

## **Les Centres locaux de développement 1998-2008. Une gouvernance en mutation : entre participation citoyenne et imputabilité municipale**

Jean-François Simard  
Département du travail social et des sciences sociales  
Université du Québec en Outaouais  
Case postale 1250, succursale Hull  
Gatineau (Québec), J8X 3X7

Yvon Leclerc  
7795 Royale  
Château-Richer  
Québec, Canada, G0A 1N0

### **Rappel historique**

On oublie trop souvent de rappeler que la Révolution tranquille s'est définie par l'affirmation d'une nouvelle dynamique d'occupation du territoire québécois. En effet, d'une politique de colonisation qui relevait, pour l'essentiel, du ministère de l'agriculture, le Québec allait rapidement passer, par le biais du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (1963-1966) et le rapport Higgins, Martin, Raynaud (1973), à une logique technocratique de développement régional planifié.

La Révolution tranquille était porteuse d'une idéologie selon laquelle les inégalités régionales, qui s'étaient considérablement accrues sous le double effet de l'industrialisation et de l'urbanisation, allaient graduellement s'estomper par l'action de l'État providence (Fortin 1969). Les régions, largement rurales et paysannes, devaient ainsi s'affranchir des caractéristiques propres aux sociétés traditionnelles pour rejoindre «la modernité». Le problème du sous-développement des régions en était un de rattrapage économique, culturel et technologique.

Le développement régional avait donc sous cet angle une finalité de nature politique. Celle de sortir le Québec de la «grande noirceur» et d'entreprendre, une marche d'émancipation et de libération nationale. Il s'agissait, au demeurant, de

jeter par-dessus bord l'obsession ruraliste (Rocher 1973). En ce sens, le discours régionaliste – issu de la Révolution tranquille – s'apparentait à celui de la théorie de la révolution. Pour ce dernier paradigme, le sous-développement des régions se déclinait par le refus d'une logique de subordination à un impérialisme tantôt clérical, tantôt britannique, tantôt canadien anglais, tantôt américain (Lacoursière et al 2000).

Avec l'essoufflement de l'effet des « trente glorieuses », l'effritement du compromis social fordiste et la crise de l'emploi qui l'accompagne, émerge à nouveau, dans l'espace public, la question des inégalités régionales et des limites de la rationalité économique dans la redistribution équitable de la richesse collective. Au début des années quatre-vingt-dix, un rapport du défunt Conseil des affaires sociales – *Deux Québec dans un* – (1989) émet un constat accablant qui place brusquement la classe politique devant le fossé grandissant qui s'opère entre les régions centrales et les régions périphériques. Du coup, les théories de la modernisation, de la révolution et de la compétition (primauté au libre marché) s'imposent comme des modèles incapables de répondre aux problèmes sociaux de plus en plus criants qui se vivent en région (Perret 1995).

### **Du développement venu d'en haut au développement venu d'en bas**

C'est au cours des années quatre-vingt-dix que l'État providence se transforme progressivement en État accompagnateur et promeut la participation citoyenne. Plus que jamais, le développement est un processus qui dépend d'abord de la démocratisation politique et sociale des communautés locales (Klein 1995). Le développement régional passe désormais par le développement local. La région trouve enfin sa vocation : la concertation, alors que la sous-région – la Municipalité régionale de comté (MRC)<sup>1</sup> – devient le lieu de la mobilisation des acteurs, de la mise en branle des stratégies de développement de l'entrepreneuriat.

Les gouvernements fédéral et provincial reconfigurent substantiellement une série d'organisations de services vouées au développement des collectivités locales. C'est ainsi que naissent, à partir du milieu des années quatre-vingt, les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) au niveau fédéral, et au provincial, dans les années quatre-vingt-dix, coup sur coup, les Carrefour jeunesse emploi (CJE), les Centre locaux d'emploi (CLE) et les Centres locaux de développement (CLD). Nous nous attarderons, dans cet article, à dresser un bilan sommaire de l'action des CLD, dix ans après leur création.

---

1. Les MRC ont été mises en place en 1979.

### Les Centres locaux de développement

Au terme d'une décennie d'existence (1998-2008), quel bilan peut-on tirer de ce nouveau dispositif public de développement local? Une recension poussée menée par Doucet et Favreau (2004), illustre la relative pauvreté des recherches menées sur les CLD. Parmi les travaux les plus significatifs repérés par Doucet et Favreau (2004), mentionnons une étude conduite par Proulx et Jean (1999) qui dresse un premier bilan des principales activités des CLD, deux ans après leur mise en place; le *Rapport triennal des CLD (2001)* réalisé par le Ministère des régions sur l'atteinte des objectifs poursuivis et des réalisations des CLD au Québec pour la période de 1998 à 2000; l'ouvrage de Comeau et al (2001) et l'analyse de la gestion des fonds et des portefeuilles des Centres locaux de développement du Québec par Lévesque et al (2002).

On aura noté que toutes ces études ont été réalisées durant les cinq premières années d'opération des CLD. Ces cinq premières années d'existence se sont écoulées, comme un long fleuve tranquille, sous le mandat du gouvernement qui les a créés. Or, à la fin de l'année 2003, un nouveau gouvernement arrive aux affaires et introduit des changements dans les modalités de gouvernance des centres locaux de développement. Des changements qui s'inscrivent dans une volonté politique de réforme de l'État et de *réingénierie* de l'administration publique québécoise (Charest 2003). L'impact de ces changements sur la gouvernance des CLD n'a pas encore été évalué et c'est l'objet de cette étude exploratoire d'en faire une première évaluation.<sup>2</sup>

### Les CLD, version *participation citoyenne* (loi 171) : 1998-2003

Les Centres locaux de développement sont mis sur pied à la faveur de l'adoption de la loi 171 créant le ministère des Régions,<sup>3</sup> le 19 décembre 1997.<sup>4</sup> Cette loi proposait, pour la première fois, une intégration verticale du dispositif gouvernemental d'accompagnement du développement régional et local. Le ministère des Régions détermine les domaines d'action des CLD, contrôle l'application de la loi et assure l'équité et l'égalité des chances pour tous les territoires.

