

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE TERRITORIALISATION
DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL AU QUÉBEC

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN GÉOGRAPHIE

PAR
MATHIEU FORGUES

MAI 2010

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je remercie M. Juan-Luis Klein, professeur à l'Université du Québec à Montréal, qui a accepté de diriger mon projet de recherche et dont les éclairantes recommandations m'ont permis de rédiger et conclure ce mémoire. Merci aussi aux personnes du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) et du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) qui ont accordé de leur temps afin de répondre à mes questions et qui ont collaboré à la collecte des données de ce mémoire. Merci à ma collègue Anne-Marie qui connaît la persévérance que demande la réalisation d'un mémoire de maîtrise et qui savait trouver les bons mots pour m'encourager. Enfin, je tiens à remercier d'une façon toute particulière mes parents qui m'ont transmis le goût du travail et qui ont su m'appuyer tout au long de mes études.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	VII
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	VIII
RÉSUMÉ	X
INTRODUCTION.....	I
CHAPITRE 1	
RECENSION DES ÉCRITS	17
1.1 La mondialisation comme cadre des politiques de décentralisation	18
1.2 La problématique contemporaine de la gouvernance	19
1.3 Le territoire comme enjeu de gouvernance dans le contexte de la mondialisation.....	22
1.4 L'organisation territoriale de l'État en recomposition.....	26
1.5 La territorialisation de l'action publique	29
1.5.1 La gestion horizontale au sein de l'administration publique : exemple d'action publique transversale	32
1.6 La décentralisation comme mode de gouvernance pour territorialiser l'action publique	35
1.6.1 Grilles pour l'observation et l'analyse de la décentralisation.....	36
1.6.2 Les enjeux de la décentralisation au prisme de la territorialisation de l'action publique	41
CHAPITRE 2	
CONCEPTS OPÉRATOIRES ET MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	48
2.1 L'analyse des politiques publiques et de leurs caractéristiques.....	49
2.2 L'évaluation comme phase du processus d'une politique publique	51
2.3 Évaluation et contrôle au sein du processus d'une politique publique : nécessaire mais difficile distinction à faire	55
2.4 L'institutionnalisation de l'évaluation dans les processus de politiques publiques	60
2.5 L'émergence d'évaluations participatives	61
2.6 La problématique spécifique de la recherche	62
2.6.1 Hypothèse de recherche	66
2.6.2 Questions et objectifs de la recherche	67
2.7 Démarche méthodologique.....	68
2.7.1 Les étapes de la démarche méthodologique	70
2.7.2 La collecte des données.....	73

CHAPITRE 3

LA TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : L’AFFIRMATION DE LA PLACE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	75
3.1 L’amorce d’une vision de la gouvernance du développement régional :	
l’État accompagnateur	76
3.1.1 La démarche d’accompagnement de l’État	77
3.1.2 Le développement régional « global »	78
3.1.3 La création du Secrétariat aux Affaires régionales.....	79
3.1.4 La réactivation et le renforcement des conférences administratives régionales.....	82
3.1.5 La reconnaissance aux régions administratives de conseils régionaux de développement	83
3.1.6 La structuration de la concertation entre les ministères et les CRD autour d’une nouvelle génération d’ententes-cadres de développement	86
3.2 La réforme du PQ en 1997 : les CLD	87
3.2.1 Le réalignement de la démarche d’accompagnement de l’État en fonction du « citoyen avant tout »	89
3.2.2 La réorganisation de l’activité gouvernementale par la déconcentration et la régionalisation	90
3.2.3 Toujours priorité à l’économie et l’emploi au sein du développement régional global	91
3.2.4 La transformation du SDR en ministère des Régions	91
3.2.5 Le mandat des CRD concentré sur leurs fonctions de planification et de concertation	94
3.2.6 Les structures de concertation sectorielle.....	95
3.2.7 La reconduction des ententes-cadres et leur harmonisation avec les diverses instances décentralisées.....	96
3.2.8 Les ententes spécifiques : « clé de voûte » des rapports entre le gouvernement et les acteurs régionaux	97
3.3 Le Plan d’action Québec-Régions « Horizon 2005 : Un Québec fort de ses régions »	98
3.3.1 Le renouvellement et le renforcement du partenariat entre le gouvernement et les CRD	100
3.3.2 Régionalisation et déconcentration accrues de l’appareil gouvernemental	102
3.3.3 Des réformes inachevées.....	104

3.4 La territorialisation de la politique de développement régional :	
un essai de synthèse.....	105
3.4.1 Les fondements de la politique.....	106
3.4.2 Les structures gouvernementales du palier central pilotes de la territorialisation du développement régional.....	107
3.4.3 L'instance du palier régional responsable de la mise en œuvre de la politique de développement régional	108
3.4.4 La déconcentration : harmonisation recherchée au palier régional de l'appareil gouvernemental.....	109
3.4.5 Les ministères du palier central à la recherche de proximité pour leurs programmes	110

CHAPITRE 4

LA « RÉFORME DE LA GOUVERNANCE RÉGIONALE » : POINT D'INFLEXION DE LA TERRITORIALISATION DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL.....111

4.1 Une réforme comme première étape d'un projet gouvernemental de décentralisation, de déconcentration et de réorganisation des services	111
4.2 La création du ministère du Développement économique et régional.....	115
4.3 L'institution des CRÉ par le projet de loi 34.....	118
4.4 La jonction du développement régional aux affaires municipales.....	125
4.5 Conclusion.....	128

CHAPITRE 5

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE TERRITORIALISATION DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL134

5.1 Rappel des principales modifications du dispositif institutionnel de pilotage de la politique de développement régional.....	135
5.1.1 Le ministère des Affaires municipales et des Régions.....	136
5.1.2 Les ententes de gestion liant les CRÉ au MAMR.....	137
5.1.3 La Table Québec-régions	139
5.2 La contractualisation des objectifs de déconcentration et de régionalisation du programme de la réforme : le protocole entre le gouvernement et les 21 présidents des CRÉ.....	141
5.2.1 Le contenu du protocole.....	142
5.2.2 Le mécanisme de mise en œuvre du protocole.....	144

5.2.3 L'élaboration par les CRÉ des propositions de régionalisation et leur traitement par le gouvernement.....	146
5.2.4 Le bilan quantitatif et qualitatif de l'atteinte des objectifs de réforme de l'administration publique	150
5.3 Recentrage de la finalité de la concertation entre les ministères et les instances régionales sur la conclusion d'ententes spécifiques.....	152
5.3.1 Les plans quinquennaux de développement.....	153
5.3.2 Cessation des ententes-cadres de développement et priorité aux ententes spécifiques.....	158
5.4 Le financement gouvernemental des CRÉ	163
5.4.1 Autonomie accrue des CRÉ par l'évolution des conditions de délégation de gestion du FDR	165
5.4.2 La répartition interrégionale du FDR.....	171
5.5 L'harmonisation des compétences en matière de développement régional et métropolitain.....	173
5.6 La compétence évaluative des CRÉ au service de la rationalisation du réseau d'organismes locaux et régionaux	176
5.7 Les enjeux révélés par la « Réforme de la gouvernance régionale » en regard de l'évaluation	181
CONCLUSION	189
BIBLIOGRAPHIE.....	194

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
1.1 Les quatre types de décentralisation selon la classification de Vincent Lemieux	37
1.2 Caractéristiques des organismes périphériques selon les types de décentralisation	38
1.3 Les dix critères qui guident les acteurs dans leur évaluation de la centralisation et de la décentralisation	40
2.1 Les niveaux de l'évaluation des politiques publiques	57
2.2 Principaux jalons des réformes du développement régional au Québec	71
2.3 Variables et indicateurs de la recherche	73
4.1 Les défis et principes de la « Réforme de la gouvernance régionale ».....	114
4.2 Territoires sous la juridiction des CRÉ dans les régions de la Montérégie et du Nord-du-Québec	122
4.3 Règles et dispositions de la Loi sur le MAMR sur la composition des CRÉ..	124
4.4 Évolution des caractéristiques attribuées par les gouvernements aux institutions du développement régional	131
5.1 La politique de développement régional au sein du Plan stratégique 2005-2008 du MAMR.....	137
5.2 Les engagements gouvernementaux du Plan d'action Québec-Régions et du protocole signé avec les CRÉ	143
5.3 Les acteurs de la mise en œuvre du projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale.....	146
5.4 Évolution du financement attribué par le gouvernement aux CRD / CRÉ.....	171

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACCORD	Action concertée de coopération régionale de développement
ACLDQ	Association des centres locaux de développement du Québec
AQORCD	Association québécoise des organismes régionaux de concertation et de développement
ARQ	Association des régions du Québec
ATR	Association touristique régionale
BCN	Bureau de la Capitale-Nationale
CAART	Conférence administrative à l'action régionale et territoriale
CAR	Conférence administrative régionale
CIAFT	Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail
CLD	Centre local de développement
CMDR	Comité ministériel à la décentralisation et à la régionalisation
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
COMART	Comité ministériel des Affaires régionales et territoriales
CRC	Conseil régional de la culture
CRD	Conseil régional de développement
CRDT	Centre de recherche sur le développement territorial
CRÉ	Conférences régionales des élus
CRMO	Conseil régional de la main-d'œuvre
CRPMT	Conseil régional des partenaires du marché du travail
CRRNT	Commissions régionales sur les ressources naturelles
CSER	Conférence socio-économique régionale
CSSST	Commission de la Santé et de la Sécurité au Travail
CT	Conseil du trésor
FAE	Fonds d'aide aux entreprises
FDR	Fonds de développement régional
FIER	Fonds d'intervention économique régional
FIR	Fonds d'interventions régionales
FJR	Forum jeunesse régional
FQM	Fédération québécoise des municipalités
FRD	Fonds régional de développement
GTIDR	Groupe de travail interministériel sur le développement régional
GTMR	Groupe de travail sur Montréal et sa région
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MAMSL	Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

MCE	Ministère du Conseil exécutif
MCC	Ministère de la Culture et des Communications
MCCCF	Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l’Innovation et de l’Exportation
MDER	Ministère du Développement économique et régional
MDERR	Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche
MDR	Ministère des Régions
MELS	Ministère de l’Éducation, du Loisir et du Sport
MESS	Ministère de l’Emploi et de la Solidarité sociale
MDF	Ministère des Finances
MRC	Municipalité régionale de comté
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
MTOU	Ministère du Tourisme
MTQ	Ministère des Transports
OBNL	Organisme à but non lucratif
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec
PLQ	Parti libéral du Québec
PQ	Parti québécois
SAR	Secrétariat aux Affaires régionales
SDR	Secrétariat au Développement des régions
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SVQ	Services Québec
TGAT	Table gouvernementale aux affaires territoriales
TQM	Table Québec-municipalités
TQR	Table Québec-régions
UMQ	Union des municipalités du Québec
URLS	Unité régionale de loisir et de sport
VGQ	Vérificateur général du Québec

RÉSUMÉ

Ce mémoire rend compte d'une recherche sur l'évaluation en tant qu'outil utilisé par les gouvernements pour légitimer et guider leurs politiques publiques. L'évaluation des politiques publiques s'est développée au cours des dernières années dans le contexte des réformes adoptées par les gouvernements occidentaux pour moderniser l'État, rationaliser ses politiques, accroître l'efficacité de son appareil administratif, mais aussi pour renouveler la légitimité démocratique de leurs décisions et améliorer leurs rapports avec les citoyens.

Notre recherche sur l'évaluation des politiques publiques a été menée au sein de l'un des champs d'intervention du gouvernement du Québec, le développement régional. Ce domaine a été choisi en raison du fait qu'il est caractérisé depuis le début des années 1990 par la décentralisation. Selon la littérature sur la territorialisation de l'action publique, la décentralisation favoriserait le recours à l'évaluation par les gouvernements soucieux de démontrer son efficacité et sa légitimité démocratique comme mode de gestion des affaires publiques. De plus, la politique de développement régional du gouvernement québécois a connu en 2003 une réforme qui visait à rationaliser ses institutions centralisées et décentralisées et qui cherchait à renouveler sa légitimité démocratique en accordant un rôle prédominant aux élus locaux et, par le fait même, rapprocher sa gouvernance des citoyens.

Notre recherche a donc vérifié l'hypothèse que cette réforme avait renforcé l'évaluation comme outil de légitimation et instrument de pilotage de la politique de décentralisation du développement régional du gouvernement québécois. Nos données ont été recueillies sur les principaux pans de son programme conduit entre 2003 et 2009. Analysés de façon diachronique par rapport aux caractéristiques de la territorialisation du développement régional qui prévaut au Québec depuis le début des années 1990, les résultats de notre étude démontrent que cette réforme n'a pas été favorable au développement de l'évaluation au sens d'une pratique effective. Utilisée par le gouvernement de façon épisodique, l'évaluation a fait partie d'un ensemble d'instruments pour mener la réforme de la gouvernance régionale tels que la contractualisation et les contrôles juridiques, administratifs et budgétaires, lesquels constituaient déjà avant 2003 des dispositifs clés de la légitimation et du pilotage de l'action publique au sein de ce champ d'intervention. Enfin, l'étude démontre que l'évaluation est davantage conçue par le gouvernement comme un moyen de rationaliser sa politique de développement régional que comme moyen de faire participer les citoyens des régions à sa gouvernance.

Mots clés : évaluation, politiques publiques, territorialisation, décentralisation, développement régional

INTRODUCTION

À travers l'analyse du cas de la politique de développement régional du gouvernement du Québec, cette recherche porte sur le rôle de l'évaluation dans l'action publique. Plus précisément, nous nous sommes intéressés à la manière dont le gouvernement du Québec utilise l'évaluation comme principe et instrument d'action pour légitimer, piloter et assurer la mise en œuvre de cette politique publique.

L'évaluation peut être définie de façon générale comme toute « activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale, ainsi que la préparation de mesures nouvelles » (Leca, 1993 cité dans Muller et Surel, 1998 : 129). Pour Virginie Gautron (2008), dans son acception large, l'évaluation recouvre une variété de pratiques en tant que forme d'action publique. Elle peut permettre de déterminer la nature exacte des problèmes (étendue, sévérité), de choisir les interventions les plus efficaces suivant les problématiques rencontrées, de vérifier l'atteinte des objectifs, de contrôler le degré de conformité des interventions au regard du plan d'action initial, de détecter les effets pervers induits par l'action publique et de procéder à des corrections pertinentes. Dans ses formes les plus poussées, l'évaluation peut générer chez les acteurs une connaissance plus fine des situations et des solutions les plus efficaces, et les inciter à opérer des retours réflexifs sur leurs pratiques, à analyser de façon critique leurs modes de fonctionnement pour les amender si nécessaire (Gautron, 2008 : 201).

Diverses motivations d'ordres empirique, méthodologique et théorique en lien avec l'évaluation des politiques publiques ont justifié le choix de celle-ci comme principe d'action publique pour analyser la politique de développement régional du gouvernement du Québec. L'évaluation des politiques publiques a maintenant

plusieurs décennies d'histoire en tant qu'activité formelle et débattue et sa pratique s'est généralisée dans la plupart des démocraties occidentales (Laredo, 1996 ; Jacob, 2004 : 512). Éric Monnier considère que ce développement s'explique par la convergence de trois éléments : la complexification de l'action publique, les difficultés en termes de gouvernance et le développement de l'analyse des politiques publiques (1992).

Ce constat est partagé par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) qui remarquait à la fin des années 1990 que les gouvernements avaient démontré une attention croissante pour l'évaluation dans la mesure où elle les aidait dans leur recherche de résultats, laquelle serait un des éléments centraux des nombreuses réformes qui ont caractérisé les administrations publiques dans pratiquement tous les champs d'intervention de l'État :

« L'évaluation joue un rôle important dans ce contexte parce qu'elle apporte des informations en retour sur l'efficacité, l'efficience et la performance des politiques qui se rapportent au secteur public, et elle peut être la clef de l'amélioration de ces politiques. En un mot, elle contribue à mettre en place une gestion publique fiable » (OCDE, 1999 : 4).

Afin d'analyser les facteurs qui expliquent le recours plus ou moins fréquent à l'évaluation selon les gouvernements, Steve Jacob propose le concept d'« institutionnalisation de l'évaluation », qu'il définit comme le processus par lequel les dispositifs composés d'organisations, d'acteurs et de règles qui contribuent à la pérennité et à la prévisibilité du recours à l'évaluation des politiques publiques dans un espace donné sont créés, modifiés ou supprimés (Jacob, 2004 : 515).

Les dimensions gestionnaire et démocratique de l'évaluation des politiques

Pour Mireille Tremblay, malgré la diversité de ses objets et méthodes, le but de l'évaluation fait l'unanimité parmi les professionnels : « il s'agit toujours de porter un jugement sur une politique, un programme ou un service, pour en augmenter la rationalité (l'efficacité, l'efficience) ou pour en accroître l'acceptabilité sociale et politique (la pertinence) » (1998 : 74). Jacob (2004) estime lui aussi que l'évaluation comporte une double dimension. D'un point de vue pratique, elle permet un suivi matériel des politiques et une maîtrise de leurs effets. D'un point de vue symbolique, elle vise à donner aux citoyens l'image d'une administration dont l'action est guidée par la rationalité et à accroître la motivation des fonctionnaires en les incitant à mieux apprécier les résultats de leur travail pour les usagers (Jacob, 2004 : 513). Selon Rey-Vallette et Mathe, si l'évaluation des politiques a d'abord été prônée et mise en place pour favoriser le contrôle budgétaire au sein des appareils gouvernementaux, elle traduit aussi chez eux un souci de renforcer leur légitimité et pallier à la perte de visibilité et de sens de l'action publique pour les citoyens (Rey-Vallette et Mathe, 2009 : 5).

Les travaux les plus récents sur les approches et les procédures en évaluation des politiques publiques approfondissent cette dimension démocratique. Pour Tremblay, dont les travaux portent sur les enjeux que pose l'évaluation pour le système de santé et des services sociaux au Québec, celle-ci doit contribuer à la démocratisation en favorisant la participation des divers acteurs concernés :

« Si l'ensemble de la démarche doit contribuer à la rationalisation des services, le processus de décision quant à lui doit assurer la participation légitime des acteurs concernés. Outre les dimensions liées à son objet, à la méthode ou au but visé, l'évaluation comporte des dimensions éthiques et politiques associées à la démocratisation des services » (Tremblay, 1998 : 74).

Baron et Monnier (2003) observent quant eux que la dimension démocratique de l'évaluation ne se limite plus au fait qu'elle permet aux gouvernements et aux administrations publiques de rendre compte de leurs actes aux administrés, de favoriser la transparence de leurs décisions et actions auprès des citoyens ou de renforcer la capacité de contrôle démocratique de ces derniers. En effet, ces auteurs constatent l'émergence de nouvelles procédures d'évaluation dites « participatives » qui élargissent le nombre d'acteurs qui participent à la production des politiques publiques et qui accroissent leur degré d'implication. Rey-Vallette et Mathe résument ainsi cette tendance au sein de l'action publique qui valorise la dimension démocratique de l'évaluation :

Pendant longtemps l'évaluation s'est focalisée sur l'appréhension des résultats et des effets des politiques dans une logique où le rôle des experts était, à l'invitation des services publics dans un contexte de décision hiérarchique, de contribuer à la décision en la rationalisant suivant les principes de la rationalité scientifique. On était alors dans une conception gestionnaire axée sur le calcul économique et une logique décisionnelle [...] L'évaluation est donc devenue plus qualitative et plus participative, en réponse au constat des experts quant à l'impossibilité d'adopter un point de vue objectif, à la faiblesse de l'utilisation directe des résultats de leurs évaluations et à l'intégration croissante de modalités de débat dans les politiques publiques. [...] Les évolutions récentes mettent l'accent sur la dimension participative et la finalité d'apprentissage, ce qui conduit à des évolutions méthodologiques, vers des logiques procédurales de l'évaluation notamment quant aux modalités de mise en œuvre de l'évaluation participative ou constructiviste qui conduisent à la revalorisation des méthodes qualitatives et multicritères au travers d'indicateurs souvent co-construits (Rey-Vallette et Mathe, 2009 : 5-6).

L'objet d'étude : l'évaluation de la décentralisation du développement régional au Québec

Quelles sont maintenant les raisons qui expliquent notre choix de la politique de développement régional du gouvernement du Québec comme étude de cas pour

analyser le développement de l'évaluation au sein de l'action publique ? D'une part, notre choix est fondé sur l'une des caractéristiques de cette politique, c'est-à-dire la décentralisation qui est préconisée depuis plusieurs décennies par le gouvernement provincial comme mode de gouvernance au sein de ce champ d'intervention (Lafontaine, 2005 : 307 ; Dugas, 1993 : 601). Selon la littérature consultée, le recours à la décentralisation par les gouvernements comme mode de gestion des affaires publiques constituerait l'un des principaux facteurs qui contribuent à l'intérêt croissant qu'ils portent à l'endroit de l'évaluation des politiques publiques (Genard et Jacob, 2007 ; Berthet, 2008). D'autre part, nous verrons dans ce mémoire que le développement régional a connu en 2003 une importante réforme dont les mesures nous semblaient propices au développement de l'évaluation.

Déjà à la fin des années 1970, les demandes des acteurs non gouvernementaux et municipaux en vue d'obtenir certaines responsabilités par rapport au développement de leur territoire se faisaient plus insistantes et la décentralisation était établie comme principe fondamental de la politique de développement régional du gouvernement québécois dans la perspective de réviser les rapports entre l'État et ses régions afin de les rendre conformes aux nouvelles logiques de développement en émergence (Klein, 1995b). Au cours des années 1980, les gouvernements qui se succèdent ont adopté plusieurs mesures qui ciblaient les institutions gouvernementales et régionales et qui consacraient la rupture par rapport à l'approche interventionniste et centralisatrice préconisée par les gouvernements depuis les années 1960. Le développement local influençait déjà le contenu de leurs politiques économiques et les gouvernements recherchaient la concertation avec le monde municipal et les acteurs de la société civile pour favoriser le développement des régions. Les conférences socio-

économiques régionales ¹ (CSER) constituaient alors l'une des expressions organisationnelles traduisant les principes d'une politique de développement régional qui, sur le plan de la gouvernance, cherchait à concilier la décentralisation et la concertation.

Après avoir mis fin aux CSER, le gouvernement du PLQ met en œuvre à partir de 1992 une importante réforme des institutions centralisées et décentralisées du développement régional dans le cadre de sa stratégie « Développer les régions du Québec ». La formule décentralisatrice retenue à ce moment et qui prévaut toujours repose sur une « démarche d'accompagnement » du développement des régions par l'État. Concrètement, cette formule consiste pour les gouvernements au pouvoir à séparer les fonctions de pilotage et de contrôle des fonctions opérationnelles et de mise en œuvre de leur politique de développement régional. Cette approche a conduit les gouvernements à créer un organisme centralisé à qui ils confient la responsabilité de faire le suivi de leur politique de développement régional et de coordonner les acteurs gouvernementaux et territoriaux qui y contribuent. Sur le territoire de chacune des régions administratives, cette approche s'est traduite par la reconnaissance par les gouvernements d'un partenaire prenant la forme d'une instance régionale autonome à qui ils délèguent certaines fonctions de leur politique de développement régional.

Selon Jean-Louis Genard et Steve Jacob, la décentralisation et l'évaluation entretiennent des liens étroits dans la mesure où elles font partie des solutions de

¹ La tenue des CSER qui se déroulaient sur une durée de deux ou trois jours, constituait l'aboutissement d'un exercice de planification concertée en plusieurs étapes, s'échelonnant généralement sur 10 à 15 mois. Durant cette conférence, les acteurs régionaux et les représentants du gouvernement s'engageaient sur des orientations et des actions précises en matière de développement régional. Ils convenaient d'un mécanisme à mettre en place pour s'assurer du suivi de ces engagements. L'organisation des CSER était confiée à un comité d'orientation composé de représentants régionaux et gouvernementaux.

gestion publique adoptées par les gouvernements des pays développés qui sortent lentement mais sûrement de ce que les sociologues appellent les « sociétés fordistes » :

Le déclin de l'échelle politique nationale est une des dimensions des sociétés fordistes qui a subi la mutation de plein fouet. Ce déclin s'effectue tant par le « haut » - avec la multiplication des niveaux de pouvoir supranationaux [...] - que par le « bas » - avec le développement des processus de décentralisation et de régionalisation, qui tendent à déléguer certaines compétences, souvent importantes, vers des entités géographiquement plus restreintes. [...] Parallèlement à ce premier processus, la crise de l'État-providence s'est également traduite par un certain nombre de nouvelles exigences en matière de gestion publique. [...] Parmi les réponses proposées à la crise de l'État-providence ont également émergé un ensemble de propositions liées au domaine spécifique de la gestion ou du management. [...] Les pouvoirs publics se sont ainsi lancés dans les entreprises de modernisation basées sur une meilleure gestion des ressources humaines et sur l'introduction de certains principes et méthodes inspirés du fonctionnement des entreprises privées. C'est dans ce contexte de modernisation de l'administration et de recherche d'une légitimité renouvelée par les pouvoirs publics qu'a émergé l'exigence d'évaluation des politiques publiques (2007 : 17-18).

Pour Thierry Berthet (2008), la contribution de la décentralisation à l'intérêt des gouvernements pour l'évaluation de leurs politiques publiques proviendrait du fait que l'évaluation répond à un enjeu fondamental sur le plan de la légitimité démocratique. En effet, puisque la contribution de la décentralisation est relativement récente dans le processus historique de construction de l'État et que la légitimité des interventions des collectivités territoriales demeure relativement faible, l'évaluation participerait d'un effort de légitimation des interventions décentralisatrices et du processus même de la décentralisation (Berthet, 2008 : 134).

Si la « démarche d'accompagnement » de l'État est toujours privilégiée, elle a connu en 2003 une importante réforme après le retour du Parti libéral du Québec

(PLQ) au gouvernement. L'un des événements déclencheurs de cette réorientation fut l'adoption en décembre 2003 de la Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (Loi sur le MDERR). Présentée par le gouvernement comme assise juridique d'une « Réforme de la gouvernance régionale » et première étape de son projet de « décentralisation, de déconcentration et de réorganisation des services », cette législation a redistribué les responsabilités ministérielles relatives au développement régional tout en confiant aux élus municipaux l'autorité sur les instances reconnues comme les interlocuteurs privilégiés du gouvernement en région. Ce volet de la réforme portant sur les instances régionales a consisté à transférer les rôles et mandats détenus par les conseils régionaux de développement (CRD), qui ont été par le fait même abolis, aux conférences régionales des élus (CRÉ), qui les ont remplacés. Alors que les conseils d'administration des CRD permettaient une représentation équilibrée entre les municipalités locales et régionales de comté (MRC), les organisations de la société civile et les principales institutions publiques offrant des services aux citoyens et aux entreprises, la principale caractéristique des CRÉ est qu'elles sont composées en majorité des préfets de MRC, des maires et des conseillers municipaux des principales villes de leur territoire. Les principes que le gouvernement du PLQ affirmait poursuivre par sa décision de privilégier les élus du monde municipal comme partenaires de sa politique de développement régional visaient à hausser le degré d'imputabilité au sein de sa gouvernance et à renforcer la démocratie locale en rapprochant du citoyen l'organisation et la prestation des services publics afin qu'elles soient mieux adaptées à leurs besoins (MCE, 2004).

Même si la création des CRÉ signifiait que le gouvernement conservait l'un des piliers de la politique québécoise de décentralisation du développement régional, à savoir la reconnaissance aux régions d'une instance officielle de représentation dont l'essentiel des mandats était en apparence préservé, c'est de loin cette décision qui a

suscité à l'époque les réactions les plus vives concernant les impacts anticipés de la réforme sur les régions en tant qu'espace de représentation et de participation démocratique. Divers groupes de pression, universitaires et journalistes ont questionné la pertinence de faire des élus locaux les partenaires privilégiés du gouvernement en matière de développement régional aux dépens des représentants de la société civile. Plusieurs analystes ont souligné que la Loi sur le MDERR favorisait la démocratie représentative au détriment de la démocratie participative puisqu'elle limitait l'implication des groupes socioéconomiques au sein de l'instance de représentation des régions tout en concentrant les pouvoirs entre les mains des élus locaux.

Selon Guy Paiement (2005), ce choix de gouvernance risquait d'engendrer un déficit démocratique. La participation des représentants de la société civile par l'entremise des CRD donnait lieu selon lui à un développement global et original, dans la mesure où les « diverses forces agissantes » d'une région exerçaient une influence sur le processus décisionnel de son développement. Paiement craignait que la réforme substituée à ce modèle de développement, une procédure réductrice des réalités régionales où les élus locaux représenteraient surtout les entrepreneurs locaux (Paiement, 2005 : 34).

Marielle Tremblay et Claude Gilbert (2004) vont dans le même sens, mais en adoptant l'angle de la critique féministe. Les auteurs soulignaient qu'en concentrant l'une des institutions régionales les plus importantes entre les mains des élus municipaux, au détriment des acteurs de la société civile, la Loi sur le MDERR accordait moins d'influence aux femmes sur les affaires régionales. Les risques associés à une représentation insuffisante des femmes dans la nouvelle instance de gouvernance régionale semblaient d'autant plus grands que ce mandat de représentation était confié aux élus municipaux, porteurs « d'intérêts particuliers,

influencés par les modèles sociaux dominants » et au sein desquels les femmes sont traditionnellement sous représentées (Tremblay et Gilbert, 2004 : 115).

Bien qu'il adopte lui aussi un ton critique à l'égard du type de décentralisation privilégié par la plus récente réforme du développement régional, Guy Dufresne (2004) défendait une position résolument différente par rapport aux auteurs précédents. En effet, selon cet auteur, le modèle de démocratie participative incarné par les CRD, et les nombreuses autres formules de concertation et de partenariat institutionnalisées depuis le début des années 1980 au palier régional, avait fait de la région « l'espace naturel des corporatismes ». L'auteur qualifiait ainsi de « dérive corporatiste » l'influence de quelques groupes d'intérêts non imputables aux citoyens, par l'entremise de ces institutions, sur des politiques et des budgets publics. Prônant un renouvellement de la démocratie représentative tant à l'échelle régionale que nationale, la critique de cet auteur portait sur le fait que la réforme issue de la Loi sur le MDERR évitait la constitution, au niveau régional, d'une instance politique élue disposant d'un réel pouvoir décisionnel et de la légitimité démocratique (Dufresne, 2004 : 5). Le fait de rendre les élus locaux imputables des décisions prises au palier régional, ne constituait pas, selon Dufresne, une réponse au besoin de légitimité dans la mesure où le mandat des élus locaux découle du niveau municipal. L'auteur craignait que la région continue d'être un objet de convoitise, autant pour les groupes d'intérêts que pour les élus municipaux et provinciaux. La seule façon de légitimer la participation des divers groupes d'intérêts à la gouvernance régionale serait de générer les pouvoirs régionaux par l'intermédiaire de l'élection démocratique à l'échelle régionale (Dufresne, 2005 : 35).

En s'appuyant sur l'idée d'une démocratie plurielle, c'est-à-dire qui peut reposer sur des formes participative et représentative, toutes ces analyses procédaient en fait, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, à l'évaluation prospective de celle-ci,

en tentant d'anticiper les impacts qu'aurait le statut privilégié accordé par le gouvernement du PLQ aux élus locaux dans le fonctionnement des institutions liées au développement régional. C'est en quelque sorte cette posture évaluative à l'endroit de ce choix de gouvernance par le gouvernement du PLQ qui a constitué le point de départ de notre intérêt pour la « Réforme de la gouvernance régionale ». Cependant, dans notre cas, cet intérêt est rétrospectif puisqu'au moment de la rédaction de ce travail, le cadre légal et juridique de la gouvernance du développement régional institué par la réforme est appliqué depuis plus de six ans.

Un examen préliminaire du contenu initial de la réforme indique par ailleurs l'introduction de plusieurs autres changements qui relèvent d'une logique de rationalisation de la décentralisation du développement régional appliquée au Québec depuis le début des années 1990. La démarche de concertation entre le gouvernement et les régions est révisée avec la disparition de la procédure des ententes-cadres de développement et le remplacement des plans stratégiques régionaux par les plans quinquennaux qui dorénavant constituent les cadres de références pour la négociation des ententes spécifiques de régionalisation. Les mandats inscrits dans la législation constitutive des instances régionales leur confient dorénavant comme responsabilité première l'évaluation des organismes de planification et de développement dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement du Québec. Il était également prévu que les communautés métropolitaines et les CRÉ de leur territoire instituent un mécanisme d'harmonisation de leurs compétences. Enfin, la réforme élargit le dialogue État – région à de nouveaux territoires que ceux des régions administratives en instituant trois CRÉ en Montérégie et dans le Nord-du-Québec.

L'objectif principal de notre étude est donc de déterminer jusqu'à quel point les modifications apportées en 2003 à la gouvernance du développement régional ont été favorables au renforcement de l'évaluation comme instrument dont fait usage le

gouvernement pour légitimer et piloter cette politique publique. En d'autres mots, nous voulons décrire et comprendre la pratique de l'évaluation par le gouvernement du Québec à l'endroit de la gouvernance décentralisée du développement régional depuis sa réforme en 2003.

La « Réforme de la gouvernance régionale » a été imprégnée et enrobée par le discours du gouvernement du PLQ sur la « réingénierie » de l'État québécois, la modernisation de son administration publique, le besoin de simplifier les structures qui participent au développement territorial et la rationalisation de la livraison des services publics. Elle a accordé un statut privilégié aux élus municipaux en raison de leur imputabilité électorale, leur connaissance des besoins des populations locales et leur habilité à les représenter auprès du gouvernement. Ces objectifs auraient dû logiquement constituer un terreau favorable au principe d'évaluation de la politique de développement régional.

En prenant appui sur l'approche et les questionnements que suscite l'évaluation pour les politiques publiques afin de révéler la signification des évolutions connues par la décentralisation du développement régional depuis l'adoption de cette réforme, c'est en fait à l'État québécois que nous nous intéressons par l'entremise de l'une de ses politiques de gestion du territoire. Pour Yves Meny et Jean-Claude Thoenig, la connaissance du travail gouvernemental que favorisent les travaux en analyse des politiques publiques permet d'aborder de front des « phénomènes clés du monde contemporain » tel que l'émergence, la nature et l'évolution de l'État, sa dépendance, ou à l'opposé, son influence, en ce qui concerne les luttes de pouvoir, ainsi que l'impact de son intervention sur les sociétés. Cette approche révèle l'État en s'intéressant à lui « au concret », « en action » et « sans qualités », dans la mesure où elle n'a pas pour but d'en proposer une vision, de penser sa nature ou d'indiquer ce qu'il devrait être. En somme, l'approche des politiques publiques fait de l'État un

objet d'étude à part entière, mais aussi une variable explicative des phénomènes auxquels les sciences sociales s'intéressent (Meny et Thoenig, 1989 : 12-14).

L'idée de Fontaine et Warin à l'effet que « loin d'être une gêne, la réalité des pratiques évaluatives, perçues dans ce qu'elles subissent comme contraintes et dans leurs non-dits, est un révélateur de l'acteur publique » a également inspiré ce mémoire (2000 : 98). Jean-Claude Thoenig abonde dans le même sens et la pratique de l'évaluation peut selon lui être utilisée par les chercheurs en science politique et en sociologie afin de révéler le sens global des processus d'action étudiés. Les analystes s'attardent alors à identifier et recenser comment, par qui, où et quand des appréciations sont portées sur l'action gouvernementale (Thoenig, 1985 : 34). Ils peuvent être amenés à classer les activités observables d'évaluation, de l'opinion publique aux commissions parlementaires, activités qui sont parfois latentes, cachées et informelles. Les acteurs qui évaluent (les évaluateurs) peuvent agir au sein de l'appareil gouvernemental ou au contraire à l'extérieur des institutions politiques et administratives officielles. Leur évaluation peut se faire à court terme, portée sur le rendement, sur des points sensibles, mais non essentiels. Elle peut avoir lieu en retard ou s'effectuer de manière diluée. À l'opposé, l'évaluation peut justifier la mise en place de structures techniques et administratives favorisant la réalisation d'évaluations formelles à caractère scientifique ou institutionnalisée (Thoenig, 1985 : 34-35).

De plus, l'étude d'une réforme décentralisatrice représente l'opportunité de contribuer à la connaissance de la problématique de l'évaluation au sein d'une catégorie spécifique de politique publique. En effet, selon Jean-Louis Quermonne, les politiques de décentralisation appartiendraient aux politiques institutionnelles réformatrices qui forment au sein de l'activité gouvernementale une catégorie spécifique d'interventions (Quermonne, 1985 : 77-78). Selon l'essai de typologie

proposé par cet auteur, l'objet principal des politiques institutionnelles consisterait en la « promotion, la transformation ou la désagrégation d'institutions étatiques ou sociétales » (1985 : 62) alors que leur désignation par le mot réforme impliquerait que les changements qu'elles recherchent viseraient « à développer, transformer ou à réformer des institutions existantes » (Quermonne, 1985 : 74-78).

En plus de poursuivre l'objectif scientifique de contribuer à une meilleure compréhension de l'importance et de la fonction accordées par le gouvernement québécois à l'évaluation dans l'un de ses champs d'intervention, c'est-à-dire le développement régional, notre recherche se veut critique par rapport à cette politique et son évolution. En effet, notre démarche de recherche nous conduira à identifier certains des principaux problèmes qui ont caractérisé dans le passé les institutions sur lesquelles se sont appuyés les gouvernements pour décentraliser le développement régional et à vérifier si les agencements institutionnels mis en place en 2003 ont été en mesure de les corriger.

Notre mémoire est divisé en cinq chapitres. Le premier chapitre présente une recension des écrits permettant de préciser le contexte théorique et empirique dans lequel s'inscrit le questionnement de la recherche. Nous avons retenu les travaux d'auteurs européens sur le thème de la territorialisation de l'action publique parce qu'ils permettent d'articuler les liens entre certains des principaux concepts de la recherche à savoir la gouvernance, la décentralisation et l'évaluation des politiques publiques.

En démontrant que l'évaluation s'impose de plus en plus parmi les divers outils auxquels les gouvernements et leurs administrations ont recours, le chapitre deuxième permet dans un premier temps de définir les concepts de « politiques publiques » et d'« évaluation des politiques publiques ». Nous verrons aussi l'émergence de

nouvelles procédures d'évaluation qui concernent non seulement l'amélioration et la qualité de l'action publique, mais aussi la participation des citoyens à la gouvernance des politiques publiques. Cette tâche de définition de nos concepts sera aussi l'occasion d'éclaircir les liens qui existent entre les diverses pratiques de contrôle ainsi que l'évaluation des politiques publiques. Ces distinctions terminologiques sont particulièrement importantes pour l'analyse de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein des politiques de décentralisation où le contrôle est constitutif des rapports entre les organisations centralisées et décentralisées. Nous décrivons ensuite le contexte d'adoption et le contenu de la « Réforme de la gouvernance régionale ». Le chapitre se conclut avec les éléments de notre démarche méthodologique.

Le troisième chapitre présente le cadre de la gouvernance du développement régional que la réforme adoptée en 2003 visait à changer. Dans ce contexte, les régions étaient considérées comme un espace administratif décentralisé (Autès 1995 cité dans Berthet, 2008 : 135 ; Guitton, 2005 : 53). Nous présenterons une analyse des données recueillies sur les réformes gouvernementales ayant affecté les attributions des institutions centralisées et décentralisées qui participent à la gouvernance du développement régional.

Le quatrième chapitre décrit le contexte d'adoption de la « Réforme de la gouvernance régionale », le discours gouvernemental à son endroit et les modifications apportées aux institutions de la gouvernance du développement régional. Nous verrons que ces éléments traduisaient non seulement le souci du gouvernement de rationaliser les structures de la gouvernance du développement régional mais aussi d'amorcer une « nouvelle dynamique permettant aux citoyens des régions d'avoir leur mot à dire au regard du développement de leur communauté » (MCE, 2004 : 7).

Le cinquième chapitre concerne la réforme de 2003 conduite par le gouvernement du Québec, les ministères et les CRÉ. Il montrera, plus précisément jusqu'à quel point l'évaluation a fait partie des stratégies gouvernementales pour légitimer et appliquer la réforme de la politique de développement régional. L'objectif poursuivi est de cerner la portée des transformations issues de l'évaluation par la comparaison historique de ces transformations en fonction du processus préalablement défini.

En lien avec les écrits présentés au troisième chapitre et qui constatent que l'évaluation des politiques publiques est un outil favorisant la participation des citoyens et des organisations de la société civile dans une optique de démocratisation des politiques publiques, ce mémoire nous permettra de montrer si la mise en œuvre de la « Réforme de la gouvernance régionale » a été l'occasion pour le gouvernement du Québec d'utiliser l'évaluation de la gouvernance décentralisée afin d'impliquer les citoyens au sein des débats publics associés aux institutions de la territorialisation du développement régional.

CHAPITRE 1

RECENSION DES ÉCRITS

Ce chapitre présente une recension des écrits sur les principaux éléments du contexte dans lequel s'inscrit l'intérêt des gouvernements occidentaux pour les politiques de décentralisation, à savoir la mondialisation et le besoin d'adaptation des modalités de gouvernance qu'elle impose, notamment la décentralisation. Ce travail de recension permet de situer dans son contexte théorique et empirique la problématique spécifique de la recherche qui sera présentée au chapitre suivant et d'articuler certains des principaux concepts mobilisés pour nos analyses ultérieures (gouvernance, décentralisation et évaluation des politiques publiques). Il permet de dégager certains des défis que pose aux gouvernements la décentralisation, dont celui de son évaluation.

La définition de la mondialisation constitue le point de départ de notre recension des écrits. Nous croyons que les travaux de recherche qui ont pour objet les rapports entre le territoire et l'action publique alimentent en données empiriques la thèse selon laquelle la mondialisation est un phénomène dont la portée est globale (géographique, politique, culturelle, sociale) et non seulement économique. Nous présentons ensuite la notion de gouvernance, qui fait l'objet depuis plusieurs années d'un grand intérêt de la part des chercheurs en sciences sociales qui s'intéressent aux enjeux économiques, sociaux et politiques de la mondialisation pour les États. Nous enchaînons avec les recompositions induites par la mondialisation et qui concernent plus spécifiquement les rapports entre les sociétés et leur espace. Nous abordons ensuite les études sur la territorialisation de l'action publique. Après avoir situé la question de la décentralisation dans les contextes de la mondialisation et le renouvellement de la problématique de la gouvernance, nous l'abordons comme l'une des options utilisées par les gouvernements pour territorialiser leur gestion dans certains domaines. Il sera enfin question de certains enjeux de la décentralisation

comme mode de gouvernance, à savoir le rôle dont sont investis les élus locaux par leur politique de décentralisation, leur recours à la contractualisation pour opérer la décentralisation, le contrôle sur la gouvernance que la décentralisation leur permet de conserver et finalement, l'importance que représente pour eux l'évaluation afin de justifier son choix parmi les diverses modalités possibles de gouvernance.

1.1 La mondialisation comme cadre des politiques de décentralisation

La mondialisation est devenue un terme d'usage courant dans les médias et même dans le langage quotidien. Au sein des sciences économiques et sociales, elle compte parmi les concepts suscitant le plus l'attention des chercheurs. Les principales analyses de la mondialisation englobent des phénomènes tels que l'intégration mondiale des marchés de capitaux, l'importance grandissante du commerce extérieur au sein des échanges économiques, la montée des nouvelles technologies comme secteur d'activités, en particulier celles de l'information, mais aussi comme outils de développement des entreprises et des organisations, la modernisation des entreprises sur le plan de l'organisation et la division du travail, leur participation à des réseaux, autant locaux que mondiaux, et l'innovation en tant que pierre angulaire des stratégies de développement économique mises de l'avant par les acteurs publics et privés (Forté, 1999 ; Adda, 1996 ; Linhart, 1994 ; Stroobants, 1993 ; Klein, 1998).

Si les composantes économiques de la mondialisation sont largement reconnues, ses causes et effets ne se situent pas seulement à ce niveau. Pour Jacques Adda, le concept de mondialisation doit être relié aux transformations du capitalisme et aux rapports entre les sphères de l'économique, du politique et du social, dans la mesure où la mondialisation signifierait une inflexion profonde des rapports de force entre les marchés et les États et entre les lois de l'accumulation du capital et celles qui

régissent les sociétés (1996 : 110). Vue ainsi, la « mondialisation » constitue un processus multiple. Elle comporte non seulement des implications au plan économique (ouverture de marché, division du travail, financiarisation des économies), mais aussi au plan politique (instances supraétatiques, blocs régionaux, organisations non gouvernementales et mouvements sociaux évoluant à l'échelle du monde) et culturel (monde du savoir et culture du divertissement) (Lévesque, 2001b : 3).

1.2 La problématique contemporaine de la gouvernance

Une notion importante abordée par les auteurs qui travaillent sur les dimensions territoriales de la mondialisation est celle de gouvernance. Étymologiquement, cette notion trouve son origine dans la langue française au 13^e siècle (Benko et Lipietz, 1992). Sa signification a cependant évolué selon les contextes historiques et politiques des sociétés qui l'ont employée (Canet, 2004 : 2). Selon Patrick Le Galès, au centre de la problématique contemporaine de la gouvernance, se situe l'idée que les sociétés modernes sont de plus en plus difficiles à gouverner :

Ces sociétés seraient devenues ingouvernables du fait de la différenciation et de l'autonomisation de plus en plus poussées de sous-systèmes dans la société, et de la prolifération de réseaux de toutes sortes, les uns et les autres étant capables de résister aux injonctions du gouvernement. Cela a conduit à s'intéresser non plus seulement au gouvernement, à ses pouvoirs et ses instruments, mais au contraire à des mécanismes alternatifs de négociation entre différents groupes, réseaux, sous-systèmes, susceptibles de rendre possible l'action du gouvernement. [...] Les sociétés démocratiques occidentales sont de plus en plus complexes et différenciées, ce qui rend leur gouvernement difficile. La problématique de la gouvernance est donc une problématique qui met l'accent sur les conditions rendant possible une action publique efficace qui minimise effets pervers, conflits non prévus ou impuissance réelle (Le Galès, 1995 : 59).

La mondialisation contribue à complexifier la gouvernabilité des sociétés et elle explique l'intérêt actuel pour la gouvernance. Au tournant des années 1990, la Banque mondiale est l'un des premiers acteurs à avoir utilisé la notion de gouvernance pour promouvoir le renouvellement du rôle de l'État dans le contexte de la mondialisation en exigeant la mise en place de dispositifs administratifs et réglementaires plus performants favorables au développement économique, l'octroi de responsabilités plus importantes au secteur privé, la diminution de la participation directe du gouvernement à la production des biens et services ainsi que la délégation de pouvoir du centre vers les niveaux locaux du gouvernement (Osmont, 1998 : 21).

Décrivant le contexte dans lequel apparaît le regain de popularité de la notion de gouvernance, Jasmin Savard souligne la remise en question des modes d'intervention de l'État-providence :

Les difficultés financières auxquelles font face les États-providence contemporains ont largement contribué à alimenter l'argumentaire néo-libéral qui s'est alors propagé de manière évidente au sein des États occidentaux. À partir d'une remise en cause des modes d'intervention de l'État-providence, le discours néo-libéral engendre, voire stimule, un glissement progressif vers une critique plus large de l'État dans son ensemble. Un discours dominant de remise en question du rôle de l'État prend place au cours des années 1980 et 1990, et celui-ci contribuera à orienter les actions de nombreux gouvernements (Savard, 2004 : 17).

L'autre facette du contexte dans lequel s'inscrit l'intérêt pour la gouvernance concerne les exigences et les attentes grandissantes en provenance d'acteurs économiques, sociaux et politiques. Selon Raphaël Canet, la question de la participation est au fondement même du renouvellement de l'idée de gouvernance (2004). Cet auteur utilise la notion de « gouvernance des institutions politiques complexes » pour synthétiser les problèmes et les défis que posent l'intervention et la participation d'une multitude d'acteurs :

[la gouvernance des institutions politiques complexes] permet de penser les rapports entre les divers partenaires publics et privés, évoluant à des échelles de pouvoirs différents, voire enchevêtrées. L'idée est de prendre des décisions concernant des actions publiques qui soient efficaces compte tenu de cette complexité institutionnelle. La gouvernance des institutions politiques complexes favorise une coordination empirique entre les multiples acteurs présents, ainsi que l'élaboration pragmatique et négociée des normes et des instruments de régulation (Canet, 2004 : 4).

Les instruments de régulation, de négociation et de coordination entre l'État et les « nouveaux » acteurs publics prennent diverses formes selon les auteurs, dont la concertation (Lamoureux, 1996) et le partenariat (Lévesque 2001a). À titre de notion appartenant au discours scientifique sur la gouvernance dans le contexte québécois, la concertation peut être définie comme « un processus volontaire et décisionnel d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies et de politiques économiques et sociales, auquel participent différents acteurs socioéconomiques et l'État » (Lamoureux, 1996 : 4). Quant au partenariat, plusieurs auteurs le perçoivent comme l'une des caractéristiques dominantes de la manière dont les acteurs renouvellent les rapports de gouvernance, et ce, dans plusieurs domaines de l'action publique (Caillouette, 2001 ; Le Galès, 1995 ; Hamel, 1992 ; Klein, 1992). Au même titre que la concertation, il constitue une forme possible de participation des acteurs à l'action publique. Toutefois, le partenariat se démarque de la concertation par le niveau d'engagement qu'il suppose des parties prenantes. Benoît Lévesque définit le partenariat comme une entente contractuelle entre des entreprises ou des organisations pour réaliser des projets communs, alors que les parties prenantes conservent leur identité propre et leur autonomie (Lévesque, 2001a : 4).

