

La reddition de compte : le maillon faible du développement local? Regards sur les centres locaux de développement

Jean-François Simard et Yvon Leclerc

Volume 42, numéro 1-2, 2012

Économie sociale, territoire et développement

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1029013ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1029013ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

CIRIEC-Canada

ISSN

1923-0818 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Simard, J.-F. & Leclerc, Y. (2012). La reddition de compte : le maillon faible du développement local? Regards sur les centres locaux de développement. *Économie et Solidarités*, 42(1-2), 105–127. <https://doi.org/10.7202/1029013ar>

Résumé de l'article

La création des centres locaux de développement (CLD) remonte à la seconde moitié des années 1990. Elle marque une étape singulière dans l'histoire de la décentralisation au Québec. Cette structure tout aussi inédite qu'innovante est calquée sur le territoire des municipalités régionales de comté (MRC). Elle s'est principalement vu confier la responsabilité de soutenir la création de l'emploi à l'échelle locale et supramunicipale, dans une période marquée par un taux élevé de chômage. Chaque CLD est doté d'un conseil d'administration autonome, majoritairement composé d'élus locaux. Ces organismes à but non lucratif sont financés à parts égales par l'État québécois et les municipalités. Du reste, l'idée de décentralisation est généralement associée à une plus grande transparence administrative et à un dialogue plus étroit des organisations (quasi) publiques avec la société civile. Or, une enquête menée auprès de plusieurs CLD démontre paradoxalement que ce processus de décentralisation administrative se fait en l'absence d'une reddition de compte adéquate portant sur la qualité des services offerts par les CLD à leurs collectivités respectives. En ce sens, la décentralisation administrative n'est pas forcément un gage de démocratisation du développement. Toutefois, l'introduction récente de dispositions administratives par le ministère de tutelle, de concert avec la ville ou la MRC ainsi qu'en accord avec le guide des bonnes pratiques, a permis une amélioration sensible de la reddition de compte dans les CLD.

La reddition de compte : le maillon faible du développement local? Regards sur les centres locaux de développement

JEAN-FRANÇOIS SIMARD

Professeur

*Département de sciences sociales
Université du Québec en Outaouais
jean-francois.simard@uqo.ca*

YVON LECLERC

*Doctorant en études urbaines
INRS-UCS
yvoneclerc@videotron.ca*

RÉSUMÉ • La création des centres locaux de développement (CLD) remonte à la seconde moitié des années 1990. Elle marque une étape singulière dans l'histoire de la décentralisation au Québec. Cette structure tout aussi inédite qu'innovante est calquée sur le territoire des municipalités régionales de comté (MRC). Elle s'est principalement vu confier la responsabilité de soutenir la création de l'emploi à l'échelle locale et supramunicipale, dans une période marquée par un taux élevé de chômage. Chaque CLD est doté d'un conseil d'administration autonome, majoritairement composé d'élus locaux. Ces organismes à but non lucratif sont financés à parts égales par l'État québécois et les municipalités. Du reste, l'idée de décentralisation est généralement associée à une plus grande transparence administrative et à un dialogue plus étroit des organisations (quasi) publiques avec la société civile. Or, une enquête menée auprès de plusieurs CLD démontre paradoxalement que ce processus de décentralisation administrative se fait en l'absence d'une reddition de compte adéquate portant sur la qualité des services offerts par les CLD à leurs collectivités respectives. En ce sens, la décentralisation administrative n'est pas forcément un gage de démocratisation du développement. Toutefois, l'introduction récente de dispositions administratives par le ministère de tutelle, de concert avec la ville ou la MRC ainsi qu'en accord avec le guide des bonnes pratiques, a permis une amélioration sensible de la reddition de compte dans les CLD.

ABSTRACT • The creation of local development centres (CLDs) goes back to the second half of the 90's and is a unique cornerstone of the decentralization in the Province of Quebec. This never seen before and innovative structure is based on the rural county municipalities' (MRCs) territory. It has been responsible for supporting jobs creation on a local level in a time of high unemployment. There is an independent Board for each CLDs, mostly made up of local elected officials. These non-profit organization are equally funded by

by the Quebec's government and municipalities. Furthermore, the concept of decentralization is usually associated with a more transparent administrative system and a closer dialogue between these « quasi-public » organizations and the civil society. However, a study made of several CLDs demonstrate that it's actually not the case; this administrative decentralization is done without any appropriate reporting whatsoever regarding the quality of services offered by these CLDs to their respective communities. Thus, an administrative decentralization is not necessarily a guarantee for democratization of development efforts. On the other hand, the administrative dispositions made recently by the responsible ministry, with the help of the applicable city or MRC and based on the Good Practices Handbook, considerably improved the reporting functions in CLDs.

RESUMEN • La creación de centros de desarrollo local (CLD) se remonta a la segunda mitad de la década de 1990 y marca un hito en la historia de la descentralización en Quebec. Esta estructura original e innovadora se inspira en el territorio de los municipios regionales de condado (MRC). A ella se le confió principalmente la responsabilidad de apoyar la creación de empleo a nivel local y supramunicipal en un periodo marcado por una alta tasa de desempleo. Cada CLD está dotado de un consejo de administración autónomo, compuesto principalmente por funcionarios locales electos. Las organizaciones sin fines de lucro son financiadas en partes iguales por el gobierno de Quebec y los municipios. Por otra parte, la idea de descentralización se asocia generalmente con una mayor transparencia administrativa y un diálogo más estrecho de las organizaciones (cuasi) públicas con la sociedad civil. Sin embargo, un estudio realizado sobre varios CLD demuestra paradójicamente que este proceso de descentralización administrativa, se produce en ausencia de una rendición de cuentas adecuada sobre la calidad de los servicios ofrecidos por los CLD en sus comunidades. En este sentido la descentralización administrativa no es necesariamente una garantía de democratización del desarrollo. Sin embargo, la reciente introducción de medidas administrativas por parte del ministerio de tutela, en concertación con la ciudad o el MRC así como la Guía de Buenas Prácticas ha permitido una mejora significativa en la rendición de cuentas de los CLD.

INTRODUCTION

Amorcée timidement au tournant des années 1970 (Québec, 1977), la décentralisation administrative, définie comme étant une « organisation sociale et politique fondée sur un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités entre les divers paliers de gouvernement, [...] une façon de vivre ensemble, [...] de faire appel à la créativité et à la confiance des gens, [...] de catalyser les solidarités nouvelles, [...] de créer un esprit de dialogue, [...] de respecter les différences¹ », s'est résolument engagée au sein de l'État québécois au début des années 1980 (Québec, 1980, 1983; Berthiaume et Boivin, 1983). Au fil du temps, ce phénomène politique s'est enraciné dans les pratiques de l'administration publique québécoise (Paquin, 1982; CEPAQ, 1985; Québec, 1995; 1997, 2001; Proulx, 1997; Gravel, 1999; Gélinas, 2002; Morin, 2006).

Ce mouvement de décentralisation a joué un rôle moteur dans la promotion de la participation citoyenne dans la gouvernance du développement territorial (Lemieux, 1997; Élie, 2008). Il a de plus renforcé la responsabilité des niveaux de gouvernement infranationaux dans l'offre des services publics, ce qui a conduit à l'émergence d'une approche contractuelle de la

¹ Citation amalgamée à partir du document suivant : QUÉBEC, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (1977b), *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, fascicule 1, *Une vue d'ensemble*, p. 3-7.

gouvernance territoriale (Simard et Chiasson, 2008; OCDE, 2009). Depuis une dizaine d'années, animé par une volonté d'*empowerment* territorial², l'État québécois a mis en branle un dispositif complexe d'organismes voués, d'une part, au développement des collectivités régionales : la Conférence régionale des élus, le Conseil régional des loisirs et des sports, le Conseil régional de la culture, le Conseil régional de l'environnement et du développement durable, l'Association touristique régionale, le Conseil régional des partenaires du marché du travail, l'Agence de la santé, la Table de concertation jeunesse, etc. (Québec, 1998b, 1998c) et, d'autre part, au développement des collectivités locales : carrefours jeunesse-emploi et centres locaux de développement³ (Québec, 1998a).