Dans chaque région, on institue un Conseil régional de développement (CRD) *chargé principalement de favoriser la concertation entre les partenaires régionaux et d'établir, à cette fin, un plan stratégique régional*. Dans chaque territoire de MRC, la loi crée un Centre local de développement (CLD) qui a notamment pour mandat d'élaborer un plan d'action local et une stratégie en matière de développement de l'entrepreneuriat, y compris celui de l'économie sociale.<sup>5</sup>

---

2. Nous tenons ici à remercier le Fond québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) pour sa contribution financière à la réalisation de la présente recherche.

3. L.R.Q., chapitre M-25.001.

4. La mise en place des CLD, à travers l'ensemble du territoire québécois, s'est réalisée principalement au cours de la première moitié de l'année 1998.

5. Mandats définis dans les notes explicatives de la loi.

Avec cette loi, le législateur concevait un modèle de développement reposant avant tout sur la participation et la mobilisation des forces de la communauté locale. En vertu de cette loi, *chaque centre local de développement a principalement pour mandat :*

- *de regrouper ou de coordonner les différents services d'aide à l'entrepreneuriat et d'assurer le financement de ces services ;*
- *d'élaborer un plan d'action local pour l'économie et l'emploi en tenant compte, notamment, du plan stratégique établi par le conseil régional de développement de son territoire ainsi que de l'entente cadre à laquelle ce dernier est partie prenante, et de veiller à la réalisation d'un tel plan ;*
- *d'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 ;*
- *d'agir en tant que comité consultatif auprès du centre local d'emploi de son territoire.*

Il exécute, sur autorisation du ministre, tout autre mandat provenant des ministères et organismes du gouvernement concernés par le développement local.<sup>6</sup>

Selon l'Association des Centres locaux de développement du Québec, la mission des CLD consiste à « *mobiliser l'ensemble des acteurs locaux dans une démarche commune tournée vers l'action en vue de favoriser le développement de l'économie et la création d'emplois sur son territoire dans le cadre d'un partenariat entre le gouvernement et la communauté locale*<sup>7</sup> ».

Cette vocation de mobilisation ou de rassemblement se note avant tout dans les règles de la composition du conseil d'administration.

*Le conseil d'administration d'un centre local de développement est composé de membres représentatifs des divers milieux présents dans la collectivité à desservir, notamment du milieu des affaires, tant du secteur industriel, manufacturier que commercial, du milieu des travailleurs, y compris les syndicats, ainsi que des milieux agricoles, municipal, coopératif, communautaire et institutionnel.*

*Sont également membres du conseil d'administration mais sans y avoir droit de vote, les personnes suivantes : le responsable du centre local ; le sous-ministre adjoint de la région concernée du ministère des Régions ou son représentant ; le directeur d'un Centre local d'emploi. Le député de l'Assemblée nationale de toute circonscription sur le territoire de laquelle le centre local a compétence a le droit de participer, sans droit de vote, aux différentes instances. <sup>8</sup>*

*Aucun des milieux représentés au sein du conseil d'administration ne peut en*

---

6. Article 13.

7. Site de l'ACLDQ.

8. Article 10.

*constituer la majorité<sup>9</sup>, ni détenir un nombre de sièges qui n'assure pas un équilibre adéquat entre eux, selon les besoins de la collectivité concernée. Chaque membre n'a droit qu'à une seule voix.<sup>10</sup>*

Et enfin, *les membres sont respectivement désignés par les gens du milieu dont ils sont issus et qu'ils représentent.<sup>11</sup>* Cette disposition constitue le fondement sur lequel repose le mode d'élection des membres du conseil d'administration du CLD et la logique de démocratie participative qui en découle. Lors de l'assemblée générale annuelle, les personnes issues d'un secteur économique comme le tourisme, par exemple, se réunissent et s'élisent leur représentant au conseil d'administration. Cette forme de démocratie – très utilisée dans le milieu associatif – offre l'avantage de permettre la participation citoyenne.

Autre disposition fondamentale de la loi 171, le ministère, la MRC ou la ville-MRC et le CLD signent une entente tripartite qui détermine *les conditions que le CLD s'engage à respecter ainsi que le rôle et les responsabilités de chacune des parties.<sup>12</sup>* Et enfin, le CLD s'engage à produire annuellement, *à la date et selon les modalités que le ministre détermine, un rapport de ses activités ainsi que ses états financiers pour l'exercice financier précédent.<sup>13</sup>* Considération importante, même si les statuts et règlements des CLD prévoient la présence d'élus municipaux au sein de leur conseil d'administration, les CLD demeureraient autonomes par rapport au pouvoir politique municipal.

#### **Les CLD, version *imputabilité municipale* (loi 34) : 2004 à nos jours**

Arrivé aux affaires de l'État en avril 2003, le gouvernement Charest faisait adopter, en décembre 2003, la loi 34 ou Loi sur le ministère du Développement économique, de l'exportation et de l'innovation (L.R.Q., chapitre M-30.01) qui allait transformer le modèle de gouvernance que les CLD avaient connu jusque-là. Ce changement faisait écho à une volonté manifeste de simplification des structures d'intervention énoncée dans le programme électoral du Parti libéral du Québec : *Faire confiance aux régions* (pp.12-14). La définition du Centre local de développement demeure la même d'une loi à l'autre : un organisme à but non lucratif constitué en vertu de la troisième partie de la loi des compagnies. La loi 34 introduit cependant plusieurs changements touchant la gouvernance des CLD. Le principal changement concerne la responsabilité du développement local : *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<sup>14</sup>.* Différence notable avec la loi 171 de 1997 :

---

9. Cette condition était non négociable aux yeux du législateur.

10. Article 10.

11. Article 10.

12. Article 12.

13. Article 15.

14. Article 89.

le ministre signe une entente bilatérale entre le ministère et la MRC et non plus tripartite, entre le ministère, la MRC et le CLD. En clair, cela signifie que la responsabilité du développement local est confiée directement à la MRC. *La municipalité régionale de comté administre les sommes qui lui sont confiées dans le cadre de cette entente et possède tous les pouvoirs nécessaires à la réalisation de cette entente.*<sup>15</sup>

