

**LE DÉVELOPPEMENT LOCAL :  
L'AXE DES VALEURS COMMUNAUTAIRES**

monographie produite pour les forums publics  
« Développement local : partenaires avec les femmes »  
organisés par L'R des centres de femmes du Québec  
à Saint-Jérôme et à Sainte-Croix de Lotbinière en mars 2000

**WILLIAM A. NINACS**

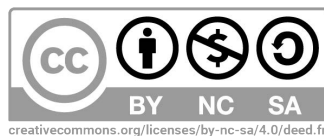
C.P. 92, Victoriaville, Québec, G6P 6S4

téléphone : (819) 758-7401

télécopieur : (819) 758-4822

courriel : ninacs@ivic.qc.ca

version finale : 25 avril 2000



## ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

CDC.....	corporation de développement communautaire
CDÉC .....	corporation de développement économique communautaire
CDÉ.....	corporation de développement économique
CLD.....	centre local de développement
CRD.....	conseil régional de développement
MRC .....	municipalité régionale de comté
RRSSS .....	régie régionale de la santé et des services sociaux
SACA.....	Secrétariat à l'Action communautaire autonome
SADC.....	société d'aide au développement des collectivités
TROC.....	table régionale d'organisations communautaires

## NOTE

Certaines parties de ce document proviennent d'un texte réalisé plus tôt cette année grâce à une contribution financière de la Direction générale de la promotion et des programmes de la santé, région de Québec, (DGPPS) du ministère de Santé Canada. Le texte en question était intitulé « Le mouvement communautaire, le développement local et l'action sur l'État de santé de la population ». Pour toute information, veuillez communiquer avec Michel Boyer au (514) 283-3309.

## INTRODUCTION

Dans cet essai, j'aborde les trois thèmes identifiés par L'R des centres de femmes du Québec pour les présentations aux forums « Développement local : partenaires avec les femmes », à Saint-Jérôme et à Sainte-Croix de Lotbinière en mars 2000 : a) ma vision du développement local; b) mon évaluation de la réalité actuelle compte tenu de ma vision; et c) les perspectives ou stratégies que j'envisage.

### UNE VISION PROGRESSISTE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

De façon générale, ma vision du développement est celle du cadre de référence des corporations de développement communautaire<sup>1</sup> (CDC) québécoises, document que j'ai rédigé à partir des idées et des réflexions des membres du comité responsable de son élaboration :

La notion de développement suggère une transformation des structures et des systèmes menant à une amélioration de la qualité de vie pour toutes les personnes vivant sur un même territoire. La corporation de développement communautaire préconise une vision globale du développement qui tient simultanément compte du contexte économique, politique, social, culturel et écologique dans lequel les gens vivent. [...] Les stratégies de développement

---

<sup>1</sup> Le modèle québécois de corporation de développement communautaire (CDC) regroupe des organisations communautaires (et parfois coopératives) dans le but de favoriser leur participation au développement de leur milieu. Il y en a présentement 34 au Québec. Elles se considèrent des structures « d'aide technique, de concertation et de services par et pour les organisations communautaires » (Table nationale des corporations de développement communautaire du Québec, 1993: 2). Les CDC au Canada hors Québec et aux États-Unis s'apparentent plutôt aux corporations de développement économique communautaire (CDÉC). Les CDÉC sont des organisations non gouvernementales qui ont pour mission le développement et la revitalisation de leur milieu (Ninacs, 1995b). Elles misent sur une concertation entre acteurs sociaux provenant de plusieurs secteurs (public, privé, syndical et communautaire, selon le cas) au lieu de sur un maillage exclusif d'organisations populaires et communautaires comme c'est le cas pour les CDC (Favreau et Ninacs, 1993: 10-14).