Plusieurs de ces organisations ont comme caractéristique de voir réunis des représentants de l'État, de la société civile et des élus locaux à un même conseil d'administration. Plus que jamais, l'action collective est orientée par l'État (Hamel, 2009). La fin de « l'État provincial unitaire », lentement amorcée au début des années 1980, induit une nouvelle logique dans la gouvernance territoriale⁴. Dans le discours politique québécois, on aura tôt fait d'exprimer la nécessité de voir adopter dans les organisations supramunicipales et régionales naissantes les plus hauts standards démocratiques qui soient : « La décentralisation – disait Guy Tardif (1978), alors ministre des Affaires municipales – a évidemment pour corollaire essentiel la démocratisation de toutes les instances locales, ce qui pose l'exigence d'intégrité, d'ouverture et d'accessibilité de l'administration locale. »

² En utilisant ici l'anglicisme « *empowerment* », nous nous reportons à la définition qu'en donnait le défunt Conseil de la santé et du bien-être (Québec, 2001, p. 11) dans un document de travail portant sur l'appropriation par les communautés de leur développement : « L'appropriation (ce que certains appellent l'*empowerment*) est un phénomène à multiples facettes qui réfère à la fois à un pouvoir, à un processus et une structure. Premièrement, pour s'approprier son développement, une communauté doit disposer d'un pouvoir d'action autonome. Ce pouvoir d'action lui permet : – de modifier certaines de ses conditions de vie afin de survivre et ou d'améliorer son sort; – de gérer les services à rendre accessibles à sa population et – d'exercer un contrôle global et continu sur sa vie et sur sa destinée. Deuxièmement, pour qu'il y ait appropriation, une communauté doit réaliser un processus qui la conduit : – à prendre conscience de ses problèmes et de sa capacité (ou de son incapacité) à les résoudre; – à resserrer les liens sociaux de base afin qu'émerge une nouvelle organisation sociale axée sur le partenariat et – à maîtriser de plus en plus les outils collectifs de développement. Troisièmement, l'appropriation ne peut se faire sans l'existence d'une structure, à l'intérieur de la communauté, qui favorise la participation de ses membres et qui est reconnue par ces derniers et par leur environnement. » Le philosophe de l'action sociale Adama SAMASSÉKOU traduit pour sa part le terme « *empowerment* » par celui de « *capacitation* ».

³ Soulignons également que l'État fédéral avait aussi mis en place, au début des années 1980, un dispositif consacré au développement rural : la Société d'aide au développement des collectivités (SADC).

⁴ L'État québécois, à forte tradition centralisatrice depuis la Révolution tranquille, inscrivait sa planification territoriale dans une logique plutôt jacobine de « *rational comprehensive planning* » (FALUDI, 1996; GOW, 1986; SIMARD, 2009). Au fil du temps, au gré de ce qu'il est globalement convenu d'appeler la crise de l'État-providence (ROSANVALLON, 1981; CÔTÉ, 1998), ce mouvement centralisateur va s'effriter, sans pour autant jamais totalement disparaître. Les membres de la société civile et les élus locaux revendiqueront de la part de l'État une meilleure reconnaissance de leur statut comme acteurs endogènes du développement. C'est ainsi que s'instaurera une logique de *collaborative planning* (HEALEY, 2006), que nous pourrions qualifier de plutôt « girondine », dans la planification et l'évaluation du processus de développement.

DÉMOCRATISATION DU DÉVELOPPEMENT ET PARTICIPATION CITOYENNE : DES NOTIONS SŒURS, ET NÉANMOINS DISTINCTES

Nous postulerons dans cet article que la démocratisation du développement local, outre le fait qu'elle doit relever d'instances élues au suffrage universel, est largement tributaire des trois grandes dimensions constitutives que sont, dans un État de droit, une participation significative de la société civile au processus de gouvernance, un accès juste et raisonnable aux fonds locaux de développement et, enfin, une reddition de compte transparente, non seulement envers les bailleurs de fonds (en l'occurrence l'État québécois et les municipalités), mais encore et peut-être surtout à l'égard de la collectivité desservie par un dispositif de développement local.

Nous entendons démontrer en quoi la participation citoyenne est une condition bien entendu essentielle, mais non suffisante, pour définir adéquatement ce que l'on entend par démocratisation du développement. Pour y parvenir pleinement, il faut aussi prendre en considération les modalités au regard desquelles les organisations vouées au développement local rendent compte à la population, tout comme aux gouvernements, de leurs actions. Qu'en est-il exactement du processus public d'évaluation des résultats envers la communauté desservie? Autrement dit, qu'en est-il du processus de reddition de compte d'une organisation vouée au développement des collectivités territoriales? Cette question soulève un enjeu de taille en matière d'administration publique. En effet, ainsi que le synthétise Martadha (2002): « *the classical and contemporary models of accountability are theoretically and empirically inadequate to provide a justifiable framework that could ensure the attainment of bureaucratic and democratic accountability at the same time.* »

Comme le soulignent Lequesne, Costa, Jabko et Magnette (2001, p. 859), « l'importance prise par les exigences de contrôle et de reddition de compte est l'une des évolutions les plus marquantes du fonctionnement des démocraties occidentales ces dernières années ». La symbolique est on ne peut plus forte. L'un des tout premiers gestes politiques du président des États-Unis d'Amérique, alors nouvellement élu, Barack Obama fut de signer le *Memorandum on Transparency and Open Government* appelant des mécanismes de management public axés sur une plus grande transparence de l'administration publique, l'amélioration du processus de décision par le biais de la participation citoyenne et la mise en œuvre d'un gouvernement dit ouvert⁵. Selon l'énoncé de politique intitulé *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État* et la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* adoptée en décembre 2006, l'administration publique québécoise n'échappe pas à cette tendance internationale d'une plus grande imputabilité⁶. Jusqu'à présent, l'enjeu de la reddition de compte des organisations vouées au développement des communautés avait relativement échappé à la problématique du développement territorial.

⁵ Consulter à cet égard le *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Transparency and Open Government*, signé le 21 janvier 2009.

⁶ Cette loi vise le renforcement du caractère décisionnel des conseils d'administration, entre autres dans l'élaboration des orientations stratégiques de l'organisation, dans l'approbation des règles de gouvernance, dans l'établissement des politiques d'encadrement de la gestion des risques, dans l'approbation des politiques de gestion des ressources humaines, dans la nomination des cadres supérieurs ainsi que dans l'adoption de mesures d'évaluation de l'efficacité.

Or, voilà que cette question se pose désormais avec d'autant plus d'acuité au regard du modèle québécois de développement territorial que le dernier Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011 (Rapport du commissaire au développement durable) signalait des lacunes importantes dans le processus d'évaluation et de reddition de compte des Conférences régionales des élus (CRÉ), une organisation composée presque entièrement d'élus municipaux, créée en 2003 (2003, chap. 29, art. 95). Le commissaire y dénonce le manque d'une information « suffisamment analysée » pour juger adéquatement de « l'efficacité des organisations sur le territoire » ainsi qu'une « reddition de compte peu révélatrice ». Le débat est donc lancé.

