

## **ANNEXE 5 GUIDE SUR LES MODÈLES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE ET DE GESTION DÉLÉGUÉE**

VILLE DE  
MONT-TREMBLANT

MODÈLES DE GOUVERNANCE  
TERRITORIALE ET DE  
GESTION DÉLÉGUÉE

---

15 NOVEMBRE 2024  
PROJET 1042401

**BC2**

# MISE EN CONTEXTE

---

La Ville de Mont-Tremblant est gestionnaire d'un vaste réseau de sentiers cumulant plus d'une centaine de kilomètres sillonnant, été comme hiver, sur différents secteurs du territoire. En tant que propriétaire de plusieurs lots où ces sentiers sont aménagés, la Ville doit également négocier des ententes de servitude et de droits de passage pour les portions de sentiers qui empruntent des terrains privés.

Dans les années 2000, la Ville a délégué la gouvernance et la gestion d'un important lot à une fiducie d'utilité sociale, le Domaine Saint-Bernard. Depuis, cette fiducie supervise et protège le domaine tout en étant responsable de son administration et de ses opérations. Ce vaste espace naturel offre à la fois des expériences de plein air et des activités éducatives, accessibles tant aux résidents qu'aux visiteurs.

En parallèle au processus de réalisation du plan directeur du réseau de sentiers, la Ville de Mont-Tremblant évalue plusieurs scénarios relatifs au statut et à la gestion de sa propriété (incluant la réserve naturelle, Gray Rocks et le club de plage Beach & Tennis) ainsi que pour la gestion de l'ensemble du réseau de sentiers en collaboration avec plusieurs de ses partenaires. La Ville aspire non seulement à protéger ses terrains contre d'éventuelles ventes en faveur de projets immobiliers, mais aussi à instaurer une structure de gestion adaptée qui favoriserait la mise en œuvre du Plan directeur des sentiers. Le scénario choisi devra non seulement assurer la gestion des opérations quotidiennes du réseau, mais également assurer la pérennité à long terme du territoire et des actifs.

Avant d'aller plus loin, il importe de définir brièvement la gouvernance territoriale ainsi que le principe de gestion déléguée, car bien que ces concepts soient souvent liés, ils n'en demeurent pas moins distincts. Pour clarifier ces différences et assurer une compréhension commune, voici un résumé des principales distinctions entre les deux notions.

## **Gouvernance territoriale:**

La gouvernance territoriale désigne un mode de gestion politique locale. Elle s'appuie sur la mobilisation des ressources humaines, sur la capacité à réguler un territoire dans le cadre d'un système partenarial avec des acteurs multiples.

Les différents acteurs de la gouvernance des territoires se trouvent localisés au sein d'un même espace, et donc tenus par des relations de proximité géographique. Ils entretiennent des relations afin de travailler ensemble. Ils sont ainsi liés par ce que l'on a coutume d'appeler des relations de proximité organisée, dues au fait qu'ils appartiennent aux mêmes réseaux (logique d'appartenance) ou qu'ils partagent des valeurs et des objectifs communs (logique de similitude) (Torre, 2010).

La gouvernance territoriale prend également sa source au travers d'instruments concrets d'aménagement de l'espace ou de structures de gouvernance des activités. Au Québec par exemple, elle s'incarne dans les documents d'urbanisme, qui déterminent la manière d'habiter et d'aménager les espaces, les plans locaux d'urbanisme et les schémas d'aménagement menés au niveau régional et les différents types de zonages issus de l'action publique.

### **Gestion déléguée du territoire :**

La gestion déléguée du territoire implique que la ville ou la MRC conserve le contrôle du territoire, mais confie l'exploitation et la gestion des services publics à un opérateur (le délégataire). Celui-ci se concentre sur les opérations quotidiennes et l'administration visant l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre de l'exécution d'un contrat de délégation de gestion.