soutenues par une corporation de développement communautaire ont un fondement de développement endogène, c'est-à-dire qu'elles reposent sur la mise à contribution optimale des ressources du milieu. En conséquence, au niveau économique, une corporation de développement communautaire prône le développement d'une économie sociale. Au niveau environnemental, elle préconise un développement durable et viable. Au niveau social, elle opte pour une intervention qui tient compte de toute la personne et non pas d'un seul problème immédiat et elle favorise une approche communautaire et l'action communautaire. (Table nationale des corporations de développement communautaire du Québec, 1993: 2-3)

Cette vision semble intégrer les principes sur lesquels s'appuie la définition globale du développement retenus par certains groupes de femmes, qui réclament un développement solidaire et équitable, endogène et communautaire, démocratique, éthique et durable (Brais, 1998: 7-10; Lafontaine, 1995: 66-68). Cette façon de concevoir le développement par les CDC et par certains groupes de femmes peut s'inscrire assez bien dans un courant progressiste de développement local, c'est-à-dire lorsque le développement local est conçu comme une stratégie visant le bien-être économique, social et culturel d'une communauté territoriale, à la fois pour la communauté dans son ensemble ainsi que pour tous ses membres, et lorsqu'il s'appuie sur une prise en charge du développement par les collectivités locales elles-mêmes, sur la mise en valeur de leurs ressources, sur des maillages équitables et efficaces entre acteurs locaux et sur une véritable participation du milieu. C'est, en fait, de cette même façon que je vois le développement local. Ainsi, « ma » définition pourrait être la suivante :

Le développement local, c'est un processus qui assemble des éléments communs à tous les milieux, dont un territoire reconnu, une population, des structures en place permettant la participation et des ressources à exploiter (financières, matérielles, naturelles, humaines, informationnelles, culturelles...), dans le but de renforcer le bien-être économique, social et culturel à la fois de tous les membres d'une communauté et de la communauté en tant que telle, et ce, par le développement d'un contrôle direct sur ses ressources.

Pour y arriver, le développement local tient compte de l'unicité d'une communauté, c'est-à-dire des caractéristiques qui lui sont propres et, de par ce fait, récuse l'imposition de formules préconçues, ce qui n'empêche pas la communauté d'adopter ou d'adapter volontairement des modèles d'ailleurs ou de participer de son propre gré aux programmes publics ou privés qui n'ont pas été élaborés spécifiquement pour elle.

La mise en œuvre du développement local repose sur l'optimisation à court, à moyen et à long terme des ressources locales (développement endogène) à l'intérieur d'une approche globale (holistique). Les moyens privilégiés sont collectifs, tels la concertation et le partenariat des acteurs locaux ainsi que la participation des membres de la communauté. Ils prennent des formes variant selon les milieux et les besoins mais suscitant, en tout temps, l'entrepreneuriat tant collectif qu'individuel et tant social qu'économique.

De tous ces éléments de définition, il faut insister sur l'idée d'un « contrôle direct sur ses ressources ». Ainsi, bien que l'accès aux ressources économiques, leur augmentation par une intervention externe — par un investissement provenant de l'extérieur, à titre d'exemple — ou leur redistribution par un palier gouvernemental supérieur puisse produire des effets positifs et essentiels pour la survie immédiate d'une communauté, aucun de ces moyens ne constitue, à mes yeux, l'enjeu principal du développement local. Au contraire, je crois que la mission du développement local est de permettre à une communauté d'agir directement sur les ressources qu'elle requiert pour assurer son bien-être ainsi que celui de tous ses membres. L'enjeu premier du développement local est donc le pouvoir et non pas l'argent.

D'une certaine façon, le développement local renvoie au développement de l'autonomie d'une communauté. Mais il ne faut pas confondre autonomie et autosuffisance, car il me semble illusoire et même néfaste de penser dans des termes d'une indépendance économique totale. Au contraire, je crois que le développement local ne doit pas cibler l'indépendance d'une communauté mais plutôt sa capacité de jouer le jeu de l'interdépendance avec toutes les autres communautés de sa région, de son pays et même du monde entier. À mes yeux,

c'est sur ce plan que le développement local prend tout son sens dans une conjoncture de mondialisation tant des marchés que des solidarités.