Nous examinerons particulièrement les méthodes associées à la reddition de compte pratiquées par les centres locaux de développement (CLD). Nous avons choisi de faire porter notre analyse sur les CLD, car ils constituent la première ligne du dispositif de soutien au développement local. Cette question touchant la gouvernance s'inscrit du reste dans la foulée de nos recherches antérieures (Simard et Leclerc, 2009), qui ont clairement démontré qu'il s'est opéré, à la faveur de la loi 34 promulguée par l'Assemblée nationale du Québec en 2003, un processus de « municipalisation du développement local » qui a eu pour effet d'augmenter substantiellement la présence des élus municipaux aux conseils d'administration des centres locaux de développement (CLD). Ce phénomène s'est produit aux dépens de la représentativité de la société civile, qui avait pourtant été initialement souhaitée par le législateur au moment de la création des CLD, en 1997, afin de permettre de rassembler dans un même conseil d'administration une représentation des forces de la collectivité territoriale⁷, selon une approche similaire aux préceptes de l'Asset-Based Community Development (ABCD).

Ce recul de la place occupée par la société civile dans la gouvernance du développement local soulève plus que jamais l'enjeu que représente la démocratisation du développement.

PARTICIPATION CITOYENNE ET REDDITION DE COMPTE : UNE RELATION AMBIGUË

La documentation scientifique, qui s'est jusqu'à présent consacrée à l'étude de la participation citoyenne dans un processus de développement local, oscille entre deux grands pôles d'interprétation phénoménologique. En Europe comme en Amérique du Nord, la plupart des auteurs s'entendent pour reconnaître à quel point les institutions locales sont particulièrement bien adaptées au développement des compétences citoyennes (Paoletti, 1997; Mozol, 2003; Fourniau, 2004). Mais là s'arrête cet apparent consensus. Nous postulons ici qu'il existe deux grandes manières de voir la participation citoyenne et que ces deux approches négligent, pour des raisons différentes, la question de la reddition de compte.

⁷ La loi de 1997 prévoyait explicitement qu'aucun groupe de citoyens ou citoyennes ne pouvait compter plus de 49 % des sièges au conseil d'administration d'un CLD.

Pour un premier groupe de penseurs, la participation citoyenne a tendance à être définie en marge du pouvoir politique formel (Godbout, 1983; Hamel, 2009; Hamel et Jouve, 2008; Laforest, 2000). Et dès lors que cette participation citoyenne entre en relation avec le pouvoir politique, il se produit une dynamique de rapports de force, d'oppositions, de conflits, de cynisme et plus globalement de contrepoids à l'égard des pouvoirs publics dominants (Ehrenberg, 1999; Fung et Wright, 2003). Dans cet univers de pensée, nous ne sommes jamais très loin de la vieille théorie marxiste du complot selon laquelle le citoyen devient inexorablement un agent dépossédé de ses propres capacités d'action⁸. Dans ce climat de méfiance généralisée, la reddition de compte devient une action futile, qui ne peut se faire convenablement, puisque les organisations paraétatiques vouées au développement local ont des intentions cachées et qu'elles contrôlent au maximum l'information qu'elles détiennent. Pourquoi donc s'acharner à participer à un exercice de reddition qui s'apparente à un exercice de propagande⁹?

À l'opposé de ce premier schéma, pour un autre groupe de chercheurs, la relation entre participation citoyenne, développement local et pouvoirs publics aura tendance à être définie comme symbiotique, pour ne pas dire idyllique. Les citoyens et les élus sont des partenaires indéfectibles qui partagent une vision à ce point commune du monde qu'elle permet une logique de « co-construction », voire de « co-production » des politiques publiques (Vaillancourt, 2008, 2009). Dans ce paradigme, les vertus démocratiques de la participation citoyenne sont nombreuses. La participation citoyenne favoriserait un apprentissage empirique de la citoyenneté (Blanc, 1996). Mais, plus encore, la montée de la participation citoyenne dans la vie politique (locale) serait une donne à ce point significative qu'elle sera considérée par certains auteurs comme un nouveau mode de régulation du politique, un nouvel esprit de l'action publique contemporaine, ce que Blondiaux (2004) nomme « l'idéal délibératif ». Ce climat global de confiance, amplifié par la proximité des acteurs, ne prédispose pas forcément à établir un processus rigoureux de questionnement et de remise en cause de la performance organisationnelle. L'évaluation s'inscrit dans un processus interne continu. Dans ce contexte organisationnel, une reddition de compte périodique et publique devient un exercice presque superfétatoire.

Qu'elle soit propagande ou qu'elle apparaisse superfétatoire, la reddition de compte ne fait pas forcément bon ménage avec la question de la participation citoyenne. Mais les théories de l'administration publique nous proposent une autre piste exploratoire.

⁸ Voir à cet égard l'étude de cas typique documentée dans ÉZOP-Québec (1981).

⁹ Cette relation de méfiance n'est pas à sens unique. Elle s'exprime également de la part de l'élu à l'endroit du citoyen. Comme l'exprime Caroline PATSIAS (2011, p. 113), « convier les habitants à participer à l'élaboration des décisions publiques pourrait cependant conduire à suivre l'opinion populaire plutôt qu'à gouverner, soulignent les détracteurs de l'élargissement de l'action publique, qui craignent en outre que la consultation n'aboutisse à un blocage de la société et au rejet de tout projet d'envergure ».

L'ÉVITEMENT DU BLÂME?

Kent Weaver (1986) a introduit le concept de « *blame avoidance* » pour illustrer pourquoi les décideurs politiques (en ce cas-ci municipaux), ayant pour objectif légitime leur réélection, seront logiquement enclins à éviter la controverse publique et à fuir autant que possible la désapprobation de l'électorat. Weaver (1986) dénombre huit stratégies différentes pour y parvenir, dont deux retiennent ici particulièrement notre attention en raison du fort potentiel d'inférence théorique qu'elles recèlent avec notre objet d'étude.

La première de ces stratégies consiste à limiter l'apparition de sujets potentiellement antagonistes dans le débat public. Les élus évitent alors de se compromettre sur des enjeux qui pourraient éventuellement diviser la population et leur aliéner une partie de l'électorat. Ainsi, « ... ne pas apparaître comme responsable des décisions [...] quitte même à minimiser le crédit politique (*credit claiming*) qui leur est accordé » (Caune, 2010, p.115) constitue une autre hypothèse à explorer¹⁰.

Toujours afin d'éviter le blâme, une deuxième stratégie appelée « Circle the Wagons » consiste pour ceux qui sont sanctionnés – c'est-à-dire les décideurs politiques ou « *blamed*¹¹ » – à s'associer le plus possible aux électeurs – ou « *blamers*¹² » – en partageant la responsabilité des décisions avec d'autres acteurs de la société civile comme source de légitimité, et ce, tout en étant à la recherche d'une décision consensuelle.

Mais qu'en est-il exactement du processus de reddition de compte tel qu'il est pratiqué au sein des CLD?

BREF RETOUR SUR LES CLD

En vertu de la *Loi sur l'administration publique*, toute personne morale ou tout individu qui reçoit une aide financière provenant de fonds publics est tenu de rendre compte de l'usage qu'il en fait. Le CLD est une personne morale – un organisme à but non lucratif (OBNL) – instituée en vertu de la partie III de la *Loi des compagnies* (chapitre C-38). Les règlements généraux qui encadrent le fonctionnement interne du CLD sont élaborés par les administrateurs et ratifiés au cours de l'assemblée générale annuelle. Or, comme le CLD reçoit un soutien financier de l'État québécois et du milieu municipal, il est tenu, conformément à la *Loi sur l'administration publique*, de rendre compte de ses activités à ses bailleurs de fonds.