Il ne faudra pas s'étonner du contenu de l'article 90 de la loi qui spécifie :

*Une municipalité régionale de comté peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur son territoire.*

*À cette fin, elle peut notamment:*

- *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 schéma 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.*<sup>16</sup>

L'article suivant spécifie que *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 existant.*<sup>17</sup>

Autre nuance importante par rapport à la loi 171 et tout à fait en cohérence avec la loi 34, les attentes ne sont plus signifiées par la MRC et le ministère mais par la MRC seulement : *Un centre local de développement exerce ses activités dans le respect de l'entente conclue en application de l'article 89 et en fonction des attentes que la municipalité régionale de comté lui signifie.*<sup>18</sup>

Et enfin, la disposition de la loi 34 permet de remettre entièrement le contrôle

---

15. Article 89.

16. Article 90 sur les pouvoirs de la MRC.

17. Article 91.

18. Article 92.

du CLD entre les mains des élus municipaux en ce qui a trait à la composition des membres du conseil d'administration. En effet, la loi spécifie : *La municipalité régionale de comté désigne les membres du conseil d'administration d'un centre local de développement qu'elle constitue.*<sup>19</sup> Qui plus est, la loi 34 rature la disposition de la loi 171 qui faisait obligation au conseil d'administration du CLD de n'accepter aucun représentant de groupes qui pourraient détenir la majorité des voix.

On sait que le chapitre C-38 de la partie III de la Loi sur les compagnies établit que la responsabilité légale d'un organisme à but non lucratif est dévolue au conseil d'administration de l'organisme. Le choix et le mode de désignation des membres du conseil d'administration prennent donc une importance primordiale. Le fait que le législateur confie à la MRC le choix des membres du conseil d'administration du CLD indique qu'il confie tout le contrôle de l'organisme à la MRC.

### Changement de paradigme

Ainsi, la gouvernance du développement local est passée d'un paradigme qui valorisait la participation citoyenne, à un paradigme qui valorise l'imputabilité politique des élus municipaux, deux conceptions diamétralement opposées du développement local. Cette transformation a été fortement applaudie par les uns – dont la Fédération québécoise des municipalités (FQM) – et fortement décriée par les autres – dont la Confédération des syndicats nationaux du Québec (CSN).

Les premiers célébreront l'arrivée bénéfique d'une plus grande imputabilité des deniers publics consacrés au développement des collectivités locales. Pour les tenants de cette approche, il est de tradition, dans la culture politique québécoise, que se soit les élus municipaux, au premier chef les maires, qui rendent compte de l'efficacité des services de proximité sur leur territoire. À cette logique d'imputabilité s'ajoute aussi la recherche d'une meilleure coordination entre les actions de développement menées par les MRC et celles menées par les CLD. En l'absence de la loi 34, les MRC seraient structurellement prisonnières d'une organisation de service bicéphale qui prédispose à l'éparpillement, à la confrontation ou encore au dédoublement des services. Conséquemment, la présence massive d'élus permet (théoriquement du moins) la mise en œuvre d'une planification stratégique régionale plus cohésive.

Les seconds verront plutôt dans la loi 34 un recul inacceptable de la démocratie participative, une dépossession de l'action citoyenne eu égard au développement local. Se profile dans ce discours un préjugé favorable à l'égard de ce qu'il est convenu d'appeler la « théorie de la démocratie » (Favreau 2004). Cette dernière s'inscrit dans un courant humaniste (Leclerc et Béland 2003). Elle soutient que le développement communautaire est un processus qui dépend d'abord de la démocratisation politique et sociale d'une collectivité donnée (Bajoit 1997) et en appelle à une nécessaire coopération avec les acteurs de base (Solida-

---

19. Article 94.

rité rurale 2006). En définitive, la théorie de la démocratie se voit comme un complément essentiel au modèle de l'économie classique (Wallerstein et al 1991 ; Schumacher 1999 ; Boltanski et Chiapello 1999 ; Sen 2003 ; Beck 2005).

## Repères méthodologiques

L'objet de cette recherche est de comparer, de manière qualitative, la différence entre ces deux modèles de gouvernance de développement local en s'appuyant sur un questionnaire distribué aux directeurs généraux de 15 CLD répartis de la façon suivante : cinq CLD œuvrant en milieu urbain, cinq CLD œuvrant en milieu mi-urbain, mi-rural, et quatre CLD œuvrant en milieu rural. Un CLD du milieu rural n'a pas répondu pour des raisons justifiées.

Voici les résultats du questionnaire selon les thèmes abordés.

### La mission

Nous avons voulu commencer notre étude par la perception que les directeurs généraux et les directrices générales se font de la mission du CLD. La question invitait le répondant à classer par ordre d'importance allant de 1 (le plus important) à 5 (le plus faible) les propositions de mission suivantes :

- Services aux entreprises
- Démarrage d'entreprises
- Création d'emplois
- Soutien à l'entrepreneuriat local
- Organisation des conditions du développement local

Les réponses démontrent nettement que les CLD ont bien assimilé la volonté du législateur (ou serait-ce l'inverse ?) qui souhaitait la mise sur pied, dans chaque MRC et ville-MRC, d'un guichet multiservices de soutien à l'entrepreneuriat.

Les deux propositions de mission qui ont rallié le plus de répondants sont le *soutien à l'entrepreneuriat local* (quatre premiers choix et huit seconds choix) et *l'organisation des conditions du développement local* (six premiers choix et un deuxième choix). Les trois autres propositions apparaissent comme les résultantes des deux premières, particulièrement pour la *création d'emplois*. S'agissant de cette dernière proposition, il faut reconnaître que certains répondants ont pu y percevoir l'objectif ou la raison d'être des CLD, tel que mentionné dans la mission définie par la loi 171.