Je suis d'accord, également, avec l'UNADEL, pour qui l'objectif stratégique du développement local est double : 1) placer la personne au centre de l'économie; et 2) réhabiliter la sphère politique (Dinet, 1997: 316). Cette vision commande le développement d'une nouvelle organisation économique et l'instauration de nouveaux mécanismes permettant de rétablir un équilibre entre les diverses composantes de nos sociétés industrielles. En grande partie, c'est la poursuite de cet objectif à deux dimensions qui permet de changer les façons de concevoir et de réaliser les actions de développement et qui favorise les retombées économiques telles l'émergence de nouveaux avantages concurrentiels et l'apparition de gisements originaux d'emplois (Commission européenne, 1995: 20). Le Manifeste de Carcassonne<sup>2</sup> affirme également que le développement local est l'échelon de base d'une véritable démocratie et de l'apprentissage de la citoyenneté. Je crois qu'il y a beaucoup de vrai là-dedans et je souscris entièrement à ce qui suit :

À une échelle qu'il peut saisir et dans un langage qui soit le sien, chacun peut dire son mot, exprimer ses aspirations, mobiliser ses ressources en intégrant ses choix dans des perspectives dynamiques et plus vastes. Il ne suffit pas d'être acteur de son développement, encore faut-il en être véritablement l'auteur. (Dinet, 1997: 318)

En fin de compte, dans des mots qui ont une signification plus particulière pour moi, le développement local constitue un processus par lequel se déploie l'*empowerment*

---

<sup>2</sup> Lancée à la fin de 1996, Territoires d'Avenir a été une vaste activité de réflexion qui s'est déroulée pendant six mois dans toutes les régions de la France. Les 6 et 7 juin 1997, environ 1 500 intervenantes et intervenants de développement local ont participé aux activités de clôture à Carcassonne. La synthèse des travaux — intitulée « Manifeste Territoires d'Avenir de Carcassonne » — identifie trois enjeux capitaux pour le développement local : a) l'articulation du local et du global; b) l'articulation, dans une démocratie renouvelée, des élus et de la société civile; c) l'articulation des territoires entre eux (Dinet, 1997).

communautaire d'un milieu et qui permet, en fin de compte, l'empowerment de chacun de ses membres<sup>3</sup>.

## UNE VISION ÉTROITE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Malheureusement, le développement local n'est pas toujours compris de façon progressiste et, même lorsqu'il l'est, tous les acteurs ne sont pas prêts à lui emboîter le pas. C'est souvent ici que le bât blesse pour le mouvement populaire et communautaire ainsi que pour un bon nombre de groupes de femmes, car l'approche de développement local constitue un facteur déterminant sur le plan de la participation des mouvements sociaux.

## UN PEU D'HISTOIRE

L'histoire en est pour quelque chose. Bien que l'intérêt pour le développement sur le plan local ait été suscité par l'arrivée des MRC à la fin des années 1970 (Robert, 1995: 38-40), ce sont des initiatives du gouvernement fédéral, en particulier les sociétés CLE et les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC)<sup>4</sup>, qui en ont été le fer de lance à partir des années 1980 (Lachapelle, 1995: 82-83). Pour les premières organisations de ce genre, l'accent était mis sur le développement économique, et la plupart d'entre elles ont été dotées de fonds voués spécifiquement au financement des petites et moyennes entreprises. Il s'agissait d'une perspective plutôt nord-américaine du développement local, essentiellement

---

<sup>3</sup> L'empowerment constitue processus par lequel un individu ou une collectivité s'approprie le pouvoir ainsi que sa capacité de l'exercer de façon autonome (Ninacs, 1995a, 1999b). L'empowerment repose entre autres sur l'idée que l'individu n'est pas le seul ni l'unique responsable de son sort et que toute personne et toute communauté ont le droit de participer à part entière aux décisions qui les concernent.

