainsi que par des séances d'information auxquelles ils étaient également conviés. Dans une moindre mesure, les consultations ont été menées par des échanges de courriels, de lettres ou téléphoniques.

Plus de la moitié des consultations ont été menées avec le soutien du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), que ce soit par de l'accompagnement pendant la consultation des associations représentant le milieu municipal ou de l'aide pour l'organisation de rencontres avec des représentants municipaux ou pour l'élaboration des documents de consultation.

La majorité des MO affirme que la consultation a permis de bonifier l'initiative présentée et que les personnes consultées ont proposé des solutions concrètes afin de faciliter la mise en œuvre de l'initiative.

1. Contexte

L'adoption de la [Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités](#) constitue un engagement concret du gouvernement en faveur de la reconnaissance des municipalités comme des gouvernements de proximité. Par cette action, les MO sont tenus de consulter les municipalités au moment de l'élaboration d'initiatives gouvernementales susceptibles d'avoir une incidence sur les municipalités.

Le MAMH est responsable de la mise en œuvre de la *Politique*. À cet effet, il intervient auprès des MO pour favoriser la consultation du milieu municipal. Au sein du MAMH, c'est la Direction de la consultation et des relations Québec-municipalités (DCRQM) qui a le mandat d'assurer la mise en œuvre de la *Politique* et, donc, de planifier et d'accomplir les actions nécessaires pour favoriser la consultation du milieu municipal par les MO lorsque leurs interventions comportent des enjeux qui le concernent. Elle offre notamment un service d'aide-conseil et de l'accompagnement aux MO dans leurs démarches de consultation.

1.1 Objectif

La *Politique* comporte deux objectifs. D'une part, elle vise à s'assurer que les exigences gouvernementales liées à la reddition de comptes, qui concernent les municipalités, sont réduites à l'essentiel et que leur coût est minimisé. D'autre part, elle vise à faire en sorte que les MO consultent le milieu municipal sur les initiatives gouvernementales susceptibles de se traduire par un accroissement significatif des responsabilités ou des coûts assumés par les municipalités.

La reconnaissance des municipalités comme des gouvernements de proximité doit s'accompagner d'un changement de paradigme, soit celui de considérer les municipalités comme des partenaires, et non plus comme des organismes relevant du gouvernement. Ce faisant, le gouvernement doit, en toute cohérence, avoir le réflexe de les consulter avant d'adopter ou d'implanter des initiatives qui les concernent.

La consultation du milieu municipal par les MO doit favoriser la prise en compte de la diversité du milieu municipal. Elle vise également à intégrer, au sein des MO, la préoccupation, lors de l'élaboration de projets, de simplifier les exigences administratives demandées aux municipalités. Au-delà du principe de bon voisinage, la démarche de consultation doit donner l'occasion au milieu municipal de s'exprimer en amont sur les objectifs des politiques proposées et de suggérer, si nécessaire, des mesures d'accompagnement et un soutien adapté à la diversité des milieux en vue d'en faciliter l'implantation.

1.2 Actions menées par le MAMH pour mettre en œuvre la Politique

L'expérience des dernières années a permis au Ministère de développer un guide pour soutenir les MO dans leurs démarches de consultation du milieu municipal. Le *Guide de consultation des municipalités à l'intention des ministères et des organismes gouvernementaux* propose une démarche en cinq étapes accompagnée de bonnes pratiques permettant de déterminer les circonstances menant à la consultation du milieu municipal et les modalités de mise en œuvre. Le document a fait l'objet de consultations auprès des partenaires municipaux, soit de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ), de l'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ), de l'Association des directeurs généraux des

municipalités régionales de comté du Québec (ADGMRCQ), de la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec (COMAQ), de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et de l'Union des municipalités du Québec (UMQ). Il a également été transmis, pour commentaires, aux MO. La consultation des différents partenaires a permis de faire ressortir les besoins, notamment en matière d'accompagnement et d'élaboration d'outils, mais aussi en ce qui concerne une meilleure définition de la portée de la *Politique*. Le guide a été revu à la lumière de ces commentaires.

Par ailleurs, conformément à ce qui est prévu au [Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités](#) (PAGAFAM), le MAMH a mis en place le Réseau des répondants ministériels (Réseau), composé des sous-ministres adjoints représentant les MO concernés. Il a notamment pour mandat de promouvoir, au sein des MO, l'importance de procéder à des consultations auprès des municipalités lorsque de nouveaux projets sont susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur les exigences administratives, voire les responsabilités et les coûts, qui leur sont imposées.