### La gouvernance

À l'exception des deux plus gros CLD urbains de l'échantillonnage – qui vivent chacun une situation particulière en raison du nombre d'organismes en action sur leur territoire – tous les CLD ont connu une diminution de la taille de leur conseil

d'administration au cours de leur existence et principalement à compter de 2003 avec la réorganisation consécutive à l'adoption de la Loi 34. Notre étude permet de comprendre les chambardements survenus à la suite de la dévolution de la responsabilité du développement économique aux MRC et aux villes-MRC. Le mouvement s'est fait autour de la participation des élus municipaux au conseil d'administration du CLD et du quantum réservé à la participation de la société civile. Voyons cela de plus près.

Reconnaissons d'abord que l'obligation faite au monde municipal par la loi 171 de ne pas être majoritaire au conseil d'administration des CLD a donné lieu à certaines aberrations. Par exemple, une MRC avait choisi de déléguer tous les maires de la MRC au conseil d'administration du CLD et comme ils étaient 22 et qu'ils ne pouvaient y être majoritaires, on dénombrait 45 membres au conseil d'un CLD pour desservir 23 000 habitants.

Il n'est donc pas très étonnant de constater que plusieurs CLD ont saisi l'occasion que leur donnait la loi 34 pour se doter d'un conseil d'administration qui leur paraissait plus opérationnel et qui répondait en même temps aux objectifs de la loi. Un des CLD participant à notre enquête avait d'ailleurs entamé des changements avant même l'adoption de la loi 34.

Par contre, on constate dans l'échantillon, que c'est la participation de la société civile qui écope avec l'arrivée de la loi 34 : 9 des 14 CLD connaissent une diminution de la participation de la société civile au sein de leur conseil d'administration. Et parfois, de façon radicale. Quatre exemples tirés de notre échantillon : on passe de 18 à 8 membres de la société civile, de 17 à 5, de 15 à 5 et de 14 à 5.

Cette diminution de la participation de la société civile au sein des conseils d'administration a eu comme corollaire, dans trois cas, d'augmenter celle des maires. Par exemple, un conseil d'administration de CLD qui comptait 5 maires et 12 participants de la société civile est devenu, après la loi 34, un conseil où se trouvaient 8 maires et 5 membres de la société civile. Par contre, on constate que l'orientation de départ donnée par la loi 171 – de ne pas accepter de groupes majoritaires – est respectée par 11 des 14 CLD qui ont participé à la recherche.

Quant à la représentation sur le Conseil d'administration, sept CLD réservaient avant 2003, des sièges aux jeunes, aux femmes et, en milieu urbain, aux personnes issues de l'immigration. Ces sept CLD ont abandonné cette pratique. Quatre n'offraient aucun siège réservé – ni avant, ni après l'adoption de la loi 34 – et trois en offraient et continuent de le faire.

#### *L'assemblée générale annuelle*

C'est en observant l'évolution de la participation moyenne aux assemblées générales annuelles que l'on peut le mieux estimer l'impact de la loi 34 sur la participation citoyenne. En effet, 10 CLD sur les 14 interrogés ont vu leur participation moyenne aux assemblées générales annuelles diminuer radicalement alors que trois autres parviennent à maintenir l'objectif de départ. 11 CLD déploient des trésors d'imagination pour attirer du monde alors que trois ont carrément abdicqué

et se contentent de respecter la loi.

Les répondants constatent un déplacement de l'imputabilité : avant juin 2003, le conseil d'administration constituait l'instance imputable en vertu de la loi constitutive des CLD et devait rendre des comptes à la population. Avec la loi 34, les membres du conseil d'administration sont nommés par la MRC et doivent rendre des comptes à ceux qui les nomment. Les collèges électoraux, composés de citoyens susceptibles de devenir membres du conseil d'administration, sont devenus une pratique désuète pour 12 des 14 CLD interrogés. Résultat : la plupart des assemblées générales annuelles (12 sur 14), sont constituées des membres du conseil d'administration et d'élus municipaux auxquels se joignent des citoyens et des gens d'affaires.

Il faut savoir qu'à l'origine, l'assemblée générale annuelle constituait le lieu de reddition de compte par excellence. C'est à cette occasion que le conseil d'administration sortant déposait son rapport annuel et rendait compte de son administration de l'année qui venait de s'écouler. Les membres du conseil d'administration étant élus par les collèges électoraux réunis lors de l'assemblée générale annuelle, cette assemblée, suivant en cela les règles de la partie III de la Loi sur les compagnies (L.R.Q., chapitre C-38) constituait le moment privilégié de rencontre avec la population desservie par le CLD. Mentionnons toutefois que la participation citoyenne variait sensiblement d'un CLD à l'autre et d'une année à l'autre.

En principe, et en vertu de la loi, c'est encore aujourd'hui, même après l'adoption de la loi 34, le moment privilégié pour une reddition de compte annuelle. Or, comme le contexte d'imputabilité a changé, la participation citoyenne à l'assemblée générale annuelle a tout simplement suivi. Dès lors, on peut se questionner sur l'effet du changement introduit par la loi 34 relativement à la participation de la population à l'assemblée générale annuelle, mais aussi, relativement à la mission même du CLD. En effet, on se rappelle que selon l'Association des CLD du Québec, un CLD a pour mission de *mobiliser l'ensemble des acteurs locaux dans une démarche commune tournée vers l'action en vue de favoriser le développement de l'économie et la création d'emplois sur son territoire dans le cadre d'un partenariat entre le gouvernement et la communauté locale*. La question est posée.

### **Le financement**

Dès leur création, les CLD recevaient une enveloppe financière provenant, à part égale, de deux sources pour leur fonctionnement et leurs programmes : le gouvernement du Québec et les municipalités. À ces deux sources publiques pouvaient s'ajouter des sommes en provenance d'activités ou de partenariats locaux.

Cette répartition de financement se justifiait doublement. D'une part, le législateur confiait aux élus municipaux une responsabilité dans le financement du développement local. Il faut reconnaître que les élus municipaux n'avaient pas attendu la loi 171 pour s'investir dans le développement local. Il existait, au moment de la création des CLD, 85 corporations de développement économique

largement financées par les élus municipaux avec l'aide d'un programme du ministère de l'Industrie et du commerce.