<sup>4</sup> Antérieurement nommées « comités d'aide au développement des collectivités » (CADC).

préoccupée par la dimension économique des projets de revitalisation, une tendance néolibérale de développement de l'économie locale qu'on retrouve encore très souvent aujourd'hui (Blakely, 1989: 58-59; Tremblay et Fontan, 1994: 131). De fait, c'est dans ce sillon que s'inscrit la récente Politique de soutien au développement local et régional du gouvernement du Québec lorsqu'elle cible le champ prioritaire d'intervention comme étant l'économie et l'emploi (Secrétariat au développement des régions, 1997).

On peut aisément comprendre les réticences des organisations sociales et syndicales d'adhérer au développement local là où il n'est qu'un euphémisme pour le seul développement économique d'une localité, ou encore là où la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'est pas une priorité. Ce rejet du revers de la main d'une incursion par le mouvement communautaire dans la sphère économique devient une option de plus en plus marginalisée. Ceci est dû au fait que, depuis le milieu des années 1980, certains mouvements sociaux québécois ont pris un virage en faveur d'une participation au développement économique<sup>5</sup>. De plus, le mouvement communautaire reconnaît que ses racines sont dans la sphère de l'action locale de développement de la décennie entre 1965 et 1975<sup>6</sup>. Bien qu'il soit vrai qu'on

---

<sup>5</sup> En particulier, des parties du mouvement populaire et communautaire, du mouvement syndical et du mouvement des femmes (Bélanger et Lévesque, 1992: 724-736; Belleau et D'Amours, 1993; Favreau et Ninacs, 1993: 4-5).

<sup>6</sup> À titre d'exemple, de septembre 1971 à mars 1972, le POPIR (Projet d'organisation populaire d'information et de regroupement), organisation communautaire située dans le sud-ouest de Montréal, a fondé l'Association des locataires à Saint-Henri, a réalisé l'ouverture du Club coopératif de Saint-Henri, a travaillé à l'ouverture d'un hôpital à Saint-Henri, a appuyé l'organisation de deux coopératives de production — la Ruche, un groupe de femmes qui fabriquait des tapis et des vêtements de laine et l'Association coopérative de production Les Amis du Québec, un projet de réinsertion de 25 jeunes motards — et a entrepris la syndicalisation des travailleurs d'Eagle Toys (David, 1972: 339-341; Fontan, 1991b: 214). À peu près en même temps, un travail d'animation sociale au Témiscouata rassemblait les forces vives du milieu autour de projets collectifs tels le lancement de la première initiative d'un groupement forestier, le projet « Pomme de terre en semence », l'extension des services du centre de main-d'œuvre et la mise en œuvre d'une panoplie d'initiatives de formation générale et de formation professionnelle et spécialisée (Roy, 1979: 27-29). Dans les mêmes années, la création d'une



n'utilisait pas l'expression « développement local » il y a un quart de siècle, mais plutôt l'expression « animation sociale » (Côté et Harnois, 1978; Lesemann et Thiénot, 1972), les projets de l'époque n'en incarnaient pas moins plusieurs dimensions qui sont de nos jours associées au développement local, tel l'exercice d'un pouvoir par un milieu sur ses ressources économiques. Ils s'inséraient, de fait, dans le courant de redéfinition de la société québécoise par la prise en charge collective, comme en témoignait le slogan inoubliable de la Coop-Tomate de Manseau : « C'est pas avec Rockefeller qu'on va bâtir le Québec. »

Il existe toutefois des différences notables entre l'animation sociale de l'époque — et l'approche de développement communautaire qui en a découlé — et l'approche nommée développement local que l'on prône d'aujourd'hui. À titre d'exemple, hier, on insistait sur l'association des personnes concernées aux projets qui les touchaient tandis que la perspective contemporaine est davantage axée sur la « participation » des populations en question aux prises de décision par l'entremise d'organismes de représentation. Certes, la plupart des mouvements sociaux se sont dotés de solides structures de représentation avec les années et il n'est donc pas surprenant que les stratégies actuelles en tiennent compte. Cependant, là où l'accent est mis sur la démocratie participative plutôt que représentative, comme c'est le cas dans les organismes du mouvement communautaire et du mouvement des