Également, pour faciliter les échanges entre le MAMH et les MO, une ressource a été désignée au sein des MO concernés. Tout comme les sous-ministres adjoints membres du Réseau, cette dernière joue le rôle de répondante au sein de leur organisation en matière de consultation auprès des municipalités et d'allègement des exigences administratives qui leur sont imposées.

Par la mise en place du Réseau, le MAMH contribue à sensibiliser les MO à l'importance de consulter le milieu municipal en cours d'élaboration de projets. La DCRQM offre également aux MO un service d'accompagnement dans leurs démarches de consultation du milieu municipal. Cette aide est offerte, sur demande, aux différentes étapes de la démarche de consultation.

2. Consultation du milieu municipal

La *Politique* prévoit que la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation doit rendre compte, aux trois ans, des actions des différents MO pour assurer la mise en œuvre de la *Politique* (article 20). Elle précise également que les MO informent le MAMH de toute initiative ayant une incidence sur le milieu municipal, de sorte que celui-ci dispose d'une vision d'ensemble des initiatives gouvernementales à l'égard des municipalités et qu'il soit en mesure de mieux conseiller le gouvernement (article 12). Elle prévoit également que si les MO procèdent à une consultation du milieu municipal, ils informent rapidement le MAMH des résultats de celle-ci (article 14).

Cette disposition n'est pas comprise comme une obligation par tous les MO, si bien que le MAMH n'est pas informé de l'ensemble des démarches de consultation qui ont été menées depuis le lancement de la *Politique* en mai 2016. Les interventions du MAMH auprès des MO ne fournissent qu'un aperçu de la situation. Pour avoir un meilleur portrait, un questionnaire portant sur les consultations réalisées, les difficultés éprouvées et les mesures qui pourraient être mises de l'avant pour faciliter l'application de la *Politique* a été transmis aux MO.

2.1 Interventions du Ministère

En 2016-2017, les interventions du MAMH ont surtout consisté à informer et à sensibiliser les MO à cette nouvelle obligation. Les résultats de ces interventions se sont fait sentir en 2017-2018, alors que douze projets proposés par sept ministères et un organisme gouvernemental ont donné lieu à des interventions en vue de les accompagner. En 2018-2019, ce sont également douze projets proposés par six ministères et deux organismes gouvernementaux qui ont bénéficié d'un accompagnement.

Par ailleurs, en 2017-2018 ainsi qu'en 2018-2019, le MAMH est intervenu à cinq occasions auprès du ministère du Conseil exécutif en appui au processus décisionnel gouvernemental avant l'adoption par le Conseil des ministres d'une initiative ayant une incidence sur le milieu municipal et pour laquelle les municipalités n'avaient pas été consultées. Ces interventions ont permis de sensibiliser les ministères porteurs aux conséquences que peuvent avoir leurs mesures sur le milieu municipal. Cela a favorisé l'amorce d'un dialogue entre les intervenants concernés.

2.2 Consultations menées par les ministères

2.2.1 Méthodologie

Un questionnaire portant sur les modes de consultation utilisés, les difficultés éprouvées et les mesures qui pourraient être mises de l'avant pour faciliter l'application de la *Politique* a été transmis au Réseau des répondants ministériels le 29 avril 2019.

Il est à noter que l'exercice ne consistait pas en un examen de conformité. Le Ministère ne cherchait pas à connaître la proportion d'initiatives qui aurait dû mener à une consultation ni la qualité de la consultation menée, le cas échéant. L'exercice ne consistait pas non plus en une analyse quantitative. Les MO étaient libres de compiler sur un même questionnaire les réponses pour l'ensemble des secteurs ou de transmettre un questionnaire rempli par secteur, ou encore, pour chaque initiative. Par conséquent, le MAMH a reçu 78 questionnaires remplis par 13 ministères.

2.2.2 Résultats

À la lumière des résultats du sondage, 71 initiatives touchant les municipalités ont été adoptées depuis le lancement de la *Politique* en mai 2016. De ce nombre, 38 ont fait l'objet d'une consultation auprès du milieu municipal avant leur dépôt au ministère du Conseil exécutif.

Les consultations ont été réalisées, pour une large part, au moyen de rencontres avec des représentants du milieu municipal (29 initiatives portées par 10 ministères), ainsi que par des séances d'information auxquelles ils étaient également conviés (18 initiatives portées par 8 ministères)¹. Dans une moindre mesure, les consultations ont été menées par des échanges de courriels, de lettres (15 initiatives portées par 9 ministères) ou téléphoniques (10 initiatives portées par 7 ministères).