¹⁰ Comme nous le verrons plus loin, les élus municipaux constituent, chez un grand nombre de CLD, la majorité des membres votants qui siègent aux conseils d'administration des centres locaux de développement.

¹¹ Expression formulée par HOOD (2002).

¹² Expression formulée par HOOD (2002).

Or, un OBNL comme un CLD n'est pas assujéti à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* qui a été promulguée par l'Assemblée nationale du Québec en décembre 2006 et qui vise à favoriser une gestion axée sur la transparence et l'imputabilité¹³. Un CLD jouit d'une entière autonomie et n'a de compte à rendre qu'à son conseil d'administration qui est l'instance légalement responsable de ses actes. D'ailleurs, le Code civil du Québec dénombre six obligations faites aux administrateurs d'OBNL dont les articles 323 et 324 qui concernent la reddition de compte. En fait, selon la *Loi sur le ministère des Régions* (dite loi 171) de 1997, le CLD, en tant que personne morale, était redevable à ses deux principales sources de financement : le ministère des Régions et le milieu municipal par la MRC ou la ville. La mission de favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat était alors confiée au CLD.

La situation change radicalement avec la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche* (dite loi 34) de 2003. Le gouvernement confie désormais la responsabilité du développement économique à la MRC ou à la ville (art. 90), qui confie à un organisme qu'elle constitue sous l'appellation « centre local de développement » l'exercice de cette compétence (art. 91). La différence est notable en matière de reddition de compte même si le double système de financement du CLD par le gouvernement et par le monde municipal est maintenu. Désormais, la responsabilité du développement économique, en vertu de la loi, incombe à la MRC ou à la ville. C'est donc à la MRC ou à la ville que le CLD doit rendre des comptes. L'article 95 de la loi 34 indique ainsi :

Un centre local de développement doit annuellement, à la date et selon les modalités que la municipalité régionale de comté détermine, lui produire un rapport de ses activités ainsi que ses états financiers pour l'exercice financier précédent. Le rapport d'activités contient tout autre renseignement que la municipalité régionale de comté peut requérir. Les états financiers sont accompagnés du rapport du vérificateur (2003, chap. 29, art. 95).

UN DÉVELOPPEMENT PARTENARIAL¹⁴

Rappelons que la loi 171 établissait un rapport structurel entre le CLD, le gouvernement et le milieu municipal. Ce rapport se traduisait par une entente tripartite où les bailleurs de fonds exposaient leurs attentes vis-à-vis du CLD. Avec la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche* (dite loi 34), le CLD se rapporte exclusivement à la MRC ou à la ville-MRC.

La question de la reddition de compte se pose alors différemment étant entendu que le gouvernement maintient son soutien financier aux CLD et que pour une majorité d'entre eux, il est

¹³ Voir l'énoncé de politique intitulé *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État*.

¹⁴ Nous utiliserons dans ce texte le terme « gouvernement » pour simplifier la lecture, car les CLD sont redevables, selon la région qu'ils desservent, à l'un ou l'autre des trois ministères suivants : le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, le secrétariat à la Capitale-Nationale et le secrétariat à la région métropolitaine (qui inclut la ville de Laval).

le principal bailleur de fonds de ce dispositif qui relève désormais du milieu municipal. La réponse se trouve à l'article 89 de la loi :

Le ministre conclut avec une municipalité régionale de comté une entente concernant le rôle et les responsabilités de celle-ci en matière de développement local ainsi que les conditions de leur exercice.

Plus spécifiquement, cette entente définit les compétences du milieu municipal à l'égard du développement économique : favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur son territoire. Notons que les villes détenaient déjà plusieurs pouvoirs en matière de développement économique avant l'adoption de la loi 34 et même de la loi 171 de 1997. De toute façon, afin de comprendre les matières sur lesquelles la MRC ou la ville doit rendre des comptes, il faut considérer l'article 90 qui décline ainsi les mandats qui lui sont confiés :

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 (loi 34, art. 90).

Le gouvernement et la MRC attendent du CLD qu'il mette en place « un guichet multi-services d'aide et de soutien à l'entrepreneuriat » (art. 9.5) et « un plan d'action local pour l'économie et l'emploi » (art. 9.6). En fait, le législateur a voulu confier à la MRC l'entière responsabilité des services de première ligne en matière de développement économique.

En outre, l'article 91 laisse à la MRC la possibilité d'en confier l'exécution à un organisme de son choix : « La municipalité régionale de comté confie à un organisme qu'elle constitue sous l'appellation centre local de développement l'exercice de sa compétence visée à l'article 90. Elle peut aussi désigner à ce titre un organisme existant¹⁵. » Ce même article ajoute que la MRC ou la ville peut confier au CLD un mandat d'initiative défini par le milieu municipal pourvu qu'il découle des

¹⁵ Dans tous les cas d'espèce, les CLD créés sous la loi 171 ont été reconduits dans leur fonction. Le nombre de CLD est demeuré le même jusqu'en 2002, au moment où la ronde des fusions municipales en a modifié le nombre.

compétences qui lui ont été confiées par le gouvernement : une municipalité régionale de comté peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur son territoire (loi 34, art. 90). Voilà qui laisse beaucoup de latitude au CLD pour répondre aux besoins du milieu où il agit, ce qui reflète la volonté du législateur de mettre sur pied un dispositif qui pourrait s'adapter aux situations particulières de chaque milieu. Cette volonté d'éviter le mur-à-mur apparaît dès le premier article du projet de loi 171 de 1997:

Le ministre des Régions a pour mission de susciter et de soutenir le développement local et régional, dans ses dimensions économique, sociale et culturelle, en favorisant sa prise en charge par les collectivités intéressées, dans le cadre d'un partenariat entre elles et l'État. [...] Dans ses interventions, il prend en considération les spécificités locales et régionales ainsi que rurales et favorise la création d'emplois.

La loi 34 n'a pas modifié cette orientation, bien qu'elle ait confié la responsabilité de la mission du CLD à la MRC ou à la ville. Dès lors, la nouvelle entente en vigueur depuis 2003 entre le gouvernement et le CLD élabore désormais les modalités de reddition de compte des CLD à l'égard d'un gouvernement réduit au rôle de bailleur de fonds. Comment s'opère alors cette reddition de compte au gouvernement? Dans les faits, le législateur de la loi 34 s'en est tenu aux règles fixées par la première entente tripartite de 1998.

Dès la mise sur pied des CLD, l'entente tripartite a prévu que la reddition de compte se ferait par l'obligation de déposer, dans les 90 jours suivant la fin de son exercice financier, au ministre et à la MRC (ou à la ville), le rapport annuel d'activités (art. 10.7) et les états financiers vérifiés présentés à l'assemblée générale annuelle du CLD (art. 10.6).

Les états financiers vérifiés du CLD fournissent au conseil d'administration à la MRC et au gouvernement un état détaillé des sources de financement et de l'utilisation par activité de ces sommes par le CLD (art. 10.6). C'est toutefois dans le rapport d'activités présenté au conseil d'administration à l'assemblée générale annuelle que le CLD présente en détail les réalisations de l'année qui vient de s'écouler et expose les projets contenus dans le Plan local d'action pour l'économie et l'emploi (PALÉE).

LA REDDITION DE COMPTE

Rappelons d'abord que le CLD est un organisme sans but lucratif constitué (par la loi 171) en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (L.R.Q., chapitre C-38) (art. 8) et que la loi 34 n'a pas modifié ce statut (art. 92). Le CLD doit donc rendre compte de ses activités à son conseil d'administration qui est légalement responsable de la corporation. Et, comme il reçoit un financement à la fois du milieu municipal et du gouvernement, il va de soi que ces deux instances connaissent l'usage qu'il fait des fonds qui lui sont versés aux fins du développement économique. Le CLD a donc l'obligation de produire un rapport annuel qui devra être soumis à ces deux instances.