# 1 **CONSIDÉRATIONS POUR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ET LA GESTION DÉLÉGUÉE**

---

Dès le départ, le modèle de gouvernance territoriale et la structure de gestion déléguée retenus devraient permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- Protéger le territoire et assurer la pérennité du réseau de sentiers de la Ville de Mont-Tremblant;
- Assurer l'intégrité des objectifs visés par le projet;
- Optimiser l'autofinancement des opérations de mise en valeur;
- Mobiliser le milieu et favoriser la concertation avec la communauté;
- Offrir une gestion souple et flexible, capable de prendre des décisions rapidement;
- Adapter les activités et les services offerts aux besoins évolutifs des clientèles à desservir.

À cet effet, nous proposons d'explorer un modèle de gouvernance territoriale pour la réserve naturelle, Gray Rocks et le club de plage Beach & Tennis et trois modèles de gestion possibles pour le réseau de sentiers de la Ville de Mont-Tremblant.

## **MODÈLE DE GOUVERNANCE TERRITORIAL**

- Transmission du territoire à une fiducie d'utilité sociale;
- Territoire régi par une MRC grâce à la création d'un parc régional;

## **MODÈLES DE GESTION DÉLÉGUÉE**

- La gestion par un organisme à but non lucratif (OBNL);
- La gestion par un organisme à but lucratif;
- La gestion par une coopérative de solidarité à but non lucratif (COOP).

## 2 PRÉSENTATION DES MODÈLES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

### Transmission à une fiducie d'utilité sociale (FUS)<sup>12</sup>

La fiducie d'utilité sociale (FUS) est créée dans un but d'intérêt général. Elle se concrétise par le transfert d'un bien du patrimoine d'une personne à un nouveau patrimoine, destiné à servir une mission spécifique et géré par des fiduciaires. En d'autres termes, la FUS est une propriété sans propriétaire : elle n'appartient ni à une personne ni à une organisation, mais est plutôt consacrée à une vocation d'intérêt général. Une fois constituée, la fiducie extrait le bien du marché immobilier, garantissant ainsi que sa vocation demeure inchangée à perpétuité. Concrètement, la FUS permet d'enregistrer un acte notarié par lequel un propriétaire transfère son bien à une fiducie dédiée à une mission particulière. Ce bien est alors administré par un ou plusieurs fiduciaires, responsables de prendre les décisions liées à sa gestion. L'ensemble des modalités de cette fiducie est consigné dans un acte de fiducie, officialisant ainsi sa création et sa mission.

La FUS comprend trois catégories d'intervenants :

- Les constituants : Ce sont les personnes qui créent le patrimoine en cédant le bien et en définissant sa vocation, c'est-à-dire son objectif ou sa raison d'être. La volonté des constituants est consignée dans un document officiel, appelé « acte de fiducie », qui joue le rôle d'un contrat de « constitution ».
- Les fiduciaires : Il s'agit de personnes indépendantes chargées de gérer, protéger et assurer la pérennité du patrimoine. Ils forment le conseil ou le collège des fiduciaires et veillent à ce que la mission de la fiducie soit respectée.
- Les bénéficiaires : Ce sont ceux qui profitent, directement ou indirectement, des activités de la FUS. Cela concerne généralement une collectivité dans son ensemble.

La FUS a l'avantage de protéger à perpétuité le territoire ciblé grâce à un acte judiciaire (l'acte de fiducie). Il devient alors impossible de changer l'affectation du site. Par ailleurs, c'est le collège des fiduciaires qui assure la gouvernance territoriale du site.

### Régie par la MRC grâce à la formalisation d'un parc régional<sup>3</sup>

Un parc régional est un territoire créé à l'initiative de la région, destiné principalement à des activités récréatives. Il peut être établi sur des terres publiques ou privées, selon les besoins du projet. Conformément à la Loi sur les compétences municipales (C-47.1), la création d'un parc régional relève de l'autorité de la municipalité régionale de comté (MRC). Celle-ci a le pouvoir de déterminer l'emplacement du parc, qu'elle soit propriétaire ou non des terrains concernés. La MRC peut également identifier des zones prioritaires pour l'aménagement d'activités récréatives, d'hébergement et de services, ainsi que définir les infrastructures et équipements nécessaires pour soutenir un ensemble d'activités compatibles avec les objectifs de

<sup>1</sup> [Tiess | Fiducie d'utilité sociale, synthèse des connaissances \(2019\)](#)

<sup>2</sup> [Nature Québec | La fiducie d'utilité sociale : Un outil pour protéger les milieux naturels \(2023\)](#)

<sup>3</sup> [Parcs régionaux | Gouvernement du Québec \(quebec.ca\)](#)

conservation et de mise en valeur établis par les acteurs locaux. La création d'un parc régional permet de protéger un territoire visé grâce au changement d'affectation au Schéma d'aménagement et de développement de la MRC.