1.3 Le territoire comme enjeu de gouvernance dans le contexte de la mondialisation

Dans le stade actuel de la mondialisation, en quoi le territoire fait-il partie des enjeux de la problématique contemporaine de la gouvernance ? Afin de résumer de façon schématique les diverses transformations liées à la mondialisation et qui concernent les rapports qu'ont les sociétés avec leur espace, Juan-Luis Klein identifie trois principaux types de recompositions sociospatiales induites par la mondialisation : l'émergence de systèmes productifs où le territoire mondial s'articule aux territoires locaux ; le renforcement du rôle des villes et notamment des métropoles, dans un processus de métropolisation ; le fractionnement de l'État-nation en tant que modalité territoriale de gestion unifiée des rapports sociaux et économiques face à la montée d'institutions supranationales et infranationales (Klein, 1999 : 7-8).

Au plan économique, la mondialisation suscite l'émergence de systèmes productifs au sein desquels le territoire mondial s'articule aux territoires locaux en favorisant le passage d'une forme d'entreprise caractérisée par l'intégration verticale et horizontale à une forme d'entreprise basée sur la flexibilité, la multiplication des unités productives, leur spécialisation et la sous-traitance (Klein, 1999 : 7). La mondialisation annonce donc la fin des réseaux stables et régulés d'échanges de l'époque fordiste (Claval, 2003). Selon Sergio Arzeni et Jean-Pierre Pellegrin (1997), cette facette de la mondialisation constitue d'ailleurs l'un de ses paradoxes. La création de réseaux économiques internationaux interdépendants ainsi que l'accroissement de la mobilité des facteurs de production et des produits ont favorisé la spécialisation régionale et l'établissement de liens d'interdépendance étroits entre les entreprises opérant à l'intérieur d'un cadre économique local qui tend à servir de tremplin pour leur développement à l'échelle mondiale. La proximité géographique des concurrents, de la clientèle et des fournisseurs, ainsi que des organismes de formation et des services, est devenue un facteur clé de la compétitivité des

entreprises et des régions qui doivent faire preuve d'innovation et de réactivité au changement (Arzeni et Pellegrin, 1997 : 29).

L'importance que prennent les particularités de l'environnement immédiat des entreprises qui œuvrent au sein de systèmes productifs locaux modifie les approches gouvernementales en matière de développement économique régional. Dans un contexte marqué par la concurrence internationale accrue et la faiblesse des ressources publiques disponibles pour le développement régional, chaque pays mise sur ses régions les plus attrayantes pour les investisseurs, ce qui fait obstacle aux efforts visant à attirer les entreprises vers les régions dépourvues. Plutôt que d'imposer des programmes standardisés, comme dans le passé, les gouvernements vont, dans certains cas, tisser des liens de partenariat avec les acteurs locaux. Ils vont ainsi faire en sorte que ce qui reste de leurs ressources destinées à stimuler les économies régionales respecte les priorités définies localement et ainsi la diversité des régions (Arzeni et Pellegrin, 1997 : 29).

Le deuxième type de recompositions spatiales selon Klein concerne le renforcement du rôle des villes et notamment des métropoles dans un processus appelé « métropolisation » (Klein, 1999 : 7). Dans l'introduction de leur ouvrage collectif portant sur ce thème, Claude Lacour et Sylvette Puissant proposent une définition générale de la métropolisation selon laquelle ce phénomène englobe l'ensemble des processus dynamiques qui transforment une ville en métropole (1999 : 1). Ces processus ont, à des degrés divers, des répercussions et des implications pour la gouvernance régionale.

Au niveau économique, l'un de ces processus participe à l'établissement d'une hiérarchie spatiale dominée par les villes de grande taille et les métropoles en raison du fait que la mondialisation renforce la concentration urbaine des activités

économiques et du potentiel attractif (Klein, Fontan et Tremblay, 1999). Alors que la concurrence mondiale devient de plus en plus féroce et qu'émerge une « nouvelle économie » ou prévalent le savoir et les nouvelles technologies, les collectivités urbaines qui s'en sortent le mieux sont celles dont l'innovation au plan économique est stimulée par une concentration d'institutions financières, par la présence d'organisations œuvrant en recherche et développement (universités, centres de recherche, etc.), par l'existence d'une main-d'œuvre diversifiée et qualifiée et par un accès à des infrastructures technologiques de pointe. Dans ce contexte, la métropolisation se manifeste aussi dans le fait que les grandes villes se « désolidarisent » de plus en plus de l'espace économique national pour se tourner vers des réseaux d'échanges qui les relient entre elles (Klein et Waaub, 1996). À l'échelle des régions, le « découplage » entre les métropoles et leur périphérie consacre la marginalisation des régions rurales et éloignées des grands centres en les condamnant à se partager des activités économiques déclinantes et très limitées du point de vue de la valeur ajoutée (Chiasson, 2002a).

Au niveau géographique et plus précisément de la distribution des populations dans l'espace, la métropolisation réfère aux formes nouvelles que revêt le phénomène d'urbanisation. Paul Claval (2003 : 21) évoque en ce sens la progression de la « contre-urbanisation » à la suite du constat que des aires « suburbanisées » ou « rurbanisées » s'étendent de plus en plus loin des grandes agglomérations et qu'un certain nombre de ces aires, autrefois inoccupées, deviennent des lieux où s'établissent des activités de villégiatures, liées au développement touristique, mais aussi des activités de recherche et des services déconcentrés. Cynthia Ghorra-Gobin (2004 : 27) utilise l'expression « *urban sprawl* » ou « étalement urbain désordonné », afin de désigner la dynamique spatiale caractérisée par l'accroissement de la superficie d'aires métropolitaines dont pourtant la démographie stagne.

Dans le champ du politique, la métropolisation et les phénomènes qui lui sont associés se traduisent par une modification du gouvernement des villes, et par la même occasion, des rapports entre l'État central et les villes de son territoire. De nouvelles politiques urbaines sont adoptées par l'État central, lesquelles révèlent un changement d'attitude de sa part envers ce qui touche le développement urbain, en particulier celui des métropoles, dont il se préoccupe des problèmes posés en matière de développement économique, de transport, d'environnement et de gouvernance. La question de la gouvernance des villes est d'autant plus centrale que la métropolisation suscite l'irruption de nouveaux acteurs dans le champ de l'action publique urbaine : le gouvernement des villes n'est plus seulement l'affaire des autorités locales et de l'État et s'élargit aux entreprises privées et aux groupes de citoyens. C'est de cette réalité dont Patrick Le Galès rend compte en conceptualisant la notion de « gouvernance urbaine » :

Le terme de gouvernance urbaine suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté. L'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'État. Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. Il permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs. On retrouve l'idée que le gouvernement local ne se contente pas de gérer des services de façon bureaucratique (ou au quotidien), mais qu'il est devenu plus stratège, moins routinier, plus opportuniste, plus flexible, plus sensible à l'environnement. [...] L'émergence de la gouvernance urbaine signifie la prise en compte du déplacement des barrières entre acteur public et acteur privé, et le brouillage des sphères traditionnelles. En utilisant ce terme, on insiste sur les phénomènes de transfert, d'imitation, de bricolage de l'action publique, d'impuissance publique, de privatisation de l'action publique et de l'importance des mécanismes de coordination et de contrôle (Le Galès, 1995 : 60).

La troisième recomposition territoriale induite par la mondialisation et identifiée par Klein pose la question des liens entre le pouvoir politique et le territoire. Selon Hassenteufel et Rasmussen (2000), jusqu'aux années 1970, cette question avait trouvé réponse en l'État-nation à titre de modèle dominant d'organisation politique du territoire. L'idéal voulant qu'au territoire occupé par la nation corresponde celui d'un État s'est imposé comme cadre de référence privilégié pour l'action publique. Concevant le territoire comme « unité cohérente de commandement », cet idéal préconise un territoire dont le gouvernement fortement centralisé met en œuvre des décisions prises dans le cadre de rapports entre le centre et sa périphérie et qui agit comme principal référent identitaire des acteurs en se fondant sur les notions liées de citoyenneté et de nationalité (Hassenteufel et Rasmussen, 2000 : 59-61). Selon Klein, l'État-nation en tant que « modalité territoriale de gestion unifiée des rapports sociaux et économiques à l'intérieur d'un territoire national », se fractionne « suite au repli, voir au désengagement des États et au transfert de leurs prérogatives tantôt vers des institutions supranationales tantôt vers des institutions infranationales » (Klein, 1999 : 7-8).

1.4 L'organisation territoriale de l'État en recomposition

La remise en question de l'État comme cadre de référence prédominant pour l'occupation et l'organisation de l'espace par les sociétés a suscité au cours des années 1990 de nombreux travaux de recherche dans les pays anglo-saxons. La thèse du « *political rescaling* » ou « réétalonnage de l'État » (en français) réunit ces travaux sur la réorganisation territoriale de l'État face à la mondialisation. Selon Bernard Jouve, cette thèse est centrale au sein des sciences sociales contemporaines puisqu'elle concerne directement la problématique de la transformation de la régulation politique des sociétés occidentales et pose la question de l'échelle territoriale à partir de laquelle sont traitées des questions aussi fondamentales que la

justice sociale, la production des identités collectives et la diffusion de l'idéologie dominante (Jouve, 2005 : 330).

Julie-Anne Boudreau (2004) présente une synthèse des principales idées issues des travaux appartenant à ce courant qui analyse les liens entre l'État, le territoire et la mondialisation. Cette thèse incarne en quelque sorte une réaction aux travaux qui dominant l'étude des impacts de la mondialisation et qui concluent en un affaiblissement des pouvoirs et des capacités de régulation de l'État au détriment des forces mondiales. Ses tenants estiment plutôt que l'État n'est pas en voie de disparition, mais plutôt en situation de recomposition territoriale, et qu'il s'agit là d'une caractéristique fondamentale de la phase actuelle de la mondialisation. Pour Neil Brenner (1999), la globalisation, ou mondialisation dans sa phase actuelle, serait en fait constituée d'un double processus dialectique. D'un côté, elle serait portée par le mouvement continuellement en expansion et en accélération des biens, des personnes, de l'argent et du capital, à travers des espaces géographiques, et de l'autre côté, elle mettrait en scène la reproduction, la reconfiguration et la transformation d'infrastructures relativement fixes et immobiles, en particulier l'État et ses institutions, qui permettraient l'accélération et l'expansion de ce mouvement (Brenner, 1999 : 435).

Le postulat de base de la thèse du « *rescaling* » est que l'État est d'abord et avant tout un champ de relations sociales et organisées à plusieurs échelles territoriales. Les acteurs étatiques allouent stratégiquement à chaque niveau territorial certaines fonctions étatiques (décision, administration, légitimation) et certains secteurs de politiques publiques (santé, éducation, politique extérieure). Face aux pressions économiques, l'État est recomposé stratégiquement afin de rallier tous les acteurs étatiques autour d'un projet commun qui lui permettra de faciliter l'accumulation du capital tout en lui donnant une image unifiée et donc légitime. En d'autres mots,

l'État répond aux pressions des acteurs économiques « mondialisés » en refaçonant son organisation territoriale. Ainsi, les niveaux supranationaux et infranationaux gagnent en responsabilités publiques et en capacités régulatrices, alors que le niveau national en perd. Ainsi, s'expliquerait la prolifération d'institutions supranationales et infranationales et de politiques publiques émanant de ces institutions.

L'exhaustive recension des écrits sur les politiques territoriales mises en œuvre par les gouvernements de la communauté européenne² réalisée au début des années 1990 par Balme, Garraud, Hoffmann-Martinot, et Ritaine (1993) documente en données empiriques la thèse du « rescaling ». Leurs conclusions démontraient une remise en question généralisée de l'État-nation à titre de modèle dominant d'organisation du territoire dans ces pays. Ils concluaient à partir des études analysées que les gouvernements locaux ou intermédiaires cherchaient l'autonomie là où ils étaient les plus dépendants, alors qu'ils cherchaient l'interdépendance avec les gouvernements centraux là où ils étaient les plus autonomes. En même temps, l'aménagement planifié et les politiques régionales cédaient le pas à une conception plus endogène du développement qui a recours à des intervenants privés (Balme, Garraud, Hoffmann-Martinot, et Ritaine 1993 : 438).

En s'intéressant plus particulièrement au système institutionnel français de gestion du territoire, Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996) formulent de manière explicite l'hypothèse d'une transformation de la gestion des affaires publiques territoriales qui s'inscrit également dans cette idée d'une réorganisation territoriale de l'État et ce, dans ses modes de régulation et d'intégration même :

La gestion publique territoriale vit en cette fin de siècle une époque de mutations profondes. Elle présente des tendances paradoxales dans la mesure où elle voit s'affronter deux mouvements apparemment contraires et aux effets redoutables, car ils préfigurent tout à la fois l'obsolescence de nos modes de raisonnement et le vieillissement de notre cadre institutionnel. D'une part, une phase d'expansion et de différenciation du système politique conduit à substituer à l'espace apparemment intégré de l'État une sorte de polyarchie institutionnelle marquée par la confrontation entre des pouvoirs hétérogènes, peu prévisibles et difficilement hiérarchisables. D'autre part, l'arène politique se différencie sous la pression et la multiplication de groupes d'intérêts divers dont l'action interfère avec celle des responsables politiques au point de briser leur monopole de représentation et d'argumentation. Autrement dit, un système autocentré sinon hiérarchique, que structuraient la domination de l'État et la limitation des acteurs au sein d'un cadre institutionnel clair, cède le pas à un univers largement acentrique que caractérisent l'éclatement des frontières – entre le public et le privé, entre le local, le national et le supranational – et la diversité des acteurs qui y interviennent (Duran et Thoenig, 1996 : 580).

1.5 La territorialisation de l'action publique

Les débats et les objets de recherche sur la territorialisation de l'action publique offrent selon nous une voie intéressante pour analyser les enjeux de la réorganisation territoriale de l'État à l'échelle des politiques des gouvernements et de la gestion publique par leur administration.

Selon Hassenteufel et Rasmussen (2000), les recherches sur les politiques publiques constatent une crise de l'approche sectorielle des problèmes économiques et sociaux à laquelle se substitue progressivement une approche territoriale. Cette restructuration des politiques publiques selon cette logique territoriale s'accompagnerait d'une recomposition des missions de l'État, des réseaux d'acteurs

² Les politiques territoriales étudiées par ces auteurs étaient situées en France, Allemagne, Italie, Grande-Bretagne et Espagne, et portaient sur les réformes institutionnelles des gouvernements locaux et intermédiaires ainsi que sur l'aménagement et le développement du territoire.

et des modes d'action publique, ainsi que d'une transformation des rapports entre les différents échelons territoriaux. L'un des premiers auteurs ayant contribué à l'idée de la territorialisation de l'action publique est Pierre Muller (1985) qui percevait il y a plus de 20 ans le retour au territorial au sein des politiques publiques.

Muller mettait en évidence les implications de cette logique sectorielle sur les rapports entre l'État et la société. Selon lui, les secteurs d'intervention des politiques publiques peuvent être définis comme des assemblages de rôles sociaux structurés autour d'une logique verticale et autonome de reproduction. Dans cette perspective, ils apparaissent comme des totalités sociales qui vont à la fois organiser et structurer les rôles sociaux autour d'une logique de reproduction non territoriale et conférer aux individus de nouvelles identités qui se substituent aux identités territoriales : les identités professionnelles. Muller voyait en ce passage de la territorialité à la sectorialité une conséquence majeure :

Or ceci a une conséquence décisive, qui modifie profondément le rapport entre État et société, parce que cette dernière ne peut plus se passer de l'État. C'est là le résultat du passage de la territorialité à la sectorialité comme mode d'organisation dominant de la société : l'État devient une exigence fonctionnelle des sociétés sectorisées [...] une société sectorisée a nécessairement besoin d'une instance extérieure pour réguler sa propre reproduction. L'instance, c'est l'État, son moyen d'action, les politiques sectorielles (Muller, 1985 : 168).

Cependant, Muller voyait dans « l'internationalisation des relations économiques » une atteinte à la capacité de l'État à mettre en cohérence le processus de sectorisation qui selon lui se définissait de plus en plus en dehors du cadre national. En même temps, cette crise se redoublait d'un « retour au territorial [...] donc une tentative de déssectoriser l'action de l'État en intégrant les différents pôles d'intervention [...] dans une perspective horizontale » (1985 : 186).

Plus récemment, Daniel Béhar situait la territorialisation des politiques publiques comme l'un des trois mouvements participant de façon simultanée à la transformation de la relation entre politiques publiques, secteurs et territoire. Ces mouvements constitueraient la question territoriale à la fois en objet et en moteur de la transformation de l'action publique. Exposons brièvement chacun d'entre eux.

1. La quête des territoires pertinents : La première transformation concerne l'émergence de nouveaux territoires sur la base desquels s'organise l'action publique et qui délaissent les échelles habituelles au profit de nouvelles échelles (le quartier, l'arrondissement, l'agglomération, etc.) parce qu'elles correspondraient mieux aux rapports sociaux et économiques actuels (Béhar, 2000 : 85-87).
2. Le renversement de la régulation territoriale : Le deuxième mouvement consisterait en une transformation profonde de la régulation territoriale où « une logique ascendante », qui émane des territoires et reconnaît leur spécificité, succède à une « logique tayloriste et normative ». Selon Béhar, cette « logique ascendante » remet en question les deux principes du modèle tayloriste de régulation territoriale de l'action publique, c'est-à-dire l'attribution à chaque niveau géographique d'une fonction spécialisée au nom de la cohérence de l'action publique à l'échelle nationale, son caractère « descendant » où les « effets d'entraînement » et de « redistribution » sont sensés descendre des niveaux décisionnels supérieurs aux niveaux inférieurs (Béhar, 2000 : 87-89).
3. La territorialisation des politiques publiques : Le troisième mouvement établit le territoire en approche pour moderniser les modes d'interventions publiques. Deux principales logiques caractériseraient l'approche territoriale : la proximité et la transversalité. La proximité impliquerait du point de vue des institutions gouvernementales de passer d'une organisation centralisée et hiérarchique à une déconcentration plus près des réalités locales afin d'apprécier plus finement leurs besoins et adapter plus précisément leurs dispositifs d'action pour y répondre. Ensuite, la territorialisation rendrait désuètes les logiques verticales, sectorielles, et privilégierait la transversalité de l'action, puisque par définition elle serait une approche globale et décloisonnée. Peu importe le domaine d'application, elle produirait un changement des modes d'appréhension du réel et favoriserait l'abandon de catégories verticales et fragmentées (secteurs) pour l'adoption de catégories horizontales et par conséquent globales. Dans l'approche territoriale, le

territoire n'est plus seulement un objet d'intervention publique ou un support pour son déploiement, mais fournit à la fois du sens et le sens de l'action publique : il est érigé simultanément en finalité et en méthode (Béhar, 2000 : 89-91).

1.5.1 La gestion horizontale au sein de l'administration publique : exemple d'action publique transversale

Dans le contexte des pratiques de gestion des administrations publiques, la recherche de transversalité prend la forme du recours à une approche horizontale pour le déploiement des modes d'intervention. Selon Jacques Bourgault (2002), les restrictions financières, l'évolution des connaissances et le désir de mieux servir le public constituent les principaux facteurs qui, depuis les années 1970, incitent les gestionnaires des administrations publiques à envisager les avantages de diverses formes de collaboration et de compréhension pour la solution de questions touchant les diverses organisations qui les constituent. Pour Bourgault, la gestion horizontale en administration publique s'observe lorsque :

un ou plusieurs gestionnaires, d'une seule ou de plusieurs organisations, abordent une question non plus exclusivement à partir des préoccupations de leurs responsabilités propres, mais à partir d'une approche plus large qui cherche à inclure les intérêts, ressources et contraintes des autres acteurs qui interviennent dans ce domaine. Il peut s'agir, par exemple, de personnes qui conçoivent une intervention dans un domaine ou dans une région, d'autres qui mettent des ressources ensemble, d'autres qui gèrent conjointement la complémentarité de leurs actions ou, enfin, de gestionnaires qui choisissent simplement de partager de l'expertise, des informations ou une opportunité (Bourgault, 2002 : 49).

Bourgault fournit plusieurs exemples concrets d'interventions au sein des administrations publiques qui favorisent une gestion horizontale :

- **comités interministériels** : Comités de concertation, de décision ou simplement d'échanges d'information. Partenariats (ententes formalisées entre organisations) ;
- **tables de concertation** : Structure visant la complémentarité des actions ;
- **déconcentration** : Attribution à un autre palier / secteur de gouvernement / organisation de pouvoirs opérationnels tout en conservant la capacité de décider des orientations des politiques et en maintenant un dialogue bidirectionnel constructif ;
- **équipes de coordination** : Structure d'influence ou de contrainte, à rencontres assez fréquentes et liée à la mise en place ou à la gestion de projets ;
- **groupe de gestion de projet** : Structure ad hoc, de fonctionnement continu, aux décisions contraignantes ;
- **évaluation à 360 degrés** : Évaluation de la performance d'une cellule organisationnelle mettant à contribution tous les types d'interlocuteurs d'une cellule organisationnelle ;
- **services communs** : Création d'unité de fourniture de services de soutien, de recherche ou d'opération qui dessert de manière commune et simultanée ses membres fondateurs ;
- **guichets uniques** : Mise en commun de ressources de prestation de services dans un point de service commun ;
- **organisation virtuelle** : Réseautage fonctionnel selon les besoins des membres ;
- **co-entreprises** : Création d'organismes d'appartenance et de gestion conjointes ;
- **alliances** : Arrangement ponctuel de services entre des organisations (Bourgault, 2002 : 33-34).

Situant la question de la coordination comme l'un des principaux enjeux d'une gestion horizontale à l'intérieur d'une même administration gouvernementale et entre des paliers de gouvernement, Guy Peters (1998) décrit neuf options de coordination qui s'offrent aux organisations qui composent les appareils gouvernementaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Ces options sont hiérarchisées selon le degré de coordination recherché : la prise de décision indépendante représentant le plus faible degré de coordination et la création de stratégies intégrées en matière de politiques publiques étant le plus élevé :

1. **prise de décisions indépendante** : Chaque organisme conserve son autonomie dans son champ d'intervention ;
2. **communication et échange d'informations entre les organisations** : Les organismes s'informent l'un et l'autre au sujet des enjeux qui surgissent et sur leur façon d'y réagir dans leur propre secteur d'activités. Des voies de communication régulières fiables et acceptées doivent être en place ;
3. **consultation des autres organisations** : Processus bidirectionnel. Dans le même esprit que l'échange d'information, les organisations se consultent mutuellement dans le cadre de l'élaboration de leurs propres politiques et de leur prise de position ;
4. **évitement des divergences** : La coordination repose sur des mesures visant à s'assurer que les organisations n'adoptent pas de positions de négociation divergentes. Du côté gouvernemental, cette forme de coordination signifie que les constituantes de son appareil font front commun ;
5. **recherche d'ententes interorganisationnelles (consensus)** : Au-delà de la coordination négative visant à dissimuler les différences, les organisations oeuvrent de concert par l'entremise, entre autres, de comités mixtes et d'équipes de projet, car ils reconnaissent leur interdépendance et leur intérêt mutuel quant à l'aplanissement des divergences au niveau des politiques ;
6. **arbitrage des divergences entre organismes** : Lorsque les divergences de point de vue entre des organismes ne peuvent être résolues à l'aide des processus de coordination horizontaux définis aux niveaux 2 à 5, un organe central d'arbitrage s'avère nécessaire ;
7. **établissement de paramètres pour les organismes** : Un organisme central ou un organe interorganisationnel de prise de décisions peut jouer un rôle plus actif en établissant des paramètres sur le pouvoir de décision des différents organismes. Ces paramètres précisent ce que les organismes ne doivent pas faire plutôt que de prescrire une ligne de conduite ;
8. **établissement des priorités gouvernementales** : L'organe central du gouvernement peut jouer un rôle plus déterminant en définissant les principales lignes de politique et en établissant les priorités ;
9. **stratégie gouvernementale globale** : Peters précise qu'il est peu probable que cette option de coordination soit réalisable en pratique (Peters, 1998 : 9).

Plusieurs auteurs conceptualisent les transformations dont est l'objet la gestion publique par les expressions « nouveau management public » ou « nouvelles techniques managériales de gestion publique » afin de caractériser les différents types de réforme du secteur public ayant pour but d'améliorer l'efficacité dans la fourniture de services par l'introduction de techniques de gestion issues du secteur privé ou, plus

généralement, d'une culture de la performance dans le secteur public (Mendes, 2006 : 534).

1.6 La décentralisation comme mode de gouvernance pour territorialiser l'action publique

La décentralisation ne peut plus être vue comme un processus uniquement administratif et gouvernemental et les débats qu'elle recouvre à l'égard du type de responsabilités à transférer, les ressources nécessaires pour les assumer ainsi que le type d'instances le plus appropriées pour les assumer, sont à revoir à la lumière des nouvelles conditions posées par la mondialisation (Klein, 1999 : 1). La décentralisation constituerait l'une des dimensions les plus importantes de la réaction de l'État dans la phase actuelle de la mondialisation (Klein, 1995b : 41) et doit être resituée dans le contexte de la crise de gouvernance que traversent les sociétés actuelles (Klein, 1999 : 1). Étant à la fois exogène et endogène, la décentralisation exige donc des collectivités qu'elles se demandent comment elles peuvent vivre localement la mondialisation, ou encore, quels sont les espaces politiques de niveau local qui pourraient permettre aux acteurs d'assurer un certain contrôle sur les forces du marché qui, libérées des contraintes politiques, structurent la société (Klein, 1999 : 1-2.).

Les régions deviennent des instances où se négocient les priorités et se restructurent les hiérarchies sociales dans un cadre où les rapprochements territoriaux, exprimés par des communautés d'appartenance et par des convergences identitaires, tendent à primer sur les distances sociales. Ceci constitue non seulement un changement dans les rapports de l'État au territoire, mais aussi un changement dans le rôle du territoire dans la structuration des rapports sociaux et dans les conduites collectives » (Klein, 1995b : 43-44).

Pour Xavier Greffe, la décentralisation permet la mise au jour des particularités d'un territoire et des opportunités que ces spécificités représentent pour la création de nouvelles variétés qui constituent selon lui l'une des principales conditions à satisfaire pour assurer son « redéveloppement ». La décentralisation constituerait selon Greffe une triple ressource pour favoriser ce redéveloppement :

- elle permet de réunir tous ceux qui entendent lutter contre la détérioration des milieux et des territoires, tant il est impossible de créer et d'innover dans des situations de dégradation et d'appauvrissement ;
- elle permet d'instaurer des réseaux de communication mettant à jour des ressources spécifiques et permettant de produire les variétés possibles ;
- elle facilite la mise en œuvre des réseaux de partenaires qui sauront armer les territoires en ressources stratégiques (Greffe, 1992 : 29-30).

1.6.1 Grilles pour l'observation et l'analyse de la décentralisation

Lemieux (1997), puis Bherer et Lemieux (2002) proposent une grille pour l'observation et l'analyse des phénomènes de décentralisation. Cette grille est composée des attributs et des types de décentralisation, de ses principes et des critères qui la fondent. Nous allons présenter successivement ces éléments qui nous seront utiles au cours de nos analyses.

Selon Vincent Lemieux (1997), la décentralisation s'observe empiriquement par l'entremise de transferts d'attributions d'un centre vers une périphérie, dans ces cas-ci incarnés par des organisations. Ces attributs sont au nombre de trois : les postes d'autorité, les compétences et les sources de financement³. Selon le processus observé

³ Les attributions transférées peuvent consister en des compétences (secteur d'activité dont est chargée une instance centrale ou périphérique), sources financement (les moyens dont dispose une

d'application de la décentralisation, les transferts donnent lieu au sein des institutions de la décentralisation à des configurations particulières d'attributs. Aux fins de l'analyse, Lemieux propose une classification de ces configurations qui est inspirée de la typologie de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et qui est composée de quatre formes : la déconcentration, la délégation, la dévolution et la privatisation (Tableau 1.1). Les attributs des organismes périphériques associés à chacun des types de décentralisation sont présentés dans le tableau synthèse de Gilles Bergeron (Tableau 1.2).

Tableau 1.1 Les quatre types de décentralisation selon la classification de Vincent Lemieux

<p><i>La déconcentration ou décentralisation administrative :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitue le plus faible degré de décentralisation. • Rapports entre les subdivisions d'une même organisation et leur autorité centrale à laquelle elles sont subordonnées (ex. : directions régionales des ministères). • Les entités déconcentrées peuvent disposer d'une certaine marge de manœuvre dans la gestion des compétences et des moyens de financement qui leur sont confiés par le centre, mais ne disposent pas de postes d'autorités autonomes.
<p><i>La délégation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Situation où des organisations périphériques sont en lien avec un centre tout disposant de plus d'autonomie dans l'exercice de leurs fonctions que des entités déconcentrées. • L'autonomie peut aller parfois jusqu'à la sélection de leurs dirigeants ou le contrôle d'une certaine partie de leurs sources de financement (ex. : les commissions scolaires).
<p><i>La dévolution ou décentralisation politique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Niveau de décentralisation encore plus poussé. • Les postes d'autorités sont assumés par des dirigeants élus au suffrage universel • Les compétences exercées par ces instances sont multisectorielles plutôt que limitées à un champ d'intervention. • Autonomie du point de vue des sources de financement (ex. : municipalités qui perçoivent des taxes foncières).
<p><i>La privatisation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cas extrême de décentralisation. • Le rapport de tutelle presque inexistant entre le centre et la périphérie sauf par l'adoption de lois ou de règlements qui peuvent réguler le domaine d'activité des organismes privés. • Le centre n'agit plus sur leur autonomie au chapitre des compétences, des sources de financement ou des postes d'autorités.

Source : adapté de Vincent Lemieux, 1997 : 17-20

instance centrale ou périphérique) ou postes d'autorité (réfère aux pouvoirs de gouverne ou de gestion d'une instance centrale ou périphérique (Lemieux, 1997 : 10).

Tableau 1.2 Caractéristiques des organismes périphériques selon les types de décentralisation

Liens entre les organisations	Déconcentration	Délégation	Dévolution	Privatisation
	<ul style="list-style-type: none"> Partie intégrante de l'organisation centrale 	<ul style="list-style-type: none"> Distincte de l'organisation centrale, mais sous sa tutelle 	<ul style="list-style-type: none"> Distinct de l'organisation centrale, mais sous sa tutelle 	<ul style="list-style-type: none"> Totalement distincte de l'organisation centrale
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> Aucune compétence propre Marge de manœuvre limitée dans la gestion des compétences qui leur sont confiées 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences limitées à un ou quelques secteurs d'activités Plus grande autonomie de gestion dans les compétences 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences multisectorielles Autonomie dans la gestion des compétences 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences diverses et autonomie absolue à leur égard
Financement	<ul style="list-style-type: none"> Aucune autonomie de financement Financées à même le budget des organisations dont elles dépendent 	<ul style="list-style-type: none"> Sources de financement variées Revenus tirés des consommateurs ou obtention de subvention 	<ul style="list-style-type: none"> Sources de financement les plus larges La plupart des catégories de sources de financement sont utilisées 	<ul style="list-style-type: none"> Le financement suit les modalités propres au marché, dont celle de la tarification. Subventions gouvernementales possibles
Autorité	<ul style="list-style-type: none"> Autonomie des postes d'autorité la plus limitée Autorités désignées par l'organisation centrale Décisions encadrées par des règles strictes définissant les normes à suivre L'imputabilité porte vers le centre 	<ul style="list-style-type: none"> Autonomie des postes d'autorité plus variée Autorités peuvent être désignées par l'organisation centrale, par des collèges électoraux ou élus par suffrage universel Dirigeants et employés ne sont pas nécessairement des fonctionnaires. Décisions encadrées par des règles plus souples définissant les normes à suivre L'imputabilité porte vers le centre 	<ul style="list-style-type: none"> Autonomie des postes d'autorité Grande importance des relations et du rapport de force entre les autorités du centre et celles de la périphérie Les autorités sont élues par suffrage universel. L'imputabilité porte vers la base 	<ul style="list-style-type: none"> Les postes d'autorités ne dépendent plus du centre Les modes de nomination des autorités sont variables Autonomie dans la prise de décision

Source : tiré de Gilles Bergeron, 2007 : 25 ; d'après Vincent Lemieux, 1997 : 17-20

S'appuyant sur sa classification des types de décentralisation, Lemieux utilise la notion de régionalisation pour désigner « les mouvements de transfert, par déconcentration ou par délégation, de l'instance centrale à des instances périphériques

régionales, qui ont pour effet d'augmenter les attributions du palier régional, par rapport au palier central ou au palier local » (Lemieux, 1997 : 19).

L'évaluation qu'effectuent les gouvernements à l'endroit de la décentralisation en vue de choisir l'une ou l'autre des options que nous venons de présenter n'échappe pas au caractère normatif qui est intrinsèque à toute forme d'action publique. Thoenig rappelle que l'évaluation est une activité dont la nature est fondamentalement subjective : seuls ou collectivement, les évaluateurs agissent en fonction de leurs cadres de références, de leurs valeurs, de leurs normes, de leurs perceptions (1985 : 34). Lemieux (1997) puis Bherer et Lemieux (2002) proposent une grille qui synthétise en trois principes et dix critères les valeurs sur lesquelles se fondent les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour évaluer les types de décentralisation.

Les principes de subsidiarité, de supériorité et de serviabilité permettent selon Lemieux d'éclairer le discours des autorités portant sur les choix et l'application des transferts d'attributions qui composent les mouvements de centralisation ou de décentralisation.

1. La subsidiarité : Selon ce principe, c'est la capacité d'autorégulation des instances périphériques qui fonde le choix entre la décentralisation ou la centralisation. Les attributions en matière de régulation dans un secteur d'activités doivent se trouver au palier le plus bas possible, à moins d'insuffisance avérée de ce palier à effectuer la régulation selon les critères d'efficacité, d'efficience et de responsabilité.
2. La supériorité : Selon ce principe, le choix de décentralisation ou de centralisation est fait en fonction de l'instance la plus puissante, le plus souvent en faveur de l'instance centrale en raison de ses atouts de pouvoir plus grand et de son aptitude à contrôler la régulation.
3. La serviabilité : Selon ce principe, c'est le service aux publics qui est la valeur première et non les exigences propres aux instances centrales et aux instances périphériques (Lemieux, 1997 : 44-46).

Aux fins de leur analyse des débats ayant eu cours dans le cadre des réorganisations municipales au Québec au début des années 2000, Bherer et Lemieux (2002) ont défini dix critères généralement utilisés par les acteurs pour apprécier et appliquer les principes de la centralisation et de la décentralisation (Tableau 1.3).

Tableau 1.3 Les dix critères qui guident les acteurs dans leur évaluation de la centralisation et de la décentralisation

<i>L'imputabilité</i> : Renvoie à la reddition des comptes, à l'obligation pour les élus et fonctionnaires d'être redevables à un organe supérieur (le peuple, l'administration, un palier politique) des charges et des comptes qui lui sont impartis.
<i>La responsabilité</i> : Plus large que l'imputabilité. Dépasse la fonction organisationnelle et technocratique. Englobe les rapports des organes supérieurs avec les institutions décentralisées mais aussi les devoirs des élus envers leurs commettants. Permet de décrire la relation du haut vers le bas.
<i>L'efficacité</i> : Aptitude à réguler les affaires publiques et les problèmes qu'elles comportent. Suppose que la politique atteigne les objectifs pour lesquels elle a été mise en place. Le critère de l'efficacité est souvent utilisé pour justifier le principe de subsidiarité.
<i>La coordination</i> : Proche de l'efficacité. Renvoie aussi à l'atteinte des résultats escomptés. L'efficacité touche un seul secteur ou un seul palier de régulation. La coordination est plus large. Concerne la régulation horizontale et verticale de l'action publique, c'est-à-dire l'harmonisation entre les paliers politiques ou administratifs, ou encore, l'arrimage entre les différentes structures responsables d'un même secteur ou champ de compétence.
<i>L'efficience</i> : L'efficacité réfère à la qualité de la régulation, peu importe le coût. L'efficience reflète plutôt la volonté d'une régulation au coût le plus bas possible. La minimisation des coûts est la finalité. Les économies d'échelle constituent souvent un argument d'efficience pour centraliser.
<i>L'équité</i> : La redistribution des richesses au sein de la collectivité est au centre du critère d'équité. Son objectif est de trouver un équilibre entre les biens et les services que les citoyens sont en droit d'attendre et leur capacité à contribuer au financement de ces biens et services. L'équité sociale réfère à la répartition équitable des biens et services alors que l'équité fiscale touche la répartition des coûts de ces biens et services.
<i>La participation</i> : Renvoie au fonctionnement démocratique. L'implication des citoyens dans le choix des dirigeants et dans l'élaboration des politiques publiques est mise de l'avant. Les débats autour de la place du citoyen dans le processus politique et du rapprochement entre l'autorité et les citoyens relèvent du critère participationniste.
<i>La représentativité</i> : Critère qui s'attarde à déterminer si les dirigeants, les politiques publiques et les participants à la vie politique en générale (au moment des élections ou de consultation, par exemple) sont représentatifs de la base. La concordance avec les facteurs socio-économiques (sexe, âge, revenu, origine, appartenance territoriale, etc.) est alors valorisée.
<i>L'appartenance</i> : Porte sur la question de la concordance entre le facteur identitaire et les frontières institutionnelles des découpages territoriaux politiques et administratifs. Elle est étroitement liée aux facteurs culturels et historiques, c'est-à-dire à la façon dont une population s'approprie un territoire donné.
<i>La capacité</i> : Pose la question des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs. Les instances décentralisées doivent avoir la taille, les moyens et les pouvoirs nécessaires pour atteindre les objectifs.

Source : adaptée de Bherer et Lemieux, 2002 : 452

1.6.2 Les enjeux de la décentralisation au prisme de la territorialisation de l'action publique

Nous nous intéressons maintenant à quatre enjeux relevés sur la territorialisation de l'action publique et qui concernent en particulier les politiques de décentralisation. Ces enjeux sont le rôle que ces politiques confèrent aux élus locaux, le recours qu'elles font de la contractualisation, la relation de contrôle entre les institutions décentralisée et l'administration gouvernementale centralisée sur laquelle elles s'appuient et l'intérêt qu'elles justifient pour l'évaluation des politiques publiques par les gouvernements.

1.6.2.1 Redéfinition du rôle des élus locaux au sein de la décentralisation

La relecture de la décentralisation selon la territorialisation de l'action publique contribue à alimenter l'intérêt pour les acteurs locaux, en particulier pour le rôle accordé par les gouvernements aux élus locaux, à titre de producteurs et opérateurs de politiques publiques. Selon Xavier Greffe (1992), l'application de la décentralisation suppose une redéfinition sensible du rôle traditionnel de représentants reconnu aux élus locaux. Celui-ci utilise l'expression de médiateur pour qualifier ce nouveau rôle qui doit favoriser l'horizontalité et la proximité, c'est-à-dire identifier et mobiliser des partenaires, faciliter leurs échanges, transformer les ressources disponibles sous forme d'information en stratégies pour le développement, médiatiser leurs conflits, et ce, en vue de constituer pour l'État la dernière instance pouvant parler au nom d'une vision unifiée du territoire qu'ils représentent (Greffe, 1992 : 38). Ce nouveau rôle est risqué pour l'élu puisque dorénavant il sera jugé non plus seulement pour sa capacité à défendre les idées pour lesquelles il a été élu, mais aussi pour sa capacité à entraîner et concilier différents partenaires (Greffe, 1992 : 38).

1.6.2.2 La contractualisation pour opérer la décentralisation

Selon Xavier Greffe, pour qui la décentralisation constitue une stratégie de « redéveloppement des territoires », le principal défi que constitue la décentralisation pour les gouvernements réside non pas en la création d'institutions nouvelles mais plutôt en l'adéquation entre les ressources disponibles et les institutions locales, et ce, afin de favoriser l'enrichissement continu de l'information, de la décision et de la gestion (1992 : 31). Selon cet auteur, lorsqu'ils doivent déterminer les arrangements institutionnels dans le cadre desquels seront exercées les attributions transférées et qui formaliseront la décentralisation, les gouvernements devraient viser les objectifs suivants :

Ils doivent permettre d'acquérir une autorité effective au niveau local en matière de consultation et d'évaluation, être capable de contrôler, drainer, mobiliser effectivement des ressources, mêmes s'ils ne les gèrent pas directement. Ces aménagements doivent lier les acteurs de milieu local en conservant leur spécificité et en aucun cas laisser de côté certains acteurs [...] faute de quoi ils ne seraient plus à même d'assurer leur rôle de synergie. Ils doivent enfin exercer des effets de levier et venir à bout du paradoxe du milieu dégradé : les ressources nécessaires à la solution existent, mais ne s'orientent pas dans cette direction faute d'une mise en commun ou d'un levier (Greffe, 1992 : 30-31).

Depuis la mise en œuvre des lois de la décentralisation au début des années 1980 en France, la contractualisation est l'une des principales formes d'arrangements institutionnels sur lesquelles s'appuient les gouvernements de palier supérieur pour décentraliser des compétences aux collectivités locales et aux acteurs non gouvernementaux. Ce phénomène, décrit par Jean-Pierre Gaudin (1999), aurait engendré une décentralisation caractérisée par un polycentrisme différencié (asymétrie entre les relations du centre et ses périphéries), faisant appel à des formes de participation publique (partenariat, concertation, etc.) qui tranchent avec la relation

de tutelle prévalant au sein de formes de décentralisation moins poussées. Les rapports sociaux constitutifs de la décentralisation contractualisée seraient donc organisés de moins en moins selon la hiérarchie verticale (centre/périphérie) associée à la conception classique de la décentralisation et de plus en plus selon une hiérarchie horizontale entre acteurs de diverses natures oeuvrant dans différents secteurs d'intervention qui associent leurs contributions (1999).

Cette caractéristique de la décentralisation française semble s'appliquer au cas québécois comme le révèle l'extrait suivant du rapport sur la décentralisation québécoise réalisé par le Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) :

Aussi, la tendance très actuelle s'avère nettement de contractualiser l'allocation des ressources publiques dans un esprit de stabilisation politique et administrative, notamment par des ententes, des protocoles, des alliances, des partenariats, des pactes, des coalitions et des coopérations diverses plus ou moins formalisés. Si elle est flexible et innovatrice, cette contractualisation doit en principe favoriser l'appropriation collective de nouvelles responsabilités et de facteurs de développement par les divers territoires qui composent le Québec (Proulx et al, 2005 : 101).

1.6.2.3 Le maintien d'une logique de contrôle dans les relations entre le centre et sa périphérie

Si la contractualisation renouvelle les relations entre les institutions centralisées et décentralisées dans une perspective de flexibilité, André Gélinas (2003) rappelle que du point de vue de l'administration gouvernementale, la gestion de la décentralisation demeure une activité animée jusqu'à un certain point par une logique de contrôle. Pour Gélinas, loin d'être en contradiction avec ses principes, l'aspect contrôlé de la décentralisation en est même une dimension inhérente. Ainsi, le degré de

décentralisation des rapports entre un centre et sa périphérie trouve un indicateur dans les contrôles exécutés par les instances centralisées à l'endroit des attributions des instances décentralisées et leurs modalités d'exercice (Gélinas, 2003 : 30-31). S'intéressant à cette question via une étude de cas portant sur la régulation des organismes de santé et de services sociaux au Québec par le ministère de la Santé durant les années 1970, Lemieux et Turgeon proposaient une définition du contrôle dans un contexte de décentralisation, à savoir qu'il s'agissait du pouvoir d'un acteur positionné au centre d'imposer aux acteurs périphériques des contraintes à la variété de leur action de façon à la rendre conforme à des performances désirées (1980 : 691).

Plus récemment et dans un contexte différent, la relation de contrôle entre le gouvernement central et les instances périphériques était observée par Clotilde Deffigier (2007) dans le cadre des politiques territoriales en Europe visant à favoriser « l'intercommunalité », c'est-à-dire la coopération entre les municipalités locales pour la livraison de certains services publics. Si l'auteure constate que sur le plan institutionnel, ces politiques encouragent la recherche d'un partenariat ouvert reposant sur des modèles variés combinant des éléments issus du droit public et du droit privé et qui se singularise par une flexibilité structurelle, il n'en demeure pas moins que la recherche de l'« optimum territorial »⁴ est aussi en partie fondée sur une relation de contrôle. Si, dans certains cas, cet optimum est recherché directement au niveau local, puis encadré au niveau central, l'auteure remarque que les gouvernements sont généralement les initiateurs et les concepteurs de ces « territoires pertinents de gestion » et s'appuient sur des textes de loi qui en prévoient et en réglementent la création. Les structures par le biais desquelles se matérialise l'intercommunalité sont également l'objet de divers contrôles administratifs,

⁴ Selon Deffigier, l'un des objectifs des recompositions territoriales de l'intercommunalité est la recherche d'un optimum permettant de déterminer le territoire le plus pertinent par sa taille, son poids démographique, géographique, sociologique, économique ou politique (Deffigier, 2007 : 80-81).

juridiques et financiers plus ou moins approfondis et provenant des gouvernements centraux.

1.6.2.4 Le rôle de l'évaluation au sein des politiques décentralisatrices

Selon Thierry Berthet (2008), la territorialisation croissante de l'action publique et la généralisation chez les gouvernements des pays développés de l'évaluation comme principe pour guider leur action entretiennent des liens étroits. D'une part, les politiques qui participent à la territorialisation de l'action publique (ex. : la décentralisation) ne sont pas imperméables aux recompositions qui touchent de façon générale l'action publique et qui voient entre autres les gouvernements porter une attention grandissante au « nouveau management public » lequel serait favorable à l'évaluation de l'action publique :

Empruntées au monde de la gestion d'entreprise, ces méthodes [méthodes du nouveau management public] visent à maîtriser (et à réduire) les dépenses publiques, à rationaliser l'intervention étatique et, surtout, à rechercher à travers le développement de l'évaluation, une justification procédurale à l'action des gouvernants. De ce point de vue, l'évaluation assume plusieurs fonctions : une fonction normative de production d'un jugement objectivé, une fonction cognitive de production de connaissance, une fonction instrumentale d'amélioration de la conduite des politiques publiques et, finalement, une fonction légitimatrice des orientations et moyens mis en œuvre (Berthet, 2008 : 133)

D'autre part, l'évaluation constituerait une activité de production de connaissances incontournables pour l'appui à la décision et à la mise en œuvre des politiques de décentralisation, et ce, pour deux principaux motifs :

Une raison d'efficience d'abord, puisque la territorialisation des politiques publiques est supportée par un référentiel managérial qui demande aux territoires une plus grande efficacité que le niveau national ;

Une logique technico-politique ensuite : en effet, si la crise de l'État moderne a pour conséquence que la décision publique ne s'impose plus en soi et depuis le centre par la qualité et la vertu des décideurs en charge de l'intérêt public, elle doit être justifiée *ex ante* (expertise préalable à la construction de la décision) et *ex post* (évaluation) par un avis technique qui atteste la pertinence de l'action (Berthet, 2008 : 134).

Cependant, pour la territorialisation des politiques publiques, l'évaluation ne constituerait pas seulement un enjeu de production de connaissances et d'expertise. Elle se doublerait d'un enjeu de légitimité, en particulier pour la décentralisation. D'une part, puisque sa contribution est relativement récente dans le processus historique de construction de l'État et que la légitimité des interventions des collectivités territoriales demeure relativement faible, l'évaluation participerait d'un effort de légitimation des interventions décentralisatrices et du processus même de la décentralisation (Berthet, 2008 : 134). D'autre part, présentée par ses partisans comme solution à la crise de légitimité démocratique de l'action publique en général, y compris l'action territoriale, l'évaluation permettrait le développement d'une plus grande transparence et d'une meilleure crédibilité de l'activité politique aux yeux du citoyen (Berthet, 2008 : 138).

Toujours selon Berthet, l'évaluation de la décentralisation participerait de deux manières à la territorialisation de l'action publique : en justifiant des « évaluations territorialisées » et des « évaluations territoriales » (2008 : 135). Les premières désignent les procédures d'évaluation des politiques déconcentrées ou décentralisées, territorialisées » conduites sur les territoires par une instance nationale et qui s'appuient très souvent sur la législation. Ces procédures, que l'on peut considérer du point de vue des gouvernements comme un usage de l'évaluation destiné à surveiller les dérives possibles de la décentralisation, sont souvent perçues par les acteurs

locaux comme des formes déguisées de contrôle des dispositifs décentralisés (2008 : 135). Les secondes, « les évaluations territoriales », témoigneraient de l'appropriation par les acteurs locaux de la pratique de l'évaluation dans la mesure où c'est à titre d'acteurs autonomes de leurs propres politiques qu'ils y ont recours (2008 : 135). Jean-Louis Genard et Steve Jacob (2007) présentent plusieurs facteurs qui prédisposent les entités politiques décentralisées à se démarquer en matière d'évaluation et être à la fine pointe de ses initiatives :

Bénéficiant de leur relative jeunesse ou, plus simplement, de modes de décision plus souples que les entités centrales, ces entités territoriales ont, dans bien des cas, cherché à s'ajuster d'emblée aux exigences de la nouvelle gestion publique. Souvent, la légitimation de nouveaux niveaux de compétences peut être facilitée si les formes de leur institutionnalisation prétendent rompre avec les erreurs du passé. L'inscription dans la nouveauté ou, simplement, dans l'air du temps, est là un atout qu'il convient de mobiliser et qui assure un sentiment de rupture avec des méthodes critiquées. Mais, en même temps, les compétences qui étaient celles de ces entités décentralisées ainsi que l'échelle à laquelle elles devaient agir leur offraient souvent des terrains privilégiés pour prendre de telles initiatives (Genard et Jacob, 2007 : 21).