Par ailleurs, des échanges avec du personnel du MAMH constituent, pour plusieurs, une forme de consultation avec le milieu municipal. Cette façon de faire a été évoquée pour 21 initiatives portées par 8 ministères. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une consultation du milieu municipal, la consultation du MAMH permet d'informer les porteurs d'une initiative, s'il y a lieu, de ses conséquences possibles sur le fardeau administratif des municipalités, voire la nécessité d'apporter des modifications au projet.

Le fait que l'initiative proposée n'imposait pas de nouvelles exigences administratives est la principale raison évoquée pour ne pas avoir consulté le milieu municipal (15 initiatives). À cet effet, certains considèrent qu'une initiative qui concerne l'implantation d'un programme d'aide financière dont peuvent se prévaloir les municipalités, sans être obligées de le faire, ne constitue pas une nouvelle exigence imposée aux municipalités. Par ailleurs, 12 initiatives susceptibles d'avoir un effet sur les municipalités n'ont pas été soumises à une consultation du milieu municipal. Les délais trop serrés et les enjeux de confidentialité expliquent la décision de ne pas avoir consulté le milieu municipal. Enfin, pour 8 initiatives, il a été difficile de déterminer les conséquences sur les municipalités ou si elles étaient suffisamment importantes pour requérir une consultation.

Par ailleurs, 19 initiatives portées par 8 ministères ont obtenu l'aide du MAMH à l'une des étapes de la consultation. Signalons qu'on observe à la fois, au sein de certains ministères, des secteurs porteurs d'une initiative qui ont affirmé avoir utilisé les services du MAMH, alors que d'autres ont plutôt dit ne pas savoir que ce service était offert. Pour la grande majorité, ils ont bénéficié d'un accompagnement du MAMH pendant la consultation des associations représentant le milieu municipal (14 initiatives portées par 7 ministères), ainsi que de l'aide pour l'élaboration des documents de consultation (13 initiatives portées par 5 ministères) ou de l'aide pour l'organisation de rencontres avec des représentants du milieu municipal (10 initiatives portées par 5 ministères).

S'ils reconnaissent que l'obligation de consulter le milieu municipal peut représenter une formalité de plus à réaliser, la grande majorité des répondants affirment que la consultation a permis de bonifier l'initiative présentée et que les personnes consultées ont proposé des solutions concrètes afin de faciliter la mise en œuvre de l'initiative. Par exemple, des ajustements ont pu être apportés au projet de manière à tenir compte des préoccupations et des besoins du milieu municipal. Les échanges avec le milieu municipal ont permis également de connaître les barrières à la mise en œuvre du projet.

¹ Il est à noter que plus d'un mode de consultation a pu être utilisé pour une même initiative, de sorte que le total des initiatives par mode de consultation dépasse le nombre d'initiatives soumises à une consultation.

3. Obstacles à la consultation

À la lumière des résultats du sondage mené auprès des MO, la moitié des initiatives touchant les municipalités ont fait l'objet d'une consultation auprès du milieu municipal avant leur dépôt au ministère du Conseil exécutif. Dans la majorité des cas, le fait que l'initiative proposée ne comportait pas de nouvelles exigences administratives explique le choix de ne pas avoir consulté le milieu municipal. L'imprécision de la portée de l'obligation de consulter le milieu municipal constitue une des principales difficultés signalées en lien avec l'application de la *Politique*. À cet effet, la consultation menée auprès des partenaires ministériels sur le *Guide de consultation des municipalités à l'intention des ministères et des organismes gouvernementaux* a permis de relever certains obstacles.

3.1 Lourdeur appréhendée de la démarche

Aux yeux de certains MO, la démarche de consultation du milieu municipal représente une formalité de plus à réaliser, et ce, dans un contexte où l'élaboration d'initiatives gouvernementales vise souvent à répondre à des commandes politiques, voire urgentes. Ils craignent également que la consultation du milieu municipal les oblige à modifier le projet, ce qui aurait pour effet de retarder sa livraison ou d'imposer une gymnastique pour satisfaire à la fois les demandes des autorités ministérielles et celles des municipalités.