D'autre part, le législateur se réservait une part du financement des CLD en application des grands principes mis de l'avant avec la Révolution tranquille. Il incombe à l'État de veiller au bien commun, à l'égalité des chances pour tous et à l'équité entre les territoires. Par une savante combinaison d'indicateurs tels que le taux de chômage, le taux d'occupation, le pourcentage de personnes vivant de la sécurité sociale, la richesse foncière uniformisée, etc. le ministère a composé un indice qui sert à distribuer le soutien financier de l'État aux CLD. Ce rôle essentiel de redistribution de la richesse se poursuit depuis l'adoption de la Loi 34 ; le chèque, toutefois, n'est plus transmis au CLD mais au préfet de la MRC.

Les réponses à notre enquête démontrent trois tendances. D'abord, le financement de l'État est modulé en fonction des besoins spécifiques des régions; comme pour les régions ressources, par exemple. Ensuite, les élus municipaux semblent prendre leurs responsabilités au sérieux : une majorité des répondants (huit sur quatorze) indiquent que la contribution financière des élus locaux a augmenté au cours des dix dernières années et plus encore depuis 2003 (quatre sur huit). Par contre, quatre répondants sur les quatorze CLD affirment que la contribution municipale est demeurée la même et deux répondants déclarent que la part relative des élus locaux dans le financement du CLD a même diminué. Et enfin, on note que la part relative de l'État est plus élevée dans les CLD principalement ruraux et à Montréal.

### Les services et programmes

L'organisation administrative des CLD n'a pas beaucoup varié depuis leur création. Un seul CLD participant à notre étude est devenu un service de la MRC. Tous les CLD ont répondu qu'ils se souciaient de la formation de leur personnel en participant aux formations offertes par les associations professionnelles et en y investissant davantage que 1% de leur budget d'opération.

Les programmes offerts sont sensiblement les mêmes d'un CLD à l'autre : soutien à l'entrepreneuriat local, service-conseil aux entrepreneurs individuels et collectifs, soutien aux travailleurs autonomes, activités d'animation du milieu, etc. Tous les CLD disposent d'un Fonds local d'investissement, d'un Fonds jeune promoteur et d'un Fonds d'économie sociale. Treize CLD gèrent leur SOLIDE<sup>02</sup> en vertu d'une entente intervenue entre SOLIDEQ,<sup>21</sup> le gouvernement et les CLD.

C'est au niveau des fonds locaux que se situent les différences. Sur les 14 CLD interrogés, 12 ont affirmé avoir créé un ou des fonds spécifiques à leur milieu. Parmi ces fonds locaux on trouve, dans chaque CLD, un fonds destiné au

---

20. Sociétés locales d'investissement dans le développement de l'emploi.

21. SOLIDEQ est une société au service des SOLIDE qui a pour mission de contribuer au développement de l'emploi en région par le financement des SOLIDE au sein des MRC et des municipalités admissibles, et par l'encadrement relatif à l'implantation de la SOLIDE et à la gestion du capital de développement, notamment par la formation.

démarrage d'entreprises ou au soutien à l'entrepreneuriat local. Dix CLD disposent d'au moins deux fonds spécifiques, huit en ont trois ou plus et un grand CLD urbain n'en compte pas moins de dix.

### **Une décentralisation consolidée**

Non seulement la loi 34 produit-elle une incidence sur la gouvernance interne des CLD, elle induit aussi une nouvelle logique dans les modalités de gouvernance que le CLD opère à l'externe et ce, tout particulièrement dans ses relations avec l'État central. En principe, la loi 34 n'a rien changé à l'offre de service des CLD qui est toujours tout aussi strictement balisée par une relation contractuelle avec le ministère des Régions (ou son équivalent). La capacité d'innovation des CLD est, comme par le passé, à toutes fins pratiques, limitée aux mandats que lui confère l'État central. Sauf, comme on l'a vu, pour la création de Fonds pour répondre à des besoins spécifiques des milieux où ils opèrent. En outre, l'État délègue un observateur sur le CA de chaque CLD. De fait, la marge de manœuvre des CLD est à ce point réduite qu'il est justifié de se questionner sur la nature réelle de la décentralisation dont ils ont fait l'objet.

En se référant au politologue Vincent Lemieux (1997, p.17 et suivantes) qui lui-même s'inspire d'une typologie de la décentralisation proposée par l'Organisation mondiale de la santé (Mills et al 1991), nous soutiendrons ici que les CLD présentent une décentralisation davantage *fonctionnelle* qu'administrative. L'autonomie des CLD est beaucoup plus grande que celle des bureaux régionaux des ministères du gouvernement du Québec qui s'inscrivent quant à eux dans une logique de déconcentration. L'autonomie des CLD est à la fois décisionnelle et structurelle : chacun dispose de sa propre chartre constitutive, de son propre CA, d'un directeur général qui n'est pas nommé par l'État et d'une importante source de financement extérieure au gouvernement central.

De surcroît, les CLD jouissent d'une indépendance morale que la loi 34 est venue renforcer, en plaçant les CLD sous l'égide de l'imputabilité politique municipale. Les élus municipaux sont élus au suffrage universel et de ce fait ont une légitimité politique qu'une coalition d'acteurs locaux peut difficilement égaler. Insistons sur ce point, la municipalisation des CLD vient consacrer un transfert de compétences en matière de développement local qui a pour effet direct d'augmenter les attributions politiques et économiques de ce palier régional qu'est la MRC. Cette dévolution de pouvoir participe au renforcement des capacités d'action des collectivités locales et s'inscrit incontestablement dans un mouvement de régionalisation.

#### **Les partenariats**

Aucun n'a signalé de frictions ou de difficultés particulières à établir des partenariats avec la Société d'aide au développement des collectivités (SADC), le Carrefour jeunesse emploi (CJE) le Centre local d'emploi (CLE) ou les autres orga-

nismes de développement et institutions d'enseignement ou de santé du territoire. Dans une étude ultérieure, il nous faudrait vérifier si nous entendons le même écho chez les partenaires indiqués.