Ces auteurs émettent cependant certains doutes sur la capacité de l'évaluation telle que développée par la décentralisation de contribuer significativement à sa recherche de légitimité en ce sens qu'elle participe à la reproduction de certaines de ses « faiblesses » en tant que mode de gestion publique. En effet, les auteurs remarquent que les dispositifs d'évaluation portant sur les compétences décentralisées ont tendance à être opérés selon les découpages institutionnels de leur exercice, lesquels sont souvent caractérisés par des problèmes de cohérence : l'évaluation ainsi pratiquée masquerait ces problèmes et n'encouragerait donc pas systématiquement l'action publique aux dynamiques de coordination entre les diverses entités décentralisées (Genard et Jacob, 2007 : 24-25).

CHAPITRE 2

CONCEPTS OPÉRATOIRES ET MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Maintenant qu'ont été exposés les principaux éléments du contexte dans lequel il faut insérer la discussion sur la réforme de la politique de développement régional au Québec, nous allons exposer les éléments de l'approche opératoire et méthodologique de notre recherche. Nous débutons par une brève présentation des éléments constitutifs de « l'analyse des politiques publiques » au sein de laquelle s'inscrivent les recherches qui portent sur l'évaluation comme principe d'action publique. D'une part, cela nous permettra d'exposer la définition des politiques publiques retenue pour élaborer nos variables et les indicateurs nous permettant de caractériser la politique de territorialisation du développement régional encouragée par le gouvernement du Québec. D'autre part, on pourra identifier les exigences qui se sont posées afin que nos analyses puissent prendre en compte la dimension processuelle de cet objet d'étude. Nous poursuivons avec les distinctions terminologiques liées aux concepts d'évaluation et de contrôle et qui seront nécessaires à nos analyses sur la conduite du programme de la « Réforme de la gouvernance régionale ». Finalement, nous aborderons la question de l'institutionnalisation de l'évaluation dans les politiques publiques et plus particulièrement de la catégorie « évaluation des politiques publiques ». Nous verrons l'émergence de nouveaux dispositifs d'évaluation qui s'écartent des formes classiques dites « managériales » en adoptant des procédures participatives qui contribuent à mettre en valeur la contribution de l'évaluation à la démocratisation de l'action publique et des processus de gouvernance (Baron et Monnier 2003 ; Gibert, 2003). Ces éléments de problématique nous serviront à l'étape de l'analyse des résultats pour discuter de la signification des transformations institutionnelles issues de la « Réforme de la gouvernance régionale ».

Finalement, nous dégagerons l'hypothèse et le questionnement qui orientent notre recherche sur l'évaluation de la gouvernance décentralisée du développement

régional au Québec. Les étapes et caractéristiques de notre démarche méthodologique concluront le chapitre.

2.1 L'analyse des politiques publiques et de leurs caractéristiques

L'analyse des politiques publiques constitue un champ de recherche qui est devenu progressivement autonomisé dans les structures d'enseignement et de recherche (Muller et Surel, 1998 : 10). L'examen critique de la rationalité de la décision est probablement l'un des apports les plus importants de l'analyse des politiques publiques à la compréhension de l'action de l'État (Muller et Surel, 1997 : 112). Ainsi, l'un des principaux traits reconnus aux politiques publiques et faisant consensus chez les tenants de leur analyse, est celui de résulter, non pas de la volonté unique d'un acteur ou d'une catégorie d'acteurs, mais plutôt de l'intervention d'une pluralité d'acteurs qui interagissent ensemble et concourent à leur donner forme. Les enjeux autour desquels se mobilisent les acteurs, de même que les stratégies et les solutions pour lesquelles ils optent à l'intérieur du processus au sein duquel ils sont engagés ne découlent pas non plus directement et de manière parfaitement cohérente d'intérêts qu'ils poursuivent de façon consciente et précise. En fait, l'instabilité, le changement et l'évolution, bien plus que la continuité, caractérisent les préférences qu'ils expriment dans le feu de l'action publique, de sorte que tout « se passe comme si les acteurs découvraient, au moins en partie, le sens de leur action au fil de cette même action » (Muller et Surel, 1998 : 113).

Selon Meny et Thoenig, pour qui les politiques publiques prennent la forme de programmes d'actions gouvernementales appliqués à des secteurs de la société (santé, sécurité, travailleurs immigrés) ou à des espaces géographiques (une ville,

Communauté européenne, l'océan Pacifique, etc.), cinq caractéristiques doivent être distinguées afin d'en faire l'analyse :

1. **Un contenu** : L'activité publique s'identifie sous la forme d'une substance, d'un contenu. Des ressources sont mobilisées pour générer des résultats ou des produits (*outcomes*). Ces produits résultent d'un processus de travail et d'action qu'il faut analyser⁵.
2. **Un programme** : Il s'agit du cadre plus général à l'intérieur duquel les actes de la politique publique s'intègrent. Il s'agit de repérer les articulations entre ces actes, leur structure permanente de référence ou d'orientation. Les « outputs » constituent en quelque sorte une expérience partielle des intentions plus générales des gouvernements. Les différentes activités s'articulent généralement autour d'un ou quelques axes spécifiques qui en forment le dénominateur commun : le secteur d'intervention, le problème traité, la constance du décideur public dans ses choix, ses volontés.
3. **Une orientation normative** : La politique analysée est présumée être l'expression de finalités et de préférences des décideurs volontairement ou sous le poids des circonstances. Les actes traduisent des orientations. De manière intentionnelle ou non, ces actes satisfont des intérêts, sont porteurs de valeurs, sous-tendent des objectifs spécifiques.
4. **Un facteur de coercition** : La politique publique procède de la nature autoritaire dont est investi l'acteur gouvernemental. Sa légitimité procède d'une autorité légale ou une coercition qui s'appuie sur le monopole de la force. L'acte public s'impose de ce fait, il est habilité en tant qu'expression de la puissance publique. L'autorité dont il est investi s'impose à la collectivité.
5. **Un ressort social** : Les individus, groupes ou institutions dont la situation, les intérêts, les comportements sont affectés par les actes de la politique publique (Meny et Thoenig, 1989 : 131-132).

Sur l'aspect coercitif d'une politique publique, il convient de préciser qu'il n'est pas toujours à l'avant-plan et qu'il n'implique pas nécessairement l'exercice d'une

⁵ Muller et Surel appellent la « substance visible » d'une politique publique, les différentes mesures, actions, décisions et déclarations concrètes, telles que les ressources financières, humaines, réglementaires et matérielles qui lui sont accordées. Cette substance est également constituée des « produits » comme la nouvelle réglementation, les programmes ou les organisations dont la politique à l'étude justifie la mise sur pied (Muller et Surel, 1998 : 16-17).

contrainte physique par l'État. Cette dimension fait plutôt référence au fait que les politiques publiques procèdent de l'autorité de l'État qui doit nécessairement faire des choix et prendre des décisions, notamment en précisant l'allocation des ressources qui leur sont affectées. Ainsi, par leurs politiques, les gouvernements modifient les relations de l'État avec les citoyens, les groupes et les organisations de la société en agissant sur leur environnement institutionnel. Par exemple, Meny et Thoenig considèrent les réformes institutionnelles comme des politiques constitutives dont l'une des caractéristiques est de définir des « règles sur les règles » ou sur le pouvoir. Ces auteurs qualifient de faible et indirecte la coercition dont sont atteints les assujettis de telles politiques (Meny et Thoenig, 1989 : 146). Dans le cas de notre recherche, compte tenu de la relation de contrôle qu'implique toute politique de décentralisation, la dimension coercitive désigne le fait que l'évaluation peut être utilisée par le gouvernement comme instrument de tutelle et de contrôle en vue de limiter la variété de l'action des organisations qu'il mobilise pour la mise en œuvre de sa politique de développement régional. Enfin, précisons que dans notre cas, la dimension sociale se limitera à considérer les organisations gouvernementales et les instances régionales dont la situation, les intérêts et les comportements sont directement concernés par la mise en œuvre de cette politique.

2.2 L'évaluation comme phase du processus d'une politique publique

Le fait de considérer une politique publique comme un processus implique pour l'analyse de considérer que la problématique qu'elle représente ne se limite pas aux enjeux liés à la prise de décision par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. L'analyse doit s'étaler dans le temps, avant et après que le gouvernement ait pris sa décision. Cet aspect amène plusieurs analystes à décomposer leur objet d'étude en éléments empiriques plus fins, des séquences d'action dont ils font une description et une analyse historique et progressive (Muller et Surel, 1998 :

28). Cette opération de découpage constitue le cœur de l'un des courants dominants en analyse des politiques publiques : l'analyse séquentielle. Cette approche a vu de nombreux auteurs construire différentes grilles d'analyse composées en séquences qui permettent de suivre le développement dans le temps de la politique étudiée. Cinq phases composent la grille de Meny et Thoenig adaptée de celle développée dans les années 1970 par l'auteur américain Charles O. Jones (1970) :

- l'identification d'un problème : un problème est identifié par le système politique comme exigeant un traitement, et il s'inscrit sur l'agenda d'une autorité publique.
- la formulation de solutions : des réponses sont étudiées, élaborées, négociées pour établir un cours d'action par l'autorité publique.
- la prise de décision : le décideur gouvernemental officiellement habilité choisit une solution particulière qui devient la politique.
- la mise en œuvre du programme : une politique est appliquée et administrée sur le terrain. C'est la phase dite de mise en œuvre.
- la terminaison de l'action : une évaluation des résultats intervient et elle débouche sur un arrêt de l'engagée (1989 : 153-154).

Chaque phase, chacune de ces fonctions, se caractérise par des activités concrètes et particulières, au sein des autorités gouvernementales (travail législatif, préparation de la décision par les cabinets ministériels, gestion par la bureaucratie, etc.) ou autour d'elles (action collective, les groupes de pression, les campagnes de presse, etc.). À chaque phase est attachée un système spécifique constitué d'acteurs et de leurs relations, des enjeux et des structures sociales (Meny et Thoenig, 1989 : 154). En tant que cycle, le processus d'une politique publique est plus ou moins fermé sur lui-même et peut être caractérisé par toutes sortes d'effets de rétroaction. Par exemple, les phases peuvent ne pas se suivre dans un ordre logique. Certaines activités fonctionnelles peuvent même ne jamais apparaître lors du processus. Elles peuvent aussi se chevaucher ou se renverser dans leur séquence chronologique. Du point de vue des acteurs en présence, le système d'action qu'ils forment au sein du processus d'une politique peut être identique à chacune de ses phases, les mêmes acteurs étant

présents ou absents. À l'opposée, dans d'autres cas, l'entrée en scène des acteurs à telle ou telle phase, qu'elle soit choisie par eux ou qu'elle leur soit imposée, conditionne la nature des programmes d'action. Cette entrée est possible à divers moments, avant la décision, lors de la mise en œuvre ou lors de l'évaluation. En somme, qu'il s'agisse des acteurs, des problèmes, des solutions ou des décisions, l'instabilité structure la dynamique des politiques publiques : ces éléments changent au cours du processus, s'ajustent, se redéfinissent, disparaissent ou réémergent, à mesure que l'action politique progresse (Meny et Thoenig, 1989 : 154-157).

L'évaluation comme phase d'une politique publique n'échappe pas au caractère éclaté, voire disparate, du déroulement et de l'enchaînement des séquences qui composent son processus. Ainsi, comme le rappellent Meny et Thoenig, la pratique d'évaluation consistant à « évaluer les résultats » d'un programme peut très bien précéder la phase de résolution du problème qu'il visait. Ainsi, plutôt que de déboucher sur la terminaison, l'évaluation peut déclencher un retour en arrière : le problème est considéré comme n'étant pas résolu et des ajustements sont opérés par rétroaction, que ce soit par une nouvelle formulation du problème initial ou une gestion plus satisfaisante dans la phase de mise en œuvre du programme.

Selon Steve Jacob (2005), en raison de ses finalités pratiques, l'évaluation peut être introduite par les acteurs politiques et administratifs aux différentes étapes du cycle d'une politique publique :

En raison de ses finalités pratiques, l'évaluation peut être mobilisée par les acteurs politico-administratifs aux différentes étapes du cycle d'une politique publique. En mettant à la disposition des décideurs une information précise sur des enjeux particuliers, les savoirs produits par l'évaluation alimentent les débats lors de l'élaboration d'une politique et peuvent, dans certains cas, légitimer la prise de décision. Ensuite, elle permet d'éviter les lacunes ou les déficits de mise en œuvre, par lesquels une intention politique est détournée de ses objectifs originels suite

aux aléas de concrétisation de l'action publique (par exemple : non-exécution, application sélective, etc.). En fin de cycle, l'évaluation est une démarche qui permet de vérifier l'efficacité et l'efficience de l'intervention publique, c'est-à-dire de s'assurer que le problème collectif à l'origine de la politique est résolu (Jacob, 2005 : 16).

Cependant, selon Philippe Laredo (1996), l'évaluation ainsi conçue comporte, du point de vue de l'analyse des politiques publiques, plusieurs limites. Cette conception de l'évaluation comme une activité externe au processus des politiques publiques conduit selon lui à une vision « managériale » de sa fonction qui confine la plupart du temps l'analyste et le praticien à s'intéresser à l'évaluation en ce qu'elle accompagne la mise en œuvre des politiques publiques, en améliore l'efficacité ou en corrige la trajectoire, mais sans agir sur leurs objectifs et leur formulation. L'évaluation a alors pour simple fonction d'éclairer les débats et d'améliorer les interactions entre les parties prenantes. En revanche, l'auteur propose une conception « constructiviste » de l'apport de l'évaluation au processus d'une politique publique. L'analyste devrait envisager l'hypothèse que l'évaluation participe à la formulation même des politiques publiques et qu'elle constitue une modalité spécifique de coordination des réseaux qui les construisent. La fonction de l'évaluation des politiques est donc ici moins de juger sur ce qui devrait se faire (évaluation *ex ante*), est en train de se faire (évaluation *in cursus*) ou sur ce qui s'est fait (évaluation *ex post*) que de rendre visible et discutable la construction du processus dans lequel s'insèrent ces politiques. L'évaluation n'est alors plus considérée ponctuelle, mais périodique et a pour objet de susciter la réflexion sur le cheminement parcouru, de fournir des éclairages nouveaux sur ce que la politique « est et fait ».

2.3 Évaluation et contrôle au sein du processus d'une politique publique : nécessaire mais difficile distinction à faire

Selon Steve Jacob et Frédéric Varone (2003 : 12), l'évaluation, en tant qu'outil de pilotage des programmes d'action publics, « demeure un instrument parmi d'autres, comme les contrôles budgétaires traditionnels, les audits externes, le monitoring ou encore le « *Technologie Assesment* » (évaluation des conséquences des choix technologiques) » (2003 : 12). Étant donné que notre problématique de recherche est inspirée de l'analyse de la décentralisation dans le contexte de la territorialisation de l'action publique, nous concentrerons la prochaine section sur la nécessaire distinction entre l'évaluation et les pratiques du contrôle qui comme nous l'avons dit plus tôt sont constitutives des rapports entre les instances centralisées et décentralisées.

Face au caractère hétérogène et large du registre dans lequel peuvent se placer les gouvernements et leurs administrations pour évaluer leurs politiques, Jean-Pierre Nioche (1982) classe leurs pratiques selon qu'elles se situent au niveau des moyens, des réalisations, des impacts, de l'efficience ou de la satisfaction du public (Tableau 2.1). « L'évaluation des impacts » serait selon Nioche le niveau le plus significatif d'évaluation pour une politique publique dans la mesure où elle consiste à mesurer l'impact final de son action sur son environnement socio-économique. Pour les gouvernements, elle doit analyser la réalisation des objectifs initiaux visés par leur programme d'action, leurs effets secondaires, prévus ou imprévus et les modifications de situation ou de comportements chez les individus, les entreprises ou les collectivités concernées par leurs politiques (Nioche, 1982 : 35).

À l'opposé selon l'auteur, l'évaluation dont la portée est la moins significative est « l'évaluation des moyens ». Elle consiste pour les gouvernements à s'assurer que les

moyens prévus ont été mis en place pour assurer la mise en œuvre de leur politique. Les formes traditionnelles de contrôle, telles que les contrôles financiers, constituent selon Nioche des exemples « d'évaluation des moyens » : si elles sont indispensables pour les gouvernements, elles ne leur apprennent rien sur les conséquences de leurs actions (Nioche, 1982 : 35).

Il existe un certain « flou » concernant les liens entre l'évaluation et le contrôle dans la conduite de l'action publique. Si l'on retient la finalité qu'attribue Denis Proulx (2008) aux contrôles en tant que pratiques des organisations du secteur public, ceux-ci peuvent poursuivre les mêmes buts que ceux de l'évaluation des politiques publiques. En effet, pour cet auteur, les contrôles, dans un contexte de modernisation de la gestion publique, participent à la recherche de légitimité et d'efficacité des organisations gouvernementales dans la mesure où ils peuvent leur permettre de s'assurer que leurs « buts soient atteints, les finalités légitimes, et que les ressources soient utilisées à bon escient et de la façon la plus efficace et efficiente possible » (Proulx, 2008 : 151). Selon Jacob et Varone (2003), en tant qu'instrument de gestion publique, le contrôle fait bel et bien partie de l'évaluation, mais celle-ci ne s'y limite cependant pas. En effet, pour ces deux auteurs, l'évaluation a une prétention explicative et d'apprentissage étant donné qu'elle cherche à comprendre les sources de déviance afin de les corriger sans se focaliser uniquement sur la sanction des acteurs ou des services (Jacob et Varone, 2003 : 134). Adoptant le point de vue du praticien, l'évaluation des effets d'une politique publique (*ex post*) constituerait au contraire selon Patrick Gibert l'un des outils de contrôle sur lequel devraient s'appuyer les gestionnaires du secteur public :

L'évaluation *ex post* des politiques publiques prend tout son sens sous des hypothèses de rationalité limitée des décideurs publics. Son interrogation première – déterminer la capacité qu'à eu ou n'a pas eu une politique publique à atteindre les objectifs qu'on lui avait fixés – et divers autres traits permettent de

l'inclure dans une vision large du contrôle de gestion, et à la différencier d'une conception réductrice, mais largement répandue en milieu public, d'un contrôle de gestion assimilé à des systèmes de production d'états périodiques. Des conceptions alternatives de l'évaluation [...] amènent à considérer l'évaluation de politique plutôt comme un instrument de contrôle externe (Gibert, 2003 : 259).

Tableau 2.1 Les niveaux de l'évaluation des politiques publiques

<p><i>L'évaluation des moyens :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Niveau d'évaluation le plus élémentaire qui consiste à s'assurer que les moyens prévus ont été mis en place dans l'espace et le temps. Les formes traditionnelles de contrôle, telles que les contrôles financiers, sont le plus souvent de cette nature. Si elle est indispensable, cette forme d'évaluation n'apprend rien sur les conséquences de l'action entreprise.
<p><i>L'évaluation des réalisations :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • À ce niveau, l'évaluation s'efforce d'apprécier quels ont été les résultats immédiats de l'activité productrice de l'administration dans le cadre de la politique. Des indicateurs de programmes, des tableaux de bord sont utilisés pour rendre compte de ces résultats (ex. : combien de contraventions ont été infligées, combien de crédits spéciaux à la création d'entreprises ont été attribués, etc.)
<p><i>L'évaluation d'impact :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Niveau le plus représentatif de l'évaluation des politiques. On s'efforce de mesurer l'impact final de l'action administrative dans l'environnement socio-économique. Les questions qui se posent concernent la réalisation des objectifs initiaux visés par le programme d'action et ses effets secondaires, prévus ou non prévus. Cette forme d'évaluation cherche à apprécier les modifications de la situation ou des comportements des individus, des entreprises ou des collectivités touchés par la politique.
<p><i>L'évaluation d'efficience :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La mesure d'efficience consiste à mettre en rapport les effets de la politique avec les efforts consentis pour les obtenir. Ces évaluations peuvent avoir recours aux principes des méthodes coûts-avantages et coûts-efficacité utilisées dans les études de préparation des décisions.
<p><i>L'évaluation de satisfaction :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cette forme d'évaluation est utilisée dans l'optique qu'une politique a pour objet de satisfaire un besoin ou de résoudre un problème ressenti par la population et ainsi il s'agit d'apprécier dans quelle mesure la population considère le besoin satisfait ou le problème résolu. Contrairement aux autres niveaux d'évaluation, les mesures sont opérées moins sur des bases objectives que subjectives.

Source : adapté de Nioche, 1982 : 35-36.

Selon Florence Busson-Villa (1999) qui s'est intéressée à l'usage par les organisations communales françaises des pratiques du contrôle et de l'évaluation, la propension des autorités publiques à utiliser de plus en plus l'évaluation résulte d'un double mouvement qui influence leur gestion. Un premier mouvement qui comporte l'adoption par les administrations publiques d'un « pilotage par les résultats » qui se substituerait à un « pilotage par les principes » (Busson-Villa, 1999 : 7-8). Selon l'auteure, traditionnellement, les organisations publiques ont cherché à vérifier la

conformité de leurs actions à des normes préétablies, ce qu'elle nomme le pilotage par les principes où le contrôle de régularité est privilégié pour légitimer et garantir la rationalité de leurs actions. En induisant les organisations du secteur public à privilégier le suivi des moyens mis en œuvre au détriment du contrôle des finalités de l'action publique, les contrôles de régularité avaient donc pour fonction d'assurer le respect des normes et règles juridiques, administratives et comptables, etc. En revanche, ils n'avaient pas pour fonction de repérer, corriger ou sanctionner les écarts par rapport à ces normes, ni d'assurer un suivi des objectifs poursuivis ou l'adéquation entre l'action et les objectifs à atteindre.

Pour Busson-Villa, l'évaluation de l'action publique que permettait ce type de contrôle était adaptée à des systèmes dotés d'un minimum d'initiatives et subissant peu de changements. Or, les organisations publiques évoluent aujourd'hui au sein d'ensembles complexes et dynamiques et les nouveaux enjeux de « management » ont pour effet d'introduire dans leurs techniques de gestion de nouveaux contrôles d'inspiration différente, orientés vers les résultats, la mesure des réalisations et l'analyse de ces mesures. Les contrôles de gestion s'inscrivent dans une telle perspective dans le sens où ils s'intéressent aux moyens, mais plus encore à leur conformité aux objectifs initiaux. Ils interviennent comme un instrument de pilotage où le souci d'efficacité et la logique de l'action interviennent de façon déterminante. Ils encadrent la gestion de manière permanente et ils se présentent comme un instrument de réorientation de l'action.

Le deuxième mouvement évoqué par Busson-Villa est d'origine démocratique. Il incite les autorités publiques à l'adoption de pratiques qui leur permettent non seulement de constater les résultats en regard des objectifs initiaux, mais aussi de rendre des comptes et d'analyser les effets de leurs politiques sur leur environnement. C'est de cette nécessité dont procéderait « l'évaluation de politiques publiques » qui a

pour spécificité de viser à explorer les rapports de causalité entre les objectifs et les effets réels des actions publiques, à expliciter et à analyser les effets des choix politiques sous-tendus par des valeurs. L'évaluation des politiques publiques favoriserait une meilleure appréciation de l'action gouvernementale devenue complexe et répondrait à la nécessité de maintenir son caractère démocratique, en donnant aux citoyens l'information nécessaire pour porter un jugement sur l'action gouvernementale (Busson-Villa, 1999 : 10-11).

Enfin, Bernard Perret (1996) rappelle judicieusement à l'analyste des politiques publiques que leur évaluation peut répondre en même temps à un ensemble de problèmes étroitement imbriqués (difficultés budgétaires, crise de légitimité de l'action publique, complexité des politiques et interpénétration des niveaux de gouvernement, dysfonctionnements dans les services publics, etc.) de sorte qu'il faut aussi considérer qu'elle peut poursuivre en même temps diverses finalités. Perret distingue quatre grandes finalités qu'on peut imputer aux activités d'évaluation dans le processus d'une politique publique :

- **une finalité déontologique** : rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en oeuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus. Cette dimension recouvre donc à la fois l'amélioration de l'imputabilité (au sens de la capacité à rendre des comptes sur son action à une autorité de niveau supérieur ou à un public démocratique), la finalité « informative » et la finalité « démocratique » de l'évaluation;
- **une finalité d'apprentissage** : contribuer à la formation et à la mobilisation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs;
- **une finalité gestionnaire** : répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en oeuvre;
- **une finalité décisionnelle** : préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique (Perret, 1996).

2.4 L'institutionnalisation de l'évaluation dans les processus de politiques publiques

Face au constat que les pratiques de l'évaluation se sont développées depuis de nombreuses années chez les gouvernements du monde occidental, mais à des rythmes différents, en empruntant des chemins distincts et selon des méthodes différentes, l'auteur Steve Jacob (2005a ; 2005b) aborde l'évaluation à travers le prisme de l'analyse institutionnelle en mettant l'accent sur les facteurs qui influencent le développement de l'évaluation dans un espace d'action publique (variables contextuelles telles que l'influence des nouveaux modes de gestion auprès des gestionnaires du secteur public, caractéristiques du système politico-administratif d'un État, etc.). L'institutionnalisation de l'évaluation correspondrait ainsi à la « routinisation » du recours à l'évaluation par les gouvernements. Le degré de routinisation peut être analysé grâce à l'observation de sa pratique effective par des instances politiques et administratives et des réseaux d'action publique (présence d'organisations telles que les services d'évaluation interne aux administrations publiques, les commissions parlementaires) mais aussi au travers la présence des normes qui la favorisent et qui se traduisent par l'inscription de clauses évaluatives dans les lois et règlements (Jacob, 2005a : 16 ; Jacob 2005b : 838).

Éric Monnier et Patrice Duran (1992) utilisaient au début des années 1990 la notion de « dispositif institutionnel d'évaluation » pour décrire les normes, procédures et instances développées et institutionnalisées par le gouvernement français pour promouvoir l'évaluation des politiques publiques. Steve Jacob formule une définition explicite de la notion de « dispositif institutionnel d'évaluation » :

Un dispositif institutionnel d'évaluation se compose d'organisation et de règles qui contribuent au développement et à la pérennité de la pratique évaluative dans

un espace donné. Il se compose de règles (ex. clauses évaluatives), d'organisation (ex. comité d'évaluation) et d'acteurs ou de groupes d'acteurs, c'est-à-dire d'une communauté épistémique (ex. société nationale d'évaluation). L'institutionnalisation est donc le processus par lequel les dispositifs institutionnels sont créés, modifiés, voire supprimés (Jacob, 2004 : 515).

Varone et Jacob spécifient cependant que les processus qui participent au développement et à la pérennité de l'évaluation n'impliquent pas forcément sa matérialisation en des organismes politico-administratifs (2004 : 275). Dans le même sens, Marie-Christine Kessler observe que « l'évaluation, en se répandant et en se formalisant est devenue protéiforme. Elle s'est tantôt rigidifiée en s'institutionnalisant, tantôt au contraire assouplie jusqu'à se diluer dans un processus d'aide à la décision » (Kessler, cité dans Varone et Jacob, 2004 : 275).

2.5 L'émergence d'évaluations participatives

Baron et Monnier (2003) observent l'émergence d'une nouvelle génération de procédures d'évaluation encore plus ambitieuses en ce qui concerne leur contribution à la vie démocratique parce qu'elles attribuent un rôle central à la société civile. Les auteurs rappellent tout d'abord que les pratiques d'évaluation dites « managériales » (c'est-à-dire faites strictement pour et par les administrations publiques) employées depuis plus de 30 ans côtoyaient déjà depuis les années 1990 des processus d'évaluation participatifs qu'ils nomment « coproduits » ou « pluralistes ». Dans le premier cas, ce type d'évaluation préconise de réunir un petit nombre d'acteurs clés de la politique évaluée pour réaliser la quasi-totalité des composantes de la démarche en interaction avec l'équipe qui en est responsable : le but est d'associer dès l'amont de la procédure les acteurs ayant le pouvoir d'agir sur la politique en fonction des résultats de l'évaluation. Dans le cas des évaluations « pluralistes », leur démarche associe de nombreux acteurs et représentants d'organisations de la société civile afin

de tenir compte de la pluralité des intérêts qui existent au sein de la société. Leur participation peut cependant se limiter à une consultation au sujet de leur appréciation des effets d'une politique sans pour autant qu'ils aient été associés à la définition de la problématique sur la base de laquelle les administrations publiques ont élaboré leur dispositif d'évaluation. L'évaluation « émancipatrice », en tant que plus récente forme institutionnalisée d'évaluation, va encore plus loin en matière de participation dans la mesure où elle se caractérise par une volonté non seulement d'améliorer une politique publique, mais aussi d'aider les acteurs sociaux impliqués à créer « leur propre savoir, leur propre compréhension de leur situation et des moyens nécessaires pour la modifier » (Baron et Monnier, 2003 : 5). Selon les auteurs, l'intérêt d'une approche participative aussi affirmée en matière d'évaluation est, en théorie, triple :

1. [...] la participation des groupes concernés par un programme public à son évaluation permet une meilleure qualité du jugement qui sera porté sur ce programme, car l'évaluateur aura accès à davantage d'informations au travers de ses échanges avec les participants et le jugement sera construit à partir d'une multiplicité d'opinions informées.
2. Le second argument en faveur de la participation est qu'elle favorise l'apprentissage des acteurs sur le programme et sur l'évaluation et donc la mise en place de changements opérationnels dans les actions évaluées.
3. Enfin, les évaluations émancipatrices ont pour effet additionnel la prise en main de leurs problèmes par les bénéficiaires eux-mêmes (Baron et Monnier, 2003 : 6).

2.6 La problématique spécifique de la recherche

Maintenant que les éléments des approches de l'évaluation dans le processus des politiques publiques ont été présentés, nous sommes en mesure de préciser l'objet de notre recherche. Notre question de recherche vise à savoir si la « Réforme de la gouvernance régionale » adoptée par le gouvernement du PLQ en 2003 a visé bel et bien à réformer une politique gouvernementale de territorialisation du développement

régional. En d'autres mots, est-ce qu'il y a une « politique territorialisée » du développement régional au Québec, au sens d'une politique de développement régional descendante et élaborée par le gouvernement du Québec dont il pilote la mise en œuvre depuis le niveau central et où les régions et leurs acteurs sont considérés comme éléments d'un espace administratif décentralisé ? (Autès 1995 cité dans Berthet, 2008 : 135 ; Guitton, 2005 : 53).

À cet égard, nous nous appuyons sur le texte de Marc-Urbain Proulx (1997) intitulé « *La décentralisation comme politique régionale* ». Selon ce texte, les CRD, dont le remplacement constituait l'une des principales mesures de la « Réforme de la gouvernance régionale », étaient des constituantes institutionnelles de la « décentralisation gouvernementale » comme politique régionale du Québec. Constatant la fragmentation verticale et horizontale⁶ engendrée par les fonctions déléguées par le gouvernement aux institutions de sa politique de décentralisation, Proulx présente cette fragmentation comme un choix de gestion publique résultant d'un mouvement de modernisation de l'appareil de l'État québécois en cours depuis une quarantaine d'années. Parallèlement et en réponse « aux faiblesses » découlant de cette fragmentation (coûts économiques, faible transparence démocratique du processus décisionnel, etc.), la politique de décentralisation gouvernementale s'est aussi appuyée sur des dispositifs favorables à une logique de transversalité de l'action publique qui encourageaient la coordination volontaire pour favoriser l'intégration territoriale des fonctions fragmentées : les CRD constituaient l'un des exemples de ces dispositifs (Proulx, 1997 : 61). Il s'agit donc pour notre recherche d'aborder le

⁶ L'auteur désigne ici le fait que la politique de décentralisation des gouvernements du Québec s'appuie dans sa logique verticale sur trois échelons territoriaux, les centaines de municipalités locales, les quelques 95 MRC et les 17 régions administratives. Dans sa logique horizontale, elle s'appuie sur de multiples organisations oeuvrant dans plus d'une quarantaine de secteurs d'activités (Proulx, 1997 : 53).

phénomène de territorialisation du développement régional comme une politique publique, au sens d'une solution promue et encouragée par le gouvernement du Québec.

Les motifs qui expliquent notre choix de nous attarder à l'influence de l'évaluation comme principe d'action publique pour l'étude de la mise en œuvre de cette réforme se fondent sur l'examen de son programme et du discours gouvernemental qui lui était associé. Notre hypothèse est que ces éléments, dans la mesure où ils traduisent le souci du gouvernement du PLQ de rationaliser la gouvernance décentralisée du développement régional (la rendre plus efficace et efficiente) et de renouveler son mode de légitimité démocratique, forment ensemble un contexte favorable au renforcement de la pratique de l'évaluation comme instrument de légitimation et de pilotage de l'action publique au sein du champ d'intervention du développement régional.

Plusieurs prémisses de la réforme étaient évoquées dans le document « Faire confiance aux régions ». Tiré du programme du Parti libéral du Québec (PLQ), cet énoncé de politique est lancé en février 2003. En préparation de la campagne électorale, le parti y annonçait son intention de réviser les rapports entre l'État et les régions. Le PLQ souscrivait au principe d'une décentralisation accrue vers le palier régional, mais disait vouloir éviter la lourdeur bureaucratique et le gaspillage de ressources provoqués, selon lui, par les réformes précédentes (PLQ, 2003 : 12). Au nom du critère d'imputabilité, le PLQ prévoyait instaurer des mécanismes de contrôle et d'évaluation sans précédent dans la gouvernance du développement régional et notamment dans le processus d'implantation des conférences régionales des élus (CRÉ) qui devaient en être le principal dispositif :

Chaque conférence régionale des élus présentera son plan de développement à la Commission parlementaire permanente de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

Elle remettra au gouvernement un rapport annuel faisant état de sa gestion et de son utilisation des fonds publics mis à sa disposition. Ces rapports seront étudiés par la Commission parlementaire permanente de l'aménagement du territoire, qui procédera à des audiences publiques en région et fera ses recommandations à l'Assemblée nationale. Ce processus assurera la transparence et l'imputabilité en matière de gestion des fonds publics.

Le ministre responsable des régions recevra les recommandations de la Commission parlementaire permanente de l'aménagement du territoire. Il devra obligatoirement comparaître devant cette Commission pour faire état des suites qu'il a accordées à ses recommandations et des décisions qui en découlent (Parti libéral du Québec, 2003 : 16).

De plus, dans l'énoncé officiel de sa réforme, le gouvernement du PLQ se disait soucieux que ses mesures de décentralisation du développement régional s'appuient sur les institutions existantes suivant une logique de rationalisation et de simplification des structures du développement et de la planification régionale (MCE, 2004). Dans les débats parlementaires entourant l'adoption du projet de loi instituant les CRÉ, le discours du gouvernement sur le transfert de la responsabilité du développement régional aux élus locaux traduisait une recherche d'efficacité, voire d'efficience, associée à l'imputabilité que celui-ci leur reconnaissait.

Par ailleurs, dans le but d'accroître l'efficacité de sa politique de développement régional, le PLQ a révisé la démarche de concertation entre les ministères et les acteurs régionaux. La législation organique des CRÉ leur confie comme responsabilité première l'évaluation des organismes de planification et de développement dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement du Québec.

Dans la mesure où l'évaluation est promue par certains spécialistes et par les gouvernements comme volet capital de la gouvernance démocratique⁷ en ce sens qu'elle constitue « un facteur d'accroissement de la lisibilité et de la transparence de l'action publique [...] » qu'elle « offre aux gouvernants la possibilité de rendre compte aux citoyens de la qualité de leurs actions » et que le développement et la promotion de sa culture constituent « un outil irremplaçable de rationalisation de l'action publique » (Constant, 2003 : 224), nous avons jugé pertinent d'étudier la mise en œuvre de cette réforme en fonction du principe d'action publique de l'évaluation. Son contexte d'adoption, le discours gouvernemental à son endroit ainsi que les mesures qu'elle recouvrait initialement nous semblaient favorables aux valeurs énoncées plus haut et, par le fait même, favorables au développement des normes et de la pratique de l'évaluation.

2.6.1 Hypothèse de recherche

Notre hypothèse repose sur la prémisse que l'action publique est traversée en même temps par les phénomènes de territorialisation et du développement de l'évaluation des politiques publiques. La politique de développement régional du gouvernement du Québec n'échapperait pas à ces phénomènes, d'autant plus qu'elle s'appuie sur la décentralisation comme mode de gouvernance. L'application du programme⁸ de la « Réforme de la gouvernance régionale » devait donc être

⁷ La gouvernance démocratique peut être définie comme « l'ensemble des pratiques publiques permettant à la fois de garantir un comportement démocratique et responsable des autorités politiques d'un pays et une capacité pour les citoyens de s'exprimer, de participer au processus de décision et d'exercer leur capacité de contrôle sur les pratiques et institutions publiques » (Constant, 2003 : 223).

⁸ Par programme nous référons à l'expression « programme d'action public » lequel « se caractérise par l'énoncé *à priori* de buts relativement clairs – sinon d'objectifs quantifiés à atteindre dans un délai déterminé – il incorpore un dispositif c'est-à-dire une série de mesures législatives ou réglementaires bien délimitée. Il est doté de moyens spécifiques distincts – d'un point de vue

favorable au développement de l'évaluation comme outil de légitimation et instrument de pilotage et par le fait même renforcer son institutionnalisation. L'évaluation permettrait aussi de révéler le sens des transformations institutionnelles issues de la mise en œuvre de cette réforme et par le fait même la portée des arrangements institutionnels mis place en 2003 par le gouvernement du PLQ sur l'évolution de la politique de territorialisation du développement régional.

2.6.2 *Questions et objectifs de la recherche*

Question principale de recherche :

Est-ce que la « Réforme de la gouvernance régionale » a renforcé l'institutionnalisation de l'évaluation de la politique de territorialisation du développement régional et est-ce que cela a permis une plus forte démocratisation de l'application de cette politique ?

Cette question vise à comprendre l'évolution de la pratique de l'évaluation au sein d'un champ d'action spécifique du gouvernement du Québec, celui du développement régional. Pour atteindre cet objectif, nous utilisons comme concept de référence « l'institutionnalisation de l'évaluation » pour analyser les données issues de l'analyse diachronique du programme de réforme de la politique de territorialisation du développement régional enclenchée en 2003 par le gouvernement du PLQ.

budgétaire – des moyens généraux des administrations chargées de le mettre en œuvre (Gibert, 2003 : 270).

Sous-questions de recherche :

Quel était le programme de réforme de la politique de territorialisation du développement régional poursuivi par le gouvernement du PLQ à travers les arrangements institutionnels qu'il a mis en place en 2003 ?

Cette sous-question cherche à comprendre la politique de territorialisation du développement régional du gouvernement du Québec du point de vue des organisations, normes, lois, procédures et autres moyens sur lesquels celui-ci s'appuie pour favoriser sa gouvernance décentralisée. Cette tâche nous conduira par le fait même à cerner les arrangements institutionnels que le PLQ a mis en place en 2003 ainsi que les principaux axes de sa réforme.

Dans quelle mesure l'évaluation a-t-elle fait partie des pratiques et stratégies utilisées par les acteurs de la « Réforme de la gouvernance régionale » pour légitimer et piloter son programme de réformes de la territorialisation du développement régional ?

Cette question a pour objectif de cibler nos analyses sur la mise en œuvre des principaux aspects du programme de réformes à l'étude en s'attardant aux caractéristiques de l'évaluation de l'action publique comme stratégie utilisée par les acteurs pour légitimer et conduire ce programme ainsi que les enjeux que leur a posés sa pratique.

2.7 Démarche méthodologique

Notre démarche méthodologique est à la fois « diachronique et microscopique ». Cette double perspective permet de porter un regard sur les phénomènes de

décentralisation, les scènes où celle-ci se négocie, le renouvellement des modalités d'intervention utilisées dans l'action publique actuelle, et, par conséquent, de questionner l'effectivité des changements en cours et suggérés par la territorialisation de l'action publique (Aust, 2007 : 20).

Étant donné que la stratégie que nous avons retenue pour appliquer notre hypothèse consiste à mettre en perspective les transformations issues de la « Réforme de la gouvernance régionale » en fonction du processus de territorialisation du développement régional auquel elle participe, nous pouvons la qualifier de « comparatisme diachronique ». Selon Rodolphe Gouin (2005), cette méthode est caractérisée par deux grandes approches : une comparaison renvoyant à l'évolution, au développement d'un objet d'étude dans le temps ou alors la comparaison d'une « pluralité d'inscriptions » dans le temps chronologiques d'objets différents (2005 : 4). Autrement dit, soit les objets à comparer sont conçus de manière dynamique, comme des processus, des évolutions ; soit c'est la comparaison de deux objets appartenant à deux moments distincts. Notre démarche méthodologique relève de la première approche puisque le processus de territorialisation du développement régional supporté par le gouvernement du Québec est étudié comme un objet unique dont nous tentons de saisir l'évolution par le biais de l'étude des pratiques évaluatives à son endroit et conduites par les acteurs de l'une de ses phases (Gouin, 2005 : 4-5).

Selon Gouin, l'une des caractéristiques qui distinguent le comparatisme diachronique des autres formes de comparatisme est la co-territorialité. Il y a co-territorialité quand les variables observées ne changent pas de signification sous l'influence de la variation de l'implantation géographique. Ainsi, les objets comparés ou les états de l'objet comparés doivent appartenir au même système de relations sociales, culturelles et politiques délimité géographiquement. S'il y a variation géographique de cette appartenance, celle-ci ne doit pas induire de modification à la

signification des variables reliées aux objets étudiés (Gouin, 2005 : 7-8). Dans notre cas, le respect de la condition de la co-territorialité repose sur le fait que le processus à l'étude correspond au territoire de la province du Québec.

2.7.1 Les étapes de la démarche méthodologique

Le travail de caractérisation de la politique gouvernementale de territorialisation dans le but de permettre son analyse diachronique a été orienté par la définition de Vincent Lemieux selon laquelle la décentralisation est un transfert d'attribution d'instances centralisées vers des instances périphériques (1997 : 17). Entre 1992 et 2003, nous avons donc examiné les principales caractéristiques des quatre énoncés de réforme adoptés par les gouvernements au pouvoir durant cette période et qui ont affecté les attributions des instances centralisées et décentralisées du développement régional : la stratégie « Développer les régions du Québec » adoptée en 1992 par le PLQ ; la « Politique de soutien au développement local et régional » adoptée en 1997 par le PQ ; le « Plan d'action Québec-régions » adopté en 2002 par le PQ ; la « Réforme de la gouvernance régionale » adoptée en 2003 par le PLQ. Les données sur le processus étudié remontent au début des années 1990, puisque c'est à cette époque que les CRD, remplacés en 2003 par les CRÉ, ont été institués. Les principales caractéristiques des quatre réformes analysées sont présentées dans le tableau 2.2.

Tableau 2.2 Principaux jalons des réformes du développement régional au Québec

Jalons	Développer les régions du Québec	Politique de soutien au dév. local et régional	Plan d'action Québec-Régions	Réforme de la gouvernance régionale
Entrée en vigueur	1992	1998	2002	2003
Gouvernement pilote	PLQ	PQ	PQ	PLQ
Programme auquel participait la réforme	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie globale et à long terme de développement des régions 	<ul style="list-style-type: none"> • 1re étape d'un plan de restructuration de l'État québécois par déconcentration et régionalisation des services publics et révision de son organisation territoriale 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan triennal de développement dont l'un des axes prioritaires était la réorganisation de l'appareil gouvernemental et des structures décentralisées 	<ul style="list-style-type: none"> • 1re étape d'un projet du gvt. visant la décentralisation, la déconcentration et la régionalisation pour réorganiser l'État québécois
Principaux éléments du contenu des réformes analysées :				
Assise législative	<ul style="list-style-type: none"> • Section relative aux affaires régionales dans la Loi sur le MCE (Projet de loi 19 adopté en juin 1992) 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur le MDR (Projet de loi 171 adopté en décembre 1997) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune • Dépôt du projet de loi 152 sur la Commission nationale des régions (non adopté) 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur le MDERR (adopté en décembre 2003) • Loi modifiant la Loi sur le MDERR (adopté en juin 2006)
Principales mesures	<ul style="list-style-type: none"> • Abolition de l'OPDQ et création du SAR, renommé SDR en 1994 • Abolition des CSER et institution des CRD • Prescription de la planification stratégique • Nouvelle génération d'ententes-cadres mises en œuvre par des ententes spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformation du SDR en MDR • Consolidation des CRD et ajustement à leur fonctionnement • Valorisation des ententes spécifiques • Reconnaissance législative de la TQR et institution des tables régionales de député 	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement du gouvernement à renforcer et renouveler son partenariat avec les CRD • Reconduction et assouplissement du mode de financement du partenariat • Engagements de plusieurs ministères pour la signature d'ententes spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Abolition du MDR et création du MDERR • Abolition des CRD et création des CRÉ • Transfert de la responsabilité des affaires régionales au MAMSL en février 2005

Ce travail nous permet de proposer une synthèse de l'évolution des caractéristiques de la politique de territorialisation du développement régional au Québec (Tableau 4.4). Cette synthèse est effectuée dans le but de mettre en relief les

principaux enjeux que le développement des régions a représentés pour les gouvernements réformateurs ainsi que les arrangements institutionnels sur lesquels ils se sont historiquement appuyés pour légitimer et structurer la décentralisation comme mode de gouvernance qui territorialise ce champ d'intervention. Cette tâche débouche sur l'identification du programme spécifique de réformes de cette politique de territorialisation que le gouvernement du PLQ a poursuivi en modifiant en 2003 les caractéristiques des principales institutions centralisées et décentralisées qui participent à sa gouvernance.

L'étape suivante de notre démarche consiste en une étude de la mise en œuvre du programme de la « Réforme de la gouvernance régionale » entre 2003 et 2009 en portant attention à l'usage de l'évaluation de l'action publique comme stratégie de légitimation et de pilotage de ce programme par le gouvernement, les ministères, leurs directions régionales et les CRÉ. Dans le but de mesurer la portée des transformations observées du point de vue du concept de référence de « l'institutionnalisation de l'évaluation », ces transformations sont analysées de manière diachronique. Les résultats de cette comparaison sont discutés à la lumière des écrits sur le rôle que joue l'évaluation dans le processus des politiques publiques.

Le tableau 2.3 présente les variables et les indicateurs qui seront utilisés dans notre analyse de l'institutionnalisation de l'évaluation de la politique de territorialisation du développement régional du gouvernement Québec.

Tableau 2.3 Variables et indicateurs de la recherche

Concept	Variables (selon les caractéristiques d'une politique publique)	Indicateurs pour l'exploration des quatre énoncés de réforme
L'évaluation de la politique de territorialisation du développement régional (en tant que processus d'une politique publique)	Le programme	• Actions prévues par le programme auquel participe la réforme
		• Ingénierie et architecture de la réforme
		• Position de la réforme dans la chronologie du programme
	L'orientation normative	• Rôle que se donne le gouvernement et qu'il donne à son appareil (ex. : ministères) en matière de développement régional
		• Rôle accordé aux acteurs non gouvernementaux
		• Objectifs visés par la réforme
	Le contenu	• Problèmes identifiés par les gouvernements réformateurs
		• Moyens et instruments d'action mis à la disposition de la réforme par le gouvernement réformateur
		• Cadre réglementaire (lois, règlements, normes)
		• Ressources financières
	Le ressort social	• Organisations gouvernementales et non gouvernementales instituées
		• Répartition des responsabilités entre le gouvernement, son appareil, les instances régionales
		• Gouvernement de la réforme
	La dimension coercitive	• Organisations ciblées par la réforme : « son public »
• Modalités, mécanismes et dispositifs de participation du « public »		
• Relation de tutelle entre le gouvernement et les acteurs régionaux		
Variable	• Contrôles exécutés par le gouvernement sur les instances régionales	
	• Instruments et procédures utilisés par le gouvernement pour contraindre la variété de l'action publique résultant de la décentralisation	
Évaluation de l'action publique	Indicateurs spécifiques à l'exploration de la « Réforme de la gouvernance régionale »	
	• Acteurs menant l'évaluation	
	• Type d'évaluation	
	• Objet de l'évaluation	
	• Contexte dans lequel se déroule l'évaluation	
	• Structures et dispositifs techniques d'évaluation	
• Ajustements ou absence de modifications résultants de l'évaluation		

2.7.2 La collecte des données

En ce qui concerne nos données, nous avons misé principalement sur l'analyse de documents écrits. Ce choix a permis de mettre à contribution des données historiques recueillies au sein d'un échantillon de la documentation sur le développement régional au Québec depuis le début des années 1990. Ce corpus empirique a été

construit principalement à partir de documents officiels provenant des sources suivantes :

- énoncés officiels des réformes étudiées ;
- textes des lois sur lesquels se sont appuyées les réformes étudiées ;
- journaux des débats parlementaires dans le cadre des différentes réformes étudiées ;
- archives administratives des organisations gouvernementales responsables de la mise en œuvre de ces réformes, incluant leurs rapports annuels de gestion, leurs plans stratégiques annuels et certains documents administratifs découlant de l'application des réformes ;
- revue de presse sur la « Réforme de la gouvernance régionale » ;
- procès-verbaux et documents déposés lors des réunions de la principale table de concertation associée à la mise en œuvre de la « Réforme de la gouvernance régionale », la Table Québec-régions.