3.2 Imprécision de la portée de l'obligation de consulter

La *Politique* vise à faire en sorte que les MO consultent le milieu municipal sur les initiatives gouvernementales susceptibles de se traduire par un accroissement significatif des responsabilités ou des coûts assumés par les municipalités, sans préciser que ce soit en matière d'exigences administratives ou autres. Cette imprécision laisse place à une interprétation large ou restrictive de l'obligation de consultation, selon le point de vue et les intérêts des acteurs. Par conséquent, des ministères porteurs d'initiatives susceptibles d'avoir une incidence sur les municipalités, mais pas sur leur fardeau administratif, peuvent juger que l'obligation de consulter le milieu municipal ne s'applique pas, alors que ce dernier, parce qu'il est concerné, souhaiterait avoir l'occasion de se prononcer.

Ainsi, doit-on consulter les municipalités sur toute initiative gouvernementale qui les concernent, ou concentrer les démarches sur les initiatives qui ont des conséquences directes sur leur fardeau administratif? Également, le fait d'avoir inséré dans la *Politique* la notion « d'accroissement significatif » introduit un critère subjectif pour déterminer s'il y a lieu ou non de se prêter à l'exercice. Comment évaluer si l'accroissement est suffisamment important pour qu'il soit requis de consulter le milieu municipal?

Il est demandé d'avoir une interprétation claire de la portée de la *Politique* et de définir ce qui est entendu par « accroissement significatif » des exigences imposées aux municipalités, de manière à mieux délimiter les initiatives gouvernementales qui devraient être soumises à la consultation. À cet effet, 9 ministères sur les 13 qui ont répondu au sondage ont indiqué qu'il serait utile d'avoir des critères permettant de décider s'il y a lieu de mener une consultation (grille d'aide à la prise de décision).

3.3 Enjeux de confidentialité

La consultation des municipalités en cours d'élaboration d'initiatives gouvernementales soulève des enjeux pour les projets touchés par des règles de confidentialité ou dont le contenu est jugé sensible. Certains MO se demandent également comment concilier le respect des règles concernant l'information qui se trouve dans le budget ou dans la mise à jour économique avec l'obligation de consulter les municipalités en temps opportun. Ils souhaitent avoir une directive sur la façon de procéder dans un contexte de confidentialité, et prévoir une solution pour les cas où les municipalités n'auraient pu être consultées avant le dépôt d'un mémoire au Conseil des ministres pour enjeu de confidentialité.

3.4 Difficultés liées à l'analyse d'impact économique

Le paragraphe 15d de la *Politique* prévoit que les MO doivent, pour appuyer le processus décisionnel du Conseil exécutif, être en mesure de connaître une estimation des coûts qui sont rattachés à la hausse des exigences découlant de la mise en œuvre de l'initiative proposée. La *Politique* ne parle pas d'analyse d'impact économique, mais c'est ainsi que les MO et surtout les municipalités interprètent cet article. Pour les MO, cette obligation est similaire à celle qui est prévue par la *Politique d'allègement réglementaire* du ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI), qui est considérée comme lourde et complexe. D'ailleurs, compte tenu de la complexité du processus, le MEI met à la disposition des MO une équipe d'économistes pour les aider à se conformer à cette exigence.

3.5 Enjeux d'équité liés aux mesures d'adaptation ou à la modulation des exigences

Le paragraphe 15e de la *Politique* prévoit que les MO doivent, s'il y a lieu, présenter les moyens utilisés pour adapter ou moduler les exigences selon la taille des municipalités ou leurs particularités. Certains mentionnent que cette disposition soulève des enjeux d'équité. Il s'agit toutefois d'une disposition prévue par la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* (chapitre O-1.3)², et qui ne peut donc pas être modifiée.

² Article 5, par. 5° « *l'action gouvernementale modulée* » : l'action gouvernementale est modulée pour tenir compte de la diversité et de la spécificité des territoires, ainsi que de la recherche de l'équité entre les territoires et les collectivités.

4. Orientations pour favoriser la consultation

Le bilan des années 2016 à 2019 de la *Politique* représente une occasion de réfléchir aux actions qui pourraient être mises en œuvre afin de favoriser son application, de sorte que la consultation du milieu municipal par les MO, avant d'adopter ou d'implanter des initiatives qui les concernent, devienne un réflexe.

À partir des constats dégagés du sondage mené auprès des MO et de la consultation de ces derniers sur le *Guide de consultation des municipalités à l'intention des ministères et des organismes gouvernementaux*, des pistes d'actions sont proposées pour améliorer la mise en œuvre de la *Politique*.

