

Développement économique communautaire: une synthèse de l'expérience québécoise

**Yvan Comeau, professeur, Université Laval
Louis Favreau, professeur, Université du Québec à Hull**

Yvan Comeau est maître en service social, docteur en sociologie et a réalisé un post-doctorat en sociologie. Ses expériences professionnelles l'ont amené à oeuvrer en intervention sociale dans différents contextes culturels au Québec et en Afrique. Il est professeur à la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université Laval depuis 1994 et membre du collectif de recherche CRISES (Collectif de recherche sur les innovations sociales dans les entreprises d'économie sociale). Il est membre associé à la Chaire de recherche en développement communautaire de l'UQAH.

Louis Favreau est travailleur social et docteur en sociologie. Professeur en travail social à l'Université du Québec à Hull, il est spécialisé dans le champ des mouvements sociaux et du développement communautaire, rédacteur en chef de la revue *Économie et Solidarités*, membre du collectif de recherche CRISES et coordonnateur de la Chaire de recherche en développement communautaire.

Cahiers de la Chaire de recherche en développement communautaire:

série Conférences #2

Table des matières

Introduction	1.
La panne des services publics et collectifs dans un contexte de récession prolongée	2.
Le développement économique communautaire: une dynamique territorialisée	8.
Les corporations de développement économique communautaire (CDÉC)	10.
Une appréciation des retombées des CDÉC	14.
La consolidation du développement économique communautaire	17.
Conclusion	19.
Bibliographie	22.

*Dans les 25 ou 30 dernières années, les professions du “social” et les politiques publiques en matière de santé et de services sociaux se sont intéressés au **développement local** comme développement de services au sein des communautés par l'intermédiaire des transferts sociaux (financement public). La dominante y était exclusivement sociale. Mais cette approche traditionnelle est aujourd'hui remise en cause dans le contexte de crise de société que nous traversons. Le **développement local** comme stratégie d'intervention dans les communautés locales tend à se déployer différemment. C'est l'expérience du **développement économique communautaire** (DÉC) conçu comme approche globale de revitalisation **économique et sociale** de communautés en difficulté qui aujourd'hui émerge, particulièrement dans les milieux urbains depuis, grosso modo, une décennie. Ce texte retrace l'itinéraire du DÉC au Québec tout en évoquant celle des États-Unis. Mentionnons qu'il a servi de base à une conférence présentée en Europe dans le cadre d'un Colloque international tenu à Barcelone en mars dernier¹.*

Depuis 1975, une partie importante de la population des vieux quartiers urbains et de certaines régions périphériques est de plus en plus confrontée à un phénomène de désaffiliation, c'est-à-dire une carence de liens relationnels et l'absence de travail salarié (Castel, 1995). Les effets néfastes de cette situation sur la santé physique et mentale des personnes vulnérables (Ministère de la Santé et des Services Sociaux, 1994) et sur la société ont amené les autorités gouvernementales à revoir les politiques sociales et leur rapport avec la société civile.

¹ Comeau Y. et L. Favreau (1998), “Développement économique communautaire: l'expérience québécoise et nord-américaine”. Communication à l'ouverture de la Première conférence internationale intitulée “Politiques sociales et développement communautaire dans les zones urbaines défavorisées”, Gouvernement de Catalogne/Ministère de la Santé et du Bien-Etre, Barcelone, du 26 au 29 mars. Mentionnons qu'une petite délégation québécoise de la CDÉC de Buckingham, le PRESQ, y était présente suite à des échanges Québec-Catalogne organisés par la Chaire de recherche en développement communautaire de l'UQAH.

Depuis le début des années 1980, sous l'impulsion du mouvement associatif² et des syndicats, cette révision a donné naissance à de nouvelles institutions et a incité l'État à opérer de nombreux changements visant la régionalisation³ des programmes publics dans le domaine de la santé et des services sociaux, de la formation de la main-d'oeuvre et du développement régional. Le développement économique communautaire en milieu urbain représente une des pratiques en émergence qui suscite de l'espoir pour insérer socialement et professionnellement les personnes exclues de la restructuration économique mondiale.

La panne des services publics et collectifs dans un contexte de récession prolongée

L'intérêt pour une perspective locale d'intervention sociale et économique au Québec⁴ n'est pas né au hasard, mais de la nécessité.

-
- ² Le mouvement associatif provient de trois générations d'organisations qui coexistent. Premièrement, les organisations de défense des droits (des citoyens, de consommateurs et de femmes) sont nées dans les années 1960. Dans les années 1970, de nouvelles organisations privilégient l'expérimentation sociale en mettant sur pied des services collectifs autonomes et des entreprises de la "nouvelle" économie sociale (coopératives de travail et de logement). Dans les années 1980 et 1990, sont créées des initiatives d'entraide communautaire (cuisines collectives et micro-crédit communautaire), de formation à l'emploi (organismes et entreprises d'insertion) et de concertation et de développement économique (Bélanger et Lévesque, 1992).
- ³ La régionalisation concerne l'adaptation des interventions, des programmes, des produits et des services gouvernementaux aux réalités régionales ou locales. Théoriquement, la régionalisation englobe à la fois la décentralisation et la déconcentration, mais le Québec n'a procédé qu'à une déconcentration. Par la déconcentration, le gouvernement transfère une partie de ses employés sur un territoire donné, tout en y préservant son contrôle administratif. Par la décentralisation, le gouvernement transfère des responsabilités à une instance politique qui bénéficie de sources de revenus autonomes et dont les membres sont élus au suffrage universel (Secrétariat au développement aux régions, 1997: 7-8), ce qui est assez différent.
- ⁴ Les 7,4 millions habitants du Québec représente, en 1997, 24,8% de la population canadienne. L'unique province francophone du Canada représente pour la moitié de ses habitants un "pays" dans le pays, ce qui en fait une société à haute cohésion sociale. Les gouvernements canadien et québécois interviennent dans le développement local en soutenant financièrement parfois de façon distincte, parfois de façon conjointe des projets et des agences de développement. L'économie québécoise repose sur la fabrication de biens d'équipements, de produits de télécommunication, de matériel de transport, de métaux, de produits forestiers et papetiers, et contribue à