Étant à l'emploi d'une CRÉ, ce corpus a également pu être complété par des données provenant de l'observation participante concernant les pratiques évaluatives des acteurs de la « Réforme de la gouvernance régionale ». Notre collecte de données a aussi été complétée par trois entretiens de validation auprès d'intervenants oeuvrant depuis plusieurs années au sein d'organisations associées à l'administration gouvernementale du développement régional. Ces entrevues ont servi à valider et à mettre en contexte les informations issues de la documentation consultée.

CHAPITRE 3
LA TERRITORIALISATION DE LA
POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL :
L’AFFIRMATION DE LA PLACE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Ce chapitre décrit l'évolution de la politique de territorialisation du développement régional que le gouvernement du PLQ cherchait à réformer par les arrangements institutionnels qu'il a mis en place en 2003 et désignés par le vocable de « Réforme de la gouvernance régionale ». Notre objectif est d'identifier les principales caractéristiques institutionnelles de cette politique dans le but de permettre dans les chapitres suivants l'analyse diachronique des transformations de cette politique ayant résulté de l'application du programme d'action de la « Réforme de la gouvernance régionale ».

Notre analyse de cette politique s'appuie sur une description du discours gouvernemental et du contenu des trois réformes adoptées par les partis au gouvernement de 1992 à 2002 lesquelles ont transformé les attributions des organisations qui participaient à la gouvernance du développement régional : la stratégie « Développer les régions du Québec » adoptée par le gouvernement du PLQ en 1992 ; la « Politique de soutien au développement local et régional » adoptée par le gouvernement du PQ en 1997 ; le « Plan d'action Québec-Régions » adopté aussi par le gouvernement du PQ en 2002. Notre historique commence au début des années 1990 puisque c'est à cette époque que le gouvernement institue les CRD à titre d'interlocuteurs régionaux alors que leur remplacement par les CRÉ a figuré parmi les principales mesures de la « Réforme de la gouvernance régionale » en 2003. La conclusion du chapitre présente une synthèse de l'évolution des caractéristiques attribuées par les gouvernements aux institutions du développement régional pour territorialiser le développement régional. Ce chapitre permettra entre autres de constater que la décentralisation comme mode de gestion pour territorialiser la

politique québécoise de développement régional a historiquement pris trois formes principales : la délégation, la déconcentration et la régionalisation. Nous verrons que la formule retenue par le gouvernement pour déléguer certaines responsabilités liées à la mise en œuvre de sa politique de développement régional favorisait une gouvernance en apparence pluraliste dans la mesure où il s'appuyait sur les CRD au sein desquels étaient réunis de manière équilibrée les représentants des organisations qui composent la société civile régionale, des élus des municipalités locales et des MRC ainsi que des institutions qui dispensent des services aux citoyens. De plus, nous verrons que ces formes de décentralisation étaient soutenues par des objectifs gouvernementaux en matière de modernisation de l'administration publique et de rationalisation de ses programmes, structures et services, objectifs que le gouvernement du PLQ a fait siens en 2003 et qu'il cherchait à renforcer par la création du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (MDERR) et la délégation aux élus des municipalités locales et MRC regroupées au sein des CRÉ.

3.1 L'amorce d'une vision de la gouvernance du développement régional : l'État accompagnateur

L'adoption de la stratégie « Développer les régions du Québec », communément nommée « Réforme Picotte » du nom du ministre délégué aux Affaires régionales qui en a été le porteur, Yvon Picotte, fait suite à un moratoire décrété en février 1991 par le gouvernement du PLQ concernant la tenue des conférences socioéconomiques régionales⁹ (CSER) ainsi que la mise sur pied du Groupe de travail interministériel

⁹ Au cours des années 1980, les conférences socio-économiques régionales constituent la principale formule de planification et de concertation instituée entre le gouvernement et les régions en matière de développement régional. Cette formule consistait en un exercice de planification concertée en plusieurs étapes, s'échelonnant généralement sur 10 à 15 mois, et débouchant sur la tenue d'une conférence de 2

sur le développement régional (GTIDR). Présidé par Pierre Bernier, ce comité était composé de hauts fonctionnaires qui représentaient 12 ministères et organismes dont les politiques et programmes avaient des impacts sur le développement des régions. Le comité avait élaboré différents scénarios de réforme de l'administration publique et des organisations régionales interpellées par la politique gouvernementale de développement régional. À la lumière des recommandations contenues dans le rapport de ce comité (Rapport Bernier), le ministre Picotte dépose sa proposition de réforme au Conseil exécutif qui l'entérine en décembre 1991. La voie retenue par le gouvernement pour enclencher la mise en œuvre de cette stratégie a consisté en l'insertion dans la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (MCE) d'une section relative aux affaires régionales (*Projet de loi 19 - Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les affaires régionales*). L'étude détaillée du projet de loi s'est effectuée dans le cadre de la Commission parlementaire de l'aménagement et des équipements, sans consultations particulières préalables (audiences publiques). Le projet de loi a finalement été adopté et ses modifications sont entrées en vigueur en juin 1992.

3.1.1 *La démarche d'accompagnement de l'État*

Le gouvernement du PLQ se base sur la notion de « démarche d'accompagnement de l'État » définie dans le « Rapport Bernier » pour clarifier le rôle que confère à ses institutions sa nouvelle stratégie de développement régional.

ou 3 jours. Durant cette conférence, les acteurs régionaux et les représentants du gouvernement s'engageaient sur des orientations et des actions précises en matière de développement régional. Ils convenaient d'un mécanisme à mettre en place pour s'assurer du suivi de ces engagements. L'organisation des conférences était confiée à un comité d'orientation composé de représentants régionaux et gouvernementaux.

La démarche d'accompagnement visait à ce que l'appareil gouvernemental assume un rôle d'appui, de stratège et de conseiller plutôt que de promoteur direct et de maître d'œuvre de projets. Ainsi, la responsabilité de l'administration gouvernementale est de dégager des orientations générales et fournir des analyses intersectorielles et le soutien technique afin de guider les décisions et les actions des intervenants régionaux et les aider à faire face aux changements qui caractérisent leur environnement socio-économique. Sa fonction d'accompagnement suppose également la recherche d'une plus grande harmonisation entre ses diverses constituantes. Cette harmonisation passait selon le GTIDR par une consolidation des fonctions de concertation et de coordination interministérielles au sein de l'appareil gouvernemental (GTIDR, 1991b : 3-4).

3.1.2 Le développement régional « global »

Le « développement régional global » avait fait l'objet d'une définition dans le « Rapport Bernier » et constituait la seconde notion retenue par le gouvernement comme fondement et finalité de sa stratégie :

[le développement régional global] est la résultante de l'ensemble des mesures prises par les milieux régionaux, avec le partenariat de l'État, en vue de l'amélioration des conditions économiques, sociales et culturelles qui permettent le développement, et ce, dans le respect du milieu de vie (SAR, 1992 : 14).

Tel que suggéré dans le « Rapport Bernier », le gouvernement du PLQ a retenu le principe selon lequel le développement économique doit détenir un statut particulier au sein du « développement régional global » en raison de son caractère moteur sur les composantes sociales et culturelles de ce dernier (GTIDR, 1991b : 3). Par

conséquent, le gouvernement affirmait que l'objet premier de ses préoccupations dans le cadre de son partenariat avec les acteurs régionaux était le développement économique (SAR, 1992 : 14).

3.1.3 La création du Secrétariat aux Affaires régionales

L'application de la politique « Développer les régions du Québec » relevait de la compétence du ministre délégué aux Affaires régionales en vertu des responsabilités confiées par le gouvernement dans le cadre de la section portant sur les affaires régionales de la Loi sur le MCE. Selon ses dispositions, ce ministre devait :

- proposer à son gouvernement une politique en matière de développement régional favorisant l'amélioration des conditions économiques, sociales et culturelles des diverses régions du Québec, politique dont il était également chargé de la mise en œuvre ;
- situer l'action du gouvernement en matière de développement régional en regard des orientations et priorités définies par les régions ;
- accroître l'efficacité de l'action du gouvernement en matière de développement régional, notamment en favorisant l'harmonisation des politiques et des interventions du gouvernement en ce domaine ;
- favoriser la concertation et la coordination, en région, de l'action gouvernementale en matière de développement régional (Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les affaires régionales, 1992).

Le « Rapport Bernier » avait abordé la question du renouvellement de l'organisme gouvernemental relevant du ministre imputable de la politique de développement régional. Trois catégories de fonctions dont était susceptible d'être responsable cette instance avaient été identifiées :

1. des fonctions de direction et d'exécution de programmes ainsi que des activités spécifiques à incidence régionale : aide technique et financière,

- prestation de divers services, implantation d'équipements sur le territoire ou sinon la supervision de telles activités ;
2. une fonction horizontale « d'harmonisation ou de coordination des activités » découlant du caractère intégré du développement régional ;
 3. une fonction « de recherche, de prospective et de conception » : élaboration de politiques, planification d'interventions, établissement de diagnostics, formulation de proposition au gouvernement d'interventions à court et à long terme (GTIDR, 1991b : 16-17).

Les auteurs du « Rapport Bernier » avaient ensuite formulé trois scénarios relativement à la configuration de l'organisation assumant ces fonctions et sa position au sein de l'appareil gouvernemental :

1. la création d'un ministère du développement régional qui assumerait l'ensemble des fonctions en matière de développement régional ;
2. un secrétariat au développement régional rattaché au MCE¹⁰ dont les fonctions seraient concentrées sur des tâches d'harmonisation et de coordination de l'action gouvernementale et dont le ministre responsable présiderait un comité ministériel permanent ;
3. le remaniement ou le repositionnement de l'OPDQ et le renouvellement de ses fonctions d'exécution de programmes et de coordination interministérielle.

S'abstenant d'arrêter leur choix sur une option en particulier, le GTIDR avait déconseillé la création d'un ministère assumant un trop grand nombre de fonctions en raison de la bureaucratie et des risques de conflits interministériels qu'une telle concentration risquait d'engendrer. Le gouvernement du PLQ a finalement opté pour l'abolition de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) et son remplacement par le Secrétariat aux affaires régionales (SAR). Rattaché au MCE, le SAR était placé sous l'autorité administrative du secrétaire général associé aux

¹⁰ Le ministère du Conseil exécutif regroupe l'ensemble des structures administratives et politiques responsables de veiller à la cohérence et la coordination des actions découlant des décisions du gouvernement prises au sein du conseil des ministres.

Affaires régionales et sous l'autorité politique du ministre délégué aux Affaires régionales. Axées sur la formulation d'orientations ainsi que des tâches d'harmonisation, de concertation et de coordination de l'action gouvernementale, ses principales responsabilités étaient de :

- favoriser la concertation régionale entre les conseils régionaux et les représentants du gouvernement en région ;
- contribuer à la coordination interministérielle de façon à harmoniser les interventions gouvernementales en matière de développement régional ;
- assurer la coordination intergouvernementale relative à la gestion de l'Entente Canada-Québec sur le développement économique régional ;
- assumer un rôle de recherche et de prospective ;
- coordonner la préparation et le suivi des ententes de développement régional (SAR, 1994 : 9).

En lien avec la responsabilité de coordination interministérielle du SAR, la « Réforme Picotte » lui avait confié le mandat de mettre sur pied, avec les ministères les plus directement concernés, des groupes de travail qui devaient se pencher sur quatre enjeux de développement régional afin de développer une approche et des stratégies intersectorielles : la déstructuration des milieux, le développement industriel et technologique, la gestion des ressources et la concentration de la population immigrante (SAR, 1992 : 44).

Le SAR était néanmoins responsable de certaines tâches d'exécution et de direction de programmes, dont la gestion d'un fonds conjoncturel permettant d'intervenir auprès de certains territoires qui connaissaient des difficultés spécifiques. Sa fonction de gestion de programme a pris par la suite de l'ampleur avec la création de mesures telles que le « Fonds décentralisé de création d'emploi » ou le programme de subvention « Pour développer le Québec rural ».

En 1994, le SAR fût renommé « Secrétariat au développement des régions » (SDR) par le gouvernement du PQ nouvellement élu au gouvernement. Par le fait même, il était placé sous la responsabilité du ministre d'État au Développement des régions. Il demeurera néanmoins rattaché au MCE jusqu'à ce qu'il soit transféré en 1996 au sein du ministère des Ressources naturelles (MRN) qui relevait du ministre d'État des Ressources naturelles et ministre responsable du Développement des régions.

En plus d'apporter des modifications à l'instance gouvernementale responsable de la politique de développement régional, le gouvernement avait procédé à la nomination de 14 députés désignés comme « délégués régionaux ». Leur fonction consistait à jouer le rôle de représentant de leur région auprès du Premier ministre et des ministres composant le Conseil exécutif. Ainsi, en appui au Premier ministre et aux ministres sectoriels, ils agissaient comme répondants aux questions soulevées à l'Assemblée nationale qui concernaient leur région.

3.1.4 La réactivation et le renforcement des conférences administratives régionales

Au palier régional de l'appareil gouvernemental, le principal constat du « Rapport Bernier » portait sur la déconcentration qui avait amené les gouvernements depuis les années 1960 à favoriser l'implantation des services et bureaux gouvernementaux dans les régions administratives. Selon le GTIDR, cette approche avait engendré un réseau de structures, de programmes et de services publics, dont la complexité limitait l'efficacité et l'accès pour le citoyen, et ce, sans avoir déplacé significativement des pouvoirs du palier central vers le palier régional. Cependant, le comité estimait difficile d'envisager la substitution complète de cette approche et suggérait plutôt de viser une meilleure intégration des interventions de chaque ministère (GTDIR, 1991b :

21). La solution retenue par le ministre Picotte a consisté à réactiver et renforcer les conférences administratives régionales (CAR) à titre d'entités administratives rattachées au réseau décisionnel central et ayant le mandat de concerter et d'harmoniser les interventions sectorielles des ministères et organismes gouvernementaux en région¹¹. La présidence des CAR a été accordée à de hauts fonctionnaires nommés « délégués régionaux », placés au rang de sous-ministre adjoint et qui relevaient du Secrétaire général associé aux Affaires régionales. La stratégie « Développer les régions du Québec » décrivait ces acteurs comme une antenne gouvernementale en région agissant en vue d'harmoniser l'action des divers ministères sur le territoire régional, mais aussi comme interlocuteur de l'administration gouvernementale auprès des acteurs régionaux (SAR, 1992 : 45).

3.1.5 La reconnaissance aux régions administratives de conseils régionaux de développement

Le diagnostic du GTIDR avait attiré l'attention du gouvernement sur le grand nombre d'institutions non gouvernementales vouées de près ou de loin au développement régional et qui oeuvraient au sein des régions administratives et à leur échelle. Le comité remarquait que la plupart de ces organismes étaient fortement dépendants des subsides gouvernementaux et que leur représentativité se limitait pour la plupart à des intérêts sectoriels ou locaux. Le GTIDR proposait donc de formaliser

¹¹ La première CAR fut créée par décret en 1968 pour coordonner l'exécution du *Plan de développement de l'Est du Québec* couvrant les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Entre 1971 et 1974, six autres CAR furent constituées par décret pour les régions suivantes : Saguenay-Lac-Saint-Jean (1971), Abitibi-Témiscamingue (1972), Mauricie-Bois-Francs, Estrie, Outaouais et Côte-Nord (1974). Par la suite, les CAR des autres régions administratives furent mises sur pied de manière informelle pour répondre notamment à la création des nouvelles régions en 1987 ou aux impératifs de la tenue des conférences socio-économiques régionales au cours des années 1980.

le statut de la région administrative comme palier de représentation eu égard à la politique gouvernementale de développement régional, d'y transférer l'exercice de certaines responsabilités relatives à cette politique ainsi que les ressources et l'imputabilité financières appropriées de façon à rééquilibrer le rapport de force entre le gouvernement et les acteurs locaux et régionaux (GTIDR, 1991a : 44-45). Deux modèles d'instances ont été évalués dans le « Rapport Bernier » pour constituer les régions administratives en palier de représentation :

1. une conférence de préfets et des maires des villes les plus importantes du territoire à laquelle se grefferaient les différents organismes sectoriels régionaux. Ce modèle misait sur les atouts des institutions municipales (détention d'un pouvoir politique, représentation légitime et articulée des intérêts locaux et régionaux, possession d'une assise juridique, de pouvoirs autonomes et de ressources financières sur des territoires d'appartenance favorables à la mobilisation des forces et des ressources du milieu) qui étaient déjà impliquées en matière de concertation régionale et d'aménagement du territoire, ce qui les orientait naturellement vers le développement régional ;
2. une instance régionale élargie à l'ensemble des intervenants du milieu et constituée, plus ou moins en tiers, des élus municipaux, scolaires et provinciaux, de représentants de la société civile et des organismes dispensateurs de services sur le territoire des régions administratives. Ce modèle « inclusif » permettait de canaliser la demande de participation émanant de la société civile régionale au sein d'une instance prenant appui sur les structures existantes (GTIDR, 1991b : 10-11).

La « Réforme Picotte » abolit les CSER et opte pour le modèle des conseils régionaux de concertation et de développement (CRD). Ceux-ci ne constituaient pas des gouvernements régionaux. Ils visaient avant tout la concertation entre les acteurs régionaux.

En vertu de la Loi sur le MCE, la création dans chaque région administrative d'un CRD s'est effectuée par l'adoption d'un décret par le Conseil exécutif suite à la recommandation du ministre délégué aux Affaires régionales. Chaque CRD devait

être sous l'autorité d'un conseil d'administration de 20 à 50 membres composé d'au moins un tiers d'élus municipaux (préfets, maires), de tous les députés de l'Assemblée nationale de leur région ainsi que des principaux agents de développement socio-économique (syndicats, organisations patronales, chambres de commerce, institutions financières, syndicats de producteurs et corporations de développement économique) et organismes dispensateurs de services de la région (organismes de concertation, commissions de formation professionnelle, universités, cégeps, régie des services sociaux et de santé, commissions scolaires). Entre les mois de septembre 1992 et juillet 1994, la totalité des CRD ont été créés et reconnus par le gouvernement.

Les mandats confiés aux CRD étaient de deux types. Ils avaient, d'abord, des « fonctions de base » consistant à assurer la concertation des intervenants régionaux, donner des avis au gouvernement, définir une stratégie de développement, assurer la coordination et le suivi d'actions et de programmes de développement sur leur territoire. Ensuite, ils pouvaient avoir des fonctions « lourdes » comme assumer la gestion d'un fonds de développement régionalisé, conduire des actions relatives à des dossiers structurants pour la région et constituer des sociétés régionales de développement et de fonds régionaux de développement à capital de risque.

La législation sur laquelle s'appuyait la « Réforme Picotte » confiait également au ministre délégué aux Affaires régionales la responsabilité de gérer le Fonds régional de développement (FRD), en concertation avec les CRD. Selon la région, ce fonds représentait une enveloppe annuelle variant entre 2,4 M \$ à 4,0 M \$ que le CRD devait affecter au Fonds d'aide aux entreprises (FAE), au Fonds d'interventions régionales (FIR) et au financement de son fonctionnement. Les FAE étaient mis en place par les CRD pour soutenir les entreprises en démarrage ou en expansion de leur territoire. Le FIR servait au financement des interventions prévues dans les ententes-

cadres de développement. Exceptionnellement, et avec l'approbation du ministre délégué aux Affaires régionales, le FIR pouvait également financer des projets issus des planifications stratégiques régionales, mais non retenus dans les ententes-cadres.

3.1.6 La structuration de la concertation entre les ministères et les CRD autour d'une nouvelle génération d'ententes-cadres de développement

Le GTIDR avait jugé que la formule des CSER ne permettait plus l'instauration d'un partenariat équilibré entre l'appareil gouvernemental et les acteurs régionaux. Elle donnait lieu selon lui à des négociations directes entre les ministères et divers promoteurs locaux et régionaux, au détriment d'une véritable stratégie régionale de développement : les ententes-cadres signées en conclusion des CSER se résumaient bien souvent à une liste d'actions sectorielles plus ou moins intégrées (GTIDR, 1991a : 45-46). Par conséquent, le comité d'expert proposait la signature d'une nouvelle génération d'ententes entre le gouvernement et les instances régionales.

La procédure retenue par la « Réforme Picotte » comportait en premier lieu l'élaboration par le CRD, en concertation avec les intervenants de son territoire et les ministères déconcentrés, d'un plan stratégique de développement d'une durée de cinq ans. Après son adoption par le conseil d'administration du CRD, le plan stratégique régional faisait l'objet de négociations entre le CRD et l'appareil gouvernemental dans le but de dégager les axes et les priorités de développement de la région. Leur consensus était ensuite traduit sous forme d'engagements consignés dans une entente-cadre signée par le CRD et les ministres concernés¹². Les engagements donnaient lieu

¹² La procédure d'élaboration des plans stratégiques régionaux exigeait du CRD de concerter les intervenants locaux et régionaux dans l'optique de privilégier des axes et des priorités de développement. Cette démarche pouvait durer plusieurs mois et même dans certains cas s'échelonner sur deux ans. Le document final était par la suite adopté par le conseil d'administration du CRD pour

à des « ententes spécifiques » entre les CRD et les ministères pour la réalisation des priorités de l'entente-cadre.

Les premières ententes spécifiques élaborées selon la formule prescrite par la « Réforme Picotte » furent conclues en 1994. Selon le SDR, dans la mesure où elles favorisaient un dialogue récurrent entre les ministères et les CRD, ces ententes permettaient de traduire concrètement la démarche d'accompagnement de l'État auprès des régions et constituaient une des résultantes les plus tangibles de la concertation entre le gouvernement et les acteurs régionaux. De plus, elles constituaient des opportunités pour les acteurs régionaux d'influencer les ministères et favorisaient une transformation des façons de faire au sein de l'appareil gouvernemental. La participation des ministères dans les ententes spécifiques pouvait se traduire par des contributions financières complémentaires au FRD (SDR, 1994 : 6).

3.2 La réforme du PQ en 1997 : les CLD

Les institutions du développement régional font l'objet d'une nouvelle réforme dans le cadre de la *Politique de soutien au développement local et régional*. Rendue public en avril 1997 par le ministre responsable du SDR, Guy Chevrette, cette politique est introduite comme première étape d'un plan de restructuration globale de l'État québécois par une déconcentration et une régionalisation accrues des activités et services gouvernementaux et la révision de son organisation territoriale. Le

ensuite être transmis au gouvernement afin de débiter la négociation d'une entente-cadre où les partenaires s'engageaient à faire converger leurs efforts pour la réalisation de la planification. En signant cette entente, le gouvernement reconnaissait les axes et priorités de la région et il souscrivait à un cadre de référence permettant d'adapter l'action des ministères et organismes gouvernementaux aux priorités concertées.

gouvernement, maintenant assuré par le PQ, affirmait ainsi répondre aux attentes exprimées par les milieux locaux et régionaux¹³. Dans le contexte constitutionnel de l'époque, le gouvernement jugeait qu'un transfert massif de pouvoirs vers les instances locales et régionales risquait d'affaiblir sa capacité d'intervention sur son territoire face au gouvernement fédéral. Il estimait néanmoins souhaitable de débiter son plan d'action par un transfert de pouvoirs vers les municipalités locales et les municipalités régionales de comté (MRC) dans les secteurs du développement économique et l'emploi.

Les principales mesures de la *Politique de soutien au développement local et régional* ont été inscrites dans le projet de loi 171 déposé par le PQ au mois de novembre 1997 à l'Assemblée nationale. Il fut ensuite soumis à des consultations particulières dans le cadre de la Commission parlementaire de l'aménagement du territoire où divers organismes nationaux représentatifs des mondes municipal, rural et agricole, ainsi que des milieux syndicaux, féministes, du développement économique, de l'économie sociale et de la jeunesse se sont s'exprimés sur le contenu

¹³ En février et mars 1995, les commissions régionales sur l'avenir du Québec sillonnent la province pour entendre les citoyens et les groupes du milieu sur l'avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec. Dans la mesure où l'un des articles de l'avant-projet établit la décentralisation comme principe essentiel d'une future constitution québécoise, une proportion importante des mémoires déposés lors des commissions portent sur ce thème et proviennent d'instances locales et régionales (CRD, municipalités locales, MRC). En réponse au quasi-consensus que suscite la nécessité d'une décentralisation accrue, le gouvernement fait paraître en juin 1995 un Livre vert intitulé « *la Décentralisation : un choix de société* ». Cette publication est opportuniste dans la mesure où elle vise à convaincre les électeurs, acteurs municipaux et régionaux que tout projet de décentralisation comporte des limites importantes étant donné le statut constitutionnel du Québec en tant que province d'une fédération. Adoptant un style anticipatif, le document procède à une description du partage des responsabilités entre les instances centrales, régionales et locales au sein d'un Québec reconnu État souverain décentralisé. L'étendue des compétences dites transférables est très large : développement économique, ressources naturelles, transports, culture, loisirs et sports, santé et services sociaux, environnement et aménagement du territoire, éducation, fonction civile, policière, et judiciaire, formation professionnelle, sécurité du revenu, habitation. Le document évite cependant de statuer clairement sur le modèle de décentralisation retenue ainsi que sur les instances réceptacles de ces compétences.

de la réforme¹⁴. Adopté le 19 décembre 1997, le projet de loi 171 et ses dispositions sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 1998. Outre la création du ministère des Régions, ces dispositions instituaient les centres locaux de développement (CLD) et apportaient des ajustements substantiels aux attributions des instances de développement régional¹⁵.

3.2.1 Le réalignement de la démarche d'accompagnement de l'État en fonction du « citoyen avant tout »

Le gouvernement du PQ prétendait placer le « citoyen » au cœur de sa politique dont l'objectif premier était de satisfaire ses besoins et ses attentes en le rapprochant de la prise de décision et de la livraison des services publics. Il affirmait aussi

¹⁴. Les associations ayant présentées un mémoire dans le cadre du projet de loi 171 lors des consultations particulières de la Commission de l'aménagement du territoire : l'Alliance des manufacturiers et exportateurs du Québec (AMEQ), l'Association des professionnels en développement économique du Québec (APDEQ), l'Association des régions du Québec (ARQ), l'Association des services d'aide aux jeunes entrepreneurs du Québec (ASAJEQ), la Chambre de commerce du Québec (CCQ), le Chantier de l'économie sociale, la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la Conférence des maires de la banlieue de Montréal (CMBM), le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail du Québec inc. (CIAFT), le Conseil permanent de la jeunesse (CPJ), l'Institut de formation en développement économique communautaire (IFDEC), l'Union des municipalités du Québec (UMQ), Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ), Union des producteurs agricoles (UPA), Solidarité rurale du Québec.

¹⁵ Afin d'améliorer, rationaliser et simplifier la multiplicité des services en emploi et en entrepreneuriat destinés aux citoyens et aux entrepreneurs, le gouvernement procède à leur regroupement au sein de guichets multiservices. Au niveau des programmes de soutien à l'entrepreneuriat local, le guichet prend la forme d'une corporation à but non lucratif et autonome, le centre local de développement (CLD), qui dessert le territoire de la MRC ou son équivalent. Les attributions du CLD sont convenues avec le gouvernement au sein d'une entente de gestion après réception de l'avis de la MRC ou de l'organisme municipal dans le cas de certains territoires locaux spécifiques. Au niveau des services de formation, d'orientation et de placement destinés aux sans emploi, employeurs, étudiants et travailleurs, le guichet prend la forme d'une structure gouvernementale déconcentrée, le centre local d'emploi (CLE). Sur un même territoire local, le conseil d'administration du CLD est reconnu à titre de comité aviseur du CLE alors que celui-ci est représenté sur le conseil d'administration du CLD.

préserver les responsabilités fondamentales de l'État, c'est-à-dire assurer l'accessibilité et le maintien des services de base pour tous les citoyens ainsi que le partage équitable des ressources et des richesses entre les diverses parties du territoire (SDR, 1997 : 6). Vis-à-vis la volonté des intervenants locaux et régionaux de participer plus activement au développement de leur communauté, le gouvernement jugeait que sa responsabilité consistait à définir les grands objectifs et les choix stratégiques nationaux et à appuyer ces acteurs dans leurs propres stratégies de développement (SDR, 1997 : 3).

3.2.2 La réorganisation de l'activité gouvernementale par la déconcentration et la régionalisation

Dans la mesure où la priorité accordée aux besoins du citoyen devait tenir compte d'un contexte marqué par les nécessités d'assainir les finances publiques, d'optimiser les interventions gouvernementales en raison des ressources limitées et de mobiliser les acteurs nationaux, régionaux et locaux, les moyens privilégiés par le gouvernement dans sa politique étaient la déconcentration et la régionalisation. En transférant une partie de son effectif administratif sur des territoires locaux ou en confiant des responsabilités aux gestionnaires locaux et régionaux, la déconcentration permettait selon le gouvernement de rapprocher les services gouvernementaux du citoyen ainsi que de rationaliser et harmoniser ses structures, services et programmes sur le territoire, tout en préservant son contrôle administratif. La portée de la régionalisation était considérée par le gouvernement plus globale puisqu'il jugeait qu'elle lui permettait non seulement d'adapter ses interventions aux milieux régionaux et locaux, mais aussi de favoriser leur participation au processus décisionnel. À moyen terme, le gouvernement estimait même que la régionalisation pouvait préparer le terrain à une éventuelle et réelle décentralisation des pouvoirs (SDR, 1997 : 8).

3.2.3 *Toujours priorité à l'économie et l'emploi au sein du développement régional global*

Le gouvernement du PQ fondait sa politique sur les prémisses que le développement du territoire québécois était indissociable du développement durable de chacune de ses régions et qu'un Québec fort passait nécessairement par un développement de toutes ses régions sur les plans économique, social et culturel (SDR, 1997 : 3). S'appuyant sur les conclusions du *Sommet sur l'économie et l'emploi tenu en octobre 1996*¹⁶, il indiquait néanmoins que sa politique préconisait la croissance de l'économie et de l'emploi comme pierre d'assise du développement local et régional (SDR, 1997 : 15). Sa démarche de réorganisation de l'activité gouvernementale ciblait donc en priorité les services et les programmes touchant l'entrepreneuriat, la formation, l'insertion et l'intégration professionnelles.

3.2.4 *La transformation du SDR en ministère des Régions*

Le détachement de l'instance gouvernementale responsable du développement régional du MCE et le remplacement du SAR par le SDR impliquaient la création d'une instance visant à préciser clairement les responsabilités étatiques (SDR, 1997 : 49). La solution retenue fut sa transformation en ministère des Régions (MDR). Selon le ministre Chevrette, ce choix démontrait le souci du gouvernement de fournir à ses partenaires locaux et régionaux un cadre cohérent pour la réalisation de la stratégie de développement local et régional :

¹⁶ Le Sommet sur l'économie et l'emploi avait réuni à Montréal les représentants gouvernementaux et les principaux leaders des milieux syndicaux, patronaux et socio-économiques afin de dégager un consensus autour de la définition d'une stratégie de relance économique axée sur la création d'emplois.

[...] le gouvernement est conscient de l'importance d'instaurer un cadre cohérent permettant d'asseoir une stratégie de développement local et régional partagée par les intervenants. Il veut accompagner efficacement ces partenaires des milieux locaux et régionaux dans l'exercice de leurs responsabilités vis-à-vis de cette démarche. Ce projet de loi apporte donc une réponse concrète aux attentes exprimées à maintes reprises par les régions du Québec de doter nos institutions québécoises et de les mandater du dossier du développement des régions via un ministère des régions (Assemblée nationale, 1997).

Le rôle confié par le gouvernement au MDR était sensiblement le même que celui du SDR, excepté qu'il devait superviser deux formes de délégation. D'abord, le réseau des CLD implanté sur le territoire des MRC, ou leur équivalent, pour la prestation de services aux entrepreneurs locaux. Ensuite, les CRD qui exerçaient leur fonction d'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement à l'échelle des régions administratives. De plus, cette double fonction de supervision était partagée. En effet, pour les régions de Montréal et de Laval, le support du réseau des CLD et des CRD a été confié par le gouvernement du PQ au ministère de la Métropole en raison du statut particulier de ce territoire et de ses réalités politico-administratives. En 1998, ce ministère était fusionné au ministère des Affaires municipales qui devenait par le fait même le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM). Ce dernier recevait par la même occasion le mandat de favoriser la concertation entre le gouvernement et les CLD et les CRD des régions administratives de Montréal et Laval. Dans le même esprit, un décret gouvernemental adopté en septembre 2001 confiait au ministre délégué responsable de la région de la Capitale-Nationale la responsabilité du développement régional et local. Les CLD et le CRD de cette région tombaient par le fait même sous la tutelle du Bureau de la Capitale-Nationale (BCN), lui-même transféré du MDR au MCE par ce même décret¹⁷.

¹⁷ Dans le sillon de la *Politique relative à la capitale nationale*, le gouvernement a décidé, en décembre 1999, de modifier le nom de la région administrative de Québec en le remplaçant par celui

Afin d'appuyer le ministre des Régions dans la mise en œuvre de la politique de développement régional, le gouvernement reconnaît légalement la Table Québec-régions (TQR) créée en 1995 dans le cadre d'une entente sanctionnée par le Conseil exécutif et signée entre le ministre d'État au Développement des régions et l'Association québécoise des organismes régionaux de concertation et de développement (AQORCD), renommée par la suite Association des régions du Québec (ARQ)¹⁸. Le ministre des Régions et le président de l'ARQ assumaient conjointement la présidence de la TQR au sein de laquelle était également représenté chacun des CRD.

Les sous-ministres adjoints du MDR en région et du ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) pour les régions de Montréal et de Laval, reçurent quant à eux la responsabilité d'assumer la présidence des CAR, confirmées à titre de structure facilitant l'articulation d'une vision intégrée et cohérente de l'action gouvernementale en région. Leur plan d'action devait également comporter la mise sur pied d'un comité sectoriel, composé des directions régionales des principaux ministères concernés, ayant à coordonner leurs actions en matière de développement économique et d'emploi au sein de la région. En l'an 2000, un décret gouvernemental est adopté afin de mettre à jour et uniformiser les mandats des CAR dont l'adoption des décrets de constitution remontait au tournant des années 1970.

de « région de la Capitale Nationale ». Ce faisant, la direction régionale de Québec du MDR est devenue le Bureau de la Capitale-Nationale (BCN), une entité administrative au sein du MCE et relevant du point de vue politique du ministre responsable de cette région.

¹⁸ Fondé dans les années 1970, cet organisme avait pour mandat de représenter les CRD auprès du gouvernement du Québec. Elle fut renommée Association des régions du Québec (ARQ) et exista jusqu'en 2004.

En plus des CAR et de la TQR, le gouvernement péquiste a instauré au sein de chaque région un nouveau mécanisme de concertation, la table régionale des députés. Présidée par le ministre régional, elle devait réunir sur une base régulière les représentants politiques de la région à l'Assemblée nationale (ministres et députés)¹⁹. Elle avait pour mandat d'appuyer le ministre régional dans son rôle d'interface entre les instances représentatives de la région (CAR et CRD) et l'administration gouvernementale. À cette fin, elle tenait des rencontres officielles avec le CRD et conseillait les ministres sectoriels sur la répartition des enveloppes budgétaires consacrées au développement local et sur l'organisation des services gouvernementaux en région.

3.2.5 Le mandat des CRD concentré sur leurs fonctions de planification et de concertation

Avec l'adoption de la Loi sur le MDR, la mission dévolue par le gouvernement aux CRD était reconnue par voie législative. Ils étaient agréés par le ministre pour agir sur le territoire des régions administratives à titre d'interlocuteurs privilégiés du gouvernement. Les fonctions des CRD sont cependant demeurées essentiellement les mêmes, tout en étant agencées avec celles des CLD. Dans la mesure où ceux-ci devenaient responsables des services de première ligne aux entrepreneurs, les CRD devaient se concentrer sur leurs mandats relatifs à la concertation et à la planification stratégique régionale. Leur territoire de juridiction, les régions administratives, était désigné palier de concertation, d'harmonisation et d'élaboration de stratégies de développement et devait jouer un rôle d'interface entre l'État et les milieux locaux.

¹⁹ Au Québec, les gouvernements ont en effet instauré la coutume de placer chaque région sous la responsabilité politique d'un ministre qui a pour mission d'une part, de défendre, au Conseil des ministres, les intérêts de la région dont il a la charge et, d'autre part, de représenter le gouvernement en région.

Le mode de financement des CRD était également modifié afin de refléter leur vocation axée sur des activités de planification, de concertation et de coordination : le FRD était remplacé par le Fonds de développement régional (FDR). Délégué aux CRD sous forme d'enveloppe intégrée, le FDR concentrait leur pouvoir de dépenser sur leurs frais de fonctionnement, incluant leurs activités de concertation, ainsi que l'aide financière à des projets structurants à caractère régional et la mise en œuvre de mesures prévues aux ententes spécifiques. Les fonds destinés au développement de l'entrepreneuriat auparavant gérés par les CRD ont été transférés aux CLD²⁰.

3.2.6 *Les structures de concertation sectorielle*

Conformément à leur statut consolidé d'interlocuteurs régionaux privilégiés, le gouvernement a délégué à chaque CRD le mandat de favoriser la concertation des intervenants de leur territoire oeuvrant dans le secteur de l'économie sociale. Les CRD devaient donc constituer un comité regroupant les organismes communautaires, coopératifs et syndicaux pour l'élaboration du volet de leur plan stratégique régional portant sur l'économie sociale. Dans le cadre de son *Plan d'action jeunesse 1998-2001*, le gouvernement confiait également aux CRD la responsabilité de la mise sur pied des forums jeunesse régionaux (FJR) afin d'intégrer plus fidèlement les problématiques touchant la jeunesse dans leur planification et leurs interventions²¹.

²⁰ Dans le cadre de la mise en œuvre de la « Réforme Picotte », les CRD s'étaient vu confier la gestion des mesures de soutien à l'entrepreneuriat en plus du Fonds d'aide aux entreprises, une des composantes du FRD.

²¹ Les FJR exercent un rôle-conseil en matière jeunesse auprès du gouvernement et favorisent la concertation entre les représentants des jeunes et les partenaires locaux et régionaux. Grâce au Fonds régional d'investissement jeunesse (FRIJ) dont le gouvernement leur confie la gestion, ils soutiennent

Le renforcement de la fonction de concertation régionale des CRD impliquait aussi selon le gouvernement que ceux-ci intègrent ou coordonnent à brève échéance les organismes régionaux de concertation sectorielle. À titre de mesure transitoire, des ententes de gestion devaient intervenir entre les CRD et ces organisations afin d'assurer une meilleure harmonisation de leurs activités (SDR, 1997 : 27).

3.2.7 *La reconduction des ententes-cadres et leur harmonisation avec les diverses instances décentralisées*

Dans sa réforme, le gouvernement du PQ a reconduit les procédures de la planification stratégique régionale et des ententes-cadres de développement qui dans les deux cas devenaient inscrites au sein de la Loi sur le MDR. Les CRD ont également été invités par le MDR à porter une attention particulière aux jeunes, aux communautés culturelles et aux communautés autochtones dans leur plan de développement et à prioriser certains objectifs identifiés au sein de certaines politiques du gouvernement, notamment en ce qui concerne l'économie sociale et la participation des femmes au développement des régions.

Plusieurs dispositions basées sur l'application de la *Politique de soutien au développement local et régional* favorisaient aussi l'arrimage des ententes-cadres avec les fonctions exercées par d'autres instances décentralisées :

- la Loi sur le MDR prévoyait que les CLD élaborent leur stratégie de développement local en tenant compte des priorités nationales, des plans stratégiques régionaux et des ententes-cadres de développement ;

financièrement des projets locaux et régionaux qui répondent aux enjeux qui préoccupent les jeunes de leur territoire.

- les CRD et les conseils régionaux de la main-d'oeuvre (CRMO), institués par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MESS), devaient s'assurer de l'arrimage de leur planification respective ;
- il était prévu que la future commission sur le développement économique de la métropole montréalaise harmonise ses interventions avec les ententes-cadres convenues entre le gouvernement et les cinq CRD ayant juridiction sur son territoire²² ;
- le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL), devait s'assurer d'une harmonisation interrégionale entre les orientations gouvernementales pour la métropole montréalaise et les plans stratégiques des cinq CRD dont le territoire était situé en tout ou en partie sur celui de la communauté métropolitaine.

3.2.8 *Les ententes spécifiques : « clé de voûte » des rapports entre le gouvernement et les acteurs régionaux*

En cohérence avec le choix de la régionalisation comme approche pour moderniser la gestion des programmes et des services relevant de son appareil administratif, le gouvernement accordait aux ententes-cadres une double finalité. Non seulement elles devaient contractualiser ses engagements envers la mise en œuvre des plans stratégiques régionaux, mais constituer aussi des cadres de référence pour les ministères afin d'adapter leurs actions aux particularités régionales. Cette deuxième finalité s'est traduite par une attention particulière accordée par le gouvernement aux ententes spécifiques comme outil de mise en œuvre des ententes-cadres. Qualifiées de « clé de voûte » des rapports entre les acteurs régionaux et le gouvernement, celui-ci s'attendait à ce que les ententes spécifiques permettent de formaliser la régionalisation d'activités et de services gouvernementaux, et favoriser l'harmonisation des interventions gouvernementales ainsi que la concertation entre

²² La loi sur la Commission de développement de la métropole, adoptée en 1999 et abrogée en décembre 2000, confiait à cette instance le mandat, en collaboration avec le ministre de l'Industrie et du Commerce, d'élaborer un plan de développement économique pour le développement de la région métropolitaine et en tenant compte des ententes-cadres visées par la Loi sur le ministère des Régions.

les ministères et les CRD (SDR, 1997 : 40). La Loi sur le MDR reflétait cette volonté gouvernementale en spécifiant que les ententes spécifiques devaient servir non seulement à mettre en œuvre les priorités régionales contenues dans les ententes-cadres, mais aussi à prendre des mesures permettant d'adapter aux particularités régionales l'action gouvernementale en matière de développement régional.

3.3 Le Plan d'action Québec-Régions « Horizon 2005 : Un Québec fort de ses régions »

Le renouvellement des institutions de la politique de développement régional qui s'amorce en 2002 figurait parmi un ensemble d'engagements contractés par le gouvernement du PQ avec les acteurs régionaux au sein du *Plan d'action Québec-Régions*. L'élaboration de ce plan a débuté au mois de mai 2002 après que le Premier ministre du Québec, Bernard Landry, ait annoncé, lors du congrès annuel de l'Association des centres locaux de développement du Québec (ACLDQ), la tenue à l'automne du *Rendez-vous national des Régions*. Le but de cet événement était de permettre aux acteurs gouvernementaux et régionaux de déterminer, en concertation, les priorités de développement du Québec et de ses régions pour les trois années suivantes.

Par la même occasion, le premier ministre avait confié le mandat au MDR de coordonner la tenue de rencontres régionales dans le cadre desquelles les leaders socio-économiques des 14 régions ressources et centrales devaient formuler les propositions servant à l'élaboration du plan d'action lors du *Rendez-vous national des régions*. Animées par les CRD, ces rencontres ont mobilisé plus de 2 300 acteurs régionaux entre les mois de mai et septembre 2002. Un cadre de discussion, élaboré

par le MDR, orientait les propositions des participants sur trois thèmes : la prospérité économique, la vitalité des milieux et la capacité d'agir.

En lien avec ces trois thèmes, 115 propositions régionales ont été soumises par les délégations régionales lors du rassemblement de l'automne 2002. Chacune des délégations était composée de 18 représentants issus des CLD, du monde municipal et des CRD de leur territoire. Les régions urbaines de Montréal, Québec et Laval étaient également représentées, mais par une délégation restreinte et sans possibilité de soumettre des propositions. Les regroupements nationaux des CLD et des CRD ainsi que des organismes nationaux représentant les milieux municipal et scolaire et les secteurs du développement économique, de l'employabilité, de l'économie sociale et de l'immigration avaient également été invités à titre d'observateurs. La scène politique nationale était représentée par le Premier ministre, les ministres composant son conseil exécutif et les membres de l'Assemblée nationale, incluant les chefs des partis de l'opposition.

En clôture de l'événement, le plan d'action fût signé par les présidents de chaque délégation régionale, le Premier ministre et le ministre d'État à la Population, aux Régions et aux Affaires autochtones. Plus de 225 actions furent consignées dans le plan d'action qui engageait notamment le gouvernement à déconcentrer et régionaliser les activités d'une vingtaine de ses ministères et organismes gouvernementaux. La résolution d'adoption du plan d'action comprenait la création d'un mécanisme à trois niveaux, deux au palier national et un au palier régional :

- Palier national :

1. un comité de suivi composé du Premier ministre, du Ministre d'État aux régions et de 2 représentants par délégation des régions signataires du Plan d'action ;

2. un comité interministériel composé du Sous-ministre des Régions, des sous-ministres adjoints aux opérations régionales des différents ministères concernés et des sous-ministres adjoints du MDR.
- Palier régional :
3. les CAR et les CRD étaient reconnus comme mécanisme d'analyse des propositions formulées par le comité interministériel en réponse aux engagements du plan d'action en matière de régionalisation et de déconcentration de l'activité gouvernementale.

3.3.1 *Le renouvellement et le renforcement du partenariat entre le gouvernement et les CRD*

Dans son allocution en ouverture du *Rendez-vous*, le Premier ministre lance aux participants un appel à une décentralisation accrue vers le palier régional et propose aux participants d'orienter leurs discussions dans le cadre du thème « la capacité d'agir » en fonction des concepts d'imputabilité et de subsidiarité :

Pour ce qui est de l'autonomie des régions et de leur capacité à agir sur leur propre développement, le gouvernement que je dirige est prêt à aller très loin. [...] le gouvernement du Québec est convaincu que les responsabilités doivent être exercées le plus près possible des citoyens. Cela signifie que, si les régions peuvent mieux exercer certaines responsabilités, elles doivent le faire et recevoir les moyens nécessaires à cette fin.

En d'autres mots, nous sommes partisans de ce que l'on appelle la subsidiarité, c'est-à-dire le principe selon lequel un gouvernement ne doit pas exercer une responsabilité qui peut être assumée par un autre gouvernement, plus proche de la population. Le gouvernement croit à ce concept de subsidiarité à condition cependant qu'il s'accompagne d'un autre principe aussi fondamental, celui de l'imputabilité. Ceux qui exercent des responsabilités doivent être imputables devant les citoyens de la façon dont ils ont exercé ces responsabilités. Il s'agit d'un principe fondamental en démocratie que vous devrez avoir en tête tout au long de ce rendez-vous
(Landry, 2002).

Dix délégations répondirent à l'appel du Premier ministre et déposèrent des propositions de décentralisation dans le cadre du thème « la capacité d'agir ». Au palier régional, la majorité des propositions privilégiait le renouvellement et le renforcement du partenariat entre le gouvernement et les CRD²³. Quant aux délégations du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de l'Outaouais, elles ont opté pour la décentralisation des pouvoirs. La proposition du Saguenay-Lac-Saint-Jean nécessitait de réformer en profondeur les attributs des CRD sinon la mise en place d'une nouvelle structure afin de procéder à un transfert au palier régional de juridictions exclusives et partagées dans de nouveaux champs de compétences. La proposition de l'Outaouais prévoyait pour sa part la mise en place d'un gouvernement régional²⁴. Les actions finalement retenues pour le plan d'action engageaient le gouvernement à recevoir et examiner les modèles de décentralisation pour les paliers local et régional selon une approche en trois volets, réalisable dans le cadre des lois et des structures existantes :

²³ Par exemple, la région de la Mauricie proposait la mise en place d'une instance régionale mixte (gouvernement et société civile) coprésidée par le ministre responsable de la région et le président du CRD et composée de représentants de la CAR et du CRD. Cette instance se serait vu confier la responsabilité de certains fonds en vue de les affecter selon les priorités de l'entente-cadre et aurait été imputable de leur gestion. La région de l'Estrie proposait une instance sous la responsabilité elle aussi du ministre responsable de la région auquel aurait été associé l'ensemble de la députation régionale. Elle aurait été régie par une convention signée entre le ministre responsable de la région, le président du CRD, le sous-ministre adjoint aux régions, les préfets des MRC de la région, le maire de la principale ville de la région et les présidents des CLD. Cette instance avait été modélisée dans le but d'affecter des budgets et des mesures non normées par le gouvernement central et ce, à l'intérieur d'un processus de reddition de comptes annuelle.

²⁴ La région du Saguenay-Lac-Saint-Jean proposait la récupération et la prise en charge progressive par les milieux locaux et régionaux de leviers de développement, telles des juridictions exclusives et/ou partagées, notamment en matière de ressources naturelles, d'éducation, de santé, de justice et d'environnement. Ce transfert de juridiction devait être assorti des pouvoirs et ressources nécessaires (transferts de ressources humaines et financières, champs exclusifs de taxation, propriétés, redevances et autres). Cette proposition impliquait, à terme, l'adaptation des structures existantes (MRC, municipalités, CRD et autres) et, si nécessaire, la mise en place de nouvelles structures d'accueil. La région de l'Outaouais privilégiait, pour sa part, la mise en place d'une autorité régionale imputable, dotée d'un pouvoir de décision et de dépenses, et à laquelle serait transférées des juridictions et des ressources financières (points d'impôts, redevances sur les ressources naturelles, système de péréquation).