4.1 Poursuivre la sensibilisation et l'accompagnement des ministères et organismes

4.1.1 Sensibiliser les ministères et organismes à l'importance de consulter le milieu municipal

L'adoption de la *Politique* s'inscrit dans un contexte où des changements importants se sont opérés en vue de redéfinir les relations du gouvernement avec les municipalités. La consultation du milieu municipal doit devenir un réflexe pour évaluer les conséquences des changements proposés sur les municipalités et tenir compte de la diversité des réalités locales.

L'adoption de nouvelles habitudes demande du temps. Pour soutenir l'appropriation de ce changement par les MO, il y a lieu de réaffirmer l'engagement du gouvernement en faveur de la consultation du milieu municipal et de rappeler le contexte dans lequel il s'inscrit.

Piste d'action 1 :

Réaffirmer l'engagement du gouvernement en faveur de la consultation du milieu municipal sur toute initiative qui le concerne.

4.1.2 Consolider l'offre de soutien et d'accompagnement

Pour faciliter l'application de la *Politique*, le MAMH offre, à la demande des MO, du soutien et de l'accompagnement dans leurs démarches de consultations. L'offre d'accompagnement se décline selon les quatre niveaux d'aide suivants :

- analyse préliminaire du projet en vue d'évaluer les conséquences possibles de l'initiative sur les municipalités et de déterminer s'il est nécessaire de mener une consultation;
- aide pour la préparation de la consultation (information à transmettre, documents de consultation, liens avec les associations municipales, etc.);
- accompagnement pour réaliser la consultation;
- aide pour la prise en compte des résultats de la consultation.

Les résultats du sondage permettent de constater que ce service a pu être utile à certains des MO qui ont mené une consultation auprès du milieu municipal. Ils révèlent toutefois également que ce service gagnerait à être mieux connu; au sein d'un même ministère, des directions ont répondu avoir utilisé les services du MAMH alors que d'autres n'en connaissaient pas l'existence.

Le MAMH devrait donc déployer des efforts pour mieux faire connaître son offre de soutien et d'accompagnement. Il est proposé également que le MAMH élabore et diffuse des outils à l'intention des MO. Il pourrait également offrir des séances d'information à la demande des MO.

Piste d'action 2 :

Bonifier et publiciser l'offre de soutien et d'accompagnement du MAMH aux MO dans leurs démarches de consultation.

4.1.3 Utiliser davantage le Comité-conseil pour réaliser les consultations

La *Politique*, mais aussi le PAGAFAM, a prévu la mise sur pied d'un comité-conseil formé d'officiers et d'administrateurs municipaux afin de fournir périodiquement des avis sur la nature et l'évolution du fardeau administratif des municipalités et des moyens pour l'alléger. Ce comité, nommé Comité-conseil sur l'allègement du fardeau administratif des municipalités, est formé des représentants de l'ADMQ, de l'ADGMQ, de l'ADGMRCQ et de la COMAQ. Depuis avril 2018, l'UMQ et la FQM sont également représentées au sein du Comité-conseil. Le comité s'est réuni à de nombreuses occasions depuis sa création en décembre 2016. De l'avis de ses membres, ces rencontres ont amélioré les relations entre le Ministère et les associations municipales et ont contribué à consolider le partenariat que le Ministère souhaite développer avec le milieu municipal.

À sa création, le Comité-conseil s'est vu confier le mandat suivant :

- mettre en lumière les problèmes et les besoins des municipalités en ce qui a trait au fardeau imposé par la réglementation et les formalités administratives;
- conseiller le gouvernement sur les mesures à mettre en œuvre afin d'alléger le fardeau administratif des municipalités et suggérer des domaines réglementaires et administratifs à traiter en priorité;
- proposer des moyens de diffuser les résultats atteints et les allègements réalisés auprès des municipalités et, en particulier, auprès des officiers et des administrateurs municipaux.

Au fil des rencontres, le Comité-conseil a été progressivement davantage utilisé pour consulter le milieu municipal sur des initiatives gouvernementales concernant les municipalités. À cet effet, il est suggéré de modifier le nom et le mandat du comité pour refléter davantage son rôle.

Piste d'action 3 :

Modifier le nom et le mandat du Comité-conseil sur l'allègement du fardeau administratif des municipalités pour celui de Comité consultatif municipal et l'utiliser davantage pour consulter les municipalités.