Pendant la longue période de prospérité des années d'après-guerre appelée les "Trente glorieuses" (1945-1975), la condition ouvrière s'est transformée en condition salariale (Lipietz, 1990). La généralisation de la chaîne de montage assurait alors des gains de productivité continus pour les entreprises et la demande de biens justifiait un niveau élevé d'embauche. La syndicalisation encourageait la progression des salaires et l'instauration de mesures sociales. Au Canada et au Québec, la mise en place graduelle d'un État-providence inspiré de la social-démocratie a mis pratiquement fin à la pauvreté de masse et assurait des protections pour toutes et tous contre les principaux risques sociaux. L'emploi salarié faisait office de grand intégrateur dans cette société de consommation de masse; le travail comportait relativement peu d'exigences en matière de qualification et son caractère taylorisé procurait, par ailleurs, peu de satisfaction. De cette manière sont nés les quartiers ouvriers autour de grandes manufactures à Montréal, dans l'Outaouais et dans le centre-ville de Québec ⁵.

Les récessions qui se succèdent à partir du milieu des années 1970 (1973-1974, 1981-1983 et 1990-1992) révèlent l'ampleur de la restructuration économique en cours. La mondialisation des marchés, la désuétude de la chaîne de montage face à la demande de biens nouveaux et personnalisés, le déplacement d'entreprises vers d'autres pays et les qualifications nouvelles exigées par les entreprises qui se développent déstabilisent la condition salariale. Dans les quartiers ouvriers, les fermetures d'entreprises manufacturières entraînent l'exode de la population, la détérioration du bâti, le déclin commercial, les problèmes familiaux (violence familiale et abus physiques envers les enfants) et la criminalité (Bouchard, 1991).

23,2 % du PIB canadien. Cette économie recèle un point faible: le taux chômage défini statistiquement se situe à près de 12 % depuis une décennie (la moyenne canadienne se situe aux environs de 10 %).

⁵ En 1996, les principales régions métropolitaines du Québec sont: Montréal avec 1,8 millions d'habitants, la région de Québec (ville) qui compte 506 000 résidents, et l'Outaouais avec 307 000 personnes.

La pauvreté associée au travail précaire et au chômage de longue durée⁶ touche particulièrement les jeunes, les femmes et les hommes peu qualifiés. Le chômage entraîne une déchirure sociale entre les “in” et les “out” et menace l’existence même de la classe moyenne (Lipietz, 1996). Le chômage ne peut plus dès lors être défini comme un simple problème économique de groupes en difficulté⁷, mais devient un problème socio-politique et territorialisé qui érode les droits de citoyenneté et met à l’épreuve la démocratie (Perret, 1995; Vidal, 1995).

Les pouvoirs publics et la société civile s'engagent alors dans de nouvelles interventions, parfois arrimées les unes aux autres, pour faire face à l’enjeu de l’insertion des exclus. Du côté de la société civile, une partie du mouvement associatif et syndical passe progressivement d’une stratégie de revendication à une stratégie de concertation et de partenariat économique (Bélangier et Lévesque, 1992). Les premières expérimentations économiques et sociales territorialisées des années 1980 (reprises d’entreprises, groupes d’entraide économique, organismes de concertation et de développement économique local, etc.), encore faiblement encouragées par les pouvoirs publics, se veulent une

⁶ Au Québec, le nombre de personnes travaillant à temps partiel est passé, entre 1977 et 1995, de 47 000 à 209 000, et le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a plus que doublé, en augmentant de 261 000 à 546 000 (Conseil de la santé et du bien-être, 1996). L'aide sociale est un programme public québécois de dernier recours, après l'épuisement des prestations d'assurance-chômage, gérées par le gouvernement fédéral et ayant une durée maximale d'un an. On estime à 20 % la population active québécoise qui est sans travail.

⁷ On peut distinguer deux groupes de personnes sans emploi. Le premier groupe est celui des personnes ayant peu de qualifications scolaires et professionnelles. Dans bien des cas, leur histoire scolaire et professionnelle se double d’une histoire personnelle marquée de difficultés de toutes sortes (difficultés d’intégration sociale, problèmes familiaux, limitations fonctionnelles dues à une déficience physique, à l’âge ou à de mauvaises conditions de vie, etc.). Le second groupe est celui des personnes qui ont une formation professionnelle ou universitaire. Sans être riches et professionnellement valorisées, ces personnes disposent de ressources culturelles et d’un réseau social qui favorisent leur intégration et qui accroissent leur capacité de “tirer leur épingle du jeu” et de se construire une certaine qualité de vie.

réponse au marasme économique et à la timidité des interventions de l'État en matière d'emploi.

En plus de ces initiatives, le mouvement associatif, les syndicats et une partie du secteur privé se retrouvent ensemble lors de divers événements, tels le Forum sur l'emploi (1989)⁸, les États généraux du mouvement coopératif (1992) et les États généraux du développement local (1996). En 1995, la Marche des femmes met de l'avant le maintien des politiques sociales, une amélioration des normes minimales de travail et l'idée d'un modèle de développement incluant l'économie sociale⁹. Ces événements et bien d'autres encore donnent de la légitimité et de l'élan à des comités régionaux de relance de l'emploi et de l'économie, à des initiatives d'insertion par l'économie¹⁰, à des entreprises communautaires (dont certaines ont adopté le statut coopératif) notamment dans le secteur de la santé et des services sociaux¹¹, à des fonds locaux d'investissement

⁸ Le Forum pour l'emploi comprend 12 forums régionaux (réunissant 2 500 personnes) et un rassemblement national où se sont retrouvés 1 600 partenaires (500 délégués syndicaux, 450 représentants du mouvement associatif, 135 personnes du secteur privé et 175 délégués ministériels des gouvernements canadien et québécois) autour des thèmes d'une stratégie nationale pour l'emploi, du développement local et régional, et de la formation professionnelle.