1. au palier local : une décentralisation à la carte s'adressant aux MRC et aux villes exerçant les pouvoirs des MRC, à l'intérieur d'une approche contractuelle;
2. au palier régional : une reconnaissance du rôle fondamental des CRD en matière de planification et de concertation et la création d'enveloppes régionales afin d'être en mesure d'adapter davantage l'action gouvernementale aux priorités régionales;
3. au palier national : l'examen de différentes possibilités pour assurer une plus grande place des régions dans les mécanismes décisionnels gouvernementaux (MDR, 2002a : 62).

En conformité avec son engagement de renforcer les CRD, le gouvernement annonce le renouvellement du FDR pour une période de trois ans qu'il dote d'une enveloppe globale de 93,3 M \$.

3.3.2 Régionalisation et déconcentration accrues de l'appareil gouvernemental

Dans le cadre du thème « la capacité d'agir », le gouvernement s'était engagé à favoriser l'adaptation de son action aux réalités régionales en modulant les normes des programmes de ses ministères et en augmentant le pouvoir décisionnel de leurs gestionnaires en région. Ce faisant, il devait :

- faire en sorte que les affectations budgétaires de ses ministères en région soient conformes aux ententes-cadres;
 - mettre en place un mécanisme qui permettrait aux acteurs régionaux de jouer un rôle dans la répartition interrégionale des budgets en tenant compte de leurs caractéristiques et de leurs besoins spécifiques ;
 - procéder à une révision complète des programmes et des normes administrés par les ministères afin de les moduler, les simplifier et les rendre « adaptables » aux réalités des régions ;
-

- faire participer les acteurs régionaux à l'établissement des priorités d'affectation des budgets décentralisés, à l'adaptation des programmes et normes et au choix des moyens les plus indiqués pour atteindre les résultats convenus (MDR, 2002a : 60).

L'engagement du gouvernement d'examiner la possibilité d'instituer au palier national un mécanisme administratif jouant un rôle similaire à celui assumé par la CAR s'est traduit par la création de la conférence administrative à l'action régionale et territoriale (CAART) afin d'assurer la concertation et l'harmonisation interministérielles de l'action gouvernementale sur l'ensemble du territoire dans ses dimensions économique, sociale et culturelle. Présidée par le secrétaire général du gouvernement, elle réunissait les sous-ministres des principaux ministères concernés par le développement local et régional. Pour réaliser ses mandats, la CAART s'appuyait sur des comités interministériels, dont le comité de suivi interministériel du *Plan d'action Québec-Régions*.

Au palier de ses instances régionales, le gouvernement s'était engagé à augmenter la présence, les ressources et les services en région de ses ministères et organismes. Le Conseil du trésor (CT) était responsable de cet engagement et en ce sens, il devait :

- redéployer vers les régions un seuil minimum des emplois libérés par les départs d'employés réguliers tout en tenant compte des besoins exprimés par les acteurs régionaux;
- obliger les ministères et organismes à considérer la possibilité de localiser en région la gestion de toute nouvelle activité ou programme ;
- examiner les possibilités de donner suite aux propositions d'implantation de bureaux régionaux de ministères ou d'organismes gouvernementaux soumises par les acteurs régionaux tout en prenant en considération les contraintes budgétaires, la nécessité d'investir davantage dans les services à la clientèle plutôt que dans les infrastructures, ainsi que les nouvelles possibilités offertes par les technologies de l'information (MDR, 2002a : 60).

3.3.3 *Des réformes inachevées*

Le dépôt en décembre 2002 du projet de loi 152 sur la création d'une commission nationale des régions répondait à l'engagement du gouvernement dans le *Plan d'action Québec-régions* d'examiner différentes possibilités pour assurer une plus grande place des régions dans les mécanismes décisionnels gouvernementaux. Cette commission devait procéder à l'examen des projets de décentralisation soumis par les acteurs régionaux, étudier les propositions relatives à la mise en place d'enveloppes budgétaires régionales interministérielles, s'assurer d'un partage équitable des ressources entre les régions et étudier les mécanismes favorisant une meilleure représentation des régions au sein des institutions démocratiques. Composée de 12 députés nommés pour deux ans, il était également prévu que cette commission puisse s'adjoindre des représentants de la société civile. Le gouvernement refusa de céder à la demande des partis de l'opposition à l'effet d'intégrer d'office parmi les membres de cette commission des élus municipaux, estimés les premiers concernés par la décentralisation. En février 2003, le gouvernement annonçait la mise en place à brève échéance des expériences pilotes de décentralisation élaborées par les délégations régionales de la Mauricie et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. En mars 2003, l'Assemblée nationale est cependant dissoute et des élections générales sont déclenchées. Le projet de loi 152 n'aura jamais franchi l'étape législative de « l'adoption du principe » et les expériences partenariales des régions de la Mauricie et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine furent laissées en plan. Le 14 avril 2003, les résultats de ces élections portèrent au pouvoir le PLQ, laissant inachevées les réformes décentralisatrices contenues dans le Plan d'action Québec-régions.

3.4 La territorialisation de la politique de développement régional : essai de synthèse

Notre historique de la politique de développement régional a démontré que le choix de la décentralisation comme mode de gouvernance de la politique de développement régional s'inscrit au sein d'un mouvement plus global enclenché et soutenu par les gouvernements en vue de moderniser l'État québécois par la simplification et la rationalisation de son administration et de ses services publics. L'étude rétrospective de cette politique jusqu'au début des années 1990 a aussi permis de mettre en évidence que son pilotage par les gouvernements en place a été marqué par une préoccupation continuelle de rationaliser sa gouvernance. Soulignons à cet égard les divers ajustements apportés durant la période étudiée concernant l'attribution au sein de l'appareil gouvernemental des responsabilités liées à la supervision de cette politique et l'introduction de divers mécanismes dans le but de formaliser la coordination nécessaire entre les différentes organisations centralisées et décentralisées.

La préoccupation gouvernementale « d'amélioration continue » de la gouvernance décentralisée s'est accompagnée d'un souci de légitimer cette gouvernance sur la base de la démocratie participative. Les CRD, à titre d'organisations décentralisées mandatées par le gouvernement de mettre en œuvre certains aspects de sa politique de développement régional, avaient comme caractéristique fondamentale de favoriser la participation des organisations de la société civile régionale au côté des élus du monde municipal et des représentants des institutions dispensatrices de services.

Le résumé qui suit rappellera les fondements de cette territorialisation du développement régional, mais aussi son caractère hybride. Les gouvernements réformateurs se sont appuyés sur la déconcentration, la régionalisation et la

délégation pour favoriser le développement des régions. La délégation apparaît comme le pivot de la territorialisation du développement régional dans la mesure où les différents gouvernements ont valorisé le partenariat avec les CRD, une instance autonome, pour la gestion au palier de la région administrative de certaines fonctions liées à leur politique de développement du territoire.

3.4.1 Les fondements de la politique

Les fondements de la politique de territorialisation du développement régional sont formulés au début des années 1990 par un groupe d'experts de la fonction publique et le gouvernement du PLQ les explicite dans le cadre de sa stratégie « Développement les régions du Québec ». Ce gouvernement introduit alors la « démarche d'accompagnement » pour clarifier le rôle qu'il donne à l'État en matière de développement régional. Dans la mesure où cette démarche préconise un développement global (économique, social et culturel), elle reconnaît d'une part que les actions des différents ministères et organismes qui composent l'appareil gouvernemental exercent une influence considérable sur les conditions socio-économiques des régions étant donné qu'ils interviennent à des degrés divers dans une panoplie de secteurs d'activités. D'autre part, dans le contexte de la mondialisation et des finances publiques limitées, cette approche justifiait que le gouvernement opte pour un rôle moins interventionniste et davantage stratégique en matière de développement régional, c'est-à-dire qui concentre son appareil sur les fonctions que lui seul est en position d'assumer : concevoir et coordonner des politiques intersectorielles ; apporter un soutien spécifique à des territoires en difficulté ; moderniser son administration en favorisant le recours à des approches qui tendent vers une gestion plus harmonieuse et mieux coordonnée entre ses diverses constituantes aux paliers national et régional ; assurer l'accès à certains biens et services aux citoyens de toutes les régions dans une perspective d'équité.

3.4.2 Les structures gouvernementales du palier central pilotes de la territorialisation du développement régional

Au sein de l'appareil gouvernemental, les gouvernements qui se sont succédés ont traduit au plan organisationnel le rôle d'accompagnateur attribué à l'État par l'institution d'un organisme centralisé responsable de la politique de développement régional. Initialement constituée en secrétariat rattaché au MCE (SAR) puis par la suite au MRNF (SDR), cette structure connaît un changement majeur de statut en 1997 lorsqu'elle est transformée par le gouvernement du PQ en ministère des Régions. De plus, ce gouvernement décide d'attribuer une partie des responsabilités de ce ministère aux organismes sur lesquels il s'appuie pour promouvoir le développement de la métropole montréalaise et de la région de la Capitale-Nationale.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de développement régional, ces diverses instances gouvernementales (SAR, SDR, MDR, BCN) ont eu pour principales fonctions de favoriser, superviser et coordonner la participation des acteurs territoriaux ainsi que celle des organisations centralisées et déconcentrées de l'appareil gouvernemental, de s'assurer de la cohérence entre les interventions des ministères exigée par le caractère global du développement des régions, de réaliser des études et recherches ainsi qu'élaborer des orientations et des stratégies favorables aux régions. En second plan, ces structures ont également été responsables de la direction et de l'exécution de certains programmes, tels que le soutien financier et technique à des projets de développement régional et l'aide aux territoires connaissant des difficultés particulières. En 1997, le pilotage au palier central de la politique de développement régional s'est vu accorder par le gouvernement du PQ un dispositif de coordination grâce à la reconnaissance légale accordée à la TQR. Maintenu par les

gouvernements suivants, la TQR a constitué leur mécanisme privilégié de concertation avec les instances régionales.

3.4.3 L'instance du palier régional responsable de la mise en œuvre de la politique de développement régional

Au palier régional, la territorialisation du développement régional a requis l'accompagnement par le gouvernement d'une instance partenariale instituée en 1992 par le gouvernement du PLQ grâce à l'adoption de décrets qui ont reconnu sur le territoire de chaque région administrative des entités juridiquement autonomes pour agir en tant que ses interlocuteurs privilégiés. Désignés CRD, ces organismes devaient regrouper les agents et les institutions influençant le développement de leur territoire (municipalités locales et régionales de comté, conseils sectoriels de concertation, commissions scolaires et autres organisations offrant des services aux citoyens et aux entreprises). Entièrement financées par l'État, ces organisations ont initialement obtenu du gouvernement un rôle qui englobait la constitution de fonds régionaux pour le soutien à l'entrepreneuriat ainsi que des fonctions de planification et de concertation régionales sur lesquelles elles ont dû se concentrer à partir de 1997 dans le cadre de la réforme adoptée par le gouvernement du PQ.

L'un des principaux mandats confiés par les gouvernements aux CRD et qui sollicitait leurs fonctions de concertation et de planification était l'élaboration d'une stratégie de développement multisectorielle, le plan stratégique régional. Les priorités de cette planification étaient ensuite transposées en engagements contractualisés avec le gouvernement et ses ministres au sein d'ententes-cadres de développement. Celles-ci étaient par la suite mises en œuvre par des ententes spécifiques signées par la présidence des CRD et les ministres dont les compétences étaient concernées par leur

objet. Les directions régionales des ministères et les CRD avaient le mandat de concrétiser les objectifs de ces ententes.

Le statut de partenaires délégués de la politique de développement régional qu'ils attribuaient aux CRD, ont également amené les gouvernements à projeter et instituer diverses formules de coordination de leurs fonctions avec les autres formes de délégation au palier local (CLD), régional (structures et organismes de concertation sectorielle) et métropolitain (communautés urbaines et métropolitaines).

En concertation avec les acteurs régionaux qu'il avait mobilisés pour l'élaboration d'un plan de développement triennal pour le Québec, le gouvernement du PQ s'engage en 2002 à renouveler et renforcer son partenariat avec les CRD.

3.4.4 La déconcentration : harmonisation recherchée au palier régional de l'appareil gouvernemental

En même temps qu'ils privilégient le partenariat avec les acteurs régionaux pour la gouvernance du développement régional, les gouvernements pilotent des réformes décrites ont favorisé l'harmonisation des interventions des bureaux régionaux de leurs ministères dans la perspective de simplifier l'accès aux services publics pour les citoyens et les entreprises. À cette fin, le gouvernement du PLQ réactive au début des années 1990 les CAR qui constitueront tout au long de la période examinée des tables de concertation de l'administration publique régionale où les collectivités régionales sont représentées par les CRD.

En 1997, la *Politique de soutien au développement local et régional* du gouvernement péquiste présente la déconcentration comme un moyen de rationaliser

les services publics et de rapprocher les citoyens de la prise de décision et de la livraison de ces services. Formant toujours le gouvernement en 2002, le PQ contractera avec les acteurs régionaux plusieurs engagements en ce sens dans le cadre du Plan d'action Québec-régions.

3.4.5 Les ministères du palier central à la recherche de proximité pour leurs programmes

Désignant ses efforts pour adapter leurs mesures, programmes et interventions aux réalités des milieux régionaux et locaux et favoriser la participation de leurs acteurs au processus décisionnel, la régionalisation constitue une caractéristique importante de la territorialisation préconisée par les gouvernements pour le développement régional dans la mesure où elle a représenté l'un des principaux objets de leur partenariat avec les CRD. Lors de la réforme de 1997, les ententes spécifiques ont été désignées par le gouvernement comme l'outil qu'il privilégiait pour favoriser la régionalisation de ses activités. En 2002, leur signature faisait à nouveau partie des engagements du gouvernement contenus dans le Plan d'action Québec-région qui, plus largement, l'engageait à procéder à une révision complète des programmes et des normes administrés par ses ministères afin de les moduler, les simplifier et les adapter aux réalités des régions.

CHAPITRE 4

LA « RÉFORME DE LA GOUVERNANCE RÉGIONALE » : POINT D'INFLEXION DE LA TERRITORIALISATION DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Le prochain chapitre décrit le discours du gouvernement du PLQ entourant la réforme qu'il adopte en 2003 ainsi que les mesures de son programme qui visaient à renouveler la gouvernance décentralisée décrite au chapitre précédent. Notre objectif est de démontrer en quoi ces éléments réorientaient le mouvement de territorialisation de cette gouvernance en cours depuis le début des années 1990 et ouvraient la voie à un renforcement de l'évaluation comme principe et instrument sur lequel s'appuie le gouvernement québécois pour légitimer, piloter et favoriser la mise en œuvre de sa politique de développement régional. L'évaluation, en tant qu'instrument, aurait dû favoriser la démocratisation de l'application des politiques de développement régional. L'a-t-elle fait ?

4.1 Une réforme comme première étape d'un projet gouvernemental de décentralisation, de déconcentration et de réorganisation des services

L'élection du PLQ au gouvernement pour la première fois depuis près d'une décennie accélère l'élan réformateur de la politique de territorialisation du développement régional enclenché par le *Plan d'action Québec-régions*, mais en lui donnant une orientation très différente.

Lors du dévoilement de la composition de son gouvernement, le nouveau Premier ministre annonce la création du ministère du Développement économique et régional (MDER) sur la base de la fusion de trois ministères et d'un organisme gouvernemental : le ministère des Régions, le ministère de l'Industrie et du Commerce, le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, ainsi que

Tourisme Québec. Cette décision s'inscrit dans la volonté du nouveau gouvernement de moderniser l'appareil gouvernemental. L'opération est qualifiée de « réingénierie » du gouvernement du Québec :

Notre cabinet est réduit du tiers par rapport à celui du gouvernement précédent. [...] Notre gouvernement a été élu pour changer des choses. Notre Conseil des ministres a été formé pour piloter ces changements. [...] En se donnant leur premier gouvernement élu du XXI^e siècle, les Québécois ont tourné la page sur un modèle d'État. Au cours de ce mandat, nous allons revoir de fond en comble l'organisation de l'État québécois. Ce sera la première réingénierie du gouvernement du Québec depuis la Révolution tranquille. [...] Monsieur le Ministre du Développement économique et régional : Vous allez redéfinir le rôle de l'État dans notre économie. Vous allez miser sur l'entrepreneursip, et non sur l'interventionnisme de l'État. Vous allez inaugurer une nouvelle ère de partenariat avec les régions. Vous serez appuyé par la ministre déléguée aux Régions et au Tourisme (Charest, 2003).

Dans le cadre des travaux parlementaires de la Commission permanente de l'aménagement du territoire qui se déroulent à l'automne 2003, le gouvernement expose le programme qu'il prétend amorcer par la création du MDER. Nathalie Normandeau, alors ministre déléguée au Développement régional et au Tourisme²⁵, situe la création de cette institution au sein de la démarche de décentralisation et de déconcentration annoncée par le PLQ dans son programme électoral « Faire confiance aux régions »²⁶. La ministre précise les étapes de cette démarche dont la

²⁵ Selon les décrets gouvernementaux adoptés en avril 2003 par l'entremise desquels les responsabilités de la Loi sur le ministère des Régions étaient transférées au ministère du Développement économique et régional, la ministre déléguée au Développement régional et au Tourisme exerçait, sous la direction du ministre du Développement économique et régional, les fonctions prévues en ce qui a trait au développement régional et au tourisme.

²⁶ Le document « Faire confiance aux régions » était tiré du programme du Parti libéral du Québec (PLQ) et résultait d'une tournée régionale réalisée par son comité des régions. Cet énoncé de politique a été lancé en février 2003 alors que le déclenchement d'élections générales devenait de plus en plus évident. Plusieurs des changements survenus en 2003 concernant la gouvernance du développement régional ont été originalement et publiquement évoqués dans ce document dont la mise en place des

première prévoit le dépôt d'un projet de loi qui formalisera la création du MDER et remplacera les CRD par des conférences régionales d'élus :

La première étape étant le dépôt d'un projet de loi qui va créer le nouveau ministère du Développement économique et régional, et c'est un projet de loi qui sera aussi accompagné d'un projet de loi qui va annoncer la mise en place de la Conférence régionale des élus [...] Deuxième étape, nous allons confier donc un mandat aux conférences régionales des élus sur les pouvoirs qu'ils souhaitent voir recevoir, nouvelles responsabilités. Parallèlement à ça, nous allons donc... Et tous les ministères sont actuellement interpellés pour faire le listing des programmes et des mesures qu'ils sont prêts donc à décentraliser et déconcentrer dans les différentes régions du Québec. Et la troisième étape [...] passera par la mise en oeuvre concrètement de la décentralisation et de la déconcentration, en reconnaissant que c'est un processus qui va se faire par étapes (Assemblée nationale, 2003b).

Cette démarche progressive de décentralisation, qui prévoyait la consultation et l'évaluation par les CRÉ sur les nouveaux pouvoirs et responsabilités pouvant leur être transférés, donnait résonance, jusqu'à un certain point, à certaines réformes prévues par le *Plan d'action Québec-régions* en matière de décentralisation de l'appareil gouvernemental québécois. Exposée dans la publication officielle du MCE intitulée « *Devenir maître de son développement. La force des régions* », la démarche prenait le nom de « projet gouvernemental de décentralisation, de déconcentration et de réorganisation des services » et sa première étape était désignée par le gouvernement comme « Réforme de la gouvernance régionale » (MCE, 2004). Dans la légitimation du projet exposée dans ce document, le gouvernement affirmait être guidé par six défis et six principes qui traduisent sa préoccupation de rationaliser la gouvernance du développement régional et de faire en sorte que celle-ci tienne

conférences régionales des élus qui allaient se voir confier le mandat de procéder à une révision des structures de développement dans un objectif d'élimination et/ou fusion des organismes existants (Parti libéral du Québec, 2003 : 16).

davantage compte des besoins du citoyen en favorisant sa participation au processus décisionnel (Tableau 4.1).

Tableau 4.1 Les défis et principes de la « Réforme de la gouvernance régionale »

<p><i>Les défis à relever :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer le plein potentiel des régions • Le défi démographique • La mondialisation • Le pouvoir d'attraction des régions ressources et des agglomérations urbaines • La livraison des services publics • Une relation gouvernement – municipalités renouvelée
<p><i>Les principes de la réforme :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • renforcer la démocratie locale en rapprochant du citoyen les instances où sont adoptées certaines des décisions les plus importantes qui les touchent ; • s'appuyer sur les structures existantes suivant une logique de rationalisation et de simplification des structures du développement et de la planification régionale ; • favoriser le développement des régions par la concertation entre des élus et des leaders socioéconomiques pour favoriser le développement de la région ; • transférer les responsabilités avec les ressources financières correspondantes pour que l'exercice de ces responsabilités soit réellement profitable aux régions ; • convenir d'ententes de décentralisation adaptée à chaque région et résultants de négociation portant entre autres sur les pouvoirs que les régions sont désireuses et en mesure d'assumer ; • rapprocher la livraison et l'organisation des services publics le plus possible des citoyennes et des citoyens afin qu'ils soient adaptés à leurs besoins de leur population.

Adapté de : MCE, 2004 : 13-20

Le gouvernement annonce donc qu'il « accompagnera les régions afin que ces dernières développent leur plein potentiel social, culturel et économique, tout en tenant compte de la capacité de payer des citoyens » (MCE, 2004 : 36). Son projet, qu'il considère marquer un tournant, visait à livrer de meilleurs services, à moindre coût, aux citoyens et aux entrepreneurs, ce qui signifiait :

- des services plus proches des citoyennes et des citoyens;
- des services sur lesquels les citoyennes et les citoyens auront leur mot à dire;
- des services qui répondront aux besoins des milieux;
- des services efficaces et rapides;
- des services simples et accessibles (MCE, 2004 : 36).

4.2 La création du ministère du Développement économique et régional

Lors de l'étude des crédits du MDER par la *Commission permanente de l'économie et du travail* de l'Assemblée nationale, le gouvernement précise ses attentes quant à l'intégration en une seule entité ministérielle des responsabilités liées à la mission de développement économique de l'État. Selon le représentant du gouvernement, Michel Audet, alors ministre du Développement économique et régional, l'institution de son ministère répondait au besoin d'une meilleure coordination entre les mesures de développement des régions et les interventions gouvernementales de nature économique dans les secteurs de la recherche, de la science, de la technologie, du commerce et de l'industrie :

Le regroupement actuellement des mandats [...] permet au fond au ministère du Développement économique et régional de regrouper des fonctions de développement, toutes les fonctions de développement au sein du ministère [...]. Il faut intégrer donc plusieurs cultures organisationnelles distinctes. Il faut éliminer les dédoublements et les structures d'intervention parallèles. C'est un objectif qu'on s'était assigné et qu'on vise en quelque sorte par ce regroupement. Il faut arrimer donc les interventions touchant l'ensemble de l'économie et certains secteurs plus industriels, les régions et les entreprises donc qui sont visées individuellement. Il faut faire cohabiter des rôles stratégiques et opérationnels ensemble, parce que, on voit, il y a des missions qui sont opérationnelles puis il y en a d'autres qui sont plutôt stratégiques. Il faut donc également faire cohabiter des fonctions horizontales de coordination avec, bien sûr, des fonctions un peu plus... disons, qui sont plus sectorielles dans une grande mesure. Et une des fonctions qui se trouvent à mon avis à enrichir largement le développement à long terme de l'économie du Québec et du ministère, c'est la recherche, la science et la technologie dont on ne parle pas assez, mais qui est au coeur de nos préoccupations et au coeur de l'innovation précisément. Après ça, on va intégrer là-dedans, également donc, les coordinations de multiples points de services sur le territoire (Assemblée nationale, 2003a)

Cette intégration permettait également au gouvernement de séparer à l'intérieur de l'appareil gouvernemental les fonctions relatives au développement économique et celles dites « d'arbitrage » et de « gouvernance »²⁷, ce qui corrigeait un non-sens selon le ministre Michel Audet :

[...] il consacre la fin d'un amalgame malsain entre une institution majeure en termes de gouvernance de l'appareil de l'État, qui, évidemment, est très important - c'est le ministère des Finances [...] où étaient auparavant concentrées à la fois des fonctions de gouvernance et donc de développement [...] Désormais, le ministère des Finances ne sera plus juge et partie...en ce qui concerne l'intervention de l'État dans l'économie, comme ce fut le cas à la fin du dernier gouvernement péquiste (Assemblée nationale, 2003d).

Du côté des parlementaires de l'opposition, le député Richard Legendre dénonce la création du MDER en ce qu'elle repose selon lui sur une vision réductrice du développement régional orientée vers des objectifs strictement économiques à l'encontre du « développement régional global ». De plus, la réforme engendrait selon lui des réductions budgétaires au niveau des programmes voués au développement des régions et rompait le canal privilégié de communication que constituaient les sous-ministres adjoints du MDR pour les CRD afin de faire valoir les préoccupations régionales auprès de l'administration gouvernementale :

Alors, quelles sont les premières conséquences de cette première décision ? Bien, évidemment, le ministère des Régions a plus ou moins disparu, c'est-à-dire qu'il a été intégré au Développement économique et régional. Bon, les gens d'en face

²⁷ Avant la réforme de la gouvernance régionale, parmi les neuf catégories de programmes composant le portefeuille du ministère des Finances on retrouvait celui du « Soutien au développement de l'économie » dans le cadre duquel ce ministère avait à coordonner l'action gouvernementale en matière de démarchage et d'aide à l'investissement, soutenir divers organismes et entreprises engagés dans le développement de l'économie, apporter un soutien aux initiatives pour le développement de l'économie et de l'emploi et fournir une aide au branchement des familles à Internet. Avec la réforme, le MDER hérite de ses programmes à vocation économique.

diront qu'il n'est pas disparu, mais on va vous dire un petit peu aussi quelles ont été les conséquences de tout ça. C'est que, dans un premier temps, c'est une approche, au niveau des régions, qui est évidemment essentiellement économique, puisqu'on est passé d'un ministère des Régions où on retrouvait nommément chacune des régions du Québec qui, par exemple, avait un sous-ministre en titre dans chacune des régions, et ça, très rapidement, le nouveau gouvernement a décidé de faire disparaître ça. [...] Quand on parle d'un ministère des Régions, bien, c'est une approche plus intégrée, plus globale, où on retrouve des enjeux à la fois du côté de la santé, de l'éducation, de la culture, de l'environnement et, évidemment, bien entendu, du côté du développement économique. Mais ça, ça a été changé, et là le ministère des Régions est maintenant intégré dans cette notion de développement économique et régional.

Autre conséquence. Quand il y a des intégrations, des fois il y a comme de l'argent, des budgets qui, comme les sous-ministres, disparaissent, et ça a été le cas, ça a été le cas lors du premier budget du gouvernement libéral. Bien, une réduction importante des argents qui étaient dévolus aux régions, qui sont disparus, 23 %. La pire coupure du premier budget libéral, ce sont les régions qui l'ont subie parce que, évidemment, le total du budget des régions et d'Industrie et Commerce, en 2002-2003, c'était 759 millions, et là ça a été réduit à 581 millions, une diminution de 178 millions, une diminution de 23 %. Alors, ça, évidemment, le projet de loi n° 34... C'est quoi, le rapport avec le projet de loi n° 34 ? Bien, le projet de loi n° 34, il vient confirmer quelques mois plus tard, par législation évidemment, la décision qui avait été prise très rapidement par le gouvernement (Assemblée nationale, 2003c).

Tout comme le gouvernement du PQ, l'intégration préconisée par le PLQ n'était cependant pas appliquée pour l'ensemble du territoire québécois. En effet, le MAMSL conservait la responsabilité qui lui avait été confiée par le gouvernement du PQ d'accompagner les instances décentralisées du développement local et régional sur le territoire des régions administratives de Montréal et Laval. Dans la région administrative de la Capitale nationale, il en était de même avec le BCN chargé de ces responsabilités.

4.3 L'institution des CRÉ par le projet de loi 34

Comme les gouvernements pilotent des réformes du développement régional adoptées en 1992 et 1997, le gouvernement du PLQ a opté lui aussi pour la législation afin de réformer la répartition des responsabilités relevant des institutions gouvernementales et régionales. Déposé à l'Assemblée nationale le 12 novembre 2003, le projet de loi 34, en plus de formaliser la création du MDR et d'instituer les CRÉ au palier régional, avait pour effet de transférer les responsabilités en matière de développement local auparavant assumées par les CLD aux MRC²⁸. Contrairement à la réforme de 1997, le cheminement législatif de ce projet de loi est cependant marqué par l'absence de consultations particulières en commission parlementaire. Rejetant la demande de l'opposition à cet effet, le gouvernement opte plutôt pour une tournée d'information dans les 17 régions administratives qui se déroule durant les mois de novembre et décembre. Devant les membres des conseils d'administration des CRD, les présidents de commissions scolaires et des CLD, maires et préfets de MRC, la ministre Nathalie Normandeau explique le contenu de la réforme et le projet de décentralisation auquel elle participe.

Le contenu du projet de loi reflétait la volonté du gouvernement de confier davantage de responsabilités aux élus municipaux en matière de développement régional en même temps que son souci de s'appuyer sur les structures existantes afin d'éviter leur multiplication, la lourdeur bureaucratique et le gaspillage de ressources dont étaient responsables selon lui les réformes antérieures adoptées par le PQ (PLQ, 2003 : 12). L'essentiel des compétences et mandats exercés par les CRD et liés à leur

²⁸ Le projet de loi 34 avait pour effet de déléguer aux MRC la responsabilité du développement local au sein d'une entente avec le MDERR dans le cadre de laquelle elles pouvaient constituer ou désigner un CLD pour exercer leurs compétences découlant de cette responsabilité.

mission d'interlocuteurs privilégiés pour leur territoire retenu était donc transféré aux élus municipaux composant les CRÉ.

En transférant aux élus municipaux la responsabilité du développement régional, le gouvernement du PLQ apporte également certains remaniements concernant l'exercice des attributions de la politique de développement régional. Les procédures de la planification stratégique et des ententes-cadres ont été abrogées dans la perspective d'articuler la concertation entre les ministères et les CRÉ autour de plans quinquennaux constituant les nouveaux cadres de référence pour la conclusion des ententes spécifiques. Les CRÉ se voyaient également accorder une nouvelle compétence, celle d'évaluer les organismes de planification et de développement oeuvrant aux paliers local et régional et elles devaient convenir avec la communauté métropolitaine de leur territoire d'un mécanisme d'harmonisation de leurs compétences.

Le choix par le gouvernement du PLQ de faire reposer la responsabilité en matière de développement régional, non pas uniquement, mais principalement sur les élus municipaux tel que l'avaient envisagé les auteurs du « Rapport Bernier » au début des années 1990, impliquait l'absence de garantie quant à la participation des représentants de la société civile au sein des nouvelles instances régionales : les dispositions du projet de loi initialement déposé par le gouvernement laissaient aux élus municipaux le soin de prévoir leur présence au sein des CRÉ dans une proportion ne pouvant excéder le tiers des membres élus. Les arguments justifiant ce choix et exprimés par les membres du gouvernement dans le cadre des débats parlementaires marquant le processus législatif s'appuyaient principalement sur la démocratie représentative et locale ainsi que l'accroissement de l'imputabilité dans la gestion des fonds publics. Puisque les CRD étaient des OBNL incorporés en vertu de la Loi sur les compagnies, agréés par le MDR, sous la gouvernance de conseils d'administration

dont les membres étaient nommés en dehors du contrôle public, l'imputabilité de ces organisations reposait selon le PLQ strictement sur des mécanismes administratifs de reddition de compte et il était difficile d'établir le degré de responsabilité de leurs dirigeants. En confiant la responsabilité de l'instance régionale aux élus municipaux, le gouvernement affirmait hausser l'imputabilité des structures régionales par la présence de dirigeants élus au suffrage universel. Il entrevoyait par le fait même une plus grande efficacité dans l'utilisation des fonds publics confiés aux instances régionales, laquelle se traduirait par un partenariat plus productif entre le gouvernement et les régions (Assemblée nationale, 2003c : Assemblée nationale, 2003d).

Cependant, lors de l'étape de « l'étude détaillée » du projet de loi, le gouvernement dépose une série d'amendements à son projet de loi grâce auxquels il estimait satisfaire les attentes exprimées par les intervenants rencontrés lors de sa tournée régionale. L'un des revirements les plus importants était l'obligation qu'il imposait aux élus municipaux d'intégrer des représentants socio-économiques jusqu'à concurrence du tiers du nombre total des membres composant leur CRÉ²⁹. La version modifiée du projet de loi répondait également à certaines des recommandations de la CMM et de l'UMQ qui voyaient dans la réforme l'occasion de favoriser l'harmonisation recherchée depuis plusieurs années entre les compétences des paliers métropolitain et régional. Ces deux organismes avaient proposé que les CRÉ épousent intégralement le territoire des cinq sous-régions qui composent la CMM (Montréal, Laval, Longueuil, les couronnes Nord et Sud). Par ailleurs, pour ce qui est

²⁹ Selon la loi, la nomination de membres additionnels par les élus locaux doit se faire par consultation des organismes qu'ils considèrent représentatifs des divers milieux présents sur leur territoire. La législation suggère certains secteurs d'activités dont devraient être issus ces représentants : les milieux de l'économie, de l'éducation, de la culture et de la science. Si ces membres additionnels doivent détenir un droit de vote, la législation laisse cependant aux CRÉ déterminer la durée de leur mandat.

des CRÉ de Montréal, Laval et Longueuil, étant donné qu'elles formeraient à la fois une ville et une région aux fins de l'application de la réforme, la CMM estimait que leur conseil d'administration devrait être désigné en entier par le conseil de leur ville respective³⁰. En plus d'instituer une CRÉ sur le territoire de la Ville de Longueuil, et de préciser que la composition de cette dernière et celle des CRÉ de Montréal et de Laval³¹ se baserait sur la composition du conseil de ville de leur municipalité respective, le nouveau projet de loi avait pour effet d'instituer sur le territoire de la région de la Montérégie deux autres CRÉ et trois dans la région du Nord-du-Québec (Tableau 4.2).

³⁰ Les CRÉ des couronnes Sud et Nord devaient quant à elles être composées d'un représentant pour chaque ville présente sur leur territoire.

³¹ Les élus municipaux des CRÉ de Laval et Longueuil se sont prévalus de la possibilité qui leur était offerte par la législation d'instituer, avec les groupes socioéconomiques de leur territoire, un mécanisme de concertation établi sur une base sectorielle, thématique ou territoriale au lieu de nommer des membres additionnels sur leur conseil d'administration. Chacune a mis en place une commission composée de représentants sectoriels (12 dans le cas de Laval et 17 dans le cas de Longueuil), d'élus municipaux et des députés provinciaux de leur territoire. Pour sa part, la CRÉ de Montréal a choisi de nommer 39 représentants socio-économiques sur son conseil d'administration en provenance de 15 secteurs d'activités.

Tableau 4.2 Territoires sous la juridiction des CRÉ dans les régions de la Montérégie et du Nord-du-Québec

Région administrative	Territoire de CRÉ	Délimitation
Montérégie	• Longueuil	• Agglomération de Longueuil composée des villes de Boucherville, Brossard, Longueuil, Saint-Bruno-de-Montarville et Saint-Lambert
	• Vallée-du-Haut-Saint-Laurent	• MRC de Beauharnois-Salaberry, du Haut-Saint-Laurent, des Jardins-de-Napierville, de Roussillon et de Vaudreuil-Soulanges
	• Montérégie-Est	• MRC d'Acton, de Brome-Missisquoi, de La Haute-Yamaska, de La-Vallée-du-Richelieu, de Lajemmerais, du Bas-Richelieu, du Haut-Richelieu, des Maskoutains et de Rouville
Nord-du-Québec	• Baie-James	• Municipalité de Baie-James et les villes de Chapais, de Chibougamau, de Lebel-sur-Quévillon et de Matagami
	• Administration régionale Kativik	• Territoire de l'administration régionale Kativik
	• Administration régionale Crie	• Territoire de l'administration régionale Crie

Source : Loi sur le MAMR

Le gouvernement procède à l'adoption de son projet de loi le 17 décembre 2003 grâce à l'utilisation d'une motion sur le bâillon, ce qui lui a permis de suspendre les règles habituelles de l'Assemblée nationale afin d'adopter en bloc une série de projets de loi à la fin de la session parlementaire et ainsi empêcher les partis d'opposition d'utiliser des méthodes susceptibles de retarder le processus législatif. Lors de l'adoption du projet, le nom du nouveau ministère fût du même coup modifié afin de tenir compte des volets de sa mission liés à la recherche, la science et la technologie : ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (MDERR).

Suite à l'entrée en vigueur de cette loi, la constitution des CRÉ suit une procédure très différente de celle des CRD en 1992. Leur mise en place fût supervisée par les directions régionales du MDERR. Dans chaque région, un comité, composé de représentants du ministère, du CRD et des municipalités représentées au sein de la future CRÉ, a été constitué avec le mandat d'assurer la transition vers le nouveau

modèle d'instance régionale, de procéder à la cessation des activités du CRD et au transfert de ses biens et actifs à la CRÉ. La désignation de leurs dirigeants est aussi très différente de celle des CRD dont les assemblées étaient composées de délégués désignés par les municipalités locales, MRC, corporations et institutions de leur territoire qui procédaient à la nomination de leur conseil d'administration sur un mode d'élection par acclamation ou par scrutin. Quant aux CRÉ, la représentation des élus autochtones, provinciaux et du monde municipal au sein de leur conseil d'administration est déterminée par les articles de la loi qui les institue, étant donné leur statut juridique de personne morale de droit public. Ces articles s'appuient sur les découpages territoriaux du palier municipal³², de la représentation à l'Assemblée nationale (circonscriptions électorales) et des communautés autochtones. Ils forment un corpus de règles générales qui permettent au gouvernement de déterminer qui siègent d'office sur le conseil d'administration des CRÉ, et de dispositions particulières qui lui fournissent la latitude nécessaire pour tenir compte des particularités de certains territoires de CRÉ, notamment en ce qui concerne la composition de leur palier municipal et la proportion des populations urbaines et rurales³³ (Tableau 4.3).

³² Municipalités locales, municipalités régionales de comté, ville ayant compétence de municipalité régionale de comté, municipalités de plus de 100 000 habitants, villes centres au sens de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, arrondissement des villes de Montréal et de Québec, villes de centralité, conseil municipal.

³³ Dans la mesure où le paysage institutionnel du monde municipal a considérablement changé depuis l'institution des CRÉ en 2003, la composition de certaines CRÉ a dû être révisée. Donnant suite aux demandes formulées par les CRÉ de cinq régions, des décrets ont été adoptés par le gouvernement dès 2004 pour permettre l'ajout d'élus municipaux additionnels en provenance des villes les plus peuplées sur leur conseil d'administration. Suite à la reconstitution de certaines municipalités fusionnées en 2002 et la création des conseils d'agglomération quatre ans plus tard, le gouvernement a également modifié en 2006 les règles de composition de certaines CRÉ. Pour Longueuil, ces règles ont été changées de manière à ce que les cinq municipalités qui forment l'agglomération soient représentées selon leur poids démographique. À Montréal, la CRÉ est dorénavant composée, non seulement du conseil de ville de Montréal mais aussi des maires des autres municipalités locales dont le territoire est compris dans la région administrative de Montréal, mêmes celles qui comptent moins de 5 000 habitants, à l'exception du maire de la Ville de L'Île-Dorval. Dans les Laurentides, la Ville de Rivière-Rouge a pu conserver sa représentation au sein de la CRÉ malgré que sa population ait passée

Tableau 4.3 Règles et dispositions de la Loi sur le MAMR sur la composition des CRÉ

<p>Règles générales</p> <ul style="list-style-type: none">• en plus de son préfet, chaque MRC doit au moins être représentée par un autre représentant³⁴• les maires des municipalités locales de 5 000 habitants et plus ainsi que les maires de certaines municipalités énumérées dans une annexe de la loi, en raison de leur statut de villes de centralité, de leur superficie ou des caractéristiques de leur territoire³⁵• un représentant pour chaque nation autochtone dont la communauté est présente sur le territoire• les députés de l'Assemblée nationale ayant compétence sur le territoire de la CRÉ <p>Dispositions particulières</p> <ul style="list-style-type: none">• à la demande d'une CRÉ, le gouvernement peut désigner à son conseil d'administration un ou plusieurs représentants additionnels d'une municipalité ou modifier les annexes de la loi pour y ajouter notamment une ou plusieurs municipalités locales en milieu rural• les municipalités de Gatineau, La Tuque, Lévis, Mirabel, Rouyn-Noranda, Saguenay, Shawinigan, Sherbrooke et Trois-Rivières détiennent un membre supplémentaire au sein de leur CRÉ³⁶• la CRÉ de la Baie-James est composée de tous les membres du conseil de cette municipalité ;• la CRÉ de la Côte-Nord est composée des maires de deux municipalités locales dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une MRC en plus des membres désignés selon les règles générales• la CRÉ de la Capitale-nationale est composée des présidents d'arrondissement de la Ville de Québec et de deux membres de son comité exécutif en plus des membres désignés selon les règles générales• la CRÉ de Laval est composée de tous les membres du conseil municipal de la Ville de Laval• la CRÉ de Longueuil est composée de 25 élus municipaux des 5 villes composant l'agglomération de Longueuil dans une proportion de 60 % issus de la ville centre et 40 % des villes liées• la CRÉ de Montréal est composée de tous les membres du conseil de la Ville de Montréal et les maires des autres municipalités locales dont le territoire est compris dans la région administrative, à l'exception du maire de la Ville de L'Île-Dorval

Source : Loi sur le MAMR

en dessous de 5 000 habitants suite à la reconstitution de la ville La Macaza, en étant désignée en annexes de la loi.

³⁴ Ainsi, lorsque le préfet d'une MRC est également maire d'une municipalité locale de 5 000 habitants ou qui est énumérée dans les annexes de la Loi, le conseil de sa MRC désigne, parmi ses membres, un membre supplémentaire au conseil d'administration de la CRÉ. Il en est de même lorsqu'une MRC ne comporte sur son territoire aucune des municipalités locales ayant droit d'office à un représentant.

³⁵ Une trentaine de municipalités sont désignées dans cette annexe.

³⁶ Ces municipalités sont issues des fusions municipales mises en oeuvre en 2001 et détiennent des pouvoirs similaires à ceux des MRC. Leur représentation supplémentaire a pour but de conserver un équilibre avec celle des MRC.

4.4 La jonction du développement régional aux affaires municipales

En février 2005, le gouvernement du PLQ confie le pilotage de son projet de décentralisation à une nouvelle entité au sein de son appareil dans le cadre d'un remaniement ministériel qui a pour effet de repositionner au sein de l'appareil gouvernemental le développement régional. En juin 2006, la *Loi modifiant la Loi sur MDERR* est adoptée afin de traduire sous forme législative les changements adoptés par décrets et opérés de manière transitoire.

Les modifications ont comme conséquence de transformer le MDERR en ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE). Ce dernier devient responsable des programmes gouvernementaux touchant le développement économique, incluant le support au réseau des CLD. Quant au MAMSL, il se voit retirer les responsabilités relatives au sport et au loisir et confier celles relatives au développement régional, devenant par le fait même le « ministère des Affaires municipales et des Régions » (MAMR). Les chapitres concernant les CRÉ sont transférés au sein de sa loi constitutive (Loi sur le MAMR), celles-ci tombant dès lors sous sa juridiction.

Lors de l'adoption du principe du projet de loi modifiant la Loi sur le MDERR, le nouveau ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, Michel Audet, invoque le caractère multidimensionnel de la politique de développement régional et l'éparpillement des mesures gouvernementales qu'elle recouvre pour justifier les changements décrétés : il y aurait exigence de concertation entre les constituantes de l'appareil gouvernemental et nécessité de confier la coordination générale des décisions à un seul ministère (Assemblée nationale, 2006). De plus, la jonction du développement régional et des affaires municipales au sein du

même ministère vise selon le ministre à renforcer la cohésion entre les diverses instances décentralisées relevant du monde municipal :

[Les CRÉ] exercent, au palier régional, des fonctions dont certaines se situent dans le prolongement naturel de celles confiées aux MRC, notamment en matière de planification et de concertation. Comme les municipalités locales et les MRC relevaient déjà du ministère des Affaires municipales, il était plus que normal d'y regrouper également le nouveau palier institutionnel que constituent les CRE. Les bénéficiaires d'un tel regroupement n'ont d'ailleurs pas tardé à se faire sentir, puisque le regroupement est en place depuis un an, en permettant un meilleur arrimage entre le dossier de la régionalisation, qui relève des CRE, et celui de la décentralisation, qui relève des municipalités locales.

Le projet de loi a également pour effet de confier au ministère des Affaires municipales et des Régions la coordination générale des activités gouvernementales reliées au développement régional. Il faut reconnaître, M. le Président, que ce ministère est déjà très impliqué dans ce type de responsabilité que je qualifierais d'horizontale [...]

Outre cette expertise, si on peut dire, développée par le ministère des Affaires municipales et des Régions sur le plan de la coordination intersectorielle, le rattachement des CRE à ce ministère constitue une autre raison qui justifie peut-être encore davantage qu'on lui attribue la responsabilité de coordination générale des activités gouvernementales reliées au développement régional. En effet, M. le Président, les CRE ont notamment pour mandat de préparer un plan quinquennal de développement pour leur territoire. Ce plan, qui aborde toutes les dimensions du développement et qui interpelle l'ensemble des ministères œuvrant en région, sera déposé au ministère des Affaires municipales et des Régions. Par souci de cohérence et d'efficacité, il apparaît essentiel que la coordination des activités nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce plan relève du même ministère, tant au central qu'en région (Assemblée nationale, 2006)

Malgré la création du MDEIE, le sous-ministériat à la Métropole du MAMR conserve la responsabilité du partenariat avec les CLD des régions de Montréal et de Laval qu'il conjugue avec son rôle de répondant gouvernemental auprès des CRÉ de Longueuil, de Montréal et de Laval. De même, dans la région de la Capitale-Nationale, le partenariat du gouvernement avec la CRÉ et le CLD est demeuré sous la

responsabilité politique du ministre responsable de cette région et du BCN au plan administratif.

Afin d'appuyer les deux ministres responsables de la mise en œuvre de la décentralisation du développement régional (ministre des Affaires municipales et des Régions et ministre responsable de la Capitale-Nationale), le gouvernement a maintenu la TQR pour favoriser le dialogue entre les ministres de son appareil gouvernemental et la présidence des CRÉ. Au palier régional, le dialogue entre le gouvernement et les instances régionales fait toujours partie du mandat des CAR qui, plus généralement, doivent favoriser la coordination entre les interventions des ministères et organismes gouvernementaux déconcentrés. Leur présidence est dorénavant assumée par la direction régionale du MAMR, sauf dans les régions de Montréal, Laval et de la Capitale-Nationale. Dans les deux premiers cas, c'est le sous-ministre adjoint à la Métropole qui assume ce rôle alors que la CAR de la Capitale-Nationale est présidée par le secrétaire général associé du BCN. Le développement économique régional figure toujours parmi les priorités en fonction desquelles le gouvernement demande aux CAR de favoriser l'harmonisation interministérielle. Ainsi, chacune doit mettre sur pied une table économique dont la coordination est confiée au représentant du MDEIE. Réunissant tous les ministères à vocation économique, cette table doit favoriser la mise en œuvre de stratégies et d'actions de développement économique dans chaque région.

En plus d'assumer les responsabilités gouvernementales relatives à l'organisation municipale et au développement de la Métropole, le MAMR a donc reçu les mandats de :

- conseiller le gouvernement et assurer la coordination interministérielle en matière de développement régional ;

- fournir une aide technique en matière de projets régionaux ;
- établir la cohérence entre les interventions des autres ministères et organismes gouvernementaux auprès des collectivités régionales de même qu'entre les partenaires locaux et régionaux ;
- appuyer les projets d'envergure métropolitaine dans les domaines économique, culturel et social ;
- soutenir les organismes régionaux de développement de toutes les régions du Québec, à l'exception de la Capitale-Nationale ;
- soutenir le développement des régions et la ruralité et, à cette fin, élaborer des politiques et des orientations selon une approche territoriale, globale et intégrée ;
- intervenir auprès des territoires vulnérables et en difficulté (MAMR, 2005 : 3-4).

4.5 Conclusion

Ce chapitre a permis de voir que la gouvernance du développement régional préconisée par le gouvernement du PLQ dans le cadre de la réforme qu'il adopte en 2003 reconduit plusieurs éléments des réformes réalisées depuis le début des années 1990. La conception gouvernementale du développement régional est demeurée globale (économique, social et culturel) tout en continuant de donner priorité à sa composante économique. La « démarche d'accompagnement » préconisée depuis le début des années 1990 a aussi été préservée.

Trois formes de décentralisation sont toujours mobilisées (délégation, déconcentration et régionalisation) afin de favoriser le développement des régions, ce qui nécessite la reconduction de plusieurs mécanismes et procédures de coordination entre les différentes organisations centralisées et décentralisées (tables de concertation telles que la TQR et les CAR, exigences relatives à l'harmonisation des planifications locales, régionales et métropolitaines, etc.). La contractualisation est aussi demeurée une caractéristique importante de la gouvernance comme le démontre la volonté du gouvernement de simplifier le recours aux ententes spécifiques de régionalisation,

mais aussi en raison du fait qu'il prévoyait convenir avec les CRÉ d'ententes de décentralisation adaptées à leur territoire.