4.2 Préciser la portée de la Politique et les obligations des MO en lien avec la consultation du milieu municipal

4.2.1 Clarifier le champ d'application de la Politique

Le sondage mené auprès des MO a fait ressortir la nécessité de préciser le champ d'application de la *Politique*. Afin de mieux cerner les initiatives gouvernementales qui doivent être soumises à la consultation, il y a lieu d'affirmer clairement que toute initiative susceptible d'avoir une incidence sur les responsabilités ou les coûts assumés par les municipalités, et pas seulement sur leur fardeau administratif, doit faire l'objet d'une consultation. Il importe, en effet, d'avoir en tête que l'accroissement des responsabilités confiées aux municipalités ne se manifeste pas toujours par une hausse des exigences administratives et qu'il est légitime, par conséquent, de donner au milieu municipal l'occasion de se prononcer sur ce qui peut le concerner.

Par ailleurs, le fait d'avoir inséré dans la *Politique* la notion « d'accroissement significatif » introduit un critère subjectif pour déterminer s'il y a lieu ou non de se prêter à l'exercice. À cet effet, une grille d'aide à la prise de décision sera diffusée pour permettre aux MO de déterminer quand les conséquences anticipées pourraient être suffisamment importantes pour qu'il soit requis de consulter le milieu municipal.

Piste d'action 4 :

Affirmer clairement que toute initiative susceptible d'avoir une incidence sur les responsabilités ou les coûts assumés par les municipalités, et pas seulement sur leur fardeau administratif, doit faire l'objet d'une consultation.

Piste d'action 5 :

Élaborer et diffuser auprès du Réseau des répondants ministériels une grille d'aide à la prise de décision pour permettre aux MO de déterminer quand les conséquences anticipées pourraient être suffisamment importantes pour qu'il soit requis de consulter le milieu municipal.

4.2.2 Préciser l'information que les MO doivent recueillir en appui au processus décisionnel gouvernemental

La *Politique* prévoit que les MO doivent, dans le cas où l'initiative entraînerait un accroissement significatif des responsabilités des municipalités, présenter une estimation des coûts qui y sont rattachés. La *Politique* ne parle pas d'analyse d'impact économique. Pour appuyer le processus décisionnel du Conseil exécutif, il est souhaité que les MO soient en mesure de :

- déterminer si l'initiative est susceptible d'accroître les responsabilités des municipalités;
- déterminer le nombre de municipalités touchées, de même que la nature, la durée et la complexité des nouvelles responsabilités imposées;
- estimer les ressources requises pour mettre en œuvre les mesures proposées (financières, matérielles, technologiques, humaines).

Il y a donc lieu de préciser que la *Politique* n'exige pas une analyse d'impact économique, mais plutôt une estimation des ressources requises pour mettre en œuvre les mesures proposées.

Piste d'action 6 :

Préciser que la *Politique* n'exige pas une analyse d'impact économique, mais plutôt une estimation des ressources requises pour mettre en œuvre les mesures proposées.

4.2.3 Fournir des directives sur la façon de procéder dans un contexte de confidentialité

Les données tirées du sondage démontrent que les MO souhaitent obtenir des directives sur la façon de procéder dans un contexte de confidentialité.

À cet effet, la [Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – pour une réglementation intelligente](#), sous la responsabilité du MEI, vise à réduire le fardeau administratif des entreprises. Tout comme la *Politique*, elle prévoit que « tout ministère ou organisme concerné doit, pour autant qu'il soit possible de le faire, consulter les parties prenantes afin d'établir les hypothèses de coûts ou d'économies ». Dans le cas où un des MO serait dans l'impossibilité de consulter les entreprises avant le dépôt d'un mémoire au Conseil des ministres pour un enjeu de confidentialité, il est suggéré d'inscrire dans le mémoire que « les entreprises n'ont pu être consultées avant le dépôt du mémoire, mais elles le seront sur les modalités d'application ».

Il est suggéré de s'inspirer du MEI et de fournir une directive similaire aux MO qui ne pourraient consulter le milieu municipal pour des enjeux de confidentialité. Une telle directive ne les dispenserait pas de leur obligation de consulter.

Piste d'action 7 :

Fournir aux MO qui sont dans l'impossibilité de consulter les municipalités avant le dépôt d'un mémoire au Conseil des ministres, pour un enjeu de confidentialité, la directive d'inscrire dans le mémoire que « les municipalités n'ont pu être consultées avant le dépôt du mémoire, mais elles le seront sur les modalités d'application ».