⁹ L'économie sociale désigne des entreprises ayant le statut juridique de coopérative, de mutuelle, d'association ou d'entreprise à but non lucratif, combinant un groupement de personnes et une entreprise liés par des rapports d'activité et d'association. Le groupement fonctionne sur la base de l'égalité juridique des membres (une personne, une voix) et la propriété collective des profits réinvestis (Vienney, 1994). On comprend que ce mouvement propose un développement centré sur la redistribution et la participation dans les entreprises et autour des enjeux de société.

¹⁰ "L'insertion par l'économie désigne un champ d'intervention visant des objectifs de démocratisation, de cohésion sociale et de bien-être des personnes, à l'aide d'activités entrepreneuriales et collectives utiles pour une communauté." (Comeau, 1997: 11).

¹¹ Ces entreprises peuvent souvent se distinguer qualitativement des autres entreprises par leur origine, leurs objectifs, leur mode de gestion, l'utilisation du capital et l'affectation des surplus. Elles ont généralement un double caractère, à la fois entrepreneurial et associatif, qui représente les deux facettes de leur mission simultanément économique et social.

de capital de risque¹² et à des sociétés vouées spécifiquement au développement local: les Corporations de développement économique communautaire dont le texte fait état plus loin.

Du côté des services publics, l'État central ne peut plus fournir seul des réponses aux défis économiques et sociaux, et les interventions que pratiquait l'État-providence jusqu'au début des années 1980 ne fonctionnent plus¹³. Premièrement, la définition bureaucratique des besoins et des programmes rencontre des limites sérieuses. La définition de populations-cibles, sans égard à leur appartenance géographique, au marché du travail et aux situations particulières que ces personnes rencontrent, fait que les programmes nationaux s'avèrent parfois inadaptés et que des critères pointus disqualifient bien des personnes auxquelles les mesures veulent pourtant s'adresser. Les bénéficiaires, les intervenants et les fonctionnaires eux-mêmes se perdent dans les nombreux programmes publics compartimentés et séparés d'un palier de gouvernement à l'autre et d'un ministère ou service à l'autre. En outre, l'imposition des programmes universels par le haut ne suscite pas l'adhésion des forces vives des milieux, notamment le mouvement associatif, reconnu par ailleurs pour sa contribution essentielle au réseau de la santé et des services sociaux, par exemple (Commission d'enquête sur les services

¹² Un étude récente (Lévesque, Mendell et Van Kemenade, 1997) dénombre 254 fonds locaux de capital de risque au Québec, ce qui exclut les fonds pan-provinciaux. Créés pour la plupart depuis 1990, les fonds locaux sont administrés par des organismes à but non lucratif ou publics. Les gouvernements, le Fonds de solidarité de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (le premier fonds mis sur pied par une centrale syndicale au Canada), le Mouvement Desjardins (réseau de 1 300 caisses populaires, de 36 000 employés et de 75 milliards de dollars d'actifs en 1995 - 1 dollar canadien équivaut à 100 pesetas) et des individus ont mis 800 millions de dollars à la disposition de projets locaux d'entreprises ou en vue de leur consolidation.

¹³ L'histoire récente montre que l'État-providence est remis en cause par le néolibéralisme et par l'alternative proposée par le mouvement associatif, mais pour des raisons tout à fait différentes. Le néolibéralisme souhaite un État minimal afin de permettre aux libres forces du marché de créer la richesse, alors que l'alternative propose un renouvellement de l'État-providence qui reconnaît un tiers-secteur à côté du secteur public et du secteur privé.

de santé et les services sociaux, 1988). Deuxièmement, la logique strictement financière visant à atténuer la pauvreté uniquement par des paiements de transferts négligent les volets social et professionnel de l'exclusion. Sans réseau de soutien, sans activité reconnue, poussés davantage à la marge de la société, les exclus s'avèrent vulnérables (Castel, 1991) et la dépendance à l'égard de la sécurité du revenu fait sourdre le sentiment de honte (Gaujelas, 1996). Troisièmement, l'ampleur des besoins est telle, que l'État n'a pas les ressources pour y faire face sur le mode providentiel.

Le déficit budgétaire se creuse à cause des besoins titanesques et des revenus auxquelles ne contribuent plus les activités économiques disparues. Quatrièmement, l'approche de développement économique limitée à l'accueil d'entreprises sur un territoire suscite la concurrence entre les régions démunies. La logique d'un développement autocentré mobilisant les ressources locales apparaît plus judicieuse que la précédente. Comme l'histoire le montre, dans les contextes de récession, on espère retrouver le dynamisme économique avec l'entrepreneuriat local (Greenfield et Strickon, 1981).

La dynamique sociale faite de concertation et de partenariat tant dans les quartiers que dans plusieurs régions du Québec suscite de nouvelles formes d'institutions et de nouveaux débats qui occupent l'espace public autour des notions d' "insertion", d' "économie sociale", de "développement local" et de renouvellement de "l'État-providence". Une série de transformations majeures en matière de politiques, de programmes et de budgets illustrent cette influence qu'ont eue les initiatives locales de concertation sur l'État québécois¹⁴. Le gouvernement cherche à adapter ses institutions au

¹⁴ Ainsi, en 1991, la nouvelle loi sur la santé et les services sociaux renforce le pouvoir des régies régionales et reconnaît la contribution du mouvement associatif en lui octroyant des sièges au sein de ces régies. En 1996, le Gouvernement tient un nouveau sommet socio-économique avec des représentants du milieu des affaires, du milieu syndical et du mouvement associatif. Il faut savoir que le Gouvernement du Québec a tenu, de 1983 à 1989, 15 conférences socio-économiques, appelées aussi

nouveau contexte économique et à répondre aux demandes de prise en charge locale de la santé, de l'emploi et du développement.

Le soutien que les différents gouvernements accordent aux premières expériences de développement économique communautaire à la fin des années 1980 et pendant les années 1990 s'inscrit dans cette logique.