Le changement principal – conséquence de la Loi 34 – c'est l'absence ou quasi-absence de relation avec le gouvernement qui est pourtant responsable d'une partie importante du budget des CLD. Tous les rapports avec le gouvernement transitent désormais par la MRC. La moitié, 7 sur 14 des répondants, ont nommé ce fait. Deux des répondants ont aussi regretté les conflits apparents qui existent entre les trois ministères dont relèvent les CLD à travers les MRC ou les villes.

Il faut en effet souligner que les CLD situés sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal et de la Communauté métropolitaine de Québec relèvent des ministères qui ont la responsabilité des ces territoires. Tous les autres CLD relèvent du ministère des Affaires municipales et des régions.

## **Regard sur les perspectives d'avenir du CLD**

La première partie de notre questionnaire portait sur un bilan des CLD, dix ans après leur création. Nous avons, dans un deuxième temps, tenté d'esquisser les perspectives d'avenir de ces organisations.

### **Pour faire mieux**

Nous avons aussi demandé aux CLD *ce qui pourrait être amélioré* afin de rendre les CLD plus performants. On aurait pu croire que la grande majorité des CLD auraient évoqué l'augmentation de leur budget, mais ce n'est pas le cas : seulement quatre CLD ont confirmé cette hypothèse.

La majorité des répondants ont plutôt insisté sur l'importance des communications avec la population, une meilleure reconnaissance des services professionnels de l'organisme, une meilleure relation avec les élus locaux, la décentralisation de certains programmes présentement administrés par le ministère du Développement économique, de l'innovation et de l'exportation, et un renforcement de la concertation et des partenariats locaux. Un seul CLD nous a signalé la difficulté de susciter la participation citoyenne et un autre a insisté sur le coup de frein à la participation citoyenne qui a suivi l'adoption de la loi 34.

### *L'esprit régional*

À la question « *en quoi le CLD a-t-il fait une différence dans le développement de sa collectivité?* », on signale l'amélioration du taux de survie des entreprises, l'évolution d'une culture entrepreneuriale locale et le travail d'« agent de changement » effectué par le CLD. On n'hésite pas à affirmer que le CLD est porteur de *l'esprit régional* et qu'il contribue par son mandat et ses programmes à enraceriner un sentiment identitaire.

Cette affirmation mérite qu'on s'y arrête. L'esprit régional, est-il besoin de le rappeler, constitue un des objectifs les plus importants – et peut-être le plus recherché – pour l'administration de programmes qui s'étendent à l'ensemble du territoire de la MRC. En cela, notre constat s'apparente aux travaux effectués par Michel Bassand (1991) qui établit une relation entre l'identité et le développement régional.

Pour atteindre cet idéal régional, on demande aux résidants et à leurs élus municipaux de transcender ce qu'on pourrait appeler l'appartenance à son village, ce qui n'est pas facile car tout citoyen est relié à son village ou à son quartier par un fort sentiment d'identité. Cet esprit régional appelle les municipalités à dépasser les limites de leur territoire pour penser au bien commun de l'ensemble. Dans les cas où le conseil des maires compte plusieurs municipalités, cet idéal régional représente souvent un défi. Défi qui fait partie intégrante de la mission du CLD.

Car la mission de développement économique dévolue au CLD compte parmi les nouvelles missions allouées aux MRC depuis une dizaine d'années : politiques familiales, politiques culturelles, gestion des matières résiduelles, aménagement du territoire, protection et mise en valeur des paysages, etc. Les besoins nouveaux de la société moderne ont tendance à exiger des solutions qui débordent le cadre de la municipalité traditionnelle. C'est le cas de la mission de développement économique que le législateur avait confié à la MRC ou à la ville-MRC – à l'exception de Montréal – plutôt qu'à la municipalité poursuivant en cela la pratique initiée par les 85 corporations de développement économiques qui précédaient la venue des CLD et dont l'action rayonnait sur le territoire de la MRC dans la presque totalité des cas.

Pourtant, un obstacle structurel majeur demeure, lié à l'imputabilité : la municipalité régionale de comté ne dispose toujours que d'un pouvoir délégué par la municipalité locale et les maires qui y siègent n'ont de compte à rendre qu'aux contribuables qui les ont élus dans leur municipalité respective. C'est le maire de chacune de ces municipalités qui vote le budget du CLD. Tout naturellement – et tout à fait légitimement – il est en droit d'exiger des retombées dans sa municipalité. Qui pourra reprocher à un maire de servir ses contribuables avant ceux de la municipalité voisine ?

On voit que la mission régionale du CLD doit composer avec une imputabilité fractionnée en plusieurs municipalités locales. Cette division structurelle ne rend pas sa tâche facile. On constate, toutefois, que les CLD de notre échantillon réussissent à surmonter cet obstacle, sauf dans quatre des cinq CLD situés en territoire rural, là justement où les MRC regroupent le plus de municipalités locales. C'est aussi dans ces CLD où, selon nos répondants, l'effort financier de la MRC est le plus faible. Ce qui tend à démontrer que la mission régionale du CLD passe au second plan chez ces élus. C'est aussi dans ces MRC que la participation financière du gouvernement est la plus élevée. Dans ces territoires, le CLD devient le principal porteur de l'esprit régional. Bien malgré lui, pourrait-on dire, et parce que les structures municipales habilitantes peinent à le faire.

*Les ressources financières*

La question suivante portait sur *les ressources financières du CLD pour accomplir sa mission*. Ici, les répondants se partagent en deux groupes égaux. La moitié répond par l'affirmative en précisant que la situation s'améliore d'année en année, grâce surtout à la contribution des gouvernements municipaux. Toutefois, cinq répondants sur sept de ce groupe ajoutent que s'ils disposaient de plus de moyens, ils pourraient faire plus. L'autre moitié des répondants répond par la négative. L'un d'eux va jusqu'à prétendre que la contribution des élus locaux n'est pas suffisante *même s'ils prétendent que c'est encore trop* ! Tous les répondants affirment que ce manque de moyens les prive de ressources humaines pour répondre à des besoins jugés essentiels comme le suivi des entreprises ou la concertation du milieu.