---

coopérative à Manseau devait aider les résidents et les résidentes à revitaliser leur milieu — à « bâtir un autre boutte de pays » comme le dit un document publicitaire de la Coopérative ouvrière de production de produits maraîchers en serre de Manseau, connue par le sobriquet « Coop-Tomate » — en misant sur une variété d'innovations incluant la mobilisation de la population locale et même celle de tout le Québec. Pendant ce temps, le Centre de relèvement et d'information sociale (CRIS) à Victoriaville regroupait des citoyens et des citoyennes autour d'un problème commun pour aboutir à la mise sur pied d'une organisation autogérée. Chacune devenait une nouvelle ressource du milieu, à la fois économique et sociale, ainsi qu'un premier lieu d'exercice collectif du pouvoir par les membres. De la fin de 1971 à la fin de 1975, quelque 15 « entreprises communautaires » ont vu le jour dans les Bois-Francs : clubs coopératifs de consommation alimentaire, boucheries coopératives, atelier de meubles, garage coopératif, garderie populaire coopérative, coopérative funéraire, ACEF, télévision communautaire, atelier de personnes handicapées physiques (production de meubles en rotin)... (Genois et al., 1997: 13).

femmes par exemple, ceci crée souvent une tension à la fois dans les instances partenariales et dans les groupes communautaires, car ces derniers doivent fréquemment retourner vers leurs membres pour recevoir des mandats ou faire entériner des décisions considérées comme provisoires. À l'inverse, plusieurs organismes communautaires auront l'impression que certaines décisions se prennent trop hâtivement ou à l'insu des personnes concernées si les autres partenaires n'ont pas à obtenir de procuration de leurs bases ou s'ils ne les consultent pas. Il s'agit là d'une divergence idéologique fondamentale (Morin *et al*, 1994: 9) qui se répercute sur les stratégies de développement à adopter, les actions à mener, le rôle des agents et des agentes de développement ainsi que sur les finalités des interventions (Ninacs, 1998).

## **LE LOCAL AU SERVICE DU RÉGIONAL?**

Une autre différence importante renvoie à la dimension spatiale du développement, c'est-à-dire au territoire où l'action se déroule. Celle-ci est capitale, car l'appartenance à un même territoire peut souvent motiver l'action collective (Morin *et al*, 1994: 7). Antérieurement et jusqu'à tout récemment, on qualifiait de « local » un territoire suffisamment petit pour être considéré comme un milieu de vie — ville, village, quartier, arrondissement... — et une unité d'action (Favreau et Hurtubise, 1993: 45). Le cadre de référence des CDC le définit comme étant « suffisamment restreint pour permettre un fonctionnement axé sur la démocratie participative et suffisamment large pour éviter une multiplication inefficace des structures » (Table nationale des corporations de développement communautaire du Québec, 1993: 1). Depuis quelques années, toutefois, surtout depuis la mise en œuvre de la Politique de soutien au développement local et régional, le mot « local » fait de plus en plus référence à une municipalité régionale de comté (MRC). « Le palier local [...] s'articule autour des territoires de MRC ou de regroupements de MRC et d'unités territoriales correspondantes à définir dans les territoires où il n'y a pas de MRC. » (Secrétariat au développement des régions, 1997) Ainsi,

« local » peut maintenant signifier « micro-régional », ce qui a pour effet « de reléguer un peu dans l'ombre ce qui se passe dans les petites municipalités et de légitimer l'intermunicipal comme niveau approprié pour l'action locale » (Côté, 1998: 347).