Le développement économique communautaire: une dynamique territorialisée

Dans le contexte actuel, le développement économique communautaire revêt une signification sociale nouvelle ¹⁵ parce qu'il met l'accent sur le lien nécessaire entre le travail (et les conditions de travail et d'emploi) et le contrôle de l'espace local et régional. Le développement économique communautaire représente une orientation du

“sommets économiques”, la plupart du temps précédés de rencontres régionales. Des efforts importants de régionalisation du développement résultent de ces sommets, en particulier à partir de 1992 avec le renforcement des Conseils régionaux de concertation et de développement. Parmi les retombées intéressantes du sommet de 1996 pour le développement économique communautaire, nous retenons un fonds pour le développement de l'économie sociale géré par des Comités régionaux d'économie sociale regroupant des représentants du mouvement associatif. En 1997, le Gouvernement consolide la régionalisation dans le domaine de l'insertion et de la formation de la main-d'oeuvre (Centre locaux d'emploi) et dans le domaine du développement local (Centres locaux de développement) dont l'implantation actuelle met en partenariat les différents acteurs socio-économiques sur des territoires.

¹⁵ Les questions de développement local étaient relativement marginales dans les politiques publiques et en sciences sociales dans les années 1960 et 1970. Au Canada et au Québec, c'est d'abord la notion de développement régional qui justifiait le “saupoudrage” d'argent dans des régions rurales, puis à des zones urbaines désignées. Le développement local a été envisagé dans les années 1970 en réaction aux effets négatifs qu'ont eu certaines expériences de développement régional telle celle du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec. Dans ce cas, ce qui devait être une démarche d'expression de la population et de prise en charge de son développement s'est transformée en planification du développement par l'État, dont un des volets les plus contestés visait la fermeture de certains villages (Godbout, 1983). La question du développement local refait surface dans les années 1980 et devient incontournable dans les années 1990.

développement local¹⁶. On peut définir le développement économique communautaire comme étant une approche globale de revitalisation économique et sociale des collectivités locales qui conjuguent quatre éléments:

- une dimension économique: déploiement d'activités de production et de vente de biens et de services;
- une dimension locale: mise en valeur des ressources locales dans le cadre d'une démarche partenariale où les principales composantes de la collectivité s'y engagent (mouvement associatif, secteur privé et établissements publics locaux), démarche qui anime également la mise à contribution de ressources externes en fonction de la communauté;
- une dimension sociale et politique: revitalisation économique et sociale d'un territoire (emploi, logement, formation, santé et services sociaux...) et réappropriation par la population résidente de son devenir économique et social (*empowerment* et gouvernance locale);
- une dimension communautaire: la collectivité comme point de départ et comme point d'arrivée en tant qu'espace du "vivre ensemble", et l'associatif en tant que modalité de revitalisation. (Favreau et Lévesque, 1996: xix).

Le courant voulant qu'une partie du mouvement associatif puisse trouver lui-même des réponses aux questions d'exclusion sociale, de chômage et de déstructuration des centres-villes existe ailleurs en Amérique du Nord et nous vient des États-Unis (Favreau, 1994). Figure de proue de ce courant et cela depuis 1960, les *Community Development Corporations* prennent le relais des organisations américaines qui luttèrent autour

¹⁶ Tremblay et Fontan (1994) identifient deux orientations fondamentales au développement local, soit de nature libérale, soit communautaire. Le type libéral se caractérise par une approche sectorielle, visant la croissance économique et la création d'emplois, sans préoccupation sociale. On fait la promotion quasi exclusive de la propriété privée et le dynamisme économique est assuré par les entrepreneurs privés. Le type communautaire emprunte une approche globale et opte pour le développement économique en joignant la création d'emplois à des objectifs sociaux. Un organisme de développement économique communautaire est imputable auprès de la collectivité. Le dynamisme repose sur l'entrepreneuriat individuel et collectif pour créer différentes formes d'entreprises (privées, publiques, coopératives et communautaires). Voir aussi: Vachon et Coallier (1993) et Morin (1994-1995).

d'enjeux conflictuels au sein des quartiers défavorisés des grandes centres urbains¹⁷. Au nombre d'environ 2 000 aux États-Unis, les *Community Development Corporations* sont des organismes à but non lucratif, régies par des principes démocratiques, financées par des programmes fédéraux et des fondations privées, constituées pour assurer la participation des résidents d'un quartier au développement économique et social de leur communauté. Peuvent en devenir membres, les résidents et des représentants des différentes composantes du milieu soit les associations, les entreprises locales et des professionnels. Sorte de conseils de quartier regroupant le vivier des forces actives du milieu, elles s'affairent à aménager le développement dans ses dimensions à la fois économiques et sociales.

Elles déploient leur intervention sur des territoires dont la population peut être relativement dense (oscillant entre 50 000 et 100 000 personnes) et leurs activités en direction de "l'amélioration des conditions de l'habitat, la restructuration de l'appareil commercial, le conseil et le financement d'activités économiques, la gestion de centres de soins, la formation et le placement, des services sociaux, des activités culturelles, la mise en place de fonds communautaires" (Jacquier, 1993: 113).

Les Corporations de développement économique communautaire (CDÉC)

Au Québec, les Corporations de développement économique communautaire (CDÉC) désignent les organismes voués à cette approche globale d'intervention économique et sociale en milieux urbains défavorisés¹⁸. Au plan institutionnel, les

¹⁷ L'abandon d'immeubles que les propriétaires laissent se détériorer, la canalisation de l'épargne locale par les banques et l'exclusion des Afro-Américains représentent les principaux enjeux de ces luttes.

¹⁸ D'autres organismes remplissent à peu près les mêmes fonctions dans d'autres types de territoires. Ainsi, pour les territoires ruraux du Québec en difficultés, on retrouve, en 1998, près de 60 Sociétés d'aide au développement des collectivités qui proviennent d'une fusion en 1994 des Comités d'aide aux entreprises et des Comités d'aide au développement des collectivités, tous financés par le gouvernement fédéral. Dans

CDÉC partagent les caractéristiques suivantes: statut juridique d'organisme à but non lucratif; assemblée générale constituée de représentants du mouvement associatif, des entreprises privées et publiques, des syndicats et d'individus, lesquels forment autant de collèges électoraux; conseil d'administration composé d'officiers élus par les collèges électoraux; et financement sur une base triennale et à parts égales par le gouvernement canadien, québécois et municipal. En ce sens, les CDÉC représentent une instance de gouvernance locale, car elles servent d'intermédiaires entre la société civile et l'État de plusieurs manières: elles canalisent des ressources publiques et l'épargne du milieu pour le développement; elles utilisent les programmes des gouvernements en faveur de projets s'adressant aux exclus; et elles constituent un des porte-parole des aspirations de la population locale et des exclus en particulier pour des changements de politiques, principalement lorsque des projets rencontrent des obstacles institutionnels, c'est-à-dire des normes ou des critères inappropriés.