Si l'obligation de présenter les états financiers vérifiés de l'année qui vient de s'écouler fait partie des exigences légales d'une personne morale incorporée en vertu de la troisième partie de la loi des compagnies, l'annexe V de l'entente tripartite de 1998 définit les sections du rapport de la reddition de compte. Ce rapport comprendra quatre sections :

- Un rappel des objectifs et des priorités d'action inscrites dans son plan d'action local pour l'économie et l'emploi.
- Une synthèse des principales décisions prises lors de l'assemblée générale des membres et des séances du conseil d'administration au cours de l'année.
- Les résultats obtenus par rapport à chacune des attentes signifiées en annexe par le ministre et la MRC pour l'année en cours.
- Les résultats obtenus au regard des services rendus à l'entrepreneuriat local.

En outre, l'annexe V fait obligation aux CLD de se doter d'indicateurs d'efficacité et de performance qui permettront d'apprécier les services rendus et d'en évaluer les impacts sur la clientèle à servir et sur le développement économique local. On y précise même que les indicateurs d'efficacité devront être quantitatifs : l'âge, le sexe et le secteur d'activité des promoteurs, le nombre de personnes servies, les caractéristiques socioéconomiques de la clientèle, le nombre et la nature des services (techniques ou financiers) demandés, etc. L'annexe V propose également le recours à des indicateurs qualitatifs d'efficacité qui vont permettre d'apprécier la qualité des services offerts, comme les délais dans le traitement des dossiers ou le degré de satisfaction générale de la clientèle.

Quant aux indicateurs de performance, l'annexe V les désigne en fonction des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés : importance des investissements générés, nombre d'emplois créés¹⁶ ou maintenus, taux de survie des entreprises soutenues par les CLD.

En plus du rapport d'activités qu'ils déposent à leur assemblée générale annuelle, les CLD doivent remplir un questionnaire informatisé disponible sur le site web du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Ce questionnaire très détaillé d'une quinzaine de pages constitue le principal outil de reddition de compte utilisé par le gouvernement pour suivre l'évolution de l'action des CLD. Outre les questions qui touchent le management de l'organisme et les outils financiers utilisés, toutes les autres concernent l'activité économique en matière d'emplois créés ou maintenus, de création d'entreprises, d'investissements réalisés, de collaboration avec d'autres organisations locales, etc. Les résultats de l'activité des CLD sont ainsi traduits en indicateurs quantitatifs. Plutôt technique, ce questionnaire laisse au rapport annuel

¹⁶ Du reste, la question du nombre d'emplois réellement créés ou maintenus soulève de nombreuses questions d'ordre méthodologique qui pourraient dans certains cas remettre en cause la fiabilité même des résultats présentés aux autorités compétentes.

déposé à l'assemblée générale annuelle des CLD la question des attentes signifiées par les élus municipaux puisqu'elles varient d'un CLD à l'autre.

LES ANGLES MORTS DU PROCESSUS DE REDDITION DE COMPTE

La reddition de compte effectuée par les CLD nous semble comporter quatre grandes lacunes. Alors que les deux premières concernent le processus de reddition en lui-même, les deux dernières abordent la question de la nature des informations contenues dans les rapports annuels d'activités des CLD. Voyons ces éléments plus en détail.

Une reddition sans rétroaction

Il est généralement entendu chez les théoriciens de l'administration publique qu'un contrôle efficient de gestion implique « un retour sur l'expérience », comme composante essentielle de la « boucle du pilotage de la performance¹⁷ » (Burlaud et Simon, 2006; Bouckaert et Halligan, 2008, p. 27; Véran, 2008). Or, les répondants à notre enquête sont unanimes à déplorer l'usage – ou le non-usage – que le gouvernement fait des données recueillies auprès des CLD. Ils considèrent que le rapport numérisé fourmille de renseignements susceptibles de faire l'objet d'analyses qui permettraient aux CLD d'évaluer leurs stratégies de développement.

Entre autres, ces analyses permettraient aux administrateurs des CLD et aux élus municipaux de situer l'action de leur organisme par rapport à celle des autres (le Ministère prétend qu'il lui faudrait l'autorisation écrite des MRC pour rétrocéder de l'information). Il ne s'agit pas, se défendent les répondants, de reproduire chez eux le travail des autres CLD. Les directeurs généraux sont conscients que, dès 1998, la volonté du législateur était d'éviter le mur-à-mur dans l'application des programmes et que cette condition a été reconduite dans les dispositions de la loi 34, en 2003.

Une dynamique de rétroaction pourrait se transformer en stratégie d'action lorsqu'un CLD réaliserait, par exemple, que le nombre de promoteurs qui ont cogné à sa porte se situe nettement en deçà de la moyenne des CLD de son groupe. Le conseil d'administration pourrait alors décider qu'il allouera, dans son plan d'action local pour l'économie et l'emploi (PALÉE), des ressources additionnelles pour la promotion de la culture entrepreneuriale. Toutefois, si le CLD ne dispose pas d'une base de données et d'analyses pour établir la comparaison, il pourrait rater un virage stratégique dont son milieu aurait grand besoin. Tous les CLD interrogés ont insisté sur l'importance de cette rétroaction de la part du gouvernement, rétroaction que celui-ci est seul à pouvoir réaliser.

¹⁷ Expression consacrée par LORINO (2003, p. 11).

Une reddition de compte dichotomique

Tous les répondants interrogés au cours de l'enquête¹⁸ déplorent l'obligation dans laquelle ils se trouvent de devoir réaliser une reddition de compte en quelque sorte bipolaire : l'une, de nature plutôt quantitative, pour le gouvernement du Québec, et l'autre, de nature plutôt qualitative, pour les élus municipaux et la population locale.

Or, comme l'exprimait un ancien secrétaire général du Conseil exécutif, Benoît Morin (1991, p. 14) :

Plusieurs programmes [...] agissent sur des dimensions aussi abstraites que la qualité de vie, [...] l'acquisition d'habiletés et de connaissances générales ou spécifiques, etc. Dans ces domaines, il est difficile d'identifier des résultats mesurables et des indicateurs témoignant objectivement de leur atteinte. Les mécanismes d'évaluation préalables à une reddition de comptes valable [...] ne peuvent pas, dans bien des cas, être strictement quantitatifs ou mécanistes. [...] cela commandera, le cas échéant, une reddition de comptes basée autant sur des données objectives que sur l'appréciation qualitative d'attentes ou de résultats poursuivis dans un environnement générant des contraintes spécifiques.

Les formulaires sont standards d'un CLD à l'autre, indépendamment des caractéristiques sociographiques du type de territoire desservi par le CLD. Cette approche paramétrique entraîne inévitable des biais dans l'évaluation de l'efficacité de l'action des CLD, ce qui du reste compliquerait les tentatives de comparaison des CLD entre eux si d'aventure le Ministère voulait procéder à cette opération.

S'ils en reconnaissent le bien-fondé, les répondants soulèvent beaucoup de questions à propos du questionnaire numérisé du gouvernement, qui leur semble présenter une vision incomplète du travail effectué. Certains avancent que le questionnaire utilise des indicateurs quantitatifs qui laissent peu de place aux CLD pour révéler une partie importante de leur travail qui ne trouve pas son compte dans les mesures statistiques. Or, il est désormais reconnu que l'évaluation de la performance souffre de ne pouvoir identifier convenablement le contexte global dans lequel œuvre une organisation (Emery, 2006; Emery *et al.*, 2007).