4.3 Améliorer le suivi de la Politique

La *Politique* prévoit que la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation doit rendre compte, aux trois ans, des actions des différents MO pour assurer la mise en œuvre de la *Politique* (article 20). Cependant, rien n'est prévu dans la *Politique* pour permettre au MAMH de faire ce suivi. Par courtoisie, les MO peuvent informer le MAMH des démarches de consultation qui sont menées auprès du milieu municipal, mais rien ne les oblige à le faire. Par conséquent, le MAMH n'est pas en mesure d'avoir le portrait de l'ensemble des actions menées par les MO. Le besoin d'améliorer le suivi de la *Politique* couvre deux préoccupations : permettre au MAMH d'intervenir avant le dépôt d'un mémoire au Conseil des ministres et avoir des données pour effectuer la reddition de comptes demandée.

À cet effet, il y aurait lieu de mieux utiliser les canaux de communications entre le MAMH et les MO en s'appuyant sur le Réseau des répondants ministériels. Par la voie du Réseau, les MO pourraient être invités à transmettre au MAMH, au début de chaque session parlementaire, la liste des initiatives en cours qui pourraient concerner les municipalités (tableau à remplir et à mettre à jour). Également, une communication plus régulière entre la personne responsable d'assurer la coordination de la *Politique* et les répondants ministériels permettrait aux MO d'être mieux

accompagnés dans leurs démarches de consultation et de savoir rapidement vers qui se tourner pour obtenir du soutien.

Par ailleurs, une compilation du nombre d'initiatives touchant les municipalités ayant fait l'objet d'une consultation auprès du milieu municipal avant le dépôt d'un mémoire au Conseil des ministres pourrait être réalisée chaque année pour suivre l'application de la *Politique* par l'ensemble des MO.

Piste d'action 8 :

Inviter les MO à transmettre au MAMH, au début de chaque session parlementaire, la liste des initiatives qui pourraient concerner les municipalités.

Piste d'action 9 :

Réaliser une compilation du nombre d'initiatives touchant les municipalités ayant fait l'objet d'une consultation auprès du milieu municipal avant le dépôt d'un mémoire au Conseil des ministres pour suivre l'application de la *Politique* par l'ensemble des MO.

Conclusion

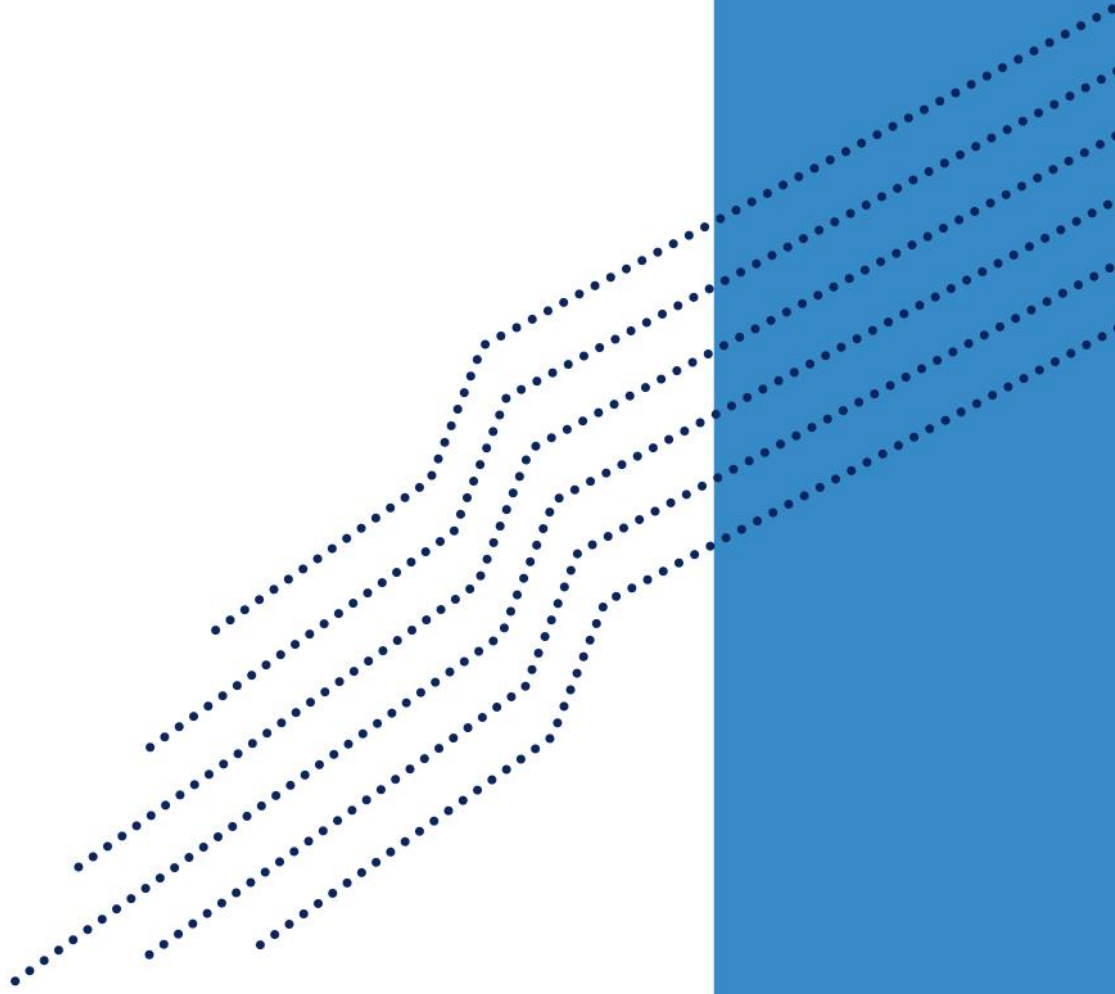
Depuis le lancement de la *Politique* en mai 2016, environ la moitié des initiatives touchant les municipalités ont fait l'objet d'une consultation auprès du milieu municipal avant leur dépôt au ministère du Conseil exécutif. L'absence de nouvelles exigences administratives imposées aux municipalités par l'initiative est la principale raison évoquée pour ne pas avoir consulté le milieu municipal.