Au plan organisationnel, les CDÉC s'inspirent d'une planification stratégique (au moins triennale sinon quinquennale) pour faire une réalité de ses priorités d'intervention dans les quartiers en difficultés.

Le travail des employés, des représentants élus et des bénévoles favorisent la coordination, la concertation et la solidarité des différents acteurs locaux dans des projets concrets¹⁹. En règle générale, la stratégie d'intervention des CDÉC s'appuie sur trois axes:

les petites municipalités, plus de 20 Corporations de développement communautaire regroupent des associations qui se partagent alors des ressources afin d'oeuvrer au développement social et économique.

¹⁹ D'ailleurs, dans leurs bilans, les CDÉC indiquent que leurs réalisations sont faites en concertation.

- le développement des compétences des populations résidentes par l'intermédiaire de mesures diverses: services de références et d'aide à la recherche d'emploi, et activités de formation (augmentation du niveau de scolarité et apprentissage d'un métier) pour des personnes exclues du marché du travail;
- intervention active sur le bassin d'emplois en améliorant la situation des entreprises locales: soutien à la gestion et au financement des entreprises existantes, appui au démarrage de nouvelles entreprises à partir d'un fonds communautaire de développement ou d'autres fonds, et amélioration des infrastructures tels les parcs industriels;
- soutien à la recomposition du tissu social: prévention du décrochage scolaire, amélioration de la qualité de vie urbaine, et lutte contre l'isolement des familles prestataires de la sécurité du revenu.

**Services produits
par une Corporation de développement économique communautaire (CDÉC)**

Information touchant la localisation d'un projet d'entreprise, qu'elle soit privée, coopérative ou à but non lucratif.

Redressement et consolidation d'entreprises, d'organismes et d'associations présentant des difficultés à différents niveaux.

Suivi de la gestion d'entreprises aux plans des opérations, de la comptabilité et de la mise en marché, entre autres choses.

Aide au financement d'entreprises et ce, de différentes manières: information sur les sources de financement disponibles, appui à la formulation de projets, références à des financiers et constitution de fonds d'investissements.

Modélisation de démarche de formation pour arrimer les besoins de main-d'oeuvre des entreprises et les qualifications des résidants.

Élaboration d'outils pour la gestion et pour le développement stratégique des quartiers.

Établissement de réseaux et de divers types de parrainage afin de développer la concertation et soutenir les initiatives économiques.

Représentations auprès d'instances publiques et gouvernementales afin d'appuyer les efforts de revitalisation du milieu.

Source: Comeau et Lacombe, 1998.

Deux exemples permettent de comprendre l'émergence des CDÉC. Au printemps 1984, à Pointe Saint-Charles, vieux quartier populaire de Montréal, une dizaine d'organismes populaires et communautaires du quartier font pression sur la ministre de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du Revenu à l'occasion de sa visite pour financer une étude sur la situation économique du quartier²⁰, ce qu'ils obtiennent. Une fois l'étude terminée, le groupe obtient un financement de démarrage pour favoriser l'emploi et la revitalisation économique et sociale de leur quartier. La première CDÉC montréalaise vient de naître. Dix ans plus tard, cette première CDÉC couvre un arrondissement trois fois plus grand et côtoie une demi-douzaine d'autres CDÉC sur le territoire de Montréal.

²⁰ En 1984, le quartier de Pointe Saint-Charles était composé à moitié d'une main-d'oeuvre locale en chômage ou sur l'assistance sociale.

Les promoteurs sont des dirigeants d'organismes populaires, des intervenants sociaux, des organisateurs communautaires professionnels, des animateurs de groupes de jeunes, des militants chrétiens socialement engagés, des intervenantes de groupes de femmes et parfois des directeurs de caisses populaires. Des dirigeants syndicaux au plan local et régional sont venus s'y greffer par la suite.

À la Ville de Québec, les instances gouvernementales mandatent en 1990 un établissement d'enseignement collégial intervenant déjà en entrepreneurship dans le milieu, afin de regrouper les syndicats, les entreprises et les organismes pour étudier les besoins en matière de main-d'oeuvre. Pour les personnes alors regroupées, l'adaptation de la main-d'oeuvre ne peut se faire qu'à la suite de la création d'entreprises et d'emplois, et qu'avec l'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers centraux de Québec. Le diagnostic de la situation sociale et économique est présenté au cours d'un premier colloque et les pistes de développement sont discutées au cours d'un deuxième colloque. Diverses hypothèses d'organisme de concertation sont discutées, dont une correspondant au fonctionnement d'une CDÉC, qui verra finalement le jour en 1993.

Une démarche similaire a été entreprise la même année dans la troisième région urbaine du Québec, l'Outaouais. Sous l'impulsion de partenaires provenant des secteurs associatif, syndical, privé, universitaire et municipal, une équipe de chercheurs de l'Université du Québec à Hull y a réalisé une étude sur la pauvreté dans les trois villes les plus touchées par la nouvelle pauvreté, soit Buckingham, Gatineau et Hull. Dans chacune des trois municipalités, un comité local a réussi à y implanter une CDÉC.

Une appréciation des retombées des CDÉC

La présentation des retombées qu'amènent les CDÉC, en concertation avec ses partenaires et ses membres, tient compte des dimensions suivantes: l'emploi et l'économie (maintien et création d'emplois et d'entreprises, et investissements), l'organisation (la mise en oeuvre du développement et son efficacité), l'institutionnalisation (l'adaptation des politiques et des programmes aux besoins des quartiers et, plus globalement, la pérennité de l'option communautaire du développement), la concertation et l'utilisation des ressources locales.