Comme les réformes précédentes, la « Réforme de la gouvernance régionale » procède en partie d'une volonté gouvernementale de modernisation et de réorganisation de l'administration publique québécoise au nom de la satisfaction du citoyen.

L'abolition en 2003 du MDR et le transfert de ses fonctions à un nouveau ministère, le MDERR, est avancée par le gouvernement comme un moyen pour exercer de manière plus intégrée ses responsabilités liées à sa mission de développement économique. Ce nouveau ministère est cependant aboli en 2005 et ses fonctions liées au développement régional sont confiées au ministère responsable des affaires municipales.

En transférant aux CRÉ les mandats auparavant dévolus aux CRD, le gouvernement souhaite également accroître l'efficacité de la procédure de concertation entre ses ministères et ses nouveaux interlocuteurs régionaux : il abroge les procédures de la planification stratégique et des ententes-cadres dans le but de donner priorité aux ententes spécifiques pour permettre la réalisation des priorités régionales identifiées dans les plans quinquennaux, mais aussi la régionalisation des programmes relevant de ses ministères. Le gouvernement du PLQ a également attribué aux CRÉ une fonction qui réactive l'aspiration des gouvernements précédents de simplifier les structures décentralisées présentes aux paliers local et régional : les CRÉ se sont vu accorder le mandat d'évaluer les organismes de planification et de développement au palier local et régional, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement.

La légitimation démocratique de la gouvernance instituée en 2003 est cependant très différente de celle qui prévalait avant sa réforme. Le gouvernement du PLQ place le citoyen au cœur de la rhétorique de sa politique de développement régional et prétend vouloir le rapprocher de la livraison des services publics et du processus décisionnel lié au développement des communautés. Pour ce faire, il décide d'augmenter la présence des élus locaux des municipalités locales et des MRC en raison de leur statut électif et pour renforcer l'imputabilité de la gouvernance décentralisée du développement régional. Ce faisant, les diverses organisations de la société civile régionale obtiennent un statut minoritaire au sein des assemblées qui composent les nouveaux interlocuteurs régionaux.

Suite à cette présentation du contenu de la « Réforme de la gouvernance régionale » et de sa légitimation gouvernementale, nous présenterons sous forme de tableau synthèse l'évolution des transformations connues par les principales institutions centralisées et décentralisées du développement régional depuis 1992 (Tableau 4.4). Cette synthèse comprend les aspects institutionnels de cette évolution. Ce portrait synthèse, qui permet de comparer les caractéristiques des réformes présentées au troisième chapitre avec celles de la « Réforme de la gouvernance régionale », facilitera l'analyse diachronique de l'évaluation de la politique de territorialisation du développement depuis 2003 au chapitre suivant.

Tableau 4.4 Évolution des caractéristiques attribuées par les gouvernements aux institutions du développement régional

	Développer les régions du Québec (1992)	Politique de soutien au développement local et régional (1997)	Plan d'action Québec-Régions (2002)	Réforme de la gouvernance régionale (2003)
ORGANISATION GOUVERNEMENTALE	Structure gouvernementale pilote de la mise en œuvre			
	<ul style="list-style-type: none"> • SAR, SDR (1994) • Secrétariat rattaché au MCE et transféré en 1996 au MRN 	<ul style="list-style-type: none"> • MDR • MAMM • MAMSL • BCN 		<ul style="list-style-type: none"> • MDERR (2003-2005) • MAMSL • BCN • MAMR (2005-)
	Fonctions de la structure			
	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation du gouvernement auprès des acteurs régionaux • Coordination au sein de l'appareil gouvernemental • Recherche, prospective et conception d'orientation et de politiques • Direction et exécution de programmes 			
	Mécanismes de coordination au palier central			
	<ul style="list-style-type: none"> • Délégués régionaux avec rang de sous-ministre adjoint • Délégués régionaux avec statut d'adjoint parlementaire (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sous-ministre adjoint du MDR • TQR • Table régionale des députés 	<ul style="list-style-type: none"> • Sous-ministre adjoint du MDR • TQR 	<ul style="list-style-type: none"> • TQR
	Ministères au palier central			
	<ul style="list-style-type: none"> • Signataires ententes-cadres et ES 	<ul style="list-style-type: none"> • Signataires ententes-cadres et ES • Adaptation des normes et programmes 		<ul style="list-style-type: none"> • Signataires des ES • Adaptation des normes et programmes
Directions régionales des ministères				
<ul style="list-style-type: none"> • Représenter le gvt et leur ministère auprès des CRD (PSR et ES) • Harmonisation des interventions 	<ul style="list-style-type: none"> • Représenter le gvt. et leur ministère auprès des CRD (PSR et ES) • Harmonisation des interventions • Accroître pouvoir des gestionnaires régionaux • Favoriser rapprochement du citoyen VS prise de décision et livraison des services 		<ul style="list-style-type: none"> • Représenter le gvt. et ses ministères auprès des CRÉ (ES) • Harmonisation des interventions • Accroître pouvoir des gestionnaires régionaux • Favoriser le rapprochement du citoyen VS prise de décision et livraison des services 	

	Développer les régions du Québec (1992)	Politique de soutien au développement local et régional (1997)	Plan d'action Québec-Régions (2002)	Réforme de la gouvernance régionale (2003)
INSTANCE RÉGIONALE	Mécanisme de coordination au palier régional			
	• CAR			
	Désignation			
	• CRD			• CRÉ
	Statut et juridiction			
	<ul style="list-style-type: none"> • OBNL reconnu par décret gouvernemental • Régions administratives 	<ul style="list-style-type: none"> • OBNL agréé par le MDR • Régions administratives 		<ul style="list-style-type: none"> • Personne morale de droit public • Régions adm, regroupement de MRC, aggro., territoires autochtones, villes-MRC
	Composition			
	<ul style="list-style-type: none"> • Partagée entre élus locaux, représentants institutionnels, soc. civile, députation régionale • Au moins 1/3 d'élus locaux 			<ul style="list-style-type: none"> • Variable selon la région • Au moins 2/3 d'élus municipaux
	Fonctions			
	<ul style="list-style-type: none"> • Planification • Concertation • Soutien à l'entrepreneuriat 	<ul style="list-style-type: none"> • Planification • Concertation 		<ul style="list-style-type: none"> • Planification • Concertation • Soutien à l'entrepreneuriat • Évaluation
	Coordination des fonctions			
	<ul style="list-style-type: none"> • Envisagé avec organismes régionaux de concertation sectorielle 	<ul style="list-style-type: none"> • Ententes de gestion prévues avec organismes régionaux de concertation sectorielle • Planifications des CLD, des CRMO et des comm. urb. 		<ul style="list-style-type: none"> • Municipalités locales et MRC • Planifications des CLD, des CRPMT et des comm. métropolitaine • Mécanismes d'harmonisation avec comm. métro. • Évaluation des org. locaux et régionaux
	Mode de financement			
<ul style="list-style-type: none"> • FRD (FAE+ FIR+CRD) 	<ul style="list-style-type: none"> • FDR (enveloppe intégrée) 		<ul style="list-style-type: none"> • FDR (enveloppe intégrée) 	

	Développer les régions du Québec (1992)	Politique de soutien au développement local et régional (1997)	Plan d'action Québec-Régions (2002)	Réforme de la gouvernance régionale (2003)
CONCERTATION	Étapes de la procédure			
	<ul style="list-style-type: none"> • Planification stratégique régionale (PSR) • Ententes-cadres de développement • Ententes spécifiques (ES) 			<ul style="list-style-type: none"> • Plans quinquennaux • Ententes spécifiques (ES)

CHAPITRE 5

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE TERRITORIALISATION DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Ce chapitre fait l'analyse du programme de réformes de la politique de développement régional amorcé par le gouvernement du PLQ en 2003. Notre objectif est de déterminer dans quelle mesure la conduite de ce programme a été favorable au développement de l'évaluation comme principe d'action publique et vérifier par le fait même l'hypothèse que la « Réforme de la gouvernance régionale » a renforcé l'institutionnalisation de l'évaluation de la politique de territorialisation du développement régional.

Afin de faciliter la lecture de l'analyse, nous débutons par une présentation schématique des principaux aspects institutionnels du dispositif sur lequel s'appuie le gouvernement pour assurer la mise en œuvre de sa réforme adoptée en 2003 en portant attention à leur appropriation de l'évaluation comme instrument de pilotage de l'action publique. Nous présenterons d'abord le MAMR ainsi que ses ententes de gestion avec les CRÉ. Ensuite, nous décrirons la TQR en tant que mécanisme favorisant la concertation de ce ministère avec les CRÉ pour la mise en œuvre de la politique de développement régional. Nous verrons dans les analyses subséquentes contenues dans le chapitre que cette instance de concertation, même si elle ne dispose pas de mandat évaluatif octroyé explicitement par le gouvernement du Québec à l'endroit de sa politique de territorialisation du développement régional, facilite l'évaluation de cette politique et influence par le fait même l'institutionnalisation de l'évaluation au sein du processus étudié.

L'analyse proprement dite est effectuée en individualisant les pans du programme de réformes de la gouvernance régionale. Elle débute donc avec le « projet gouvernemental de décentralisation, de déconcentration et de réorganisation des

services » au sein duquel, rappelons-nous, s'inscrivait initialement la « Réforme de la gouvernance régionale » et dont la poursuite, une fois la constitution des CRÉ à peine achevée, s'est traduite par un projet évaluatif de la déconcentration et la régionalisation. Dans un second temps, nous nous intéresserons à la nouvelle procédure préconisée par le gouvernement du PLQ pour structurer la concertation entre les ministères et les acteurs régionaux. Cette procédure remaniée en fonction d'objectifs de souplesse et d'efficacité s'articule autour de l'élaboration de plans quinquennaux et d'ententes spécifiques signées entre les ministres et la présidence des CRÉ. Nous nous attardons ensuite au FDR, principale source de financement des CRÉ, qui a également suscité la fonction évaluative de la TQR et qui a connu des évolutions sensibles depuis 2003. Notre analyse démontrera aussi la portée limitée du rôle accordé par le gouvernement du Québec à l'évaluation dans la conduite de sa réforme. Le chapitre se conclut par une discussion des liens entre l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques et la territorialisation de l'action publique. Le propos est structuré autour des enjeux de niveaux technique, politique et civique que pose l'évaluation aux acteurs des politiques publiques selon Thierry Berthet, qu'il s'agisse de procédures d'évaluation commandées par les autorités du palier national à l'endroit de ses politiques territoriales ou effectuées de manière autonome par les acteurs territoriaux à l'endroit de leurs propres politiques (2008 : 136).

5.1 Rappel des principales modifications du dispositif institutionnel de pilotage de la politique de développement régional

Dans cette section du chapitre, nous présentons les composantes du dispositif institutionnel par l'entremise duquel le gouvernement du PLQ supervise et contrôle la mise en œuvre des principaux éléments de sa politique de développement régional. Ce dispositif est composé du MAMR, de ses ententes de gestion avec les CRÉ et de

la TQR. La présentation de façon succincte de ces éléments permettra par la suite une lecture plus facile des analyses présentées.

5.1.1 Le ministère des Affaires municipales et des Régions

Il convient d'abord de préciser que nous ne décrivons pas le MDERR dans la prochaine section même s'il a été le ministère à qui le gouvernement demandait de superviser la mise en œuvre de la politique de développement régional jusqu'au début de l'année 2005 et que, par le fait même, il sera cité dans le cadre de nos analyses : le MAMR a hérité de l'essentiel de ses fonctions eu égard à cette politique. Ce ministère, en vertu de sa loi organique, ne détient pas du gouvernement de mandat explicite d'évaluation de la politique de développement régional, excepté en ce qui concerne l'évaluation de son financement et qui a donné lieu à la parution d'un bilan évaluatif sur le FDR rendu publique (Nous y reviendrons ci-dessous). Ainsi du point de vue de la pratique effective de l'évaluation, le remplacement du MDR par le MDERR puis le MAMR n'a pas changé la mission de l'instance centralisée de pilotage de la politique de développement régional. Le tableau 5.1 présente les éléments du plan stratégique 2005-2008 du MAMR en lien avec la politique de développement régional, incluant l'implantation de la nouvelle gouvernance régionale liée aux décisions du gouvernement du PLQ adoptées en 2003. Enfin, comme tout ministère composant l'appareil gouvernemental, le MAMR doit également rendre compte de ses activités en déposant annuellement à l'Assemblée nationale son rapport d'activités, lequel doit tenir compte du rapport d'activités que chacune des CRÉ lui transmet. Ce rapport annuel de gestion doit aussi présenter les résultats obtenus en lien avec les objectifs prévus par son plan stratégique.

Tableau 5.1 La politique de développement régional au sein du Plan stratégique 2005-2008 du MAMR

Enjeux	<ul style="list-style-type: none"> • La modernisation du cadre des relations entre le gouvernement du Québec et les municipalités et les acteurs régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Le développement des régions 	<ul style="list-style-type: none"> • Le dynamisme de la région métropolitaine de Montréal 	<ul style="list-style-type: none"> • La performance du ministère
Orientations	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser une plus grande autonomie régionale et municipale 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir le développement des régions et des milieux ruraux 	<ul style="list-style-type: none"> • Appuyer le développement, social et culturel de la région métropolitaine de Montréal 	<ul style="list-style-type: none"> • Moderniser les pratiques de gestion
Axes d'interventions	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux partenaires régionaux et municipaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement régional et rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement de la région métropolitaine de Montréal 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion ministérielle
Objectifs et indicateurs de résultats	<ul style="list-style-type: none"> • Coordonner la mise en œuvre du projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale • Rapport de la TQR sur la régionalisation, l'adaptation et le partenariat 	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre l'implantation d'une nouvelle gouvernance locale et régionale • Part de la population couverte par les ententes spécifiques et de partenariat • Rencontres des CAR tenues 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuer à la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance régionale à Montréal, Longueuil et Laval • Mécanisme d'harmonisation entre la CMM et les 7 CRÉ de son territoire mis en place 	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre la régionalisation administrative des activités du ministère • Degré de mise en œuvre du plan de régionalisation administrative du ministère

Adapté de MAMR, 2005a : 30-31

5.1.2 Les ententes de gestion liant les CRÉ au MAMR

L'une des formes de contractualisation sur laquelle se sont appuyés les gouvernements précédents pour encadrer la participation des CRD à leur politique de développement régional était les « contrats de collaboration » qui ont par la suite été renommés « ententes de gestion ». Afin de préciser les objets de sa relation partenariale avec les CRÉ pour la mise en œuvre de sa politique de développement régional, le gouvernement du PLQ a retenu lui aussi cette formule. Ainsi, le ministre responsable de cette politique a signé avec la présidence de chaque CRÉ une entente

de gestion d'une durée d'une année, laquelle est renouvelable à moins d'avis contraire du ministre. Ces ententes n'assujettissent les CRÉ à aucune forme d'évaluation *a posteriori* de leurs activités sinon celles découlant de la possibilité que le Contrôleur des finances examine leur gestion financière ainsi que l'obligation qu'elles ont de transmettre leur rapport d'activités au MAMR, accompagné d'un rapport stipulant que leurs états financiers ont été vérifiés par une firme comptable externe. Le contenu de ces conventions est par ailleurs analogue à celui des ententes de gestion qui liaient les CRD au gouvernement. Il permet en effet à ce dernier de préciser ses attentes aux CRÉ envers les différents objectifs du programme sous-jacent à sa réforme du développement régional telles que la réalisation d'une planification quinquennale pour leur territoire, la conclusion d'ententes spécifiques, l'évaluation des organismes de planification et de développement local et régional, la gestion du FDR et l'implantation avec les communautés métropolitaines d'un mécanisme d'harmonisation de leurs compétences respectives. Les directions régionales du MAMR et le BCN effectuent le suivi administratif de l'entente de gestion entre leur ministère et la CRÉ de leur territoire. La direction de la Métropole du MAMR est responsable de ce suivi pour les CRÉ de Montréal, Laval et Longueuil, même si cette dernière appartient à la région administrative de la Montérégie. Ce suivi strictement administratif tranche d'ailleurs avec le suivi politique prévu aux ententes de gestion entre le ministre des Régions et chaque CRD qui était destiné à discuter du plan d'action de leur entente-cadre, à évaluer les résultats atteints et, au besoin, à convenir des modifications à apporter au plan d'action ou à l'entente-cadre.

Le renforcement de l'imputabilité au palier régional recherché par le gouvernement a cependant conduit celui-ci à mettre en place de nouveaux mécanismes de surveillance et de vérification dont l'esprit est de favoriser la transparence au sein de la gouvernance décentralisée de sa politique de développement régional. Ainsi, les CRÉ ont l'obligation de tenir publiquement les

assemblées de leur conseil d'administration, exigence qui n'aurait pu s'appliquer à un organisme relevant du droit privé tel que les CRD. Par ailleurs, si le MDR laissait libres les CRD de décider de la composition de leur comité exécutif, dans le cas des CRÉ, leur loi constitutive stipule qu'elles peuvent se doter de tels organes, mais que ceux-ci doivent être institués par et parmi les membres de leur conseil d'administration et être composés par au moins deux tiers d'élus municipaux. De plus, étant donné que pour la plupart des CRÉ, les délibérations concernant leurs décisions courantes sont effectuées par les membres de leur comité exécutif lors de réunions qui se tiennent à huis clos, le gouvernement les a assimilés à des organismes gouvernementaux eu égard aux exigences et aux normes en matière d'éthique qui s'appliquent à leurs instances décisionnelles. Elles ont donc été assujetties à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ainsi qu'à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*.

5.1.3 La Table Québec-régions

Nous avons vu aux chapitres troisième et quatrième que les ministres responsables de la politique de développement régional disposaient depuis le milieu des années 1990 d'un mécanisme de concertation avec les instances régionales qui relève de leur ministère dans le cadre de la mise œuvre de la politique de développement régional, c'est-à-dire la TQR. La fonction évaluative de la TQR à l'endroit de cette politique repose historiquement sur le mandat que lui a confié le gouvernement lors de sa création en 1995, c'est-à-dire « [...] d'examiner les orientations de la politique gouvernementale en matière de développement régional et d'échanger sur toute question ayant des incidences sur le développement des régions et de discuter à fond des propositions gouvernementales en matière de régionalisation » (Chevrette, 1995). Le fonctionnement formel et le mandat de la TQR sont demeurés sensiblement les mêmes à la suite de la création du MDERR et

des CRÉ. Dans un premier temps, son secrétariat a été assumé par la direction centrale du MDERR puis par la direction centrale du MAMR suite au remaniement ministériel de février 2005. Par contre, le remplacement des CRD par les CRÉ, dont l'un des corollaires fut la dissolution de l'ARQ, posa la question de qui, parmi celles-ci, présiderait la TQR avec la ministre responsable de la politique de développement régional. Lors de sa première rencontre en 2004, les présidents des CRÉ ont convenu avec celle-ci que cette responsabilité lui revenait en entier. Par ailleurs, au sein du comité technique de la TQR, les régions sont dorénavant représentées par l'ensemble des directions générales des CRÉ³⁷. Les analyses qui suivent démontrent que ses travaux ont joué un rôle dans la plupart des éléments du programme de la réforme, notamment le mandat des CRÉ en matière d'évaluation des organismes locaux et régionaux de planification et de développement, la réalisation de leur premier plan quinquennal, l'amélioration de la procédure des ententes spécifiques, ainsi que l'augmentation et l'assouplissement des normes de gestion de leur source de financement.

³⁷ En l'absence d'une association formelle qui les regroupe, les CRÉ se sont rassemblées en dehors des rencontres de la TQR convoquées par la direction centrale du MAMR afin de développer des positions communes dans l'optique de consolider leur force de représentation auprès du gouvernement du Québec en matière de développement régional. Les sept CRÉ des régions ressources ont entrepris des démarches afin de partager un secrétariat facilitant leurs échanges et se sont mobilisées publiquement pour défendre les intérêts de leur territoire au sujet de la réforme du régime forestier et des modifications apportées par le gouvernement du Québec aux mesures fiscales qui favorisent l'établissement et la rétention des entreprises en région. De façon plus informelle, les directions régionales des CRÉ du territoire de la CMM se rencontrent épisodiquement pour discuter d'enjeux communs.

5.2 La contractualisation des objectifs de déconcentration et de régionalisation du programme de la réforme : le protocole entre le gouvernement et les 21 présidents des CRÉ

Notre historique de la politique de développement régional a démontré que les objectifs de déconcentration et de régionalisation de l'appareil gouvernemental ont été associés depuis le début des années 1990 à la gouvernance du développement régional. En 2002, lors du *Rendez-vous national des régions* ces objectifs ont été contractualisés, mais inachevés en raison du déclenchement des élections générales. Le gouvernement du PLQ retient lui aussi la contractualisation comme mode de gestion publique pour atteindre les objectifs de modernisation de l'État québécois contenus dans son programme de réformes et dès l'automne 2004 il confie à la TQR le mandat d'agir comme mécanisme de mise en œuvre des étapes subséquentes du « projet gouvernemental de décentralisation, de déconcentration et de réorganisation des services », dont la « Réforme de la gouvernance régionale » constituait la première étape. Ce mandat découle de la signature d'une entente entre le premier ministre, le ministre du Développement économique et régional et de la Recherche, les ministres responsables de chacune des régions administratives et les 21 CRÉ, représentées par leur présidence. Cette entente constituait l'une des deux conventions signées en conclusion du « Forum des générations³⁸ ». La deuxième portait sur la

³⁸ La signature du protocole entre le gouvernement et les CRÉ en conclusion du « Forum des générations » est la résultante d'une démarche amorcée au mois de mars 2004. Le premier ministre rendait alors public le document « Briller parmi les meilleurs » qui présentait sa vision et ses perspectives face à la situation des finances publiques et les changements démographiques. Sept orientations stratégiques étaient présentées dans le document, lesquelles allaient servir de cadre de référence pour le déroulement dans les régions de 19 forums « Place aux citoyens » : améliorer l'état de santé de la population et rendre accessibles des services sociaux et de santé de qualité ; orienter l'éducation vers la réussite ; réaliser le plein potentiel économique du Québec, dans une perspective de développement durable ; favoriser l'autonomie et le développement des régions ; soutenir l'épanouissement de la famille, favoriser la natalité et le développement social ; affirmer l'identité du Québec et promouvoir ses intérêts et sa culture au Canada et dans le monde ; revoir le rôle et les façons de faire de l'État. L'organisation de ces forums régionaux a été confiée aux CRÉ en fonction des directives gouvernementales. Pour chaque forum, le nombre maximum de participants avait été fixé à 130, dont la moitié de citoyens et l'autre, d'élus locaux et de représentants socio-économique désignés

décentralisation et la négociation d'un nouveau pacte fiscal avec le monde municipal et avait été signé avec la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'UMQ.

Dans la prochaine section, nous faisons le récit de la mise en œuvre du protocole entre le gouvernement et les 21 CRÉ. Cette expérience démontre que la production collective d'un diagnostic et d'une évaluation de l'appareil gouvernemental en fonction des objectifs de déconcentration et de régionalisation du projet gouvernemental de décentralisation a contribué à la structuration du partenariat entre les CRÉ nouvellement instituées et le gouvernement pour la gouvernance de sa politique de développement régional.

5.2.1 Le contenu du protocole

Les engagements du gouvernement contenu dans son protocole avec les CRÉ portaient sur l'ensemble de son projet, renommé « projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale ». Constitué de quatre volets, le protocole prévoyait de faire participer les CRÉ à ce projet en les consultant au sujet de la décentralisation vers le palier municipal (premier volet), en recevant leurs propositions en matière de déconcentration et de régionalisation (deuxième et troisième volets) et en signant avec elles des ententes de partenariat pour la réalisation de projets précis (quatrième volet). La comparaison de ces engagements avec ceux du *Plan d'action Québec-Régions* permet de constater que ce protocole donnait suite à

par la CRÉ de leur territoire. Les participants étaient entendus par la coprésidence des forums, le ministre responsable de la région et par un représentant de la CRÉ, dans la plupart des cas son président. À la fin du mois de septembre 2004, les présidents des CRÉ sont réunis à Québec pour présenter au gouvernement leur compte-rendu des propos recueillis auprès de la population lors des 19 forums tenus sur leur territoire. À la fin de leur rencontre, les représentants du gouvernement et des CRÉ annoncent qu'ils négocieront un protocole en vue de préciser les modalités de mise en œuvre de la deuxième étape du projet d'autonomie régionale et municipale.

certaines engagements du gouvernement du PQ contractés en 2002 (Tableau 5.2), ce qui montre la continuité dans la politique de gouvernance de développement régional.

Tableau 5.2 Les engagements gouvernementaux du Plan d'action Québec-Régions et du protocole signé avec les CRÉ

Plan d'action Québec-Régions (2002)	Protocole gouvernement - CRÉ (2004)
<p><i>Expérimentation d'une décentralisation à la carte :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Recevoir aux fins de discussion, tout projet de décentralisation et de régionalisation. Au palier local, une décentralisation à la carte s'adressant aux MRC, à l'intérieur d'une approche contractuelle volontaire et expérimentale. 	<p><i>Volet 1 - La décentralisation des responsabilités :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Consulter les CRÉ au sujet des responsabilités pouvant faire l'objet d'une décentralisation et qui sont à l'ordre du jour des discussions entre le gouvernement et la TQM³⁹
<p><i>Augmenter la présence et les ressources des ministères et des organismes en région :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Redéployer vers les régions des emplois libérés par les départs d'employés réguliers, en s'assurant de répondre aux besoins des régions et en tenant compte des critères d'embauche des jeunes. • Examiner les possibilités de donner suite aux propositions d'implantation de bureaux régionaux de ministères soumises par les régions. 	<p><i>Volet 2 - La régionalisation des services gouvernementaux :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Consulter et faire collaborer les CRÉ au déploiement de Services Québec⁴⁰ en région • Recevoir les propositions des CRÉ concernant d'autres mesures de régionalisation des services gouvernementaux et les faire collaborer à la mise en œuvre de ces mesures
<p><i>Adapter les normes des programmes aux particularités régionales :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Adapter l'action gouvernementale aux réalités régionales en modulant les normes des programmes et en augmentant le pouvoir décisionnel des gestionnaires gouvernementaux en région. 	<p><i>Volet 3 - L'adaptation des normes et programmes aux réalités régionales :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Recevoir les difficultés identifiées par les CRÉ dans l'application des normes et programmes gouvernementaux en région et leur déposer des propositions afin de les adapter
<p><i>Villages branchés du Québec :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutenir financièrement le déploiement d'infrastructures de télécommunication qui implique la participation de divers partenaires <p><i>Fonds de développement régionaux :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Établir les besoins régionaux en termes de financement d'entreprises, examiner les solutions à y apporter. 	<p><i>Volet 4 - La réalisation d'initiatives de partenariat :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Associer les CRÉ au déploiement d'Internet haute vitesse en régions et à la mise sur pied des FIER⁴¹ • Convenir d'ici décembre 2004, d'un agenda de travail portant sur des initiatives de partenariat à déployer en 2005

Source : adapté de Gouvernement du Québec et présidents des conférences régionales des élus, 2004 ; MDR, 2002a

³⁹ La TQM est un mécanisme de concertation entre le MAMR, les associations municipales et la Ville de Montréal et sont discutés les dossiers concernant la place, le rôle, les responsabilités et l'administration des municipalités.

⁴⁰ Officiellement créé en décembre 2004, Services Québec est un réseau régional de guichets regroupant un ensemble de services s'adressant tout particulièrement aux citoyens.

⁴¹ Annoncé en 2004, le Fonds d'intervention économique régional (FIER) est un fonds mis sur pied pour aider les entreprises à obtenir du financement aux étapes du démarrage et du développement. Les FONDS-SOUTIEN, l'un des trois volets du FIER, sont mis en place sous l'égide des CRÉ qui en

Faisant preuve de continuité dans sa stratégie, dans le préambule du protocole, le gouvernement affirme s'associer aux élus municipaux en raison du fait qu'ils « connaissent bien la situation et les besoins de leur région et sont imputables devant la population » et il se disait disposé à leur remettre « des leviers du développement régional dans le cadre d'une démarche de régionalisation et de décentralisation des responsabilités » (Gouvernement du Québec et présidents des CRÉ, 2004).

5.2.2 Le mécanisme de mise en œuvre du protocole

À titre de mécanisme de mise en œuvre du protocole, la TQR a reçu le mandat d'effectuer le suivi des engagements qu'il contenait. Dans la mesure où le secrétariat de la TQR relevait de la direction centrale du MDERR, celle-ci a donc été responsable de coordonner la participation des directions centrales et régionales des ministères ainsi que celle des CRÉ à la mise en œuvre du protocole. Suite au remaniement ministériel de février 2005, cette responsabilité a été reprise par le MAMR.

Lors de la première rencontre de la TQR en novembre 2004, la ministre déléguée au Tourisme et au Développement régional clarifie auprès des présidents de CRÉ la répartition des responsabilités entre les différents acteurs gouvernementaux (politiques et administratifs) et territoriaux (monde municipal et CRÉ) du « projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale » : les deux protocoles qui encadrent la réalisation de ce projet seront mis en œuvre parallèlement (Tableau 5.3). Les CRÉ seront donc l'objet d'une consultation formelle sur la régionalisation des normes et des programmes gouvernementaux (troisième volet de leur protocole) alors

désignent l'entité de gestion. Le gouvernement met à leur disposition un montant de 42 M\$, soit 2 M\$ par CRÉ, selon un apport de 2 \$ pour chaque 1 \$ provenant de la communauté d'affaires régionale.

qu'elles pourront, dans un deuxième temps, proposer d'autres mesures visant la déconcentration de l'administration publique et la réalisation d'initiatives de partenariat (deuxième et quatrième volet de leur protocole). Le gouvernement appellera leurs commentaires concernant la décentralisation de responsabilités au palier municipal selon l'évolution des travaux de la TQM (premier volet de leur protocole). Le secrétariat de la TQR recevra et analysera les propositions des CRÉ et les acheminera au Comité ministériel à la décentralisation et à la régionalisation (CMDR)⁴². Celui-ci fera par la suite ses recommandations au Conseil exécutif sur la procédure et le contenu de la réponse du gouvernement aux propositions formulées par les CRÉ. La TQR déposera un rapport au gouvernement concernant l'état d'avancement des travaux du protocole ainsi que ses recommandations pour la poursuite du projet.

⁴² Présidé par le ministre du Développement économique et régional et de la Recherche et ensuite par la ministre des Affaires municipales et des Régions, le CMDR est composé des ministres responsables des régions ou responsables d'un ministère concerné par la décentralisation et la régionalisation. Notons que le CMDR a été relayé au cours de la démarche par le Comité ministériel au développement des régions après le transfert des responsabilités gouvernementales liées au développement régional au MAMR en 2005.

Tableau 5.3 Les acteurs de la mise en œuvre du projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale

	Volets du projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale			
	1 Décentralisation	2 Régionalisation des services gouvernementaux	3 Adaptation des normes et programmes	4 Initiatives de partenariat
Champ d'action public visé par le volet du projet	- Transférer des fonctions, pouvoirs et responsabilités du gouvernement vers des instances autonomes et distinctes, disposant de sources de revenus autonomes et dont les dirigeants sont élus, selon une approche asymétrique, variant selon les régions.	- Donner plus d'autonomie aux décideurs gouvernementaux en régions - Rendre la livraison des services aux citoyens plus efficace et adaptée aux besoins locaux - Déconcentration des services	- Moduler les interventions, programmes, produits ou services gouvernementaux en fonction des réalités des territoires - Alléger ou assouplir la réglementation et les cadres normatifs des programmes en fonction des réalités des territoires	- Conclure des ententes avec les acteurs territoriaux pour une mise en œuvre asymétrique d'initiatives dans divers domaines d'activités
Mécanisme de coordination de l'exécutif avec l'administration publique	CMDR			
Ministère responsable du suivi	MDERR (2004-2005) MAMR (2006-2007)			
Contractualisation	Protocole entre le gouvernement et l'UMQ et la FQM	Protocole entre le gouvernement et les 21 présidents de CRÉ		
Mécanisme de suivi	TQM	TQR		
Principaux acteurs de la mise en œuvre	UMQ FQM	CRÉ CAR Directions régionales du MDERR et du MAMR et des ministères sectoriels		

5.2.3 L'élaboration par les CRÉ des propositions de régionalisation et leur traitement par le gouvernement

L'élaboration par les CRÉ de leurs propositions de régionalisation (volet quatre du protocole) et la formulation de la réponse du gouvernement à ces propositions

révèlent les défis que représentent pour l'appareil gouvernemental les recherches de proximité et de transversalité de l'action publique. Ces défis ont pris la forme de problèmes de coordination entre ses administrations centrales et régionales. Pour la direction centrale du MAMR et ses directions régionales, il s'agissait de s'assurer de la participation à la démarche des directions régionales des ministères afin que leurs directions centrales bénéficient des effets de proximité attendus par le gouvernement en choisissant les élus municipaux comme partenaires de la réforme de son administration publique.

À l'aide d'un canevas de réponse préparé par le MDERR, les CRÉ ont été invitées à élaborer leurs propositions en consultant les intervenants de leur territoire, avec l'appui de la CAR. La participation des CRÉ à ce projet évaluatif a été variable et a emprunté des modalités spécifiques. Les deux CRÉ relevant des administrations régionales autochtones ainsi que les CRÉ des régions de l'Outaouais et de l'Abitibi-Témiscamingue n'ont déposé aucune proposition. Cette dernière, afin d'éviter de fournir une liste de recommandations difficiles à mettre en application, a plutôt opté pour l'élaboration d'un modèle de régionalisation des programmes et services gouvernementaux inspiré de celui d'Emploi-Québec⁴³. Les deux CRÉ ayant soumis le plus grand nombre de propositions sont celles de la Côte-Nord (87 propositions) et de Montréal (83 propositions) : dans les deux cas elles ont consulté les intervenants de leur territoire pour la formulation de leurs propositions.

⁴³ Emploi-Québec est une agence (unité autonome) au sein du MESS. L'agence est née de la fusion, en 1998, de différents services d'emploi et de main-d'œuvre. Sur le plan de la gouvernance, cette agence est caractérisée par la participation aux décisions de gestion de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT). La CPMT est une instance nationale de concertation qui réunit des représentants des employeurs, de la main-d'œuvre, du milieu de l'enseignement, des organismes communautaires et d'organismes gouvernementaux. Entre autres mandats, la CPMT définit, avec le MESS, les orientations stratégiques des services publics d'emploi offerts par Emploi-Québec et adopte ses plans d'action, national et régionaux.

Après avoir invité par écrit les organismes de sa région à lui transmettre les problèmes et suggestions reliés aux programmes gouvernementaux, la CRÉ de la Côte-Nord a tenu une quinzaine de rencontres sectorielles durant lesquelles, ministère par ministère, les participants devaient signaler les éléments devant faire partie de son rapport. Cette CRÉ mentionne par ailleurs dans son rapport le peu de temps laissé par le gouvernement aux acteurs de la région pour procéder à l'analyse de ses programmes et à la formulation de solutions d'adaptation (CRÉ de la Côte-Nord, 2005 : 4). À Montréal, le comité exécutif de la CRÉ a mis sur pied un comité formé d'élus et de représentants sectoriels issus d'organismes du territoire. Chacun de ces membres a recueilli auprès des intervenants de son secteur leurs propositions d'adaptation des normes et programmes gouvernementaux. Les données ainsi collectées ont par la suite été discutées et enrichies par la principale instance de concertation de cette CRÉ, le *Forum des partenaires socio-économiques de l'Île de Montréal*. Les propositions finales ont été adoptées par le comité exécutif puis en dernier lieu par le conseil d'administration de la CRÉ.

La première réponse du gouvernement aux propositions des CRÉ a porté sur une première vague de 424 propositions soumises par les 12 CRÉ ayant complété l'exercice dans les délais fixés. Cette première réponse a été prononcée lors de la rencontre de la TQR du 10 juin 2005. Elle prenait la forme d'un cahier préparé par la direction centrale du MAMR et composé de 176 éléments retenus par les ministères afin de réagir à 170 propositions soumises par les CRÉ. Plusieurs présidents de CRÉ ont alors démontré à la ministre des Affaires municipales et des Régions leur déception face à cette première réponse du gouvernement et considéraient qu'elle ne méritait pas d'être portée à l'attention de leur conseil d'administration ni même de leur personnel. Ils mentionnent que les délais impartis par le gouvernement ont rendu difficile la tenue de consultations auprès des intervenants de leur région. Quant à la direction centrale du MAMR, elle explique le grand nombre de propositions laissées

sans réponse en raison du fait que les directions ministérielles de l'administration centrale n'ont pas impliqué leurs directions régionales dans la démarche d'élaboration des propositions.

Face à l'accueil mitigé par les CRÉ que suscite la première réponse gouvernementale, la direction centrale du MAMR a décidé de réviser la démarche pour le traitement des nouvelles propositions et celles restantes de la première vague. Avec l'aval du CMDR et du Conseil exécutif, la nouvelle stratégie a consisté à intensifier et renforcer le dialogue entre les acteurs politiques et administratifs des paliers central et régional pour la préparation de la deuxième réponse gouvernementale :

- les ministères sectoriels ont dû enrichir et retoucher certains éléments de leur première réponse en fonction des commentaires des CRÉ ;
- par l'intermédiaire des directeurs régionaux du MAMR, certaines CRÉ ont été consultées par les directions centrales des ministères concernant leurs propositions au cours de l'élaboration de leur projet de réponse ;
- dans le cadre de l'élaboration de leur projet de réponse, les ministères ont consulté leurs directions régionales dans la perspective de l'enrichir en fonction des particularités régionales ;
- les réunions des CAR ont permis aux directions déconcentrées de chaque région d'échanger entre elles sur le nouveau projet de réponse de leur ministère afin de mettre en commun leurs connaissances et leurs renseignements sur les problèmes soulevés par les CRÉ et formuler certaines suggestions afin que le déploiement des actions ministérielles et interministérielles contenues dans la seconde réponse gouvernementale s'effectue selon une stratégie adaptée à leur région ;
- les propositions soumises par les CRÉ ont été déposées aux ministres responsables de leur région afin de susciter des échanges avec les ministres sectoriels et ainsi bonifier leurs réponses en fonction des préoccupations régionales.

Afin de transmettre aux CRÉ le contenu de la nouvelle réponse gouvernementale et s'assurer que sa mise en oeuvre soit modulée selon les régions, la stratégie s'est

appuyée sur trois principaux moyens. D'abord, lors de trois rencontres de la TQR, treize ministres ont présenté aux présidents des CRÉ leur volet de la réponse gouvernementale. Ensuite, une série de rencontres ont été organisées en région afin de permettre aux représentants des ministères - dans certains cas le sous-ministre, dans d'autres le sous-ministre adjoint ou le directeur régional - d'expliquer aux CRÉ la réponse du gouvernement, recentrer l'opération autour des propositions les plus structurantes pour les régions, de dégager des projets concrets de régionalisation et d'établir un plan de mise en œuvre. Enfin, un mécanisme similaire de concertation interministérielle que celui des CAR a été mis en place au palier central, la Table gouvernementale aux affaires territoriales (TGAT). Composée des sous-ministres adjoints ou associés responsables des affaires régionales ou territoriales au sein d'une vingtaine de ministères et organismes gouvernementaux, la TGAT s'est vue confier le mandat d'assurer le suivi des engagements liés à la réponse gouvernementale aux propositions des CRÉ.

5.2.4 Le bilan quantitatif et qualitatif de l'atteinte des objectifs de réforme de l'administration publique

Le rapport sur la mise en œuvre du protocole déposé au gouvernement et rendu public par la ministre Nathalie Normandeau à l'été 2007 à titre de présidente de la TQR rend compte des résultats découlant de la mise en œuvre du « projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale » à l'aide d'un bilan principalement quantitatif des 1 008 propositions de mesures décentralisatrices déposées par les CRÉ en lien avec les quatre volets du protocole. Ces propositions ciblaient les compétences d'une vingtaine de ministères et organismes gouvernementaux et comportaient 733 propositions concernant la régionalisation de leurs normes et programmes (troisième volet du protocole). Pour les propositions qui ne cadraient avec aucun des volets du protocole, chaque ministère a été invité par la

direction centrale du MAMR à y apporter le suivi qu'il jugeait approprié, la nature de ces propositions ne relevant pas du mandat confié à la TQR.

Dans le cadre du deuxième volet portant sur la déconcentration et plus particulièrement sur le déploiement du réseau régional de Services Québec, les présidents des CRÉ ont pu formuler leurs commentaires sur cette mesure lors d'une présentation à la TQR. Elles ont par la suite été individuellement rencontrées afin de prendre connaissance des particularités prévues pour concrétiser cette réorganisation de l'offre de services gouvernementaux sur leur territoire. Le rapport décrit aussi un total de 37 autres mesures constituant les réponses de 16 ministères et organismes gouvernementaux aux propositions de déconcentration des CRÉ. En vertu de ses engagements liés au quatrième volet, le gouvernement a confié aux CRÉ le mandat de désigner sur leur territoire l'entité de gestion responsable du Fonds-Soutien, l'un des volets du FIER⁴⁴. Les efforts visant à assouplir le processus de négociation et de signature des ententes spécifiques ont également été inscrits par le MAMR dans son rapport parmi les réalisations découlant de la mise en œuvre de ce quatrième volet du protocole conclu avec les CRÉ (MAMR, 2007a : 26).

Le bilan quantitatif présenté par la ministre des Affaires municipales et des Régions dans son rapport se double de certains commentaires des CRÉ quant à leur appréciation de cette expérience. Certaines d'entre elles ont fait état d'un niveau variable de transmission de l'information entre les administrations centrales et régionales et du fait que les gestionnaires régionaux disposent de peu de marge manœuvre par rapport aux normes et procédures édictées au palier central. Ainsi,

⁴⁴ En tant que volet du FIER, le rôle des Fonds-Soutien consiste à attirer de nouveaux investissements, de soutenir le développement des entreprises et de leur offrir un appui financier. Le gouvernement mettait à la disposition des Fonds-Soutien un montant de 42 M\$, soit 2 M\$ par CRÉ, selon un apport de deux dollars pour chaque dollar provenant de la communauté d'affaires mobilisée.

selon les CRÉ, la réforme de cette administration, même soutenue par la contractualisation entre les élus municipaux et les ministres qui composent le gouvernement, n'aurait pas produit tous les effets attendus.

L'expérience du protocole met aussi en lumière comment les acteurs de la réforme ont traduit les objectifs initiaux du projet plus global auquel participait la « Réforme de la gouvernance régionale » en vertu duquel les CRÉ étaient pressenties pour « convenir d'ententes de décentralisation adaptée à chaque région et résultantes de négociation portant entre autres sur les pouvoirs que les régions sont désireuses et en mesure d'assumer » (MCE, 2004 : 20). Or, les nouvelles ententes de partenariat qui ont résulté de la mise en œuvre de ce protocole ont principalement consisté en la signature de nouvelles ententes spécifiques, un pouvoir que les instances régionales de la politique de développement régional possèdent depuis l'institution des CRD en 1992.

5.3 Recentrage de la finalité de la concertation entre les ministères et les instances régionales sur la conclusion d'ententes spécifiques

Dans sa réforme des institutions de la politique de développement régional, le gouvernement du PLQ a remanié la démarche à suivre préconisée pour la concertation de ses ministères avec ses interlocuteurs régionaux en vue de la régionalisation de leurs activités et la réalisation des priorités de développement identifiées par les acteurs territoriaux. Ainsi, l'exercice de la planification régionale a été déchargé des obligations liées à la planification stratégique et qui s'appliquaient aux CRD. De même, la contractualisation entre les ministères et les instances régionales soutenant la mise en œuvre des planifications régionales repose dorénavant

strictement sur les ententes spécifiques alors que la procédure des ententes-cadres a été abrogée par le gouvernement du PLQ. Aux dires mêmes de la direction centrale du MDERR, il s'agissait là « d'un choix délibéré, qui s'inscrit dans une nouvelle approche de concertation gouvernement-régions misant sur la souplesse et l'efficacité dans les rapports entre les instances gouvernementales et régionales » (MDERR, 2004c : 2-3). Nous verrons dans la section suivante les conséquences de la rationalisation de cette procédure de concertation entre le gouvernement et les régions du point de vue de la problématique de l'évaluation de l'action publique en s'attardant d'abord aux plans quinquennaux puis aux ententes spécifiques.

5.3.1 Les plans quinquennaux de développement

Si on le compare avec la planification stratégique régionale dont ont été responsables les CRD au cours des années 1990 et pour laquelle le gouvernement prescrivait la participation des directions du palier régional de son administration publique, le plan quinquennal, en tant que procédure de planification située en amont des pratiques de contractualisation entre les ministères et les interlocuteurs régionaux du gouvernement, traduit à la fois des logiques de désengagement de l'État de la politique de développement régional, de responsabilisation des acteurs régionaux et d'accroissement de leur autonomie :

Le plan quinquennal de développement est le produit d'une démarche du milieu et il découle d'une responsabilité qui appartient en propre à la CRÉ. C'est donc à cette dernière qu'il doit d'abord et avant tout revenir d'en définir le contenu. [...] Il appartient à la CRÉ de convenir des modalités et du processus d'élaboration du plan quinquennal de développement, de concerter à cette fin l'ensemble des partenaires et intervenants du milieu pouvant être concernés et d'assurer leur contribution à cette démarche » (MDERR, 2004c : 2-3).

Malgré la relative défection de l'appareil gouvernemental de la procédure de planification régionale, le pouvoir de planification des CRÉ, à l'instar de celui des CRD, demeure orienté par certaines normes édictées par le gouvernement et visant à les réguler. Cependant, ces normes n'ont pas été renforcées à l'aide de contrôles ayant pour but de vérifier la conformité des plans quinquennaux. Le gouvernement utilise la législation et ses ententes de gestion signées entre son ministre responsable du développement régional et les CRÉ pour favoriser cette régularité. Les travaux de la TQR ont aussi permis au gouvernement, avant que ne s'amorce la réalisation des premiers plans quinquennaux, de transmettre certaines consignes relatives à l'application de ces normes. Celles-ci portent à la fois sur l'harmonisation du pouvoir de planification des CRÉ avec celui détenu par d'autres instances décentralisées ainsi que sur des éléments de procédure et de contenu que le gouvernement s'attend à retrouver.

En matière de développement local, l'harmonisation du pouvoir de planification a d'abord été prévue dans la loi sur le MDERR, puis transférée au sein de la Loi sur le MDEIE : les CLD, dorénavant placés sous la responsabilité des MRC, doivent continuer de tenir compte de la planification régionale en vigueur pour leur territoire lorsqu'ils élaborent leur plan d'action local pour l'économie et l'emploi. Au palier régional, les CRÉ doivent tenir compte dans leur planification des stratégies et des objectifs régionaux en matière de main-d'oeuvre et d'emploi déterminés par le conseil régional des partenaires du marché du travail (CRPMT) de leur territoire. Quant à l'objectif d'harmonisation entre les pouvoirs de planification du développement métropolitain et du développement régional, les CRÉ dont le territoire est situé en tout ou en parti sur celui des communautés métropolitaines de Québec⁴⁵ et de

⁴⁵ Les CRÉ de la région de la Capitale-Nationale et de la région Chaudière-Appalaches.

Montréal⁴⁶, doivent tenir compte de leur schéma métropolitain d'aménagement et de développement ainsi que de leur plan des grands enjeux de développement économique.

Quant aux normes relatives au contenu des plans quinquennaux, les préceptes relatifs aux intérêts particuliers des jeunes et des femmes, qui orientaient la planification des CRD, ont été incorporés par le gouvernement dans la législation constitutive des CRÉ. De plus, leur mandat de planification doit s'exercer dans une perspective de développement durable. Ainsi, selon la loi qui les institue ainsi que les clauses des ententes de gestion qu'elles ont convenu avec le MDERR, chacune des CRÉ :

établit un plan quinquennal de développement définissant, dans une perspective de développement durable, les objectifs généraux et particuliers de développement de la région et en tenant compte en priorité de la participation à la vie démocratique de la région des jeunes et, selon les principes de l'égalité et de la parité, des femmes. [...] (Loi sur le MAMR)

La procédure qui suit l'adoption des plans quinquennaux par les conseils d'administration des CRÉ est beaucoup plus simple que celle des plans stratégiques régionaux des CRD dont l'adoption enclenchait, au sein des paliers régional et central de l'appareil gouvernemental, une période d'analyse et de négociation⁴⁷. La nouvelle

⁴⁶ Les CRÉ des régions de la Montérégie-Est, de la Vallée-du-Haut-Saint-Laurent, de Longueuil, de Montréal, de Laval, de Lanaudière et des Laurentides.

⁴⁷ Au sein de chaque région, la conférence administrative régionale (CAR) constituait la structure responsable de l'élaboration de la position gouvernementale sur la base des priorités de la planification stratégique identifiée par le CRD en vue de la négociation des ententes-cadres. Sollicitant la participation de plusieurs ministères, cette négociation pouvait durer plus d'une année. Dans certains cas, le gouvernement pouvait demander des modifications à la première version du plan stratégique régional du fait qu'elle ne respectait pas les spécifications exigées par le gouvernement. Le processus officiel des ententes-cadres présupposait aussi que soient enchâssés dans son contenu l'identification

procédure prévoit simplement le dépôt des plans quinquennaux par les CRÉ aux directions régionales du MAMR qui les transmettent à leur ministre ainsi qu'aux ministres responsables des régions et aux autres ministères afin de les informer des priorités de développement des différentes régions.