Parmi les pistes de solution proposées pour améliorer l'application de la *Politique*, les précisions qui pourraient être apportées à sa portée et aux obligations des MO en lien avec la consultation du milieu municipal devraient augmenter le nombre d'initiatives qui feront l'objet d'une démarche de consultation. Par ailleurs, la bonification de l'offre de soutien et d'accompagnement devrait faciliter l'application de la *Politique*, de sorte que cette obligation ne constitue pas une exigence trop lourde pour les MO.

À cet effet, le renforcement des canaux de communications entre le MAMH et les MO devrait permettre au MAMH d'être mieux informé des démarches de consultation qui sont menées auprès du milieu municipal, de même qu'aux MO d'être mieux accompagnés et de savoir rapidement vers qui se tourner pour obtenir du soutien. Ces efforts combinés visent à faire en sorte que la consultation du milieu municipal par les MO, avant d'adopter ou d'implanter des initiatives qui les concernent, devienne un réflexe.

Annexe – Liste des pistes d'action

1. Réaffirmer l'engagement du gouvernement en faveur de la consultation du milieu municipal sur toute initiative qui le concerne.
2. Bonifier et publiciser l'offre de soutien et d'accompagnement du MAMH aux MO dans leurs démarches de consultation.
3. Modifier le nom et le mandat du Comité-conseil sur l'allègement du fardeau administratif des municipalités pour celui de Comité consultatif municipal et l'utiliser davantage pour consulter les municipalités.
4. Affirmer clairement que toute initiative susceptible d'avoir une incidence sur les responsabilités ou les coûts assumés par les municipalités, et pas seulement sur leur fardeau administratif, doit faire l'objet d'une consultation.
5. Élaborer et diffuser auprès du Réseau des répondants ministériels une grille d'aide à la prise de décision pour permettre aux MO de déterminer quand les conséquences anticipées pourraient être suffisamment importantes pour qu'il soit requis de consulter le milieu municipal.
6. Préciser que la *Politique* n'exige pas une analyse d'impact économique, mais plutôt une estimation des ressources requises pour mettre en œuvre les mesures proposées.
7. Fournir aux MO qui sont dans l'impossibilité de consulter les municipalités avant le dépôt d'un mémoire au Conseil des ministres, pour un enjeu de confidentialité, la directive d'inscrire dans le mémoire que « les municipalités n'ont pu être consultées avant le dépôt du mémoire, mais elles le seront sur les modalités d'application ».
8. Inviter les MO à transmettre au MAMH, au début de chaque session parlementaire, la liste des initiatives qui pourraient concerner les municipalités.
9. Réaliser une compilation du nombre d'initiatives touchant les municipalités ayant fait l'objet d'une consultation auprès du milieu municipal avant le dépôt d'un mémoire au Conseil des ministres pour suivre l'application de la *Politique* par l'ensemble des MO.



*Affaires municipales
et Habitation*

Québec 