En ce qui concerne **l'économie et l'emploi**, les études réalisées à ce jour montrent que les CDÉC favorisent la création d'emplois et mobilisent des investissements dans leur quartier (Fontan, 1990; Leduc, 1994; Comeau et Lacombe, 1998). Ainsi, la CDÉC de Pointe Saint-Charles a maintenu ou créé, de 1984 à 1987, 74 entreprises et 154 emplois et ce, avec des moyens modestes²¹. À Québec, la CDÉC et ses partenaires ont créé, de 1994 à 1998, 81 entreprises et 192 emplois, et ont mobilisé 7,3 millions de dollars d'investissements. Un exemple-type d'une réalisation de cette économie associative est le Chic Resto-pop à Montréal, une entreprise d'insertion sociale pour des jeunes sans emploi ayant fait l'objet d'un documentaire produit par l'Office national du film. Des dizaines de milliers de repas servis à plus de 150 personnes tous les midis du lundi au vendredi, 24 employés, trois équipes de travail, une gestion collective, 80% des plats préparés à partir d'aliments récupérés, un chiffre d'affaires de plus de 300 000 dollars (ou 30 millions de pesetas), voilà en quelques *flashes* l'essentiel de l'expérience de cette entreprise dite ici "entreprise communautaire".

²¹ Le budget de fonctionnement de la CDÉC de Pointe Saint-Charles se chiffre annuellement à 150 000 dollars (un dollar canadien équivaut à 100 pesetas) de 1984 à 1987. La moyenne des revenus de la CDÉC de Québec se situe à 450 000 dollars pour la période 1994-1998.

En matière d'**organisation du développement**, certains indices montrent que certaines CDÉC ont dû s'adapter aux circonstances et prendre une distance par rapport à leur plan stratégique. Par exemple, la CDÉC de Québec a délaissé sa stratégie de développement par secteurs en faveur d'une approche par projet. Souvent, l'étalement des opérations, la distribution des tâches et les échéanciers comportent de mauvaises prévisions qui amènent des surcharges de travail dans plusieurs CDÉC. À l'interne, certaines CDÉC ont tardé à se doter d'outils de gestion essentiels tels la gestion du temps et l'évaluation continue. Par ailleurs, les principes de la gestion participative et de l'autonomie professionnelle des employés se généralisent.

Au plan de l'**institutionnalisation du développement communautaire**, les expériences à Montréal et Québec révèlent, qu'entre 1985 et 1995, les pouvoirs publics font preuve d'une certaine ouverture. Leur financement continu pour le fonctionnement des CDÉC, leur appui à plusieurs projets d'entreprises et les changements parfois accessoires aux programmes gouvernementaux en constituent des indices. Toutefois, des CDÉC à Montréal ont dû faire des compromis touchant le poids relatif des associations dans le partenariat institué, l'élargissement prématuré de leur territoire et leur ajustement aux programmes gouvernementaux en matière de formation de la main-d'oeuvre (Fontan, 1993). La question de l'institutionnalisation du développement économique communautaire, c'est-à-dire l'assurance de sa permanence et de son autonomie soulève un débat dans le mouvement associatif sur lequel nous reviendrons.

En ce qui a trait à la **concertation**, plusieurs indices montrent que les CDÉC ont su engager et mobiliser les acteurs du milieu en faveur de la relance des économies locales et de l'emploi (D'Amours, 1996). Par exemple, entre 1994 et 1998, la CDÉC de Québec a suscité 10 000 heures d'implication de ses partenaires dans différentes commissions, assemblées et tables de concertation.

Enfin, pour ce qui est de l'utilisation des ressources locales, la mobilisation de l'épargne dans des fonds de soutien au démarrage d'entreprises représente certainement l'exemple le plus éloquent.

Les phénomènes favorables à l'émergence d'un mouvement de développement économique communautaire s'avèrent nombreux et touchent à la fois le contexte, l'organisation du développement, les personnes qui y oeuvrent, la possibilité de récolter quelques succès, etc. Des personnes engagées dans l'expérience de Pointe-Saint-Charles ont livré leur point de vue sur ces phénomènes qui sont présentés dans le tableau suivant.

**Facteurs favorables au succès d'une CDÉC
d'après les personnes qui y oeuvrent**

Appui constant des forces de la communauté locale:	prendre le temps nécessaire (années) pour créer un consensus sur les objectifs à donner et ne ménager aucun effort pour informer les résidants et les organismes du milieu.
Approche fondée sur l'analyse concrète:	posséder une connaissance poussée du milieu et de ses difficultés.
Stratégies nouvelles de développement:	s'appuyer sur une longue expérience d'organisation associative et sur des capacités d'adapter de manière originale des projets réalisés ailleurs.
Mobilisation des ressources externes:	attirer les contributions d'entreprises et de services publics, en négociant de manière souple tout en étant fermes quant aux résultats recherchés.
Perspectives de développement à long terme:	ponctuer la réalisation du plan quinquennal de moments de bilan, soit par des assemblées générales, des enquêtes ou des colloques.
Cohésion de l'organisation par des activités de formation:	partager les analyses et les défis du développement économique communautaire entre les employés, les officiers élus et les membres afin de souder la CDÉC.
Organisation participative:	être souple dans les rôles, la délégation des responsabilités et le partage de pouvoir afin d'attirer des volontaires pour la réalisation de différents volets de la stratégie.
Grande capacité de résister aux rigidités bureaucratiques:	la ténacité, le respect provenant de personnes situées à des échelons supérieurs de décisions et les pressions d'alliés ont souvent raison des bureaucrates obstinés ou méprisants.
Viabilité à long terme de la corporation:	les ententes triennales, parfois difficiles à négocier, soutiennent la réalisation de la stratégie.

Humour et fête pour aller plus loin:	ce sont des ingrédients essentiels pour retrouver les énergies et renouer les amitiés et la solidarité.
--------------------------------------	---

Source: Vachon et Coallier, 1993.

La consolidation du développement économique communautaire

C'est à certaines conditions plus ou moins bien circonscrites - à cause du caractère récent de ces initiatives et de l'état d'avancement des connaissances - que les expériences de revitalisation peuvent vraiment favoriser l'émergence d'une économie solidaire et servir à recomposer des collectivités. La consolidation, la pérennité et l'autonomie du développement économique communautaire posent la question de son institutionnalisation qui concerne directement les pouvoirs publics. Des forces du mouvement économique communautaire et des attitudes des pouvoirs publics encouragent cette consolidation.