¹⁸ Pour approfondir cette question, nous avons mené des entrevues semi-dirigées auprès de 15 directeurs généraux de CLD repartis selon la distribution suivante : 3 CLD urbains, 5 CLD mi-ruraux-mi-urbains et 7 CLD plutôt ruraux. Ces CLD ont tous été avisés que leur témoignage demeurera confidentiel et que rien, dans l'analyse qui en sera tirée, ne permettrait d'en déduire l'identité. La taille de cet échantillon non probabiliste correspond aux standards reconnus, puisqu'il s'agit d'une recherche de type exploratoire (DESLAURIERS, 1991; BEAUD, 2003; FORTIN, 2006). À ce propos, signalons que « dans les études descriptives de nature qualitative ou quantitative dont le but est de développer les connaissances dans un domaine donné, de petits échantillons suffisent généralement pour obtenir l'information nécessaire sur le phénomène étudié » (MORSE, 1991, cité par FORTIN, 2006, p. 264). De son côté, KVALE (1996) estime que le nombre de 10 à 15 personnes est suffisant, faisant alors référence à un ordre de grandeur habituel associé à ce genre de recherche. Ajoutons que le nombre de participants pourrait varier jusqu'à saturation théorique, comme le soulignent des spécialistes de la méthodologie (KVALE, 1996; OUELLET et ST-JACQUES, 2000).

Faiblesse de l'évaluation qualitative du développement

Il semble que les efforts fournis par les CLD afin de promouvoir la culture entrepreneuriale soient considérés par le gouvernement comme un facteur négligeable, alors que le milieu municipal y accorde beaucoup d'importance. Selon les répondants, le travail de coordination, d'animation, d'accompagnement ou de promotion de la culture entrepreneuriale n'est pas suffisamment valorisé. Sur ce point, il semble bien que la réalité donne raison au milieu municipal si l'on considère les résultats des études comparatives effectuées par le *Global Entrepreneurship Monitor (GEM)*¹⁹.

Dans le même ordre d'idées, plusieurs répondants soulignent le hiatus qui existe entre l'intention formulée par le gouvernement et son application à la réalité des CLD. L'examen du rapport demandé par le gouvernement contient un nombre important de questions touchant les différents fonds gouvernementaux attribués aux CLD. Les répondants déplorent l'importance accordée par le gouvernement au rendement positif de ces fonds, comme si leur mission était de procurer des rendements le plus élevés possible. Les fonds de développement des CLD sont utilisés par la majorité des CLD comme du capital de développement qui doit prendre des risques et subir, malgré toutes les précautions prises, des pertes occasionnelles. « On n'est pas dans l'industrie des fonds mutuels », dira l'un des répondants. « On est dans la création d'entreprises avec tous les risques qui y sont reliés. »

Ainsi, à l'égard de l'État central, la reddition de compte des CLD s'inscrit dans une logique de standardisation des résultats et, pourrions-nous dire, d'évaluation sommative, plutôt que dans une logique d'évaluation formative dans laquelle l'État agirait à titre d'accompagnateur, de rôle-conseil ou de vigie.

Une intelligence territoriale déficiente

Tous les directeurs généraux consultés affirment que le rapport annuel déposé à l'assemblée générale annuelle du CLD décrit fidèlement le travail accompli par l'organisme au cours de l'année écoulée. Les CLD à l'étude diffusent sur le Web leur rapport annuel, ce qui contribue à l'accessibilité de leurs résultats. Il faut par ailleurs préciser que la présentation et le contenu de ce rapport annuel varient grandement d'un CLD à l'autre, pour ne pas dire d'une année à l'autre, au sein d'un même CLD en raison des attentes signifiées par les élus locaux. Ce qui frappe à première vue est la présentation parfois très corporative et marketing des résultats. Le rapport annuel prend fréquemment l'allure d'un exercice de communication plutôt que d'un exercice de reddition de compte. L'objectivité de la démarche en souffre. Il y a en ce sens un déficit d'intelligence territoriale.

¹⁹ Ce consortium international mène des recherches sur l'activité entrepreneuriale de recherche dans 59 pays à travers le monde. Constitué à ses débuts par dix pays membres, le GEM est devenu le plus important consortium du genre au monde. Selon cet indice – utilisé par la Fondation de l'entrepreneurship –, le Québec fait piètre figure au chapitre de l'entrepreneuriat et devrait investir davantage dans la culture entrepreneuriale.

Le rapport annuel est en quelque sorte un rapport d'activités qui ne rend pas suffisamment compte de la manière dont le CLD transforme le territoire sur lequel il agit. Bref, il y a une nette déficience de l'évaluation qualitative du développement local. Si cela est vrai dans une perspective synchronique, cela l'est encore davantage dans une perspective diachronique. Le développement étant un capital patient, on visualise mal le changement global opéré par un CLD depuis leur implantation.

Rappelons enfin que la méthodologie qui permet de comptabiliser le nombre d'emplois réellement créés grâce au CLD demeure partiellement subjective. Ce dernier point mériterait selon nous une analyse approfondie de l'Institut de la statistique du Québec et même du Vérificateur général du Québec.

LA REDDITION DE COMPTE : UN PROCESSUS PERFECTIBLE

Le modèle d'évaluation du développement territorial jusqu'ici dominant au Québec repose sur la mise en relation du traditionnel triptyque objectifs-moyens-résultats, dont découle en outre les concepts d'efficacité et d'efficience allocative (Bartoli, 1997; Demeestere, 2005). Dans cette perspective, comme le remarque Guenoun (2009, p. 193), « la question n'est plus de savoir si l'on a réussi à faire ce que l'on désirait, mais si l'atteinte des résultats s'est faite de manière optimale, c'est-à-dire sans gaspillage ». Nous nous retrouvons ici pour l'essentiel dans une logique comptable du management public local.

Il va sans dire que ce type d'évaluation se fait aux dépens du modèle *Inputs-Outputs-Outcomes* (Ramanathan, 1982; Boyne, 2002, p.18), qui permet une lecture sociale du développement local. La différence principale avec le modèle précédent, nous dira Guenoun (2009, p.193), réside dans le fait que « les *outcomes* sont mesurés par des indicateurs non financiers représentant les bénéfices sociaux apportés par l'action, tandis que les *outputs* désignent des niveaux d'activité sans que l'on puisse affirmer que ces productions conduiront à des résultats de type *outcomes* ». Nous nous retrouvons par contre ici dans une évaluation plus sociale du management public local.

Mais serait-il possible de considérer le comptable et le social comme grille d'analyse synchrétique d'un même processus de développement? Nous sommes ici au cœur du renouvellement du processus d'évaluation du management public local. Si d'aventure ce dernier modèle d'évaluation était davantage pris en compte par les autorités publiques québécoises, cela pourrait élargir les horizons des critères conventionnels d'évaluation de la performance organisationnelle en matière de développement local et fournir ainsi aux décideurs politiques de nouveaux outils pour évaluer la pertinence du soutien de l'État québécois en cette matière.