La situation actuelle du développement local est également marquée par une complexité déconcertante de dispositifs locaux ainsi que par un imbroglio entre le rôle des instances de développement local, en particulier les centres locaux de développement<sup>7</sup> (CLD), et celui des structures régionales. En fait, depuis quelque temps, plusieurs changements sur le plan des politiques sociales<sup>8</sup> ont donné lieu à une reconfiguration significative de l'action locale pour augmenter le bien-être des populations. Ainsi, sur chaque territoire habité par une dizaine de milliers de personnes ou plus — et parfois moins! —, on trouve en ce moment un nombre imposant de structures vouées au développement — CLD, CDC, CDÉC, CDÉ, SADC... — dans lesquelles les nouveaux acteurs sociaux sont invités à collaborer avec d'autres plus traditionnels dans le but d'améliorer la qualité de vie des gens de leur milieu. Chacune de ces structures possède un rôle qui lui est propre (bien que la mission de l'une puisse converger avec celles des autres), met en œuvre un plan d'action spécifique (bien que certaines activités puissent se réaliser conjointement avec d'autres structures) et jouit de ressources humaines, matérielles et financières qu'elle gère elle-même (bien que certaines de ces ressources puissent

---

<sup>7</sup> Selon le site de l'Association des centres locaux de développement, visité le 27 février 2000, <[http://www.acldq.qc.ca/fra/quest\\_ce\\_qu\\_un/quest\\_ce\\_fst\\_mission.htm](http://www.acldq.qc.ca/fra/quest_ce_qu_un/quest_ce_fst_mission.htm)>, un centre local de développement (CLD) est un organisme non gouvernemental qui réunit l'ensemble des acteurs locaux afin de favoriser le développement de l'économie et la création d'emplois sur son territoire. Un conseil régional de développement (CRD) possède une mission analogue sur le plan régional, c'est-à-dire sur un territoire correspondant à l'une des 17 régions administratives du Québec. (Voir le Rapport annuel 1998-1999 de l'Association des régions du Québec, page 11.)

<sup>8</sup> Notons, par exemple, la réforme entreprise dans le domaine de la santé et des services sociaux depuis la fin des années 1980, la mise sur pied du Secrétariat à l'action communautaire autonome en 1995 et la mise en vigueur de la Politique de soutien au développement local et régional en 1998.

être mises en commun dans certains milieux). Dans certaines localités, tous ces efforts sont synchronisés à merveille, tandis qu'ailleurs c'est soit le fouillis le plus total, soit l'obstruction la plus mesquine. Il s'agit d'une période de transition, bien sûr, mais qui dure tout de même depuis l'arrivée de la Politique de soutien au développement local et régional en 1997. Cette politique, qui encadre les CLD et qui circonscrit l'action des centres régionaux de développement (CRD), est certes, à mon point de vue, en grande partie à l'origine des difficultés actuelles.

Il faut ici noter que diverses stratégies pour améliorer le sort des milieux défavorisés ont été préconisées au Québec depuis la Révolution tranquille. Prôné par l'État québécois depuis trente ans, le développement régional a fait son entrée en scène formelle en 1963 avec la mise sur pied du Conseil d'orientation économique du Québec et, par la suite, a été mis en œuvre par son successeur, l'Office de planification et de développement du Québec, ainsi que par les conseils régionaux de développement. Le développement des régions du Québec a aussi été promu par le gouvernement fédéral, surtout par l'entremise de ses ministères d'expansion économique. Jusqu'à tout récemment, le développement régional visait généralement la réduction des disparités économiques. Aujourd'hui, il est davantage axé sur l'exploitation optimale des ressources de chaque région et sur la réorganisation des services publics dans une perspective de décentralisation de l'action gouvernementale. C'est, par exemple, au niveau régional que s'organisent les services de deuxième ligne ou services spécialisés, c'est-à-dire des services de soutien destinés aux intervenants et intervenantes plutôt qu'au grand public. Selon la Politique de soutien au développement local et régional, le palier régional doit également jouer le rôle d'interface entre l'État et les milieux locaux et régionaux. Ainsi, sur certains plans, le développement régional peut se confondre avec l'administration régionalisée de programmes et de politiques publics, c'est-à-dire avec ce qu'il est convenu de nommer la régionalisation.