Le premier atout du développement économique communautaire en faveur de sa consolidation réside dans la vitalité et la capacité de renouvellement des mouvements (syndicats, mouvement associatif et groupes de femmes). Au Québec, ce dynamisme permettra probablement de pousser assez loin la démarche partenariale et d'insertion par l'économique, sûrement plus qu'ont pu le faire les *Community Development Corporations* américaines. Il faut dire que la préoccupation pour l'emploi est davantage présente au Québec. Le deuxième atout réfère à l'ouverture des pouvoirs publics qui perçoivent dans ces expériences une possibilité de générer des solutions aux crises de l'emploi et de l'État-providence, comblant ainsi l'«espace intermédiaire» entre l'économique et le social, entre les communautés locales et le développement, entre l'État et la société civile (Laville, 1994).

Par contre, l'articulation entre les initiatives de développement économique communautaire et les pouvoirs publics pose un certain nombre de difficultés.

Premièrement, les pouvoirs publics agissent, jusqu'à présent, en tant qu'accompagnateurs et n'inscrivent pas encore leur soutien dans la durée. Le caractère ponctuel de certains financements, l'absence de flexibilité de nombreux programmes et la remise en question des protocoles d'entente démotivent les promoteurs de projets.

Quand il s'agit de développement, la durée de l'appui est plus importante que les masses financières engagées pour démarrer des initiatives. Deux logiques coexistent en matière d'accompagnement: la logique publique propose "de faire plus avec moins", tandis que la logique du développement local propose de faire mieux dans la durée. Deuxièmement, les politiques publiques sectorielles par programmation visant certaines populations-cibles et certains groupes d'âge continuent à s'imposer, malgré les limites évoquées au début du texte. Ainsi, le développement économique communautaire se heurte à une confrontation entre une logique publique de ciblage et sa logique plus transversale. Troisièmement, la tendance centralisatrice de l'État se fait toujours sentir. Jusqu'ici, la régionalisation se cantonne à une déconcentration, c'est-à-dire un transfert de ressources publiques dans les régions administratives, sans le contrôle local que donnent des revenus autonomes et sans le suffrage universel.

Trois pistes d'institutionnalisation s'ouvrent au développement économique communautaire et aux organismes qui l'incarnent: l'étatisation, l'autonomie de gestion doublée d'un financement partiel et le partenariat négocié (Favreau et Lévesque, 1996). Chacune possède des avantages et des inconvénients. En ce qui concerne l'étatisation, les organismes s'intègrent au réseau public avec un financement assuré.

Cependant, les initiatives perdent leur autonomie, se standardisent et négligent les particularités locales. C'est le scénario le moins plausible, à notre avis, à cause de la situation actuelle des finances publiques. Avec l'autonomie partiellement financée, les

initiatives de développement pallient à la crise des finances publiques par un principe économique de réciprocité.

Même si le contrôle par les acteurs et leur mobilisation sont pratiquement acquis, il ne s'agit pas d'un scénario parfait, puisque les besoins ne sont que partiellement répondus et parce que les économies se font en grande partie aux dépens des employés, qui sont moins bien payés que dans le secteur public. En ce qui a trait au partenariat négocié, des partenaires économiques réalisent des ententes avec un service public au profit d'une initiative communautaire. L'institutionnalisation peut être assez forte, maintenir un apport local important et assurer une certaine variété d'expériences. Toutefois, les règles du jeu répondent plus ou moins aux désirs des acteurs locaux et le partenariat exige une grande volonté de concertation.

Conclusion

Les initiatives québécoises de développement économique communautaire se situent encore à un stade expérimental et sont fragiles principalement à cause des règles du jeu qui amène un financement souvent aléatoire par les pouvoirs publics. Bien qu'elles soient inégalement acceptées et partiellement soutenues au sein même des mouvements associatif et syndical, elles représentent une tendance d'avenir. En fait, dans les secteurs du maintien à domicile des personnes âgées, des activités de loisirs, de l'aménagement de l'espace urbain, de la rénovation et de l'entretien des maisons, des services de buanderie, de boulangerie, de l'alimentation, des entreprises de recyclage, et d'autres encore, des services de proximité peuvent se développer, des emplois être créés et des communautés locales amorcer une revitalisation économique et sociale. Autant de pistes à explorer qu'on ne saurait ignorer même si le développement économique communautaire ne se réduit pas à cela.

Les recherches sur les conditions de réussite du développement économique communautaire au Québec, au Canada comme aux États-Unis en arrivent à dégager un certain nombre de leviers au décollage des projets “gagnants” (Fairbairn, 1991; Christenson et Robinson, 1989; Perry, 1987).

En premier lieu, les initiatives de développement obtiennent des résultats là où existe préalablement un sentiment d'appartenance à une collectivité locale, d'où l'importance d'une population locale disposant d'un minimum de cohésion sociale. En deuxième lieu, un actif associatif pré-existant favorise l'émergence d'initiatives de développement local et d'économie sociale. La capacité des associations à être des têtes chercheuses sachant identifier les besoins nouveaux et les stratégies appropriées fait partie des “ingrédients” nécessaires. En troisième lieu, un potentiel d'entrepreneurship collectif encourage l'émergence et le développement de ces initiatives: capacité de proposition, culture organisationnelle intégrant tout à la fois des objectifs de viabilité économique et des exigences sociales, la gestion collective et la planification stratégique. En quatrième lieu, s'avèrent décisifs des acteurs sociaux locaux disponibles à cette nouvelle approche. La disponibilité d'esprit des autres acteurs locaux face au caractère novateur de cette stratégie d'intervention et le partenariat (secteur associatif, public et privé), sur la base de territoires plutôt que sur une base administrative de populations-cibles, est un autre facteur qui favorise la levée de projets. En cinquième lieu, enfin, lorsque les pouvoirs publics nationaux montrent des ouvertures à l'expérimentation, les initiatives de relance des communautés locales en difficulté trouvent une réponse à leur besoin d'un support financier non contraignant de l'État.