BIBLIOGRAPHIE

- Association des Centres locaux du Québec – ACLDQ (2009). *Enquête sur la gouvernance des Centres de développement*. Recherche et rédaction : Jean-François Breton.
- Association des Centres locaux du Québec – ACLDQ (2010). *La gouvernance. Guide des bonnes pratiques en matière de développement local*, Québec, ACLDQ.
- APPLEBY, Paul H. (1949). *Policy and Administration*, Alabama, University of Alabama Press.
- BAJOIT, Guy (1997). « Pourquoi les richesses du monde sont-elles si inégalement réparties? Théories sociologiques du développement », *Antipodes*, numéro spécial *Le Développement*, série « Outils pédagogiques », octobre.
- BARTOLI, Annie (1997). *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod.
- BEAUD, Jean-Pierre (2003). « L'échantillonnage », dans Benoît Gauthier (dir.), *La recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 159-184.
- BECK, Ulrich (2005). *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion.
- BERMAN, Evan M. et Ronnie L. KOROSSEC (2005). « Planning to Coordinate and Coordinating the Plan : Evidence from Local Governments », *The American Review of Public Administration*, vol. 35, n° 4, décembre, p. 380-401.
- BERTHIAUME, Jean-Luc et Marc BOIVIN (1983). *La réforme municipale du gouvernement du Québec : une analyse de la décentralisation*, Péribonka, Berthiaume, Boivin.
- BLANC, Maurice (1996). « Politique de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, p. 98-106.
- BLONDIAUX, Loïc (2004). « Prendre au sérieux l'idéal délibératif », *Revue suisse de science politique*, vol. 10, n° 4, p. 158-168.
- BLONDIAUX, Loïc et Yves SINTOMER (2002). « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 57, n° 15, p. 17-35.
- BOLTANSKI Luc et Ève CHIAPELLO (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

- BOUCKAERT, Geert et John HALLIGAN (2008). *Managing Performance. International Comparisons*, Londres, Routledge.
- BOYNE, George A. (2002). « Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales », *Public Money and Management*, vol. 22, n° 2, p. 17-24.
- BURLAUD, Alain et Claude SIMON (2006). *Le contrôle de gestion*, Paris, La Découverte.
- CAUNE, Hélène (2010). « Blame Avoidance (évitement du blâme) », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Sciences Po, p. 115-123.
- CEPAQ (1985). *La décentralisation : un effritement de l'État ou un enrichissement démocratique*, Actes du colloque tenu les 30 mai et 1^{er} juin 1984 au Manoir du Lac Delage, coll. Bilans et Perspectives, n° 5, ENAP.
- CHAREST, Jean (2003). « Lettre ouverte aux Québécoises et Québécois », *Le Devoir*, 14 octobre 2003, p. A-9.
- CHASKIN, Robert J. et Sunil GARG (1997). « The Issue of Governance in Neighborhood-Based Initiatives », *Urban Affairs Review*, vol. 32, n° 5, mai, p. 631-661.
- COLLIN, Jean-Pierre (1996). *Rétrospective des expériences de régionalisation au Québec*, Montréal, INRS-Urbanisation.
- COMEAU, Yvan, Louis FAVREAU, Benoit LÉVESQUE et Marguerite MENDELL (2001). *Emploi, économie sociale et développement local. Les nouvelles filières*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CÔTÉ, Louis, Benoit LÉVESQUE et Guy MORNEAU (2005). *Développement économique et régional*. Texte de base pour le groupe de discussion. Québec, ÉNAP.
- CÔTÉ, Serge (1998). « La politique locale et régionale : délestage tapageur ou décentralisation tranquille? », dans Roch Côté (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux*, Montréal, Fides, p. 341-350.
- CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- CSMO-ÉSAC, (2001). « Les formes d'organisation et la constitution d'un OBNL », *Les cahiers des organisations démocratiques*, n° 17, Montréal.
- DEMEESTERE, René (2005). *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2^e éd., Paris, LGDJ.

- DESLAURIER, Jean-Pierre (1991). *Recherche qualitative, guide pratique*, Montréal, Chenelière/McGraw-Hill, coll. « Théma ».
- DOUCET, Chantale (2004). *Centre local de développement (CLD) Papineau* Monographie sous la direction de Louis Favreau (dir.), Gatineau, Chaire de recherche du Canada en Outaouais, UQO.
- DUMONT, Fernand (1971). *La vigile du Québec. Octobre 1970 : l'impasse?*, Montréal, Les Éditions Hurtubise HMH.
- DUMONT, Fernand, Jean HAMELIN et Jean-Paul MONTMINY (1981). *Idéologies au Canada français, 1940-1979*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- EHRENBERG, John (1999). *Civil Society. The Critical History of an Idea*, New York, New York University Press.
- ÉLIE, Jean Réno (2008). *Participation, décentralisation, collectivités territoriales en Haïti. Travail législatif et décisions administratives depuis 1987*, Port-au-Prince, Presses de l'Imprimeur II, coll. « Sociologie ».
- EMERY, Yves (2006). « La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation », *Télescope*, vol. 12, n° 3, automne, p. 1-12.
- EMERY, Yves, Carole WYSER, Noémi MARTIN et Joelle Sanchez (2007). « Swiss Public Servants Perceptions of Performance in a Fast-Changing Environment », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, n° 2, p. 307-323.
- ÉZOP-Québec (1981). *Une ville à vendre*, Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin.
- FALARDEAU, Jean-Charles (1966). « Des élites traditionnelles aux élites nouvelles », *Recherches sociographiques*, numéro spécial *Le pouvoir dans la société canadienne-française*, vol. 7, n° 1-2, p. 131-145.
- FALUDI, Annie (1996 [1973]). *Planning Theory*, Oxford, Pergamon Press.
- FAVREAU, Louis (2004). « Initiatives locales et pouvoirs publics : une cohabitation compromise », *Le Devoir*, 5 avril, p. A-6.
- FORTIN, Marie-Fabienne (dir.) (2006). *Fondements et étapes du processus de recherche*, Montréal, Chenelière.
- FORTIN, Paul-Arthur (2002). *La culture entrepreneuriale, un antidote à la pauvreté*, Transcontinental.

- FOURNIAU, Jean-Michel (2004). « Participation et délibération : l'expérience des débats publics dans le domaine de l'aménagement », dans Bernard Castagna *et al.* (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Tours, Presses de l'Université François Rabelais.
- FUNG, Archon et Erik O. WRIGHT (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project IV, New York, Verso.
- GÉLINAS, André (2002). *L'intervention et le retrait de l'État: l'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- GLASER, Barney G. et Anselm L. STRAUSS (1967). *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine Publ.
- GLASER, Mark A., Mark D. SOSKIN et Michael SMITH (1996). « Local Government-Supported Community Development : Community Priorities and Issues of Autonomy », *Urban Affairs Review*, vol. 31, n° 6, juillet, p. 778-798.
- GODBOUT, Jacques T. (1983). *La participation contre la démocratie*, Montréal, Saint-Martin.
- GOW, James I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise (1867-1970)*, Les Presses de l'Université de Montréal et l'Institut d'administration publique du Canada.
- GRAVEL, Robert (1999). *Les institutions administratives locales et régionales au Québec : structures et fonctions*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- GUENOUN, Marcel (2009). « Le management de la performance publique local. Étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales. » Thèse pour l'obtention du doctorat ès sciences de la gestion de l'Université Paul Cézanne, présentée et soutenue publiquement le mercredi 25 mars 2009.
- HAMEL, Pierre (2009). « Les dispositifs participatifs au Canada et au Québec », *La participation des citoyens et l'action publique*, Centre d'analyse stratégique, n° 13-2008, p. 127-143.
- HAMEL, Pierre et Bernard JOUVE (2006). *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- HEALEY, Patsy (2006). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragment Societies*, New York, Palgrave Macmillan.
- HOOD, Christopher (2002). « The Risk Blame and the Blame Game », *Government and Opposition*, n° 37, p. 15-37.
- ISHAM, Jonathan, Narayan DEEPA et Lant PRICHETT (1995). « Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data », *World Bank Economic Review, Oxford Journals*, vol. 9, n° 2, p. 175-200.