Toutefois, le règlement de création d'un parc régional ne peut s'appliquer aux propriétaires de terrains visés tant que la MRC n'en est pas propriétaire ou n'a pas conclu d'entente avec eux. De même, s'il s'agit de terres appartenant à l'État, la MRC doit d'abord négocier une entente avec le gouvernement portant sur la cession des terres et l'utilisation des ressources naturelles présentes dans les zones concernées par le parc. Bien que la MRC ne soit pas nécessairement propriétaire du fonds de terre, elle assume la gouvernance territoriale via le conseil des maires.

La mise en place d'un parc régional vise à :

- Rendre accessibles de nouveaux espaces naturels protégés pour la pratique d'activités de plein air;
- Mettre en valeur, de façon permanente, des espaces naturels présentant un potentiel récréatif reconnu, tout en assurant une utilisation harmonieuse des ressources (forestières, aquatiques, fauniques, minérales ou autres);
- Répondre aux besoins spécifiques du milieu en matière d'espaces récréatifs protégés;
- Favoriser le développement récréotouristique de la région en valorisant ces espaces naturels;
- Ce type d'initiative permet d'allier conservation et développement tout en offrant à la communauté un accès durable à des espaces propices à la détente et à la découverte de la nature.

### **3 ANALYSE DES DIFFÉRENTS MODÈLES DE GESTION DÉLÉGUÉE**

---

#### La gestion par un OBNL

La gestion par un organisme à but non lucratif est sans doute la forme la plus connue et la plus utilisée pour administrer un bien collectif comme celui-ci. L'OBNL est administré par un conseil d'administration composé de membres issus du milieu et ses décisions sont prises à la majorité des voix.

Dans un tel modèle, l'organisme à but non lucratif aurait pour mandat, notamment :

- De convenir avec la Ville et la MRC du cadre de gestion nécessaire à la mise en valeur du parc régional et la poursuite des objectifs visés par sa création;
- De réaliser les aménagements requis, exploiter les services et offrir les activités retenues dans le projet;
- De convenir avec la Ville et la MRC des transferts budgétaires nécessaires ainsi que des redevances pour assurer la viabilité financière de l'organisation.

#### La gestion par un organisme privé à but lucratif

La participation financière du secteur privé à la mise en valeur d'un projet avec des corps municipaux est moins répandue dans le secteur récréotouristique.

On voit davantage des municipalités confier par entente la gestion et l'exploitation de leurs équipements récréatifs à l'entreprise privée ou encore le secteur privé prendre entièrement à sa charge des projets récréatifs (terrains de tennis, terrains de golf, patinoires intérieures, etc.). Les règles de fonctionnement pour ce modèle de gestion ressemblent beaucoup à celles de l'OBNL, à l'exception que les profits générés appartiennent généralement entièrement au secteur privé ou du moins font partie d'une entente en ce qui concerne les redevances.

Une entente avec un organisme privé à but lucratif est envisageable si ses partenaires contribuent financièrement et garantissent la réalisation des objectifs du projet.

#### La gestion par une COOP

La coopérative de solidarité à but non lucratif se caractérise par la diversification de son membership et son ouverture au partenariat. Ce modèle est de plus en plus répandu dans le secteur récréotouristique et il existe des modèles de réussite inspirants.

Rappelons que, selon les dispositions de la Loi sur les coopératives, on peut définir la coopérative de solidarité comme étant celle qui regroupe au moins deux catégories de membres parmi les suivantes (1997, c. 17, a. 2; 2003, c. 18, a. 128) :

- Des membres utilisateurs, soit des personnes ou sociétés qui utilisent les services offerts par la coopérative (consommateurs et fournisseurs de services);
- Des membres travailleurs, soit des personnes physiques œuvrant au sein de la coopérative;
- Des membres de soutien, soit toute autre personne ou société qui a un intérêt économique, social ou culturel dans l'atteinte de l'objet de la coopérative.