De même, les représentants de la direction centrale du MDERR font part aux présidents des CRÉ réunis pour la TQR de certaines attentes du gouvernement avant qu'elles n'élaborent leur première planification régionale. Au plan procédural, ces attentes apparentent la démarche d'élaboration des plans quinquennaux à celle des plans stratégiques des CRD. Ainsi, la direction centrale du MDERR jugeait que les plans quinquennaux devaient être caractérisés par :

- un processus d'élaboration amenant l'ensemble des partenaires des différents milieux à s'associer pour travailler ensemble au sein d'un projet commun de développement durable du territoire ;
- une réflexion globale couvrant l'ensemble des dimensions économique, sociale, culturelle et environnementale du développement ;
- une approche fondée sur la concertation et la contribution de tous les partenaires concernés qui donne lieu également à une concertation élargie des citoyens selon des modalités propres à chacune des régions (MDERR, 2004c : 2).

En termes de contenu, la direction centrale du MDERR s'attendait à retrouver au sein des plans quinquennaux les éléments suivants :

- le diagnostic territorial faisant état des forces, des faiblesses et des potentiels de développement ;
- les enjeux et objectifs particuliers de développement suffisamment précis et, lorsque possible, quantifiés ;

des projets précis d'ententes spécifiques et des ministères interpellés par ces ententes ainsi que le dépôt périodique par le CRD d'un bilan de la réalisation des objectifs de la planification.

- la liste des sujets identifiés par la CRÉ pouvant faire l'objet d'ententes spécifiques (MDERR, 2004c : 3).

Au sujet des exigences contenues dans la loi concernant leur mandat de planification, les représentants de la direction centrale du MDERR rappellent aux CRÉ qu'elles auront la responsabilité d'indiquer au gouvernement les moyens retenus afin de les satisfaire et leur proposent de favoriser la participation des jeunes et des femmes en intégrant leurs représentants dans le processus décisionnel menant à l'adoption de leur plan quinquennal et en y consignant des objectifs et des mesures visant à assurer leur participation au développement régional.

La lecture du bilan évaluatif préparé par le MAMR (MAMROT, 2009b) au sujet du FDR pour la période 2004-2005 à 2007-2008 permet d'obtenir un portrait général de l'intégration par les CRÉ des normes prescrites par le gouvernement et la direction centrale du MDERR. Au sein de la plupart des régions, les procédures d'élaboration ont débuté par la réalisation de portraits prenant la forme de diagnostics sectoriels, thématiques et territoriaux. Selon les régions, des consultations auprès des intervenants municipaux, des milieux associatifs et institutionnels ont ensuite été menées afin de convenir des grands enjeux, orientations et objectifs à la base du plan : les formules de consultation ont pris diverses formes telles que *focus group*, tables de discussions ou états généraux. Tous les plans quinquennaux ont été adoptés par le conseil d'administration de leur CRÉ. Certaines ont instauré par le fait même un mécanisme de suivi plus ou moins ouvert à la participation de la société civile et élaborent annuellement un plan d'action et une mise à jour de leur plan (MAMROT, 2009b : 44-45).

Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT) réalisait en 2006 une analyse de l'intégration du développement économique au sein des enjeux,

objectifs et priorités de la première génération de plans quinquennaux élaborée par les CRÉ de cinq régions⁴⁸ (2006). L'analyse du contenu des plans quinquennaux par le CIAFT démontrait des inégalités territoriales non négligeables en matière d'intégration de certains principes émis par le gouvernement. L'organisme rapportait par exemple que si les plans quinquennaux analysés mentionnent l'importance du développement durable, ils n'en précisent pas nécessairement leur conception (CIAFT, 2006 : 29). Quant à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes, le conseil constate que cette valeur n'est pas toujours clairement énoncée dans les plans examinés et que l'importance qui lui est accordée varie selon les secteurs du développement régional (CIAFT, 2006 : 43).

5.3.2 Cessation des ententes-cadres de développement et priorité aux ententes spécifiques

Lors du cheminement législatif conduisant à l'adoption de la Loi sur le MDERR, le gouvernement du PLQ cède aux revendications des administrateurs de certains CRD rencontrés par la ministre Nathalie Normandeau lors de sa tournée régionale : il accepte de poursuivre la mise en œuvre des ententes-cadres et des ententes spécifiques qui lient ses ministères aux CRD. Le gouvernement maintient néanmoins sa décision d'abroger les ententes-cadres de sa procédure de concertation avec les instances régionales. Il choisit de donner priorité au mécanisme des ententes spécifiques afin de susciter et encadrer la participation de ses ministères à la mise en œuvre de la nouvelle génération de plans régionaux. Cette décision ampute de manière significative la pratique effective d'évaluation au sein de la politique de développement régional. Le MDR avait considérablement renforcé cette pratique

⁴⁸ Gaspésie-Îles de la Madeleine (région-ressource éloignée); Mauricie (région-ressource rapprochée); Montérégie-Est (région centrale nouvellement constituée); Capitale-Nationale (région à

suite aux recommandations que lui avait fait le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale en 1998. Lors de sa vérification des ententes-cadres et des ententes spécifiques issues de la mise en œuvre de la « *Réforme Picotte* », celui-ci avait en effet constaté des lacunes significatives en matière de conformité par rapport aux prescriptions de la politique gouvernementale de développement régional ainsi qu'en matière d'évaluation de résultats et de reddition de comptes (Vérificateur général du Québec, 1998 : 223-224). Le MDR avait donc revu les ententes-cadres de seconde génération afin qu'elles obligent leurs parties de procéder conjointement à leur évaluation au moment de leur expiration. De plus, une évaluation devait être effectuée pour la mise en œuvre de l'entente qui devait être approuvée par le MDR⁴⁹.

Malgré l'absence d'une procédure formelle d'évaluation des ententes spécifiques, la direction centrale du MAMR incite le gouvernement à adopter plusieurs ajustements à sa procédure en vue de faciliter son utilisation par les ministères et les CRÉ. Les réunions de la TQR sont utilisées par la direction centrale du MAMR pour convenir avec les CRÉ des améliorations à apporter à cette procédure.

En 2006, le MAMR s'appuie d'abord sur l'adoption d'un projet de loi (*projet de loi 55 modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*) afin d'introduire dans sa loi constitutive des dispositions relatives aux ententes spécifiques qui se retrouvaient auparavant dans la Loi sur le MDR afin de faciliter et valoriser leur utilisation par les ministères de l'appareil gouvernemental.

statut particulier) ; Montréal (région à statut particulier).

⁴⁹ Les ententes-cadres spécifiaient que les évaluations devaient contenir, pour chacun des objectifs prioritaires, les résultats tangibles atteints relatifs aux réalisations ou à la non réalisation et une justification des écarts s'il y a lieu. L'évaluation devait être quantitative et qualitative et porter sur les engagements des parties, le degré de réalisations des axes et des priorités de développement, sur les relations entre les parties, sur les ententes spécifiques signées, en vigueur et expirées.

D'une part, ces dispositions ont eu pour effet de reconnaître juridiquement le pouvoir des CRÉ de conclure de telles ententes avec les différents ministères qui composent l'appareil gouvernemental. Avant ces dispositions, le pouvoir des CRÉ de conclure des ententes spécifiques reposait sur l'effectivité de leur entente de gestion avec leur ministre de tutelle et visait leur mise en œuvre. Les dispositions introduites ont clarifié auprès des ministères sectoriels la dualité des ententes spécifiques : leur signature peut non seulement résulter de l'initiative des CRÉ, mais aussi de l'initiative des ministères qui peuvent interpeller celles-ci afin de favoriser la régionalisation de leurs programmes et mesures.

Au mois d'août 2006, le Conseil des ministres entérine deux autres recommandations de la ministre des Affaires municipales et des Régions qu'elle a convenues avec les CRÉ dans le cadre des travaux de la TQR afin de simplifier et accélérer la procédure de négociation et de signature des ententes spécifiques. La première recommandation vise à uniformiser le contenu et la présentation des propositions d'ententes déposées auprès des ministres, et ce, en fonction des normes du droit administratif qui régissent la fonction publique. Un groupe de concertation interministériel animé par le ministère de la Justice a donc été mis sur pied afin d'élaborer un modèle type de projet d'entente ainsi qu'un guide de rédaction. La seconde recommandation implique des changements plus substantiels. Elle accroît le rôle attribué aux directions régionales des ministères sectoriels afin de faciliter l'adhésion de leurs directions centrales aux objets des ententes tout en clarifiant la fonction de coordination des directions régionales et centrales du MAMR. L'adoption par le gouvernement de cette recommandation a donc résulté en l'entrée en vigueur des mesures suivantes :

- la production par les directions régionales des ministères d'un avis d'opportunité en début de négociation de l'entente spécifique pour obtenir l'aval de leur ministre ;

- l'obtention de l'approbation de tous les ministres signataires avant l'amorce du processus de signature de la version finale du projet d'entente ;
- la coordination par le MAMR d'une procédure simultanée de signatures au sein des différents ministères interpellés par les objets du projet d'entente ;
- l'établissement d'un délai de traitement aux ministères signataires pour l'obtention de la signature du ministre.

Lors de leur participation à la TQR, les CRÉ font état de la persistance de divers problèmes liés à la procédure de l'entente spécifique qui réduisent son utilisation au bénéfice d'ententes de nature administrative. Certaines CRÉ estiment également que les ministères se sont appropriés de manière inégale l'une des finalités de l'entente spécifique, à savoir favoriser l'adaptation des programmes et normes du gouvernement aux réalités régionales. Elles affirment que certains ministères leur proposent des ententes uniformes sans aucune modulation des règles qui régissent les programmes impliqués.

En réaction à ces irritants qui tendent à affaiblir le recours aux ententes spécifiques comme instrument stratégique du partenariat entre le gouvernement et les CRÉ, le MAMR dépose à la TQR une nouvelle proposition d'ajustements à sa procédure. Un comité de travail composé de ses représentants et de cinq directions de CRÉ est mandaté afin d'approfondir la proposition du MAMR en vue d'une adoption par le Conseil exécutif. Les modifications suggérées consistent en la reconnaissance de deux types d'ententes spécifiques : l'entente spécifique ministérielle et l'entente spécifique régionale. Alors que le premier type préserve la procédure en cours afin de maintenir l'engagement des ministres de moduler l'action gouvernementale, le second type augmente l'autonomie du palier déconcentré en y plaçant en entier le déroulement des étapes de négociation et de signature. De plus, la proposition comportait trois scénarios afin de soustraire l'entente spécifique de l'influence des logiques et des contraintes liées à la régulation des finances publiques : la réservation d'une partie des budgets de transfert des ministères pour la conclusion des ententes

spécifiques, la création au palier régional déconcentré d'une enveloppe budgétaire réservée à leur conclusion et à laquelle seraient admissibles tous les ministères et l'obtention d'une autorisation générale du CT en vue d'établir des ententes spécifiques modulant les normes et programmes. Au moment de la rédaction de ce mémoire, ni l'une ni l'autre des mesures recouvertes par la proposition du MAMR n'avait fait l'objet d'une décision.

Les obstacles à la procédure de l'entente spécifique ne sont pas nouveaux. Déjà en l'an 2000, à la demande du gouvernement, le défunt regroupement des CRD, l'ARQ, déposait un rapport de consultation de ses membres portant sur l'élaboration, la négociation et la signature des ententes spécifiques qui signalaient divers problèmes :

- l'inégalité dans la volonté et l'intérêt des ministères de signer des ententes spécifiques ;
- la faiblesse de leurs impacts sur la modification significative des normes et programmes gouvernementaux en vue d'une adaptation aux particularités régionales ;
- l'usage par les ministères des ententes spécifiques pour palier à l'insuffisance des budgets dont ils disposent via les transferts en provenance du Conseil du trésor ;
- la longueur excessive et le manque de transparence du processus de négociation et de signature ;
- la confusion au sein des ministères sur la nature et le rôle des ententes spécifiques ;
- la rigidité des normes encadrant le Fonds de développement régional (ARQ, 2000).

La persistance de ces problèmes explique peut-être pourquoi le financement des ententes spécifiques représentait en 2007-2008 à peine 17 % de la part moyenne du budget du FDR que les CRÉ avaient affecté au financement des mesures prévues aux ententes spécifiques comparativement à 38 % pour leurs dépenses de transfert

attribuées à la réalisation des priorités des plans quinquennaux dans le cadre d'ententes administratives conclues avec des ministères ou avec des promoteurs non gouvernementaux de leur territoire (MAMROT, 2009 : V).

5.4 Le financement gouvernemental des CRÉ

Les modalités utilisées par le gouvernement pour le financement du développement régional dans le cadre de son partenariat avec les CRÉ s'inspirent largement de celles qui prévalaient pour les CRD au moment de leur abolition⁵⁰. Les CRÉ assument donc l'ensemble des frais liés à leur fonctionnement, incluant leurs activités de concertation et de planification, contribuent aux mesures prévues aux ententes spécifiques et financent tout autre projet structurant qui répond aux priorités de leur région grâce à un transfert de crédits gouvernementaux, sous forme de subvention. Depuis son institution en 1998, ce mode de financement a fait l'objet de deux démarches évaluatives procédant dans les deux cas des dispositions législatives selon lesquelles le ministre des Régions et la ministre des Affaires municipales et des Régions devaient présenter au gouvernement, un rapport d'évaluation.

L'utilisation du FDR par les CRÉ fait donc l'objet au cours de l'année 2008 d'une évaluation coordonnée par l'unité administrative de la direction centrale du MAMR responsable de l'évaluation des programmes gérés par ce ministère. Cette évaluation suscite la création d'un comité de suivi formé de deux représentants des directions régionales du MAMR et des directions générales de deux CRÉ qui se sont portées volontaires lors d'une rencontre du comité technique de la TQR. Les données

⁵⁰ Notons cependant, que les CRD, constitués en organisme à but non lucratif, pouvaient diversifier leurs sources de financement, notamment par les contributions de leurs membres. Ces sources de financement demeureraient tout de même marginales.

utilisées pour alimenter le rapport d'évaluation proviennent d'une enquête par questionnaire menée auprès des 21 CRÉ selon des critères construits par la direction centrale du MAMR. Le rapport de cette évaluation, accessible au public via le site Internet du MAMR, caractérise les investissements du FDR par les CRÉ à l'aide d'indicateurs financiers et quantitatifs (ex. : valeur des subventions adoptées par les conseils d'administration des CRÉ, nombre de partenaires par ententes dont elles sont signataires, valeur de la contribution de leurs partenaires, etc.) (MAMROT, 2009b). Cependant, le document s'intéresse peu aux effets tangibles de cet outil de financement décentralisé sur le développement des régions. En ce sens, le rapport d'évaluation du FDR s'attache plus à mesurer les réalisations découlant de la délégation aux CRÉ de la gestion du FDR que les impacts de cette délégation sur le renforcement de la capacité des acteurs régionaux de prendre en charge le développement de leur territoire.

Dans la prochaine section, nous approfondissons les enjeux et les problèmes représentés par la délégation de la gestion du FDR par le gouvernement aux CRÉ. Nous nous attardons à trois dimensions. Dans un premier temps, il sera question des conditions légales et administratives de la gestion décentralisée de ce fonds. Cette gestion concorde avec l'ambition affichée par le gouvernement du PLQ en augmentant de manière substantielle les crédits accordés au FDR par rapport au gouvernement précédent : il souhaite que les CRÉ jouent un rôle non seulement en matière de planification et de concertation mais aussi de promoteurs de projets de développement économique, tels que l'étaient les CRD avant la réforme de 1997. Cet enjeu constituera la seconde dimension abordée dans la prochaine section. Troisièmement, nous pourrions également constater que cette augmentation des crédits du FDR a conduit les participants du comité technique de la TQR à soumettre cette formule de financement à un réexamen de certains de ses fondements, incluant sa finalité et sa formule de répartition interrégionale.

5.4.1 Autonomie accrue des CRÉ par l'évolution des conditions de délégation de gestion du FDR

Quelques mois après la mise en place des CRÉ, le contexte légal et administratif connaît une modification substantielle. Lors de leur création par la Loi sur le MDERR en 2003, le statut de gestionnaire des CRÉ était demeuré le même que celui des CRD. Ainsi, le MDERR, à titre d'unique gestionnaire du FDR, s'appuyait, à l'instar du MDR, sur ses ententes de gestion avec les CRÉ pour assurer le financement des ententes spécifiques et les dépenses de ces organisations. Un décret gouvernemental est cependant adopté dès 2004 par le Conseil exécutif qui identifie officiellement les CRÉ en tant que gestionnaire de ce fonds. En 2006, lorsque les dispositions relatives à l'institution du FDR sont incorporées dans la Loi sur le MAMR, sa gestion par les CRÉ a par le fait même été reconnue légalement.

Pour comprendre l'importance de ce changement pour l'autonomie dont disposent les CRÉ dans l'exercice de leur pouvoir de dépenser, il faut savoir que les règles du droit administratif en matière de fonds publics ne permettent pas qu'une responsabilité confiée à une autorité par une loi puisse être déléguée, à moins que cette loi ne le prévoit expressément. Ainsi, en début d'année financière, les CRD devaient déposer au MDR pour approbation leur programmation annuelle relative à l'utilisation du FDR et toutes les subventions autorisées par leur conseil d'administration faisaient l'objet d'un contrat signé avec les bénéficiaires et le MDR, officiellement gestionnaire du FDR. Détenant légalement ce statut, les conseils d'administration des CRÉ disposent d'une autonomie accrue dans leur gestion de cette source de financement. Ils peuvent par exemple charger de l'application de cette gestion leur comité exécutif, un membre de ce comité ou la direction générale, dans le but de simplifier et accélérer le processus décisionnel lié à l'octroi des aides

financières. De plus, leur ministère de tutelle n'est plus signataire des ententes de financement les liant aux bénéficiaires des subventions qu'elles accordent.

Les conditions administratives auxquelles le gouvernement soumet l'exercice du pouvoir de dépenser des CRÉ sont pour le reste demeurées similaires de celles qui s'appliquaient aux CRD. La pratique d'une évaluation périodique par les CRÉ concernant leur gestion du FDR dans une optique de rendre compte à leur bailleur de fonds au sujet des impacts de leurs investissements n'a donc pas été introduite par le programme de réformes du gouvernement du PLQ. Si on compare les caractéristiques du FDR avec celles qui prévalaient avant l'abolition des CRD, ce mode de financement a plutôt bénéficié d'un allègement de la portée des contrôles gouvernementaux qui limitent son utilisation. Ces contrôles sont prévus dans l'entente de gestion qui lie chaque CRÉ au MAMR. En vertu de cette entente, les crédits du FDR sur lesquels chacune peut compter sont contrôlés par un mode de versement sous forme d'avances : un premier versement est effectué en début d'année financière sur réception de la programmation annuelle de la CRÉ et les versements suivants sont effectués lorsqu'elle démontre que le solde de ses liquidités tombe en deçà d'un certain seuil. Le gouvernement suggère une liste de frais admissibles tout en laissant aux conseils d'administration des CRÉ juger des autres dépenses nécessaires à leur fonctionnement. Cependant, le versement d'une rémunération aux administrateurs n'est pas autorisé sans le consentement écrit du gouvernement. La portion de l'enveloppe FDR pouvant être consacrée aux dépenses de fonctionnement est également plafonnée et les CRÉ doivent obtenir l'autorisation du MAMR pour dépasser cette limite. Initialement établi à 1 million de dollars⁵¹, comme c'était le cas pour le CRD avant leur abolition, ce seuil a par la suite été modifié et prend

⁵¹ Pour la CRÉ de Montréal, ce seuil limite était de 1,4 million de dollars.

maintenant la forme d'un ratio maximal sur la subvention annuelle, ce qui laisse plus de souplesse aux CRÉ dans l'usage qu'elles font du FDR.

Les dépenses de transfert constituent également un objet de contrôle de la part du MAMR sur les CRÉ⁵². Commun à toutes les CRÉ, un cadre normatif adopté par le CT est annexé à leur entente de gestion avec le gouvernement. Ce document fournit certaines précisions sur les types d'organismes et de dépenses admissibles pouvant bénéficier d'une subvention accordée par les CRÉ à même le FDR ainsi que certaines règles d'administration financière auxquelles celles-ci doivent se conformer dans leurs dépenses de transfert. En 2008, le CT a assoupli ces normes de gestion du FDR afin de permettre aux CRÉ de subventionner des entreprises privées pour la réalisation de projets de diversification économique et de création d'emplois issus des ententes spécifiques. Elles doivent aussi se définir une politique d'investissement adoptée par leur organe décisionnel qui établit des normes sur le type d'activités admissibles, les moyens de soumettre les demandes d'aide financière, le processus de traitement et d'évaluation des demandes et la nature de l'aide financière.

Pour les deux premières années d'existence des CRÉ (2004-2005 et 2005-2006), la valeur de l'enveloppe attribuée au FDR par le gouvernement est demeurée la même que celle accordée aux CRD pour l'année 2003-2004. Le gouvernement avait néanmoins consenti des crédits supplémentaires équivalents à 2,5 millions de dollars afin de tenir compte de l'institution de trois CRÉ sur chaque territoire des régions de la Montérégie et du Nord-du-Québec, ce qui avait porté l'enveloppe nationale annuelle à 30,5 millions de dollars.

En réaction aux préoccupations formulées par les présidents des CRÉ lors des rencontres de la TQR, la ministre des Affaires municipales et des Régions demande à leur direction générale de documenter les besoins de financement de leur organisation afin de préparer son argumentation pour justifier auprès du ministre des Finances l'injection de nouveaux crédits dans l'enveloppe du FDR. Les informations livrées par les CRÉ à la ministre pour les fins du processus budgétaire et l'engagement de nouveaux subsides par le gouvernement dans le FDR ont mis en lumière que les caractéristiques de ce mode de financement influençaient le déroulement de la mise en œuvre du programme de réformes de la gouvernance régionale :

- leurs moyens financiers limités a un effet sur l'intérêt des élus municipaux à participer activement à leurs travaux et sur leur crédibilité auprès des partenaires des divers ordres de gouvernement ;
- leur personnalité juridique les prive de sources de financement gouvernemental réservées aux OBNL ;
- la fausse impression qu'elles bénéficient de moyens financiers additionnels en raison du mandat que leur a confié le gouvernement de désigner sur leur territoire l'entité de gestion responsable du Fonds-Soutien, l'un des volets du FIER, alors qu'en réalité leurs propres activités ne peuvent bénéficier de ce fonds ;
- le temps et les ressources qu'elles doivent consacrer pour agir afin de diversifier leurs sources de financement ;
- la sollicitation croissante de leurs fonctions de concertation et de planification par les ministères pour la réalisation de mandats qui nécessitent le recours à de l'expertise externe à leur personnel ;
- le plafonnement de leurs dépenses de fonctionnement qui ne tient pas compte du fait que les réalités territoriales influencent les coûts associés aux activités de concertation (coûts des déplacements en régions rurales, nombre d'organismes à concerter en régions urbaines, etc.) ;
- la rémunération et les conditions de travail de leur personnel qui ne sont pas concurrentielles avec les autres secteurs de la fonction publique de sorte que leurs ressources humaines sont caractérisées par un fort taux de roulement (Directeurs généraux des CRÉ, 2005).

⁵² Par dépenses de transfert, nous désignons les aides financières inscrites au budget des interlocuteurs régionaux et qui sont accordées à des organismes pour la réalisation de projets de développement.

Lors de l'adoption du budget 2006-2007, le gouvernement répond en partie aux attentes des CRÉ en augmentant les crédits du FDR d'un montant de 8 millions de dollars. Cette bonification constitue une réponse aux demandes des CRÉ des régions de la Montérégie et du Nord-du-Québec afin de majorer leur budget et ainsi corriger l'iniquité entre leur territoire et celui des autres territoires de CRÉ induite par la reconduction de l'enveloppe FDR lors du remplacement des CRD par les CRÉ en 2004. Leur enveloppe annuelle respective est augmentée de 500 000 \$. La CRE de Montréal voit quant à elle son budget annuel augmenté de 1,5 million de dollars en raison de l'importance de la population et des besoins de son territoire. Quant aux autres CRÉ, la valeur de leur enveloppe annuelle est majorée d'environ dix pour cent afin de tenir compte des mandats de plus en plus nombreux et spécialisés qui leur sont confiés par le gouvernement.

Lors de l'annonce de son budget 2007-2008, le gouvernement dévoile sa « *Stratégie pour le développement de toutes les régions : des moyens accrus, une autonomie renforcée* » (MDF, 2007). Le ministère des Finances (MDF) annonce l'injection de 825 millions de dollars sur une période de cinq ans afin d'accélérer la réalisation de la troisième étape du projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale, incluant l'attribution d'une enveloppe globale de 300 millions de dollars jusqu'en 2011-2012 pour le financement des CRÉ via le FDR. Selon le gouvernement, cette augmentation du financement visait à faire des CRÉ des instances assumant non seulement des fonctions de planification et de concertation, mais aussi la promotion de projets structurants pour le développement de leur territoire :

En pratique, les ressources disponibles à partir du Fonds de développement régional sont surtout utilisées afin de financer le fonctionnement des CRÉ et de permettre le déroulement d'activités de concertation et de planification. Les ressources actuelles sont en effet insuffisantes pour autoriser une participation

significative des CRÉ à des initiatives de développement ou à des projets structurants. L'accroissement significatif des ressources budgétaires du FDR permettra de mieux tirer parti des possibilités offertes par le cadre normatif actuel (MDF, 2007 : 14).

En lien avec cette orientation, trois attentes du gouvernement accompagnent le pouvoir d'investissement accru qu'il accorde aux CRÉ :

Les CRÉ pourront consacrer des ressources additionnelles à la diversification des économies régionales. Il importe pour le gouvernement qu'une partie des fonds maintenant disponibles soit affectée à la diversification des activités créatrices de richesse.

Les CRÉ auront également davantage de ressources pour nouer des partenariats avec des entreprises d'économie sociale et différents acteurs du milieu, afin de favoriser le développement et l'expansion de ces entreprises dans toutes les régions du Québec.

Le gouvernement souhaite par ailleurs que les ressources additionnelles disponibles par l'intermédiaire du Fonds de développement régional soient utilisées par les CRÉ pour soutenir l'élaboration de projets de décentralisation. Il s'agit ici d'encourager les CRÉ à définir avec les municipalités locales et les MRC qui le souhaitent des projets visant la délégation de certaines responsabilités (MDF, 2007 : 14).

Les augmentations consenties par le gouvernement aux crédits du FDR durant la mise en œuvre de sa réforme font en sorte que, depuis leur création en 2004 et jusqu'en 2012, les CRÉ ont bénéficié et pourront compter sur un financement totalisant près de 400 millions de dollars. L'enveloppe de 65 millions de dollars accordée aux 21 CRÉ à partir de 2010-2011 leur permettra de disposer, en moyenne, d'un financement comparable à celui dont disposaient les 16 CRD en 1995-1996 via le FRD, c'est-à-dire avant que la réforme du développement régional adoptée en 1997 par le gouvernement du PQ ne concentre leur rôle sur leurs fonctions de planification et de concertation et affecte une partie de leurs crédits au financement des

programmes destinés au développement de l'entrepreneuriat gérés par les CLD (Tableau 5.4).

Tableau 5.4 Évolution du financement attribué par le gouvernement aux CRD / CRÉ

Année financière	Budget du FDR / FRD	Nombre de territoires	Moyenne par territoire
1995-1996	49 000 000 \$	16	3 062 500 \$
2003-2004	28 000 000 \$	17	1 647 059 \$
2004-2005	30 500 000 \$	21	1 452 381 \$
2005-2006	30 500 000 \$		1 452 381 \$
2006-2007	38 500 000 \$		1 833 333 \$
2007-2008	55 000 000 \$		2 619 048 \$
2008-2009	55 000 000 \$		2 619 048 \$
2009-2010	60 000 000 \$		2 857 143 \$
2010-2011	65 000 000 \$		3 095 238 \$
2011-2012	65 000 000 \$		3 095 238 \$
Total	399 500 000 \$		

Source : tiré de SDR, 1996 ; MDF, 2007

5.4.2 La répartition interrégionale du FDR

L'augmentation par le gouvernement de ses subsides voués à la gouvernance décentralisée de sa politique de développement régional justifie l'inscription d'un autre débat sur le financement à l'ordre du jour des rencontres du comité technique de la TQR : celui de la répartition interrégionale du FDR. Lors de l'institution des CRÉ en 2004, cette répartition était la même que celle imputée au financement des CRD, excepté les majorations accordées pour les régions de la Montérégie et du Nord-du-Québec.

Pour la redistribution entre les CRÉ de l'enveloppe de 55 millions de dollars accordée pour l'année financière 2007-2008, la direction centrale du MAMR propose aux membres de la TQR une formule de péréquation qui selon elle permet de tenir

compte des réalités géographiques et socio-économiques spécifiques à chaque territoire de CRÉ et leurs incidences sur l'exercice de leurs mandats. La formule et ses critères étaient les suivants :

- 50 % de l'enveloppe globale partagée également entre chaque CRÉ ;
- 22,5 % partagés en fonction de la population de leur région ;
- 22,5 % partagés en fonction des écarts entre leur région selon l'indicateur du revenu personnel disponible tout en garantissant à chacune des CRÉ une augmentation de 25 % de son enveloppe ;
- 5 % partagés en fonction de la densité de population et de l'éloignement des grands centres.

Même si elle engendre une augmentation du budget de l'ensemble des CRÉ, cette proposition du MAMR est rejetée par les CRÉ qui représentent les régions centrales⁵³. Selon les représentants de ces CRÉ, sa formule de péréquation engendre une diminution de la portion de l'enveloppe globale qui leur est attribuée ce qui leur semble inacceptable compte tenu du poids démographique de leur territoire. Ils considèrent ainsi être défavorisés au profit des CRÉ de certaines régions ressources⁵⁴ en raison de critères qui font du FDR un mécanisme de redistribution de la richesse plutôt qu'un levier financier de développement régional.

Alors que les directions générales des CRÉ s'entendent finalement pour appliquer la formule de répartition proposée par les représentants du MAMR pour les trois exercices financiers qui s'étalent entre 2007 et 2009, ils mettent sur pied un comité de financement, formé de représentants de deux régions ressources et de deux régions

⁵³ Sont reconnues comme régions centrales les territoires de CRÉ suivants : Centre-du-Québec, Chaudière-Appalaches, Estrie, Montérégie-Est, Outaouais, Vallée-du-Haut-Saint-Laurent, Baie-James.

⁵⁴ Sont reconnues comme régions ressources les territoires de CRÉ suivants : Abitibi-Témiscamingue, Baie-James, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Mauricie, Côte-Nord, Bas-Saint-Laurent et Gaspésie.

centrales, à qui ils confient le mandat d'étudier et proposer de nouveaux critères de péréquation. La proposition déposée par le comité pour examen par les membres de la TQR conserve le principe consistant à redistribuer également entre chaque CRÉ la moitié de l'enveloppe globale du FDR. Pour la répartition de l'autre moitié de l'enveloppe, la formule déposée reprend le critère de l'« éloignement des grands centres » mais retient un nouvel indice de répartition ayant pour but de tenir compte à la fois du poids démographique et des besoins de la population de chaque région : de manière à pondérer l'effet du poids démographique de chaque région en fonction du niveau de richesse de sa population, la part que représente sa population à l'échelle du Québec est divisée par le revenu personnel disponible par habitant qui caractérise sa population. Même si cette proposition implique des diminutions significatives du budget de certaines CRÉ qui représentent les régions ressources, cette proposition est néanmoins retenue pour les années financières 2009-2010, 2010-2011 et 2011-2012. Le MAMR et les CRÉ conviennent cependant de poursuivre leurs discussions sur le mode de financement du FDR dans le cadre d'une réflexion générale sur sa finalité ainsi que les principes et les critères devant guider sa répartition au-delà de 2012.

5.5 L'harmonisation des compétences en matière de développement régional et métropolitain

Depuis l'institution des CRD, l'harmonisation des compétences exercées par les instances décentralisées de développement régional et le développement métropolitain est une préoccupation continue de la politique de gestion du territoire du gouvernement du Québec. En 1992, le ministre des Affaires municipales annonçait la création d'un *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (GTMR) avec le mandat de recommander des voies d'action au gouvernement afin de promouvoir un développement intégré et durable de Montréal et sa région. Le rapport final du GTMR avait recommandé entre autres choses la création d'une région administrative

à l'échelle de la région métropolitaine de Montréal ainsi que l'abolition des CRD sur ce territoire et l'attribution à la nouvelle région des responsabilités de la mise en œuvre de la politique de développement régional. En cohérence avec ses réformes qui réorganisent les structures du monde municipal et créent les communautés métropolitaines de Québec et Montréal en 2001, le gouvernement du PQ avait intégré l'objectif d'harmonisation interrégionale entre les paliers régional et métropolitain dans la seconde génération d'ententes-cadres de développement convenues avec les CRD des sept régions administratives concernées⁵⁵.

Cet objectif d'harmonisation est maintenu partiellement par le gouvernement du PLQ qui enchâsse dans la Loi sur le MDERR, et par la suite dans la Loi sur le MAMR, l'obligation pour les deux communautés métropolitaines d'établir, avec les CRÉ opérant sur leur territoire, un mécanisme formel afin d'harmoniser l'exercice de leurs compétences. La législation exige d'ailleurs que les deux mécanismes d'harmonisation soient agréés par son ministre.

La parution en 2009 des rapports sur la mise en œuvre des lois sur la CMM et la CMQ et leurs compétences, révélaient cependant que ces deux mécanismes d'harmonisation n'étaient toujours pas appliqués (MAMR, 2007b ; MAMROT 2009a). Les directions centrales du MDERR et du MAMSL avaient pourtant entrepris des démarches en 2004 auprès de la CMM et les CRÉ de son territoire au sujet de leur mécanisme d'harmonisation. Ces ministères avaient convenu de limiter l'harmonisation à la planification du développement du territoire métropolitain et estimaient que ces instances devaient rechercher le bénéfice de chacune (MDERR et MAMSL, 2004 : 2-3).

⁵⁵ CMM : Montréal, Montérégie, Laval, Lanaudière et Laurentides. CMQ : Capitale-Nationale et Chaudière-Appalaches.

En réaction à cet appel des ministères, la CRÉ de Montréal invite la CMM à initier un processus de consultation relativement aux mécanismes d'harmonisation. Cette dernière discute d'une proposition lors des rencontres de son comité exécutif. Le mécanisme prévu devait avoir pour mandat de discuter des questions liées à l'arrimage des interventions et à l'agencement des pouvoirs et des responsabilités exercées par les CRÉ et la CMM. En lien avec ce mandat, il était proposé de créer un comité composé :

- du comité exécutif de la CMM étant donné que ses membres agissaient également comme présidents des CRÉ de Montréal et Laval et comme vice-président de la CRÉ de Longueuil⁵⁶ ;
- des quatre présidents de CRÉ dont le territoire est situé en partie sur celui de la CMM ;
- au besoin, d'un comité technique bilatéral composé de représentants en nombre égal de la CMM et de la CRÉ concernée en fonction de la nature des dossiers à approfondir.

La proposition de la CMM a été rejetée par les CRÉ de la Montérégie et de Montréal. Leurs objections portaient principalement sur la portée du mandat et les règles de composition du comité. D'abord, tel que libellé, le mandat risquait selon ces CRÉ de placer l'ensemble de leurs compétences sous le contrôle de ce comité. Ensuite, en faisant référence au comité exécutif de la CMM, les règles de composition du comité ne réservaient pas de manière formelle de postes pour les présidents ou les

⁵⁶ Le comité exécutif de la CMM compte huit membres et d'office est composé du maire de la Ville de Montréal qui agit comme président, du maire de la Ville de Laval et du maire de la Ville de Longueuil. Le conseil de la CMM nomme, parmi ses membres, les cinq autres personnes pouvant siéger au comité exécutif de façon à ce qu'il soit représentatif de tous les secteurs du territoire, dont trois personnes parmi les représentants désignés par le conseil d'agglomération de Montréal; une personne parmi les représentants de la couronne Nord et une personne parmi les représentants issus de la couronne Sud.

porte-paroles des CRÉ de Montréal, Laval et Longueuil, et présupposaient que les mêmes élus occupent les deux fonctions. Les élections municipales de novembre 2005, la recomposition des instances décisionnelles des CRÉ à la suite de ces élections, conjuguées à la reconstitution en janvier 2006 de certaines municipalités situées sur le territoire de la CMM, bloqueront le processus de négociation pour l'établissement d'un mécanisme formel d'harmonisation qui ne sera jamais réactivé.

Dans la reddition de compte de son plan stratégique annuel contenu dans son rapport annuel de gestion, le MAMR se référait cependant à un mécanisme nommé « Forum métropolitain des partenaires » instauré à son initiative pour la région métropolitaine de Montréal. Ainsi, par le biais de ce forum, le ministère affirmait « poursuivre ses activités de réseautage et d'information [...] auquel sont entre autres conviées les CRÉ de Montréal, de Laval et de Longueuil et où sont présentées la stratégie de développement économique des grappes métropolitaines et les caractéristiques du marché du travail métropolitain » (MAMR, 2008 : 64). Dans le même esprit, il affirmait également soutenir les sept CRÉ de la région de la CMM dans l'élaboration de leur plan quinquennal pour qu'elles tiennent compte de la planification de la CMM.

5.6 La compétence évaluative des CRÉ au service de la rationalisation du réseau d'organismes locaux et régionaux

L'objectif de rationalisation du réseau d'organismes et de structures décentralisés en matière de concertation sectorielle figure parmi les enjeux tenaces posés à la conduite de la politique gouvernementale de développement régional. Afin d'atteindre cet objectif, le gouvernement du PQ en 1997 avait favorisé le rattachement des fonctions détenues par ces organismes à celles des CRD par la signature d'ententes de gestion, mais aussi dans certains cas leur absorption complète

par les CRD. En 1998, le Vérificateur général du Québec (VGQ), dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale, avisait cependant le MDR de certains constats concernant les structures régionales de concertation sectorielle. Leur grand nombre créait toujours d'inefficaces et coûteux chevauchements pour les deniers publics en plus de la difficulté que représentait l'évaluation de leurs résultats et de leur performance (VGQ, 1998 : 227). Après avoir recommandé au MDR de procéder à l'analyse approfondie de ces structures, le Vérificateur a confirmé que la situation perdurait (VGQ, 2001 : 338).

Lors de l'adoption de sa réforme en 2003, le gouvernement du PLQ retient lui aussi cet objectif : les CRÉ obtiennent le mandat d'évaluer les organismes de planification et de développement au palier local et régional dont le gouvernement du Québec assure le financement en partie ou en totalité. En 2004, lors d'une rencontre à la TQR, la direction centrale du MDERR dépose aux CRÉ une proposition de démarche évaluative comportant des critères pour déterminer les organismes à évaluer et les principaux aspects à considérer (mandat de l'organisme évalué, résultats atteints, utilisation des ressources humaines, financières et matérielles, etc.). Le MDERR y voyait l'opportunité pour les CRÉ de revoir les modes de fonctionnement qui prévalent en matière de planification et de développement sur leur territoire et de se définir un nouveau modèle d'organisation et de concertation avec l'ensemble de leurs partenaires. Des objectifs spécifiques de modernisation et de gestion publique plus efficaces étaient également visés par la démarche proposée :

- réexaminer la pertinence du mandat des divers organismes de planification et de développement oeuvrant dans les domaines économique, social et culturel dans le but de permettre au gouvernement d'orienter son soutien financier vers ceux dont le maintien est jugé essentiel ;
- simplifier et optimiser le réseau d'organismes en éliminant les doublons et les chevauchements et en fusionnant, lorsque possible, ceux dont les mandats ou les services sont jugés essentiels ;

- améliorer la qualité des services et l'efficacité des organismes en adoptant de nouveaux modes de gestion visant l'économie des ressources et fondés notamment sur le partage et la mise en commun des ressources humaines et matérielles (MDERR, 2004b).

Laissée de côté afin de concentrer les travaux de la TQR sur la mise en œuvre du protocole entre le gouvernement et les présidents de CRÉ, la démarche évaluative des structures locales et régionales par les CRÉ fait l'objet de nouvelles discussions en 2006 lors des rencontres de la TQR. Les directions générales des CRÉ font part à la direction centrale du MAMR du caractère politique de ce mandat puisque les organismes visés constituent dans plusieurs cas leurs partenaires, mais aussi ceux du monde municipal représenté sur leurs instances décisionnelles par les élus locaux. Une autre approche est cependant examinée par les participants de la TQR où l'évaluation des organismes est située dans le contexte de leur contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans quinquennaux et qui conduirait à l'élaboration d'un rapport annexé à ces planifications. Les CRÉ jugent qu'une telle démarche évaluative respecterait davantage leurs attributions et s'inscrirait dans le prolongement de leur mission de concertation. Néanmoins, même révisé en fonction de cette variante plus souple, le mandat d'évaluation octroyé aux CRÉ par leur législation constitutive ne sera jamais sollicité par le gouvernement même si celui-ci est prévu à leur loi constitutive.

En dehors d'une démarche formelle enclenchée par le gouvernement et faisant appel à la compétence évaluative attribuée aux CRÉ, plusieurs ministères ont de nouveau retenu la formule du rattachement entre les fonctions exercées par leurs structures de concertation sectorielle et celles des CRÉ. Selon les cas, ces rattachements induisent une coordination plus ou moins intense et contraignante entre ces organisations et les CRÉ :

- à la demande du MELS, les URLS ont dû convenir d'entente de partenariat avec la CRÉ de leur territoire pour l'exécution de leur mission dans le domaine du sport et du loisir. Le MELS a également relancé le fonctionnement des tables d'éducation interordres⁵⁷ et il s'assure que chacune de ces tables intègre un représentant de la CRÉ de son territoire ;
- le MDEIE assure une représentation des CRÉ au sein des comités régionaux du projet ACCORD et favorise qu'elles soient signataires des ententes régionales de principe et des ententes pour la mise en œuvre des plans d'action des comités de créneaux ACCORD⁵⁸ ;
- dans le cadre de ses ententes de partenariat avec les ATR, le MTOU à engager celles-ci à présenter leur plan stratégique à la CRÉ de leur territoire dans une optique d'harmonisation avec le plan quinquennal de développement ;
- lors de l'adoption de la Stratégie d'action jeunesse 2006-2009 dans le cadre de laquelle le financement des FJR a été reconduit par le gouvernement, celui-ci a préconisé une intensification de leurs rapports avec les ses interlocuteurs régionaux en matière de développement régional. Dans certaines régions, cet appel du gouvernement s'est traduit par l'absorption au sein de la CRÉ du forum jeunesse qui avait été mis sur pied par le CRD sous la forme d'un OBNL.

Dans son évaluation de ses ententes avec les CRC, les observations du MCCCCF à l'endroit de ses interlocuteurs culturels en région fournissent un portrait des diverses formules de rattachement avec les CRÉ :

⁵⁷ Composées de représentants des divers ordres d'enseignements (du préscolaire à l'université), les tables d'éducation interordres reçoivent du MELS le mandat d'élaborer un plan d'action régional de redéploiement des services éducatifs, dans la perspective d'y maintenir l'accès à des services éducatifs de qualité et d'optimiser l'utilisation des ressources.

⁵⁸ Dans le cadre du projet ACCORD, le MDEIE suscite et appuie au sein de chaque région administrative la création d'un comité composé d'industriels, entrepreneurs, gens d'affaires, universités, centres de recherche et de transfert technologique, organismes de formation et de développement de la main d'œuvre, etc., ayant pour mandat l'élaboration d'une planification stratégique visant le développement d'un système productif régional compétitif sur le plan international et basé sur la valorisation de « créneaux d'excellence ». Le MDEIE et chaque comité régional conviennent d'une entente régionale de principe en vertu de laquelle chacun des créneaux identifiés doit préparer une stratégie à long terme et un plan d'action. La mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de chaque créneau relève de la responsabilité d'un comité qui réunit les principaux intervenants directement concernés par les activités du créneau visé. La stratégie à long terme et le plan d'action sont l'objet d'une entente de mise en oeuvre signée par les principaux partenaires et le MDEIE (MDEIE, 2008a ; MDEIE, 2008b).

- Il semble que, pour la plupart des CRC, la transition entre les conseils régionaux de développement (CRD) et les conférences régionales des élus (CRÉ) s'est généralement bien effectuée, bien que, pour certains, des efforts importants aient été déployés pour devenir des interlocuteurs privilégiés en matière de culture auprès des CRÉ sur leur territoire ;
- En 2007, six CRC sur quatorze détiennent un siège au conseil d'administration ou au comité exécutif d'une CRÉ ; trois CRC ont su se tailler une place par l'entremise des commissions ou sous-commissions de la CRÉ ; quatre CRC offrent du soutien aux représentants du secteur de la culture qui a un siège à la CRÉ ; et un seul CRC a des relations tendues avec la CRÉ ;
- Les résultats associés à la représentation du CRC auprès des divers acteurs régionaux ont été nombreux et diversifiés : rédaction de bilans et négociations d'ententes spécifiques avec les CRÉ, dépôt de mémoires et soutien à l'élaboration de projets de politiques culturelles, participation à des forums régionaux, rencontres avec des élus, participation à des jurys de sélection [...]
- Les CRC ont contribué à la réalisation des diagnostics régionaux, un projet lancé par le Ministère et auquel les CRÉ ont également participé [...] (MCCCF, 2008 : 12-13).

Le rattachement a pris des formes plus consolidées dans le cas des structures mises en place après l'entrée en vigueur de la « Réforme de la gouvernance régionale ». Le MRNF a délégué aux CRÉ la responsabilité de la mise sur pied des commissions régionales sur les ressources naturelles (CRRNT) qui ont le mandat d'élaborer des plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire. Quant au MTQ, il a donné aux CRÉ le mandat de constituer sur leur territoire une table de concertation régionale dans l'optique d'établir un réseau interrégional de sentiers pour les véhicules hors route. Dans ces deux cas, les CRÉ ont donc pu convenir du modèle de gouvernance de ces instances en fonction de balises établies par les ministères.

Dans la région de la Montérégie, l'enjeu du rattachement s'est posé différemment étant donné la présence de trois CRÉ qui ont revendiqué pour leur territoire les mêmes outils et leviers de développement régional que les autres territoires de CRÉ

du Québec. Ces revendications ont engendré un réexamen du fonctionnement des structures régionales de concertation sectorielle et un processus de transition et d'adaptation. Les pourparlers entre les CRÉ et les ministères pour favoriser la transition de l'URLS et du CRC de la Montérégie ont fait partie du plan d'action de la CAR de cette région. Ces deux organismes ont finalement été maintenus à l'échelle de la région administrative de la Montérégie et ont obtenu l'appui des trois CRÉ dans le cadre de leur démarche visant une augmentation de leur financement gouvernemental afin d'être en mesure d'exercer adéquatement leurs mandats de concertation sectorielle dans le nouveau contexte de gouvernance régionale institué par le gouvernement en Montérégie.

L'octroi aux CRÉ par la réforme d'une compétence évaluative n'aura donc pas permis au gouvernement d'atteindre l'un des objectifs initiaux de sa réforme de la gouvernance régionale, c'est-à-dire rationaliser le réseau d'organismes de développement et de planification du palier régional. De surcroît, il doit dorénavant composer avec les doléances en matière de financement qui découlent des processus d'adaptation et de transition de ces structures qui œuvrent sur le territoire de la région de la Montérégie en fonction du contexte de la nouvelle gouvernance régionale qu'il a institué en 2003.

5.7 Les enjeux révélés par la « Réforme de la gouvernance régionale » en regard de l'évaluation

Pour conclure ce chapitre, nous voudrions discuter des principaux enjeux que révèle l'analyse ci-dessus concernant l'impact de la « Réforme de la gouvernance régionale » pour l'évaluation de la politique de territorialisation du développement régional. Afin d'étayer le propos tout en étant synthétique, nous allons nous inspirer des trois niveaux d'enjeux que Thierry Berthet identifie pour l'évaluation des

politiques publiques et qui sont liés à la question centrale de la légitimation de l'action politique : il s'agit des enjeux techniques, politiques et civiques (2008 : 136).

L'examen de ces enjeux nous permettra de démontrer que même si la mise en œuvre de la « Réforme de la gouvernance régionale » n'a pas renforcé l'institutionnalisation de l'évaluation au sens d'une pratique formelle, qui s'appuie sur des structures techniques, administratives ou sur des instruments utilisés périodiquement afin de légitimer et piloter la politique de développement régional, l'évaluation et les enjeux qu'elle recouvre représentent pour l'analyste une loupe permettant de jeter un regard critique sur certains aspects liés à la territorialisation de l'action en tant que politique publique.