*Fermeture du CLD ?*

À la question de savoir *ce que signifierait la fermeture du CLD* dans votre milieu, les répondants ont tous évoqué le scénario « catastrophe » en expliquant que les entrepreneurs et les entreprises seraient privés d'un organisme qui leur offre une gamme de services dont ils peuvent difficilement se passer. Huit répondants ont avancé que la nature ayant horreur du vide, un organisme existant reprendrait à son compte les services offerts par le CLD ou un autre organisme serait créé par le milieu afin d'offrir aux entrepreneurs les services actuellement mis à leur disposition par le CLD.

*Les CLD dans dix ans ?*

Nous avons cherché à savoir comment les directeurs généraux de CLD voyaient leur organisme dans dix ans. Nous avons eu droit à plusieurs points de vue allant de « *je n'en ai aucune idée, car la conjoncture économique évolue très vite et les politiciens aiment bien créer de nouveaux organismes* » à « *dans dix ans, les CLD seront devenus de supers agences de développement qui auront avalé la mission de la MRC; le schéma d'aménagement est passif alors que la mission de développement est active. C'est ça qui compte !* ». Un autre répondant avance que « *les CLD seront toujours là car ils répondent à un besoin aussi important que l'éducation ou la santé, mais il ne faut pas qu'ils deviennent trop gros de crainte de se bureaucratiser* ».

Tous les répondants s'entendent pour affirmer que la formule CLD répond à des besoins éprouvés depuis plusieurs décennies, mais qu'elle devra conserver un lien étroit avec la société civile. Ce lien avec la société civile, on l'a vu par la participation plus faible aux assemblées générales annuelles et par le nouveau contexte de la reddition de compte, s'est affaibli depuis l'adoption de la loi 34.

*L'invention des possibles !*

La dernière question de notre étude cherchait à savoir si *le potentiel de ce mécanisme de développement avait fait le plein de ses possibilités* ? Unaniment, les CLD ont répondu par la négative. Les répondants affirment que ce dispositif de développement est encore jeune et qu'il a encore des preuves à faire pour s'adapter au contexte de la mondialisation des échanges commerciaux et industriels.

Tous les répondants sont d'avis que le gouvernement doit résister à la tentation de modifier la structure ou ses règles de fonctionnement périodiquement, même si la majorité des répondants – neuf sur quatorze – admettent que l'État doit se réserver une fonction d'adaptation des structures de développement sur son territoire. À l'évidence, on réfère ici aux changements introduits par la loi 34.

Les répondants affirment qu'il demeure beaucoup de travail à faire pour raffiner les pratiques de renforcement de la culture entrepreneuriale, de suivi auprès des entreprises, de concertation des acteurs, de liens avec les élus municipaux, mais aussi de renforcement des relations avec les commissions scolaires, avec les établissements de santé comme les coopératives de santé ou les organismes communautaires.

En somme, les répondants confirment presque tous l'importance de maintenir, voire de renforcer, les liens avec les institutions, les associations ou les groupes autres que les municipalités dont elles sont redevables en vertu de la loi 34. Tous affirment que s'ils disposaient de moyens accrus, ils pourraient s'acquitter encore mieux de leur mission. À ce sujet, un seul affirmera que l'avenir des CLD réside dans le service aux entreprises et que la mission du CLD ne doit pas dépasser les tâches qui découlent de ce choix.

**Municipalisation du développement local**

Au terme de cette recherche exploratoire, un premier constat général s'impose. Il nous est en effet permis d'observer une mutation en douceur dans la gouvernance des Centres locaux de développement. En effet, l'instauration de la loi 34 n'aura pas eu pour effet de transformer de manière subite et radicale la composition et la représentativité des membres siégeant sur le CA des CLD. Règle générale, la société civile demeure présente au sein du *sommet stratégique* de l'organisation même si cette représentation n'est plus validée par un collège électoral.

Toutefois, il nous faut rappeler que la présence des élus municipaux s'est accrue dans la presque totalité des CLD à l'étude. De surcroît, conséquence inattendue de la loi 34, certaines MRC ont désormais un directeur général qui assume simultanément la direction générale du CLD. À l'évidence, il s'opère actuellement un rapprochement décisionnel et opérationnel à ce point significatif entre les MRC et les CLD pour que nous puissions y déceler une tendance de « *municipalisation des CLD* ». Si la tendance se maintenait, les CLD offriraient de plus en plus l'image d'une fonction publique supra-municipale.

## Une recherche à poursuivre

La présente recherche ne nous permet pas encore d'apprécier comment ce changement dans la gouvernance des CLD affecte, si tant est qu'il le fasse, la reddition des services de l'organisation. De même, nous n'avons pas encore esquissé clairement en quoi l'action des CLD a durablement transformé les milieux de vie sur lesquels ils travaillent. À suivre donc.

Les résultats de ces travaux constituent une première étape qui pourra, ultérieurement, nous permettre de comparer le modèle québécois de développement local aux expériences américaines, comparaison encore inexistante de nos jours. En effet, il y a déjà aux États-Unis une riche tradition d'étude sur la gouvernance du développement des collectivités locales nous permettant de singulariser nos pratiques de gouvernance. (Berman et Korosec 2005; Chaskin et Garg 1997; Glaser et al 1996; Reese 2004; Sanyal 2006; Selsky 1991; Shaffer 2006; Visser 2004). De même, il serait pertinent d'opérer une comparaison avec l'expérience européenne, auprès des programmes *Leader*,<sup>22</sup> *des Pactes locaux*<sup>23</sup> et *LEED*<sup>24</sup> qui font appel à la participation citoyenne. Au terme de cette comparaison, nous pourrions identifier avec plus de clarté la singularité du modèle québécois en matière de développement local.