En théorie,

La régionalisation vise une redistribution du pouvoir, autant politique qu'administratif, afin de rééquilibrer les relations entre l'État central et les régions. Alors que l'approche technocratique de l'État-providence a souvent étouffé des initiatives locales, par un découplage du pouvoir, la régionalisation libérerait des potentiels d'innovation et d'originalité. Ainsi, les régions pourraient relever leurs défis spécifiques à partir des forces et ressources du milieu. (Sharp, 1998)

En pratique, cependant, les doléances des représentants et des représentantes du mouvement populaire et communautaire ainsi que du mouvement des femmes sont nombreuses face à la façon dont la régionalisation se réalise. Entre autres, on reproche au RRSSS leur manque d'autonomie face aux directives gouvernementales, leur manque d'ouverture face aux approches utilisées par les organisations communautaires (telle l'approche féministe) et le manque de temps pour effectuer de véritables consultations auprès de leurs membres (Bouchard, 1998; Théoret, 1998). On est également déçu du peu de résultats positifs de la régionalisation sur les problèmes de santé des populations locales et on interprète la régionalisation comme étant ni plus ni moins qu'une stratégie de « dumping » sur le milieu communautaire par un État souhaitant se désengager de ses responsabilités sociales (Boivin et Pelchat, 1998). Dans l'ensemble, ces griefs sont d'ordre stratégique, car ils renvoient aux objectifs non pas seulement de la régionalisation mais également de toute action sur le plan régional. Or l'idée que le palier régional ne joue pas son rôle stratégique<sup>9</sup> est assez répandue parmi les organisations communautaires et, inévitablement, elle les influence dans l'évaluation qu'elles font de leur participation au développement tant local que régional.

---

<sup>9</sup> Cette idée n'est pas nouvelle. Par exemple, Brassard (1989), analysant la participation des organismes populaires et environnementaux au Sommet socio-économique du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau-Chapais en 1984, attribue la décroissance de celle-ci — sur 24 groupes, 21 n'ont assisté qu'à une seule étape — en partie à la structure même du sommet qui ne permettait pas l'expression des dissensions, car la « vraie » concertation se faisait aux tables sectorielles à huis clos, et au fait que l'État voulait créer un nouveau cadre d'appartenance régional en superposant ses structures et en faisant adhérer les participantes et les participants à ses priorités (surtout économiques) sans leur permettre une marge d'autonomie.

Les instances régionales font néanmoins de la planification stratégique et elles veulent que cette dernière soit le fruit de la concertation inhérente à leur fonctionnement (Greason, 1998: 209). Cependant, c'est sur le plan local que le plan d'action découlant de la planification stratégique sera élaboré car, toujours selon la Politique de soutien au développement local et régional, le palier local est défini comme étant le lieu de programmation, de gestion et de mise en œuvre des services de première ligne, bref le lieu d'exécution. De toute évidence, le gouvernement du Québec semble toujours considérer le palier régional comme étant le plus apte à assumer des rôles d'orientation stratégique. On peut déceler ici les indices d'une autre anomalie : la concertation se ferait au plan régional tandis que le partenariat se réaliserait au niveau local. Pour les acteurs locaux préoccupés par l'autonomie de leur milieu et la prise en charge de leur développement (parmi lesquels se trouvent un grand nombre d'organismes communautaires et groupes de femmes), la concertation locale est impérative et l'idée d'un partenariat déterminé et imposé par « le haut » est à proscrire.