Le premier enjeu identifié par Berthet désigne le fait que la fonction la plus souvent reconnue par les gouvernements et les collectivités territoriales à l'évaluation est celle consistant à légitimer d'un point de vue technique les dispositifs sur lesquels ils s'appuient pour la conduite de leurs politiques publiques (Berthet, 2008 : 136). Qu'elle porte sur l'un ou l'autre des niveaux de la pratique de l'évaluation rapportés dans le chapitre premier de ce mémoire, l'intérêt premier des acteurs publics pour l'évaluation porterait sur sa contribution potentielle à la modernisation de leurs actions en raison de la connaissance qu'elle favorise des effets qui découlent des dispositifs sur lesquels ils choisissent de s'appuyer pour atteindre les objectifs de leurs politiques publiques, et par conséquent de leur pertinence et leur légitimité. Berthet remarque cependant que cette logique de légitimation technique adoptée par les acteurs publics n'est généralement pas portée à son point d'aboutissement : « il est rare que l'on pousse l'interrogation sur un programme d'action publique jusqu'au niveau de son bien-fondé. [...] On parlera ici de l'évaluation comme d'un outil de légitimation limité » (2007 : 137).

Nous illustrerons d'abord le caractère limité de la portée de l'évaluation comme instrument de légitimation technique de la politique de développement régional en revenant sur l'expérience évaluative et ponctuelle qu'a représenté pour l'administration publique le protocole entre le gouvernement et les CRÉ. Notre analyse a démontré que la réalisation, au début du processus de mise en œuvre de la réforme, d'un projet contractualisé dans la perspective de faire participer les CRÉ à l'évaluation des normes et des programmes administrés par les ministères du palier central avait effectivement contribué à la conduite de son programme en constituant l'un des premiers objets concrets de partenariat entre les élus municipaux et le gouvernement pour la gouvernance de sa politique de territorialisation du développement régional. En raison de leurs connaissances des besoins des milieux locaux et régionaux, le gouvernement avait retenu les élus municipaux pour la mise en œuvre des objectifs de régionalisation et de déconcentration de son plan de modernisation de l'administration publique. Cette expérience illustre l'à-propos des liens que suggèrent Jean-Louis Genard et Steve Jacob entre l'évaluation et « la logique de projet » comme forme d'action publique : « penser l'action publique selon la modalité du projet, c'est-à-dire en définissant des objectifs mesurables et des moyens pour les atteindre, trouve dans l'évaluation son complément logique » (Genard et Jacob, 2007 : 20). Cependant, aussi impressionnant que puisse paraître ce projet du point de vue du dispositif que le gouvernement a spécifiquement mobilisé pour assurer sa mise en œuvre, celui-ci ne doit cependant pas leurrer sur la contribution de la « Réforme de la gouvernance régionale » au renforcement de l'évaluation comme pratique participant au pilotage et à la légitimation de la politique de territorialisation du développement régional.

En effet, depuis la mise en œuvre de la « Réforme de la gouvernance régionale », les outils de légitimation et de pilotage retenus par le gouvernement du PLQ pour cette politique continuent de reposer dans une large mesure sur des instruments

classiques qui relèvent du contrôle de régularité qu'il jumèle à l'usage de la contractualisation. Notre analyse diachronique relativise d'ailleurs la nouveauté de cette pratique, puisque les ententes de gestion, ententes spécifiques et ententes administratives caractérisaient déjà les rapports entre le gouvernement, ses ministères et les CRD. Ainsi, la « Réforme de la gouvernance régionale » n'a pas constitué l'occasion pour le gouvernement d'introduire de nouvelles clauses, règlements ou incitatifs qui auraient contribué à pérenniser, renforcer ou même conférer un caractère obligatoire à l'utilisation de l'évaluation par ses ministères et les CRÉ à l'endroit de sa politique de territorialisation. Les données recueillies démontrent même un recul à ce niveau en raison du retrait de la procédure des ententes-cadres qui contribuaient jusqu'à un certain point à institutionnaliser l'évaluation lors de l'élaboration et la mise en œuvre des plans stratégiques régionaux élaborés par les CRD.

Si la réforme a bel et bien eu des impacts sur la légitimation technique de la gouvernance décentralisée du développement régional, il faudrait selon nous parler plutôt d'un déplacement des lieux et d'une recomposition des modalités de contrôle du gouvernement. Cette situation est illustrée par l'assimilation des CRÉ par le gouvernement à des organismes du droit public, leur assujettissement aux législations sur l'accès aux documents des organismes publics, sur la protection des renseignements personnels et sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, ainsi que l'obligation qu'elles ont de tenir publiquement leur conseil d'administration dont la composition est dorénavant régulée en bonne partie par le gouvernement. Toutes ces mesures convergent d'ailleurs vers l'objectif de proximité que le gouvernement cherchait à créer entre le citoyen et sa politique de territorialisation du développement régional par les arrangements institutionnels adoptés en 2003.

Dans le même ordre d'idée, certains objectifs plus anciens poursuivis par cette politique et qui faisaient l'objet de contrôles de légitimité de nature administrative ont été renforcés par leur introduction dans cette même loi : la participation des femmes et des jeunes au développement régional ainsi que l'harmonisation interrégionale entre les paliers régional et métropolitain en sont des exemples. Dans ce dernier cas, l'analyse de la mise en œuvre du programme d'action de la réforme est une fois de plus probante quant à sa faiblesse du point de vue de sa contribution à l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la politique étudiée : le pilotage *a priori* par le principe – c'est-à-dire l'inclusion de l'objectif d'harmonisation au sein de la législation - et la faiblesse du contrôle *a posteriori* – c'est-à-dire le suivi des moyens et la reddition de compte par le MAMR au sein de son plan stratégique et de son rapport annuel tel que le lui oblige la *Loi sur l'administration publique* - n'ont pas justifié le recours par le gouvernement à l'évaluation du dispositif retenu par les acteurs de la réforme.

Les données sur les enjeux de financement renforcent elles aussi l'impression d'une réforme qui a oscillé entre changement et stabilité et qui ne constitue pas une rupture radicale. Les CRÉ ont certes été revendicatives dans le cadre de l'évaluation qu'elles ont effectuée lors des travaux de la TQR sur le contrôle du gouvernement du Québec eu égard à l'allocation des ressources financières qu'il attribue à la gouvernance décentralisée. Leur autonomie s'est certes accrue par rapport à celle dont disposaient les CRD au moment de leur abolition. Les modifications apportées par le gouvernement du PLQ aux cadres juridique et administratif offrent aux CRÉ de nouvelles possibilités dans l'utilisation de leur source de financement notamment parce qu'elles peuvent dorénavant nouer des partenariats avec le secteur privé dans le contexte des ententes spécifiques et que la valeur relative et absolue des crédits gouvernementaux qu'elles peuvent consacrer à leurs activités de concertation s'est considérablement accrue depuis 2003. Cependant, la rationalisation recherchée par

les CRÉ et le MAMR concernant les moyens budgétaires de la territorialisation du développement régional n'a pas eu pour effet de remettre fondamentalement en question le statut accordé aux CRÉ : les améliorations souhaitées et apportées poursuivaient plutôt une finalité gestionnaire (au sens d'une répartition plus rationnelle des ressources financières entre les acteurs dans le but d'améliorer leur capacité de mettre en œuvre la politique de territorialisation) et le débat qui a été ouvert concernant la formule de péréquation sur laquelle le gouvernement s'appuie pour arbitrer sa répartition du FDR entre les territoires de CRÉ s'inscrit dans cette même logique.

Le deuxième enjeu de l'évaluation identifié par Berthet (2008) réside dans le fait que l'évaluation ne constitue pas seulement un instrument de légitimation de l'action et des politiques publiques. Elle permet aussi de justifier ou d'appuyer des positions politiques. Pour l'auteur, cette dimension fait référence à l'usage que font les acteurs de l'évaluation pour négocier et renforcer leur positionnement au sein des systèmes d'acteurs auxquels ils participent, lesquels sont caractérisés par plusieurs centres de décisions.

Cet aspect a pu être observé de façon claire dans le cadre de la mise en œuvre du protocole entre les CRÉ et le gouvernement pour la déconcentration et la régionalisation de ses politiques publiques. Cette contractualisation des objectifs du « projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale » a permis de limiter la participation des CRÉ, pourtant composées d'élus municipaux, à une simple consultation dans le dossier sur la décentralisation vers le palier municipal, le gouvernement du PLQ choisissant de réserver la négociation sur ce dossier avec les deux associations qui regroupent le milieu municipal, l'UMQ et la FQM. Durant la mise en œuvre du protocole, le principal enjeu de positionnement révélé par l'analyse est celui de la participation à ce projet évaluatif des directions régionales des

ministères. Un autre enjeu politique révélé par l'usage de l'évaluation dans le cadre des travaux de la TQR et de son comité technique porte sur le FDR. Les augmentations de crédits gouvernementaux injectés par le gouvernement dans l'enveloppe du FDR ont constitué un enjeu de positionnement, sur le plan de la répartition de cette unique et « précieuse » ressource de financement, entre les CRÉ des régions ressources et les régions centrales. Par ailleurs, les résultats de notre analyse diachronique de l'évaluation des ententes spécifiques illustrent bien la remarque de Berthet à l'effet que l'évaluation, en s'ouvrant aux jeux de positionnement des acteurs, a pour effet de biaiser la légitimation de l'action publique : « le sens de l'action publique est quelque peu délaissé au profit de la structuration des processus de régulation des échanges » (2008 : 138). Ainsi, les acteurs de la réforme ont cherché à rationaliser la procédure des ententes spécifiques en adoptant et en faisant la promotion de divers ajustements ayant pour but d'encourager son utilisation par les CRÉ et de faciliter leur participation à sa procédure plutôt que de s'interroger sur l'efficacité même et l'adéquation de cette forme de régionalisation de l'action publique pourtant mise en cause depuis longtemps.

Le dernier enjeu de légitimation identifié par Berthet (2008) désigne la propriété que de nombreux analystes reconnaissent à l'évaluation des politiques publiques, à savoir qu'elle est sensée favoriser la transparence de l'action publique et renforcer sa crédibilité aux yeux des citoyens. Il nous semble que cet enjeu est suffisamment important pour justifier le regard critique qui mérite d'être portée sur les impacts de la réforme étudiée puisque l'une des caractéristiques fondamentales de la légitimation de son programme originel fut le statut de partenaires privilégiés accordé par le gouvernement aux élus municipaux afin de favoriser le rapprochement du citoyen de la politique de territorialisation du développement régional. Or, la prédominance des élus locaux au sein de ses interlocuteurs régionaux semble au contraire avoir permis

au gouvernement de leur accorder une autonomie accrue, laquelle ne semble pas toujours favorable au renforcement de la capacité de la gouvernance décentralisée d'atteindre ses objectifs ou simplement de rendre compte de ses résultats. Ce paradoxe est illustré par l'affaiblissement des pratiques de l'évaluation en raison de l'abrogation de la procédure des ententes-cadres et l'absence d'évaluation *a posteriori* du gouvernement à l'endroit des résultats concernant l'instauration par les CRÉ et les communautés métropolitaines de mécanismes d'harmonisation de leurs compétences. La compétence évaluative accordée aux CRÉ suscite encore plus de scepticisme sur les liens postulés par le gouvernement entre la prédominance des élus locaux au palier régional et l'augmentation de l'imputabilité de la gouvernance décentralisée : le mandat d'évaluation attribuée aux CRÉ ne fût jamais sollicité en raison de « l'inconfortable position » dans laquelle il plaçait les élus locaux vis-à-vis les organisations potentiellement cibles de leur évaluation et avec lesquelles ils entretiennent des liens politiques.

CONCLUSION

Notre recherche s'est intéressée à l'institutionnalisation de l'évaluation au sein d'un des champs d'intervention du gouvernement du Québec pour lequel celui-ci favorise la décentralisation de sa gouvernance, c'est-à-dire le développement régional. Pour circonscrire notre étude de ce phénomène, nous avons choisi de nous limiter à la politique de territorialisation du développement régional en cours depuis le début des années 1990 et dont les institutions centralisées et décentralisées ont été réformées entre 2003 et 2005 par le gouvernement du PLQ. Les principaux changements, regroupés sous le vocable de « Réforme de la gouvernance régionale », ont consisté à confier la responsabilité de la politique de développement régional au MDERR en 2003 puis au MAMR en 2005 pendant que les élus des municipalités locales et des MRC, regroupés au sein des CRÉ, devenaient les partenaires privilégiés du gouvernement du PLQ pour la mise en oeuvre de cette politique publique.

Nous avons posé l'hypothèse que ces changements, dans la mesure où leur contexte d'adoption et la rhétorique gouvernementale qui les supportait avaient déclenché un débat public portant sur les nécessités de rationaliser la gouvernance décentralisée du développement régional et renouveler la légitimité démocratique sur laquelle elle était fondée depuis le début des années 1990, étaient favorables au renforcement de l'évaluation comme principe et outil utilisé par le gouvernement du Québec pour légitimer et piloter sa politique de décentralisation.

Les données recueillies sur la conduite par le gouvernement, le MAMR, les ministères sectoriels et les CRÉ du programme d'action de la « Réforme de la gouvernance régionale » relativisent la pertinence de notre hypothèse. Nos analyses révèlent plutôt que les décisions adoptées en 2003 par le gouvernement du PLQ n'ont pas renforcé l'évaluation de la politique de territorialisation du développement

régional au sens d'une pratique effective : le recul le plus flagrant du point de vue des règles qui contribuaient à la pérennité et la prévisibilité du recours à l'évaluation au sein de la gouvernance du développement régional résulte de l'abolition des ententes-cadres de développement qui a signifié la fin de l'évaluation obligée et périodique d'aspects cruciaux de la politique de développement régional, c'est-à-dire les planifications régionales et les ententes spécifiques. Cette régression de l'évaluation correspondant au désengagement plus général de l'administration publique voulu par le gouvernement du PLQ en mettant fin aux procédures de la planification stratégique au palier régional et des ententes-cadres.

Ponctuelle et épisodique, l'évaluation de la gouvernance du développement régional constitue pour le gouvernement du Québec une pratique qui s'inscrit parmi divers instruments d'action auxquels celui-ci a eu recours historiquement pour légitimer et piloter sa politique de décentralisation tels que les contrôles de régularité d'ordre juridique, administratif et budgétaire enchâssés dans la législation et la contractualisation. Les résultats de notre recherche démontrent aussi que ces contrôles procèdent d'un pilotage de l'action publique par le gouvernement et son administration fondé sur une « légitimité de principe » plutôt qu'une « légitimité orientée vers les résultats » que nous avons décrite au chapitre troisième de ce mémoire comme favorable au recours à l'évaluation des politiques publiques par les gouvernements (Busson-Villa, 1999).

C'est également envers ces contrôles que la logique réformatrice des acteurs a principalement été dirigée, notamment eu égard aux dispositions législatives encadrant l'élaboration et le contenu de la planification régionale, la procédure de conclusion des ententes spécifiques, la composition des instances décisionnelles des CRÉ, la transparence de leur processus décisionnel, l'harmonisation de leurs

compétences avec les communautés métropolitaines, les conditions qui président à la gestion par les CRÉ du FDR, etc.

La conception institutionnaliste de l'évaluation ne doit cependant pas occulter un fait important à l'endroit de cette forme d'action publique : l'absence d'institutions, de structures politico-administratives, de législations ou de règles qui contrôlent, encadrent et formalisent son usage ne signifie pas l'inexistence de démarches qui poursuivent des finalités évaluatives. À cette fin, les données démontrent que la TQR et son comité technique, en tant que dispositifs de concertation entre le MAMR et les CRÉ, contribuent à l'évaluation de la mise en œuvre d'éléments centraux de la politique de développement régional, tels que la répartition régionale des ressources financières que lui attribue le gouvernement et l'amélioration de la procédure des ententes spécifiques dans le but de favoriser son recours par les ministères et les CRÉ pour la réalisation des priorités contenues dans les planifications régionales et la régionalisation de l'activité gouvernementale.

Cependant, nous pouvons également ajouter que l'évaluation de la politique de développement régional favorisée par la TQR s'est concentrée sur ses procédures et ses dispositifs internes et n'a pas concerné ses effets et impacts sur le développement des régions. Elle n'a pas non plus constitué un « instrument de pouvoir » (Lidec, 2005 : 59) mobilisé par ses acteurs pour revendiquer auprès du gouvernement l'attribution de nouvelles compétences et ressources d'actions aux CRÉ même s'il s'agissait d'un des objectifs initiaux du « projet gouvernemental de décentralisation, de régionalisation et réorganisation des services » auquel participait la « Réforme de la gouvernance régionale ».

Par conséquent, les transformations de la territorialisation du développement régional issues de sa réforme amorcée en 2003 s'inscrivent plus en continuité qu'en

rupture par rapport à l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de son dispositif de légitimation et de pilotage.

Dans la mesure où les chercheurs et praticiens considèrent et proposent l'évaluation comme instrument permettant à la population d'accroître son pouvoir sur la gouvernance des politiques publiques, notre hypothèse de recherche devait également nous permettre de vérifier, dans quelle mesure, depuis 2003, le gouvernement du Québec avait fait usage de l'évaluation pour impliquer les citoyens au sein des débats publics associés à la territorialisation du développement régional. Bien qu'aux premiers rangs des objectifs de sa réforme il ait placé les citoyens, leur satisfaction face à la livraison des services publics et leur participation au processus décisionnel lié au développement de leur communauté, l'utilisation de l'évaluation par le gouvernement pour légitimer et piloter sa politique de développement régional depuis 2003 n'a pas contribué à renforcer le palier régional comme espace d'expression d'une citoyenneté active. L'évaluation de la gouvernance décentralisée du développement régional est conçue par le gouvernement comme une rationalisation de ses dispositifs plutôt qu'un outil pour démocratiser les rapports qu'entretiennent les institutions du développement régional avec les populations de leur territoire.

Quelques mesures ont été prises par le gouvernement pour favoriser une plus grande accessibilité du citoyen à l'information associée au processus décisionnel de la gouvernance régionale : les conseils d'administration de ses interlocuteurs régionaux doivent dorénavant être tenus publiquement et ces organisations sont maintenant assujetties à deux législations qui ont pour but de favoriser la transparence de leur gouvernance interne. De plus, les populations régionales ont été consultées dans le cadre des 19 forums « Places aux citoyens » préliminaires au « Forum des générations » tenu à l'automne 2004 où le gouvernement et les CRÉ ont convenu

d'une entente pour encadrer la mise en œuvre de la seconde étape du « projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale ». Par rapport aux évaluations participatives décrites par les chercheurs consultés pour mener notre recherche et aux objectifs initiaux de démocratisation de la réforme, ces mesures sont peu convaincantes du point de vue de leur capacité à engager de manière significative les citoyens au sein d'un véritable débat collectif et inclusif sur la pertinence de la décentralisation comme mode de gouvernance du développement régional après deux décennies d'application.

Si les CRÉ ne sont pas assujetties par le gouvernement à des procédures qui les obligent à évaluer sa politique de décentralisation et à faire participer les citoyens à ce débat, les résultats de notre recherche suggèrent maintenant de vérifier si ces organisations initient elles-mêmes des procédures d'évaluation participative qui témoignent de leur maturité à titre d'institutions productrices d'action publique.

BIBLIOGRAPHIE

ADDA, Jacques. 1996. *La mondialisation de l'économie. Tome 1. La Genèse*. Paris : Éditions La Découverte. 128 pages.

ARZENI, Sergio et Jean-Pierre PELLEGRIN. 1997. « Entrepreneurship and Local Development ». *The OECD Observer*, no 204, février-mars 1997. p. 27-29.

AUST, Jérôme. 2007. « Université et territoire. Nouvelles relations, anciennes logiques ? ». In *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, sous la dir. d'Alain Faure et Emmanuel Négrier, p. 19-25. Paris : L'Harmattan.

BALME, Richard, Philippe GARRAUD, Vincent HOFFMANN-MARTINOT et Evelyne RITAINE. 1993. « Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Communauté européenne). In *Revue Française de science politique*, vol. 43, no 3, p. 435-468.

BARON, Gaëlle et Éric MONNIER. 2003. « Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile », *Informations Sociales*, no 110, septembre-octobre, 7 pages. (Page consultée le 10 avril 2009). [En ligne]. Adresse URL : <http://www.eureval-c3e.fr/publications/Evaluation%20participative.pdf>

BÉHAR, Daniel. 2000. Les nouveaux territoires de l'action publique. In *Territoire sous influence. Tome 1*, sous la dir. de Dominique Pagès et Nicolas Pélissier. Paris : L'Harmattan. p. 83-101.

BENKO, Georges et Alain LIPIETZ (dir. publ.). 1992. *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux. Les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Coll. « Économie en liberté », Paris : Presse universitaire de France. 424 pages.

BERGERON, Gilles. 2007. « La politique québécoise d'administration municipale de la justice criminelle ; évolution récente, acteurs et systèmes de croyances ». Mémoire de maîtrise, Montréal : Université du Québec à Montréal. 241 pages.

BERTHET, Thierry. 2008. « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques ». In *Informations sociales*, vol. 6, no 150, p. 130-139.

BHERER, Laurence, Jean-Pierre COLLIN, Éric KERROUCHE et Jacques PALLARD (dir. publ.). 2005. *Jeux d'échelles et transformation de l'État. Le*

gouvernement des territoires au Québec et en France. Québec : Les Presses de l'Université Laval. 552 pages.

BHERER, Laurence et Vincent LEMIEUX. 2002. « La référence aux valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale aux Québec ». *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 25, no 3, p.447-472.

BEZES, Philippe. 2005. « Le modèle de l'État stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 47, no 4, p.431-450.

BOUDREAU, Julie-Anne. 2004. « Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé : de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles ». *Lien social et Politique – RIAC*, no 52, automne 2004, p. 107-118.

BOURGAULT, Jacques. 2002. *Horizontalité et gestion publique*. Québec : Presses de l'Université Laval. Coll. « Management public et gouvernance », 355 pages.

BUSSON-VILLA, Florence. 1999. « L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales ». *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 2, no 1, mars, p. 5-25.

CAILLOUETTE, Jacques. 2001. « Pratiques de partenariat, pratiques d'articulation identitaire et mouvement communautaire ». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, no 1, p. 81-96.

CANET, Raphaël. 2004. « Qu'est ce que la gouvernance ? ». In *Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile* (Montréal, 16 mars 2004), Montréal : Chaire de recherche du Canada en mondialisation, 8 pages.

CHIASSON, Guy. 2002. « Les fusions municipales : quel avenir pour les régions québécoises ? ». In *Quel avenir pour les régions ?*, sous la dir. de Louis Favreau, Martin Robitaille et Daniel Tremblay, p. 129 à 142. Chaire de recherche en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais.

CHOUINARD, Tommy. 2003. « Québec refile la facture aux régions ». *Le Devoir* (Montréal). 14 et 15 juin 2003, p. A1.

CLAVAL, Paul. 2003. « Métropolisation et globalisation ». *Géographie et cultures*, no 48, p. 5-24.

CONSTANT, Fred. 2003. « La gouvernance démocratique et l'évaluation des politiques publiques : enjeux, contraintes et ressources ». In *La Bonne gouvernance* :

condition et objet du financement. Actes de la table ronde sur la bonne gouvernance : Symposium sur l'accès aux financements internationaux Table ronde préparatoire n°3. (Paris, 20 et 21 novembre 2003), sous la dir. de Agence intergouvernementale de la Francophonie. Paris : Agence intergouvernementale de la Francophonie. P. 223-227.

CÔTÉ, Louis et Benoît LÉVESQUE. 2009. « L'État stratège, la citoyenneté active, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée ». In *État stratège et participation citoyenne*, sous la dir. de Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau, p. 11-69.

DAYRIES, Jean-Jacques et Michèle DAYRIES. 1982. *La régionalisation*. Coll. « Que sais-je ? », no 1719. Paris : Presses universitaires de France. 128 pages.

DEFFIFIER, Clotilde. 2007. « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe ». *Revue française d'administration publique*, vol. 1, no 121-122, p. 79-98.

DOUILLET, Anne-Cécile. 2003. « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique ». *Revue française de science politique*, vol. 53, no 4, pages 583-606.

DOUILLET, Anne-Cécile, et Jacques de Maillard 2003. « La territorialisation de l'action judiciaire : un politique plus qu'un mouvement ». In *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, sous la dir. d'Alain Faure et Emmanuel Négrier, p, 61-68. Paris : L'Harmattan.

DUFRESNE, Guy. 2004. « La région, objet de convoitise ». *Relations*, 693, juin, pages 5-6.

DUFRESNE, Guy. 2005. « Les CRE : une avancée ou un recul dans développement régional ? : 2^e partie ». *Relations*, avril-mai, page 35.

DUGAS, Clermont. 1993. « Décentralisation et développement régional au Québec ». In *L'Action nationale*, vol. 83, no 5, p. 597-617.

DURAN, Patrice, Éric MONNIER. 1992. « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques ». *Revue française de science politique*, Année, vol. 42, no 2, p. 235-262.

DURAN, Patrice et Jean-Claude THOENIG. 1996. « L'État et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique*, vol. 46, no 4, p. 580-623.

FAURE, Alain. 1994. « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation ». *Revue française de science politique*, vol. 44, no 3, p. 462-479.

FORTÉ, Lucie. 1999. « Le phénomène de déconcentration territoriale : ses causes, ses conséquences et ses perspectives de solutions dans une optique de développement local viable ». Montréal : Université du Québec à Montréal. Mémoire de maîtrise en géographie. 174 pages.

GAGNÉ, André. 2005. « La gouvernance publique, le nouveau management public, la territorialité et les politiques publiques ». In *Territoires et fonctions, Tome 1. Des politiques aux théories : Les modèles de développement régional et de gouvernance en débats*, sous la dir. de Danielle Lafontaine et Bruno Jean, p. 79-94.

GAUDIN, Jen-Pierre. 1999. *Gouverner par contrat : l'action publique en question*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques. 233 pages.

GIBERT, Patrick. 2003. « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? ». *Revue française de gestion*, vol 6, no 147, pages 259 à 273.

GAUTRON, Virginie. 2008. « L'évaluation de la politique criminelle : des avancées en trompe-l'œil ? ». *Archives de politique criminelle*, no 30, pages 201-219.

GHORRA-GOBIN, Cynthia. 2004. « Métropolisation et disparités spatiales. Appréhender la dimension politique ». *Géographie et culture*, no 48, p. 25-40.

GÉLINAS, André. 2003. *L'administration centrale et le cadre de gestion. Les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*. Québec : Les presses de l'Université Laval. 724 pages.

GENARD, Jean-Louis, Steve JACOB. 2007. « Évaluation et territorialisation de l'action publique ». In *L'évaluation des politiques au niveau régional*, sous la dir. de Steve Jacob, Jean-Louis Genard et Frédéric Varone, p. 17-26. Bruxelles : Peter Lang, Coll. « Action publique ».

GILLY, Jean-Pierre, et Yannick LUNG. 2008. « Proximités, secteurs et territoires ». In *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, sous la dir. de Catherine Laurent et Christian Du Tertre, pages 161-180, Paris : L'Harmattan.

GOUIN, Rodolphe. 2005. *Spécificités du comparatisme diachronique. Situer le temps dans la comparaison. Sur quelques silences méthodologiques*. Séance du 9 mai 2005 du Séminaire général du Centre d'étude et de recherche sur la vie locale. 21 pages. (Document consulté le 6 décembre 2009). [En ligne].

Adresse URL :

http://www.spirit.sciencespobordeaux.fr/PDF/Semgen_RGouin.pdf

GUITTON, Christophe. 2005. « La résistible ascension du territoire en matière de politique d'emploi. Retour sur trente ans de relations entre politiques d'emploi, territoire et territorialisation ». In *Des emplois près de chez vous ? - La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, sous la dir. de Thierry Berthet, Presse universitaire de Bordeaux, Coll. (Le territoire du politique).

HAMEL, Pierre. 1992. « Politiques urbaines, planification et partenariat à l'ère post-moderne ». In *Les partenaires du développement face au défi du local*, sous la dir. de Christiane Gagnon et Juan-Luis Klein, pages 121-150. Université du Québec à Chicoutimi : Groupe de recherche en intervention régionale.

HASSENTEUFEL, Patrick et Jane RASMUSSEN. 2000. Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique. In *Territoire sous influence. Tome 1*, sous la dir. de Dominique Pagès et Nicolas Pélissier. Paris : L'Harmattan. p. 59-82.

HOUNMENO G. Bernard. 2006. *Décentralisation, gouvernance participative et dynamiques locales de développement. Étude de cas en milieu rural au Bénin*. Thèse de doctorat, en Sciences Économiques. Paris, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, 379 pages.

JACOB, Steve, 2005a. *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles : PIEPeter Lang, Coll. « La Cité Européenne », 271 pages.

JACOB, Steve, 2005b. « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, vol. 55, no 5-6, p.835-864.

JACOB, Steve, 2004. « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Belgique : entre balbutiements et incantations ». *Res Publica. Revue belge de science politique*, vol. 46, no 4, 2004, p. 512-534.

JACOB, Steve, et Frédéric VARONE. 2003. *Évaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique*, Gent : Academica Press. 243 pages.

JONES, Charles O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA : Wadsworth.

JOUVE, Bernard. 2005. « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté ». *Revue française de science politique*, vol. 55, no 2, p. 317-337.

KLEIN, Juan-Luis. 1999. « Décentralisation du développement et action collective : pistes pour une discussion ». In *Décentralisation et gouvernement local : quelle place pour le social ? Actes du 4e colloque NPS tenue le 3 avril 1998*, Montréal : Université du Québec à Montréal, 12 pages.

KLEIN, Juan.-Luis. 1998. « Mondialisation et État-Nation : la restructuration territoriale du système monde ». In *L'éducation géographique*, sous la dir. Suzanne Laurin et Juan-Luis Klein. Québec : Presses de l'Université du Québec, p. 33-70.

KLEIN, Juan-Luis. 1995a. « De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec ». *Lien social et politiques, RIAC*, no 33, p. 133-141.

KLEIN, Juan- Luis. 1995b. « La décentralisation et l'assouplissement des rapports État-territoire au Québec ». In *Et les régions qui perdent...?*, sous la dir. de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx. Rimouski : GRIDEQ, p. 39-55.

KLEIN, Juan-Luis. 1992. « Le partenariat : une réponse à l'exclusion ? ». In *Les partenaires du développement face au défi du local*, sous la dir. de Christiane Gagnon et Juan-Luis Klein, pages 1-18. Université du Québec à Chicoutimi : Groupe de recherche en intervention régionale.

KLEIN, Juan-Luis, Jean-Marc FONTAN et Diane-Gabrielle TREMBLAY. 1999. « Question métropolitaine et gouvernance locale : enjeux et pistes d'intervention à partir du cas montréalais ». In *Entre la métropolisation et le village global : les scènes territoriales de la reconversion*, sous la dir. de Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein et Diane-Gabrielle Tremblay, p. 9-26. Québec : Presses de l'Université du Québec

KLEIN, Juan-Luis et Jean-Phillipe Waaub. 1996. « Reconversion économique, développement économique et mobilisation sociale : le cas de Montréal ». *Recherches sociographiques*, vol. 37, no 3, p. 497-515.

LACOUR, Claude et Sylvette PUISSANT (dir. publ.). 1999. *La métropolisation. Croissance, diversité et fractures*. Paris : Anthropos-Economica, Coll. « Villes », 206 pages.

LAMOUREUX, Josée. 1996. *La concertation : perspectives théoriques sous l'angle du néo-corporatisme*. Coll. « Cahier du CRISES : Collection études théoriques ». no 9607. Montréal : CRISES, 32 pages.

LAREDO, Philippe. 1996. « L'Évaluation dans les processus politiques : réflexion à propos des politiques de recherche ». In *Représenter, hybrider, coordonner : Actes du*

colloque du Centre de sociologie de l'innovation (9 et 10 mai 1996), sous la dir. de Cécile Méadel et Vololona Rabearisoa. (Document consulté le 8 décembre 2009). [En ligne].

Adresse URL :

<http://www.primenoe.org/Local/prime/dir/Laredo%20Publications/2001%20and%20before/Lar%E9do%20colloque%20CSI%201996.pdf>

LECOURS, André. 2002. « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? ». *Politique et Sociétés*, vol. 21, no 3, p. 3-19.

LE GALÈS, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique*, vol. 45, no 1, p. 57-95.

LEMIEUX, Vincent. 1997. *La décentralisation*. Sainte-Foy : Institut québécois de recherche sur la culture, 129 pages.

LEMIEUX, Vincent et Jean TURGEON. 1980. « La décentralisation : une analyse structurale ». *Revue canadienne de science politique*, vol. 13, no 4, p.691-710.

LÉVESQUE, Benoît. 2001a. « Le partenariat : une tendance lourde de la nouvelle gouvernance à l'ère de la mondialisation. Enjeux et défis pour les entreprises publiques et d'économie sociale ». *Conférence prononcée dans le cadre du 23^e Congrès international du CIRIEC*, juin 2000. Coll. « Cahier du CRISES : Collection études théoriques », no ET0104. Montréal : CRISES. 17 pages.

LÉVESQUE, Benoît. 2001b. « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation ». *Conférence prononcée à l'occasion de l'Assemblée générale du Conseil régional de développement (CRD) des Laurentides*, 7 juin 2001, 29 pages.

LE LIDEC, Patrick. 2005. « Le pouvoir sans la responsabilité ? Le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de la décentralisation » In *Information sociales*, vol. 1, no 121, p. 56-64.

LINHART, Danièle. 1994. *La modernisation des entreprises*. Paris : Éditions La Découverte. 127 pages.

MASSARDIER, Gilles. 2003. *Politiques et action publiques*. Paris : Armand Colin : Dalloz. 302 pages.

MENDES, Joane. 2006. « La réforme du système administratif Portugais : new public management ou État néo-wébérien ». In *Revue française d'administration publique*, vol. 3, no 119, p. 533-553.

- MENY, Yves. et Jean-Claude THOENIG. 1989. *Politique publiques*. Paris : Presses universitaires de France. 391 pages.
- MONNIER, Éric. 1992. *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*. Paris : Édition Economica, deuxième édition revue et augmentée, novembre 1992. 245 pages.
- MULLER, Pierre. 1985. « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles ». *Revue française de science politique*, vol 35, no 2, p. 165-189.
- MULLER, Pierre. et Yves SUREL. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien. Coll. « Clefs. Politique », 156 pages.
- NIOCHE, Jean-Pierre. 1982. « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, vol. 32, no 1, pages 32-61.
- OSMONT, Annick. 1998. « La gouvernance : concept mou, politique ferme ». *Les Annales de la recherche urbaine*, no 80-81, pages 19-26.
- PAIEMENT, Guy. 2005. « Les CRE : une avancée ou un recul dans le développement régional ? ». *Relations*, avril-mai, page 34.
- PALARD, Jacques. (2003). « Territoire et cohésion sociale : la dimension politique ». *Cahier de géographie du Québec*. vol. 47, no 131, pages 317-319.
- PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC. (2003). *Faire confiance aux régions. Priorités d'actions politique pour des emplois et des services en région*. Document de travail. 38 pages.
- PERRET, Bernard. 1996. *Évaluation, gouvernance et procéduralisation de l'expertise*. Intervention au séminaire « Les mutations contemporaines de l'art de gouverner. Cellule de prospective de la Commission européenne, Bruxelles, 27 mars 1996, 24 pages.
(Page consultée le 2 décembre 2009). [En ligne].
Adresse URL :
<http://www.geoscopies.net/infoproaction/geopublic/management/377evamet.php>
- PETERS, B. Guy. 1998. *La gestion d'un gouvernement horizontal, l'aspect politique de la coordination*. Ottawa : Centre canadien de gestion, 74 pages.
- PROUX, Denis. 2008. « Le contrôle et la gestion : traditions et d'autres possibilités », *Le management des organisations publiques*, sous la dir. de Denis Proulx, 2e édition, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 183-197.

PROULX, Marc-Urbain, Isabelle BROCHU, Patrice LEBLANC, Martin ROBITAILLE, Guy CHIASSON, Denis GEOFFROY, Éric GAUTHIER et Ali DOUBI. 2005. *Les territoires du Québec et la décentralisation gouvernementale*. Rimouski : Centre de recherche sur le développement territorial. 231 pages.

PROULX, Marc-Urbain. 1997. « La décentralisation comme politique régionale ». In *Action collective et décentralisation*, sous la dir. de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx, p. 45-67. Rimouski : GRIDEQ-GRIR.

QUERMONNE, Jean-Louis. 1985. « Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie ». In *Traité de science politique. Tome 4. Les politiques publiques*, sous la dir. de Madeleine Grawitz et Jean Leca, p. 61-88. Paris : Presses universitaires de France.

REY-VALETTE, Hélène et MATHE, Syndhia. 2009. « L'évaluation de la gouvernance ou l'évaluation pour la gouvernance ? De la recherche d'un référentiel à l'institutionnalisation d'un apprentissage collectif ». In *Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie : quels équilibres pour les espaces régionaux. Communication dans le cadre du 46e colloque annuel de l'Association de science régionale de langue française* (Clermont, École supérieure de commerce, 6, 7,8 et 9 juillet 2009). 20 pages.

SAVARD, Jasmin. 2004. « La réorganisation municipale au Québec (2000-2003) : vers un renforcement politique des nouvelles grandes villes ? ». Mémoire de maîtrise, Montréal : Université du Québec à Montréal. 189 pages.

STROOBANTS, Marcelle. 1993. *Sociologie du travail*. Paris : Édition Nathan. 127 pages.

THOENIG, Jean-Claude. 1985. « L'analyse des politiques publiques ». In *Traité de science politique. Volume 4. Les politiques publiques*, sous la dir. de Madeleine Grawitz et Jean Leca, pages 1-60. Paris : PUF.

TREMBLAY, Mireille. 1998. « La contribution de l'évaluation à la démocratisation du système de santé et de services sociaux ». *Service social*, vol. 47, no 1-2, p. 71-89

TREMBLAY, Marielle et Claude GILBERT. 2004. « La nouvelle donne de la gouvernance régionale : les enjeux pour les femmes ». *Revue Organisations et territoires*, vol. 13, no 2, p.111-117.

VAN SCHENDEL, Vincent et Fanny SCHENCK. 2005. *La participation syndicale et des autres acteurs de la société civile dans les Conférences régionales des élus*

(CRÉ) : *portrait, alliances, stratégies*. Montréal : Alliance de recherche Université-communautés en économie sociale, 54 pages.

VARONE, Frédéric, et Steve JACOB. 2004. « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux ». In *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, no2, page 271 à 292.

WARIN, Philippe et Joseph FONTAINE. 2000. « Retour d'évaluations : la régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitudes ». In *Pôle Sud*, vol. 12, no 1 p. 95 – 112.

Allocutions

CHAREST, Jean. 2003. Allocution du premier ministre du Québec, M. Jean Charest, à l'occasion de son assermentation, Assemblée nationale, le 29 avril 2003.

CHEVRETTE, Guy. 1995. Allocution du ministre d'État au développement des régions dans le cadre de la conférence de presse du premier ministre du Québec, M. Jacques Parizeau, à l'occasion de l'annonce de la création de la Table-Québec Régions, le 13 décembre 1995.

LANDRY, Bernard. 2002. Allocution du premier ministre du Québec, M. Bernard Landry à l'occasion de l'ouverture du Rendez-vous national des Régions, Québec, le 12 novembre 2002.

Publications officielles gouvernementales et non gouvernementales

ASSOCIATION DES RÉGIONS DU QUÉBEC. 2000. *Difficultés rencontrées dans l'élaboration, la négociation et la signature des ententes spécifiques. Rapport de consultation des CRD préparés à l'intention du gouvernement du Québec*, 13 pages.

ASSOCIATION DES RÉGIONS DU QUÉBEC ET GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 2002. *Fonds de développement régional. Bilan 1998-2001*. Présentation déposée à la Table Québec-régions du 7 juin 2002.

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL ET CAUCUS D'AFFINITÉ DES MUNICIPALITÉS DE LA MÉTROPOLE DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. 2003. *Mémoire sur le projet de loi 34 relatif à la création des conférences régionales des élus*. Présenté à madame Nathalie Normandeau, ministre déléguée au Développement régional et au Tourisme. 11 pages.

CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE LA CÔTE-NORD. 2005. *Rapport de consultation sur l'adaptation des normes et programmes aux réalités régionales*. 64 pages.

CONSEIL D'INTERVENTION POUR L'ACCÈS DES FEMMES AU TRAVAIL (CIAFT). 2006. *Femmes en emploi et conférences régionales des élu-e-s. Travailler ensemble pour outiller les régions !* Document de référence pour la journée de réseautage et de stratégie Femmes en emploi et conférences régionales des élu-e-s : travailler ensemble pour outiller les régions ! (Montréal, 26 septembre 2006).

DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES CRÉ. 2005. *Compte rendu d'une rencontre entre les directeurs généraux des conférences régionales des élus*, le 16 décembre 2005.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET PRÉSIDENTS DES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS. 2004. Protocole d'entente intervenu le 14 octobre 2004 entre le gouvernement et les Présidents des conférences régionales des élus.

GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL. 1991a. *Rapport final / État de situation, diagnostics et éléments de perspectives*. Volume 1. Québec : Ministre responsable du développement régional. 66 pages.

GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL. 1991b. *Rapport final / Les actions envisagées*. Groupe de travail interministériel sur le développement régional. Volume 2. Québec : Ministre responsable du développement régional. 62 pages.

MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. 2008. *Évaluation des ententes 2004-2007 entre le ministère de la Culture, des communications et de la Condition féminine et les Conseils régionaux de la Culture*. Québec : ministère de la Culture, des Communication et de la Condition féminine. 66 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR. 2004. *Rapport annuel de gestion*. Québec : ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, 79 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. 2009a. *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec et sur ses compétences*. Québec : ministère des Affaires municipales et des Régions, 36 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. 2009b. *Bilan évaluatif. Fonds de développement régional 2004-2005 à 2007-2008*. Québec : ministère des Affaires municipales et des Régions, 74 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. 2008a. *Rapport annuel de gestion 2007-2008*. Québec : ministère des Affaires municipales et des Régions. 102 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. 2008b. *Préoccupation des répondants des conférences régionales des élus à l'égard des ententes spécifiques*. Réponses transmises dans le cadre du Bilan évaluatif du Fonds de développement régional.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. 2007a. *Rapport sur la mise en œuvre du protocole d'entente avec les présidents des conférences régionales des élus (CRÉ)*. Québec : ministère des Affaires municipales et des Régions, 55 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. 2007b. *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*. Québec : ministère des Affaires municipales et des Régions, 36 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. 2006a. *Rôle du Ministère en matière de développement régional et le rôle de la CAR*. Présentation à la Conférence administration régionale de la Montérégie le 7 février 2006. 21 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. 2006b. *Processus de conclusion et de signature des ententes spécifiques*. Document produit par la direction de la coordination des interventions régionales.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. 2006c. *Projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale. Présentation de la réponse ministérielle du MAMR aux trois conférences régionales des élus de la Montérégie lors de la conférence administrative régionale du 24 mars 2006*.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. 2005a. *Plan stratégique 2005-2008. Affaires municipales et régions*. Québec : ministère des Affaires municipales et des régions. 31 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. 2005b. « Le soutien et le partenariat ». Chap. in *Guide d'accueil et de références pour les*

nouveaux élus municipaux, 3-8. Québec : ministère des Affaires municipales et des régions.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. 2005. *Rapport annuel de gestion 2004-2005*. Québec : ministère des Affaires municipales et des Régions, 83 pages.

MINISTÈRE DES FINANCES. 2007. *Stratégie pour le développement de toutes les régions : des moyens accrus, une autonomie renforcée. Des moyens accrus, une autonomie renforcée. Budget 2007-2008*. Québec : ministère des Finances. 42 pages.

MINISTÈRE DES RÉGIONS. 2003. *Rapport annuel de gestion 2002-2003*. Québec : Ministère des Régions, 91 pages.

MINISTÈRE DES RÉGIONS. 2002a. *Horizon 2005. Un Québec fort de ses régions / Plan d'action Québec-Régions. Synthèse des engagements*, Québec : ministère des Régions, 69 pages.

MINISTÈRE DES RÉGIONS. 2002b. *Le Rendez-vous national des régions. Le cahier des propositions régionales*. Québec : ministère des Régions. 120 pages.

MINISTÈRE DES RÉGIONS. 2002c. *Rapport annuel de gestion 2000-2001*. Ste-Foy : Les Publications du Québec, 54 pages.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. 2004. *Devenir maître de son développement. La force des régions. Phase 1 : une nouvelle gouvernance régionale*. Québec : ministère du Conseil exécutif. Secrétariat à la communication gouvernementale, 39 pages.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. 1995. *Décentralisation, un choix de société*, Québec, 99 pages.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION. 2008a. *Projet ACCORD : La démarche régionale*. (Page consultée le 4 mai 2008). [En ligne]. Adresse URL : <http://www.mdeie.gouv.qc.ca/index.php?id=2468>

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION. 2008b. *Le processus ACCORD*. (Page consultée le 4 mai 2008). [En ligne]. Adresse URL : http://www.mdeie.gouv.qc.ca/fileadmin/sites/internet/documents/publications/pdf/developpement_regional/fr/accord/processus_ACCORD.pdf

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION. 2006. *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, Québec : ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, 73 pages.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION. 2005. *Synthèse des propositions transmises par les CRÉ dans le cadre du volet 3 du protocole signé entre le gouvernement et les présidents des conférences régionales des élus*.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL. 2003. Principales modifications au projet de loi 34. (Page consultée le 3 mai 2009). [En ligne].

Adresse URL :

<http://www.mdeie.gouv.qc.ca/fileadmin/sites/internet/documents/publications/pdf/Entreprises/ministere/Annexe1PL34.pdf>

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL ET DE LA RECHERCHE. 2004a. *Rapport annuel de gestion 2003-2004*. Québec : Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche. 128 pages.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL ET DE LA RECHERCHE. 2004b. *L'évaluation par les conférences régionales des élus des organismes de développement et de planification aux paliers local et régional. Contexte et portée de la démarche. Proposition de mandat à confier aux CRÉ*. Direction des politiques de développement régional. Direction générale des opérations régionales, 4 pages.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL ET DE LA RECHERCHE. 2004c. *Le Plan quinquennal de développement. Les ententes spécifiques*. Direction des politiques de développement régional. Direction générale des opérations régionales, 4 pages.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL ET DE LA RECHERCHE ET MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR. 2004. *L'Harmonisation de l'exercice des pouvoirs et responsabilités des CRÉ et de la CMM*, 3 pages.

MINISTÈRE DU TOURISME. 2007. Guide d'élaboration du plan stratégique à l'intention des ATR. Québec : ministère du Tourisme. 39 pages.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. 1999. *Vers de meilleures pratiques de l'évaluation*. Guide des

meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation et document de référence. Paris : OCDE. 51 pages.

SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS. 1997. *Politique de soutien au développement local et régional*, Sainte-Foy : Les publications du Québec, 49 pages.

SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS. 1996. *Documents de référence sur la politique de développement régional*.

SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS. 1994. *Fiches-synthèse sur les principaux éléments de la politique du développement régional*. 16 pages.

SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES RÉGIONALES. 1994. *Rapport annuel 1993-1994*. Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires régionales. 31 pages.

SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES RÉGIONALES. 1992. *Développer les régions du Québec*. Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires régionales. 47 pages.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. 2004. *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*. Québec : Secrétariat du conseil du trésor. 102 pages.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. 1998. « Développement local et régional et déconcentration des activités gouvernementales. Vérification menée auprès du ministère des Régions et de certains autres ministères et organismes ». Chap. in *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*. Tome II, p. 210-242. Québec : Les publications du Québec.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. 2001. « Suivi de vérification de l'optimisation des ressources ». Chap. in *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*. Tome II, p. 331-349. Québec : Les publications du Québec.

Les travaux et commissions parlementaires

ASSEMBLÉE NATIONALE. Commission permanente de l'économie et du travail. 2006. Adoption du principe du projet de loi 13 - Loi modifiant la Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche et d'autres dispositions législatives. Commission permanente de l'économie et du travail : Journal des débats. 37^e législature, 2^e session, cahier no 27, 17 mai 2006, pages 1605-1613.

ASSEMBLÉE NATIONALE. Commission permanente de l'économie et du travail. 2003a. Étude des crédits du ministère du Développement économique et régional. Commission permanente de l'économie et du travail : Journal des débats. 37^e législature, 1^{ère} session, vol. 38, no 2, 2 juillet 2003.

ASSEMBLÉE NATIONALE. Commission permanente de l'aménagement du territoire. 2003b. Interpellation : l'impact de la réingénierie sur les régions du Québec. Commission permanente de l'aménagement du territoire : Journal des débats. 37^e législature, 1^{ère} session, vol. 38, no 22, 31 octobre 2003.

ASSEMBLÉE NATIONALE. 2003c. Adoption du principe du projet de loi 34 - Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (titre modifié). Assemblée nationale : Journal des débats. 37^e législature, 1^{ère} session, cahier no 31, 27 novembre 2003, pages 1847-1879.

ASSEMBLÉE NATIONALE. 2003d. Adoption du principe du projet de loi 34 - Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (titre modifié). Assemblée nationale : Journal des débats. 37^e législature, 1^{ère} session, cahier no 37, 5 décembre 2003, pages 2255-2309.

ASSEMBLÉE NATIONALE. Commission permanente de l'aménagement du territoire. 1997. Audition publique sur le projet de loi 71 - Loi sur le ministère des Régions. Commission permanente de l'aménagement du territoire : Journal des débats. 35^e législature, 2^e session, Cahier no 25, 9 décembre 1997, pages 1-75.

Matériel législatif

Loi sur le ministère des Affaires municipales et des Régions, 2006, L.R.Q., chapitre M-22.1.

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les affaires régionales, 1992, L.Q., chapitre 24.