La coopérative de solidarité offre donc la possibilité aux personnes ayant un intérêt commun et des besoins diversifiés de se regrouper dans une même coopérative. Cette nouvelle forme de coopérative vise toutes les activités supportées par le milieu.

### 3.1 GRILLE COMPARATIVE

Le tableau de la page suivante tente de circonscrire les avantages et les inconvénients des divers modèles de gestion déléguée en fonction des critères précédemment formulés.

CRITÈRES	OBNL	ORGANISME À BUT LUCRATIF	COOP
<b>Capacité d'assurer l'intégrité des objectifs visés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Pourrait être sa mission comme telle</li> <li>— Suppose la reconnaissance du milieu</li> <li>— Suppose un certain droit de regard des pouvoirs publics sur l'organisme, notamment dans la composition du CA</li> <li>— Doit pouvoir se faire dans le cadre d'un mandat de délégation précis où les objectifs ne peuvent être remis en cause</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Caractère privé</li> <li>— Aspect profitabilité dominant au détriment possible des objectifs du projet</li> <li>— Doit pouvoir se faire dans le cadre d'un mandat de délégation précis où les objectifs ne peuvent être remis en cause</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Pourrait être sa mission comme telle, en tant qu'entreprise</li> <li>— Suppose l'implication du milieu en tant que membre</li> <li>— Doit pouvoir se faire dans le cadre d'un mandat de délégation précis où les objectifs ne peuvent être remis en cause</li> </ul>
<b>Capacité d'assurer le financement du projet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Accès plus facile aux subventions</li> <li>— Nécessité d'un appui sous forme de garantie des corps publics</li> <li>— Accès difficile au financement privé (dons et emprunts seulement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Possibilité de financement sous forme d'investissements des propriétaires</li> <li>— Suppose une rentabilité du projet</li> <li>— Exclusion de certains programmes gouvernementaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Apport financier de base provenant des parts sociales des membres remboursables ; possibilité d'émettre des parts privilégiées (obligations de détention sur un minimum de trois ans avec intérêt annuel)</li> <li>— Accès aux programmes de soutien des coopératives</li> <li>— Accès plus facile aux subventions si coop sans but lucratif</li> </ul>
<b>Capacité de mobiliser le milieu et d'agir en concertation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Selon le degré d'ouverture de membrariat de l'organisme; adhésion définie dans les règlements généraux ; cotisation des membres non remboursables</li> <li>— Selon la crédibilité de ses dirigeants, le CA étant l'instance détenant la majorité des pouvoirs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Selon la crédibilité de ses dirigeants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Adhésion volontaire, ouverte à tous ; trois catégories de membres possibles : utilisateurs et fournisseurs de services (producteurs), travailleurs, membres de soutien ; au moins deux nécessaires</li> <li>— Part sociale remboursable</li> <li>— Facilité, sur le plan structurel, d'associer le milieu</li> <li>— Assemblée générale détenant plus de pouvoirs que dans le cas d'un OBNL</li> <li>— Les membres investissement dans la coop</li> </ul>

CRITÈRES	OBNL	ORGANISME À BUT LUCRATIF	COOP
<b>Capacité d'assurer une gestion souple et flexible</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Selon la compétence de ses dirigeants</li> <li>— Coûts de fonctionnement généralement moindre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Selon la compétence de ses dirigeants</li> <li>— Coûts de fonctionnement généralement moindre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Selon la compétence de ses dirigeants</li> <li>— Coûts de fonctionnement généralement moindre</li> </ul>
<b>Capacité d'assurer les activités et les services offerts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Liée à l'expertise acquise ou à acquérir des dirigeants dans de telles opérations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Liée à l'expertise acquise ou à acquérir des dirigeants dans de telles opérations</li> <li>— Adaptation dépendante de la rentabilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Liée à l'expertise acquise ou à acquérir des dirigeants dans de telles opérations</li> </ul>