En abordant la gouvernance des CLD, nous avons voulu participer à l'avancement de la connaissance du modèle de développement endogène, mis de l'avant par l'État québécois, il y a une décennie. En effet, eu égard à l'importance des fonds publics qui y sont investis, il nous semble plus que jamais essentiel d'examiner, dans une mise à distance critique, le renforcement supposé des nouvelles formes de gouvernance qui s'articulent désormais dans les CLD.

## Références bibliographiques

Bajoit, G. 1997. « Pourquoi les richesses du monde sont-elles si inégalement réparties ? Théories sociologiques du développement ». *Revue Antipodes*, numéro spécial : Le Développement, série «Outil pédagogique», édition d'octobre.

---

22. Programme européen destiné au développement des zones rurales. On compte pas moins de 140 projets en France seulement.

23. Le collectif national des Pactes locaux rassemble des personnes cherchant à agir ensemble pour des territoires vivants. Il vise à dégager les principes et les méthodes d'un développement local mobilisateur suscitant des territoires vivants, en visant quatre objectifs : (i) Augmenter la cohésion sociale, la solidarité, la qualité de la vie démocratique; (ii) Transformer la conception et l'exercice du pouvoir; (iii) Révéler des capacités; (iv) Contractualiser une concertation effective. Le collectif national remplit pour se faire des fonctions de prospection, interpellation, animation, production. Il joue un rôle de repérage et d'acquisition de compétences, de soutien mutuel, de formation, d'auto-évaluation.

24. LEED ou *Local Economic and Employment Development*. Programme de l'OCDE qui identifie, analyse et diffuse les idées innovantes en matière de développement local, de gouvernance et d'économie sociale.

- Bassand, M. 1991. *Identité et développement régional*. Texte présenté et introduit par Michel Bassand. Berne: Projet Culture et région (Conseil de l'Europe).
- Beck, U. 2005. *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation*. Paris : Flammarion.
- Berman, E. M. et R. Korosec. 2005. "Planning to Coordinate and Coordinating the Plan: Evidence from Local Governments". *The American Review of Public Administration*, 35 : 380-401.
- Boltansky, L. et E. Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.
- Charest, J. 2003. « Lettre ouverte aux Québécoises et Québécois ». *Le Devoir*, 14 octobre : A-9.
- Chaskin, R. J. et S. Garg. 1997. "The Issue of Governance in Neighborhood-Based Initiatives Urban". *Affairs Review*, 32 : 631-661.
- Comeau, Y., L. Favreau, B. Lévesques et M. Mendell. 2001. *Emploi, économie sociale et développement local. Les nouvelles filières*. Montréal : PUQ.
- Conseil des affaires sociales. 1989. *Deux Québec dans un : Rapport sur le développement démographique et social*. Boucherville : Gaëtan Morin éditeur.
- Doucet, C. et L. Favreau. 2004. *Monographie : Centre local de développement (CLD) Papineau*. Gatineau : Chaire de recherche du Canada en Outaouais.
- Favreau, L. 2004. « Initiatives locales et pouvoirs publics : une cohabitation compromise ». *Le Devoir*, 5 avril : A-6.
- Fortin, G. 1969. *Le nationalisme canadien français et les classes sociales*. Montréal: Institut d'histoire de l'Amérique française.
- Glaser, M. A., M. D. Soskin et M. Smith. 1996. "Local Government-Supported Community Development: Community Priorities and Issues of Autonomy". *Urban Affairs Review*, 31 : 778-798.
- Klein, J.-L. 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*, 33 : 133-141.
- Lacoursière, J., J. Provencher et D. Vaugeois. 2000. *Canada-Québec. Synthèse historique, 1534-2000*. Sillery : Septentrion.
- Leclerc, Y. et C. Béland. 2003. *La voie citoyenne*. Montréal : Éditions Plurimédia.
- Lemieux, V. 1997. *La décentralisation*, Ste-Foy : Éditions de l'IQRC.
- Lévesque, B., M. Mendell, B. M'Zali, D. Martel et J. Desrochers. 2002. *Analyse de la gestion des fonds et des portefeuilles des Centres locaux de développement du Québec*. Québec : Association des CLD du Québec.
- Mills, A., J.P. Vaughan, D.L. Smith et I. Tabibzadeh,. 1991. *La décentralisation des systèmes de santé, concepts, problèmes et expériences dans quelques pays*. Genève : Organisation mondiale de la santé.
- Ministère des régions. 2001. *Rapport triennal des Centres locaux de développement (CLD) 1998-2000*. Gouvernement du Québec, publication officielle.
- Perret, B. 1995. *L'avenir du travail. Les démocraties face au chômage*. Paris : Éditions du Seuil.
- Proulx, M-U. et N. Jean. 1999. *Les CLD du Québec. Deux ans après. Bilan de leurs principales activités*. Chicoutimi : Observatoire socio-économique du territoire du Québec, UQAC.

- Reese, L. A. 2004. "Local Economic Development in the United States and Canada: Institutionalizing Policy Approaches". *American Review of Public Administration*, 34 : 277-292.
- Rocher, G. 1973. *Le Québec en mutation*. Montréal: Hurtubise, HMH Ltée.
- Sanyal, P. 2006. "Capacity Building Through Partnership: Intermediary Nongovernmental Organizations as Local and Global Actors". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35 : 66-82.
- Schumacher, E. F. 1999. *Small Is Beautiful. Economics as if People Mattered. Years Later... with Commentaries*. Vancouver: Hartley and Marks Publishers.
- Selsky, J. W. 1991. "Lessons in Community Development: An Activist Approach to Stimulating Interorganizational Collaboration". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27 : 91-115.
- Sen, A. 2003. *L'économie est une science morale*. Paris : La Découverte.
- Shaffer, R. 2006. "Rethinking Community Economic Development". *Economic Development Quarterly*, 20 : 59-74.
- 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.
- Visser, J. A. 2004. "Voluntary Regional Councils and the New Regionalism: Effective Governance in the Smaller Metropolis". *Journal of Planning Education and Research*, 24 : 51-63.
- Wallerstein, F., S. Amin, A.G. Frank et G. Arrigui. 1991. *Le grand tumulte ? Les mouvements sociaux dans l'économie-monde*. Paris : La Découverte.