Le développement économique communautaire ne représente certainement pas une panacée à l'exclusion, mais la formule n'a pas encore été pleinement mise à contribution.

Elle fait partie du débat concernant la mise en place d'un modèle de développement dans une société qui subit à la fois les influences de l'Amérique et de l'Europe.

Au Québec et au Canada, le marché régule les rapports marchands; fortement ancré, l'associatif valorise le non-marchand; il existe de nombreuses entreprises publiques; et les programmes sociaux n'ont rien de comparable en Amérique du Nord. Un nouveau contrat social pourrait orienter les efforts en matière d'insertion de la manière suivante: le développement économique communautaire, une stratégie globale misant sur la recherche et le développement, le partage des emplois et du temps de travail, et le développement dans les entreprises d'une flexibilité interne (Tremblay, 1990). Dans ce cas, l'aménagement du temps de travail, la formation et la mobilité permettent aux entreprises de s'ajuster à la conjoncture, sans pour autant remettre en question la stabilité de l'emploi.

Bibliographie

BÉLANGER, P. R. et B. LÉVESQUE (1992), “Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat (1963-1992)”, dans G. DAIGLE, *Le Québec en jeu*, Montréal, Les Presses de l’Université de Montréal, pp. 713-747.

BOUCHARD, C. et al. (1991), *Un Québec fou de ses enfants*, Rapport du groupe de travail sur les jeunes et la pauvreté, Québec, Gouvernement du Québec.

CASTEL, R. (1991), “De l’indigence à l’exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle” dans J. DONZELOT (dir.), *Face à l’exclusion: le modèle français*, Paris, Éditions Esprit, pp. 137-168.

CHRISTENSON, J. A. and J. W. ROBINSON (1989), *Community Development in Perspective*, Iowa, Iowa State University Press.

COMEAU, Y. (1997), “Problématique de l’exclusion et approches d’insertion”, *Économie et Solidarités*, vol. 28, no 2, pp. 11-22.

COMEAU, Y. et L. LACOMBE (1998), *Monographie et évaluation du Carrefour de relance de l’économie et de l’emploi du centre de Québec (CRÉECQ) (1993-1998)*, Université Laval, Faculté des sciences de l’éducation.

Commission d’enquête sur les services de santé et les services sociaux (1988), *Rapport*, Québec, Gouvernement du Québec,.

Conseil de la santé et du bien-être (1996), *L’harmonisation des politiques de lutte contre l’exclusion*, Québec, Gouvernement du Québec.

D’AMOURS, M. (1996), *Le rapport des entreprises au territoire: le cas du RÉSO et de quatre entreprises du Sud-Ouest de Montréal*, Montréal, Mémoire de maîtrise (Département de sociologie, UQAM).

FAIRBAIN, B. (1991), *Co-operatives and Community Development*, Saskatoon, University of Saskatoon, Centre for the Study of Co-operatives.

FAVREAU, L. (1994), “L’approche du développement économique communautaire au Québec et aux États-Unis”, *Revue des études coopératives mutualistes et associatives*, no 50, pp. 166-174.

FAVREAU, L. et B. LÉVESQUE (1996), *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Sainte-Foy, Presses de l’Université du Québec.

FONTAN, J.-M. (1990), “Les Corporations de développement économique communautaire: une des avenues du mouvement social dans l’économie”, *Coopératives et Développement*, vol. 21, no 2, pp. 51-68.

FONTAN, J.-M. (1993), *Initiation au développement économique local et au développement économique communautaire*, Institut de formation au développement économique communautaire.

GAULEJAC, V. de (1996), *Les sources de la honte*, Paris, Desclée de Brouwer.

GODBOUT, J. T. (1983), *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin.

GRAVEL, R. J. (1996?), "Le phénomène régional au Québec: dimension administrative", dans M.-U. PROULX, *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, pp. 245-267.

GREENFIELD, S. M. and A. STRICKON, "A New Paradigm for the Study of Entrepreneurship and Social Change", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 29, no 3, pp. 467-499.

JACQUIER, C. (1993), *Les quartiers américains, rêve et cauchemar. Le développement communautaire et la revitalisation des quartiers aux États-Unis*, Paris, L'Harmattan.

LAVILLE, J.-L. (dir.) (1994), *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.

LEDUC, M. (1994), *Évaluation des corporations de développement économique communautaire*, Rapport déposé au Comité d'harmonisation de Montréal.

LÉVESQUE, B., M. MENDELL et S. VAN KEMENADE (1997), *Profil socio-économique des fonds de développement local et régional au Québec*, Ottawa, Bureau fédéral de développement régional (Québec).

LIPIETZ, A. (1990), "Après-fordisme et démocratie", *Les Temps Modernes*, no 524, pp. 97-121.

LIPIETZ, A. (1996), *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*, Paris, La Découverte.

Ministère de la Santé et des Services Sociaux (1994), *La politique de la santé et du bien-être*, Québec, Gouvernement du Québec.

MORIN, R. (1994-1995), "L'expérience montréalaise des Corporations de développement économique communautaire: à la croisée des chemins", *Coopératives et Développement*, vol. 26, no 2, pp. 13-39.

PERRET, B. (1995), *L'avenir du travail, les démocraties face au chômage*, Paris, Seuil.

PERRY, S. E. (1987), *Communities on The Way. Rebuilding Local Economics in The United States and Canada*, Albany, State University of New York Press.

Secrétariat au développement des régions (1997), *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, Gouvernement du Québec.

TREMBLAY, D.-G. (1990), *L'emploi en devenir*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

TREMBLAY, D.-G. et J.-M. FONTAN (1994), *Le développement économique local. La théorie, les pratiques, les expériences*, Sainte-Foy, Télé-Université.

VACHON, B. et F. COALLIER (1993), *Le développement local. Théorie et pratique*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur.

VIDAL, I. (dir.) (1995), *Insercion social por el trabajo: una vision internacional*, Barcelona, CIES.

VIENNEY, C. (1994), *L'économie sociale*, Paris, Éditions La découverte.