- KLEIN, Juan-Luis (1995). « De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social. Le cas du développement régional au Québec », *Lien social et Politiques*, n° 33, printemps, p. 133-141.
- KVALE, Steinar (1996). *Interviews : An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, New York, Sage Publication.
- LAFOREST, Rachel (2000). « La consultation publique et l'action collective », *Politique et sociétés*, vol. 19, n° 1, p. 3-30.
- LECLERC, Yvon et Claude BÉLAND (2003). *La voie citoyenne*, Montréal, Plurimédia.
- LEMIEUX, Vincent (1997). *La décentralisation*, Québec, IQRC.
- LEQUESNE, Christian, Olivier COSTA, Nicolas JABKO et Paul MAGNETTE (2001). « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie? », *Revue française de science politique*, n° 6, p. 859-866.
- LORINO, Philippe (2003). *Méthodes et pratiques de la performance*, 3^e éd., Paris, Les Éditions d'Organisation.
- MARTEL, Paul (2007). *Administrateurs de corporations sans but lucratif : le guide de vos droits, devoirs et responsabilités*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur.
- MARTHADA, Ahmad Mohamed (2002). « Bureaucratic Efficiency and Democratic Accountability : Conflict or Compatibility », *Proceedings of International Conference on Good Governance : Perspectives and Practices*, University Brunei Darussalam, 28 et 29 septembre.
- MORIN, Benoît (1991). *Pour une meilleure qualité du service aux citoyens : déconcentration et imputabilité*, Notes pour l'allocution du Secrétaire général du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec, à l'occasion d'un dîner-conférence de l'Institut d'administration publique du Canada-Québec, Québec, 28 novembre.
- MORIN, Richard (2006). *La régionalisation au Québec, Les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux*, Gatineau, Éditions Saint-Martin.
- MOZOL, Patrick (2003). *La participation du public à la vie municipale*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- OCDE (1980). *Les politiques régionales au Canada*, Paris, OCDE.
- OCDE (2009). *Régions et gouvernance centrale. Des contrats pour le développement régional*.

- OUELLET, Francine et SAINT-JACQUES, Marie-Christine (2000). « Les techniques d'échantillonnage », dans Robert MAYER, Francine Ouellet, Marie-Christine SAINT-JACQUES et Danielle TURCOTTE (dir.), *Méthodes de recherche en intervention sociale*, Montréal, Gaétan Morin éditeur, p. 71-90.
- PAOLETTI, Marion (1997). *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan.
- PAQUIN, Madeleine (1982). L'intégration d'unités administratives dispersées géographiquement : le pouvoir des administrateurs public en région, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph. D.), École des Hautes Études commerciales, affiliée à l'Université de Montréal.
- PATSIAS, Caroline (2011). « La démocratie participative ou les nouveaux territoires du politique? », dans Guy BELLEMARE et Juan-Luis KLEIN, *Innovation sociale et territoire. Convergences théoriques et pratiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 99-122.
- PERRET, Bernard (1995). *L'avenir du travail. Les démocraties face au chômage*, Paris, Seuil.
- PROULX, Marc-Urbain (dir.) (1997). Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec, GRIR, Université du Québec à Chicoutimi.
- PROULX, Marc-Urbain et Natacha JEAN (1999). *Les CLD du Québec. Deux ans après. Bilan de leurs principales activités*. Chicoutimi. Observatoire socio-économique du territoire du Québec, UQAC.
- QUÉBEC (1977). Livre blanc sur la décentralisation (projet non publié), le 12 décembre.
- QUÉBEC, Conseil de la santé et du bien-être (2001). *Rapport. L'appropriation par les communautés de leur développement*, Sainte-Foy, Conseil de la santé et du bien-être.
- QUÉBEC, Ministère des Affaires municipales et Ministère d'État au Développement des régions (1995). *Décentralisation, un choix de société*, Ministère du Conseil exécutif.
- QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales (1980). *Éléments pour une politique de décentralisation administrative*, Québec.
- QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales (1995). *Proposition de décentralisation vers les instances municipales*, Québec.
- QUÉBEC, Ministère des Régions (1998a). *Le palier local : le lieu de la programmation, de gestion et d'exécution des services de premières lignes*.
- QUÉBEC, Ministère des Régions (1998b). *Le palier régional : le lieu de concertation, d'harmonisation et d'élaboration de stratégies de développement et le palier des services de deuxième ligne*.

- QUÉBEC, Ministère des Régions (1998c). *Le palier national : le lieu de régulation et des grandes orientations gouvernementales*.
- QUÉBEC, OPDQ (1983). *Le choix des régions*, document de consultation, Québec.
- QUÉBEC, Secrétariat au développement des régions (1997). *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, Le Secrétariat.
- RAMANATHAN, K. V. (1982) *Management Control in Non Profit Organizations*, New York, Wiley and Sons.
- REESE, Laura A. (2004). « Local Economic Development in the United States and Canada : Institutionalizing Policy Approaches », *American Review of Public Administration*, vol. 34, n° 3, p. 277-292.
- ROCHER, François et Christian ROUILLARD (1998). « Décentralisation, subsidiarité et néolibéralisme au Canada : lorsque la forêt cache l'arbre », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, vol. 24, n° 2, p. 233-258.
- ROSANVALLON, Pierre (1981). *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.
- SANYAL, Paromita (2006). « Capacity Building Through Partnership: Intermediary Nongovernmental Organizations as Local and Global Actors », *Nonprofit And Voluntary Sector Quarterly*, vol. 35, n° 1, p. 66-82.
- SELSKY, John W. (1991). « Lessons in Community Development : An Activist Approach to Stimulating Interorganizational Collaboration », *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 27, n° 1, p. 91-115,.
- SHAFFER, Ron (2006). « Rethinking Community Economic Development », *Economic Development Quarterly*, vol. 20, no 1, p. 59-74.
- SIMARD, Jean-François (2009). « L'influence du Bureau d'aménagement de l'est du Québec dans le développement de l'administration publique québécoise », *Revue administration publique du Canada/ Canadian public administration*, vol. 52, n° 3, septembre.
- SIMARD, Jean-François et Guy CHIASSON (2008). « Territorial Governance : A New Take on Development / La gouvernance territoriale : un nouveau regard sur le développement », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 31, n° 3, automne, p. 455-485.
- SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC (2006). *Pour une décentralisation démocratique*. Ouvrage collectif et plaidoyer de Solidarité rurale du Québec, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- TARDIF, Guy (1978). Allocution de M. Guy Tardif, ministre des Affaires municipales, à la conférence Québec-municipalités, Québec, Éditeur officiel.

- VAILLANCOURT, Yves (2008). « The Participation of the Third Sector in the Co-Production and the Co-Construction of Public Policies », Eighth International Conference of the International Society for Third Sector Research (ISTR), Université de Barcelona, Barcelone, Espagne, 9-12 juillet.
- VAILLANCOURT, Yves (2009). « Social economy in the co-construction of Public Policy », *Annals of Public and Cooperatives Economics*, vol. 80, n° 2, p. 275-313.
- VÉРАН, Lucien (2008). « La performance, définition légitime et pertinence des indicateurs », dans Christian CADIOU (dir.), *La performance en management*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 41-65.
- VISSER, James A. (2004). « Voluntary Regional Councils and the New Regionalism : Effective Governance in the Smaller Metropolis », *Journal Of Planning Education and Research*, vol. 24, n° 1, p. 51-63.
- WALLERSTEIN, Immanuel, André U. GUNDER-FRANK, Samir AMIN et Gionvanni ARRIGUI (1991). *Le grand tumulte? Les mouvements sociaux dans l'économie-monde*, Paris, La Découverte.
- WEAVER, R. Kent (1986). « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 4, p. 371-398.