De plus, puisque des partenariats peuvent exister sur le plan régional et puisque plusieurs partenariats locaux sont précédés d'une étape de concertation, dans la pratique, on aura tendance à confondre ces deux phénomènes. Or la concertation n'est pas synonyme de partenariat. D'une part, la concertation est un processus volontaire, plus ou moins formel et décisionnel où sont mises en commun des analyses et des solutions à des problèmes reconnus. Elle rassemble des acteurs sociaux qui cherchent un consensus fondé sur une problématique commune, en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies et des politiques économiques et sociales (Lamoureux, 1996: 4-6; Tremblay et Fontan, 1994: 323). Les mandats peuvent être très larges ou spécifiques, les engagements plus ou moins liants. D'autre part, le partenariat est un projet commun ou conjoint à partir d'un engagement contractuel entre différents acteurs sociaux — nommés alors partenaires — dont la mission, les objectifs, les moyens d'action et la durée sont précisément définis (*ibid.*: 324). L'engagement est contraignant, avec des

responsabilités précises, des mandats, des ressources et des structures organisationnelles pour les réaliser. Pour les organisations communautaires, il est quasiment impensable de mettre en œuvre des stratégies partenariales sans avoir effectué une concertation au préalable axée sur une participation la plus démocratique possible. Dans un même ordre d'idées, une concertation qui n'aboutit pas à un partenariat sera considérée comme illusoire sinon trompeuse par les organisations communautaires, car leur mission de transformation sociale commande des résultats concrets.

Selon le recensement d'une centaine d'écrits sur le partenariat par Gagnon et Klein (1991), le fait que chaque partenaire poursuive ses propres intérêts correspond à la dynamique propre au partenariat et ceci le soumet intrinsèquement à des rapports de pouvoir. À leurs yeux, à moins que certaines conditions ne soient satisfaites, le partenariat risque de demeurer un cadre de gestion des rapports sociaux et de servir d'abord les intérêts des élites dirigeantes. Parmi les conditions de réussite, il y aurait l'équité entre les partenaires (droits et devoirs réciproques, pouvoirs et responsabilités comparables, avantages tangibles ou intangibles de même importance) ainsi que le consensus sur les orientations établies et la participation de tous à la mise en œuvre des programmes qui en découlent. Cette dernière condition renvoie à l'essentielle concertation. Quant à la première, elle est tout aussi indispensable, car le déséquilibre entre les acteurs — par exemple, entre les organismes communautaires œuvrant dans un domaine, d'une part, et le Ministère et les établissements publics du même domaine, d'autre part — produit des collaborations difficiles et de sérieuses limites à l'action, phénomène que certains nomment « pater-nariat » (Panet-Raymond et Bourque, 1991).

L'exigence d'arriver à une équité entre les partenaires et à des consensus sur la démarche de développement suppose un certain pragmatisme ainsi qu'un abandon d'attitudes doctrinaires mais n'exclut pas la « cohabitation conflictuelle » entre groupes aux vues divergentes (Lemelin et Morin, 1991, 286-293). Le processus

partenarial est néanmoins parsemé d'inévitables compromis de la part des acteurs qui y participent. Ainsi, on peut comprendre les préoccupations très terre à terre des organismes communautaires liées aux clientèles ciblées, au mode d'intervention, à leur financement, à leur reconnaissance et aux relations avec d'autres acteurs (Cuerrier, 1998: 37-40), car les arrangements nouveaux ne doivent pas mettre à l'écart les principes sur lesquels est fondée l'action qui les caractérise et qui les distinguent d'autres organismes du Tiers-secteur<sup>10</sup> ainsi que du secteur public et parapublic.

## LE MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE

Cependant, les organisations communautaires « autonomes » ne se définissent pas de cette façon mais plutôt, malgré une imposante variété de champs d'activité<sup>11</sup>, comme constituantes d'un mouvement social d'intérêt public engagé :

- dans les luttes contre la pauvreté, la discrimination, l'oppression ainsi que pour l'amélioration du tissu social et de la qualité de vie de la communauté;

---

<sup>10</sup> Le mouvement populaire et communautaire québécois est composé principalement d'organisations incorporées en tant qu'organismes sans but lucratif et dont le fonctionnement repose en partie sur le bénévolat. Cependant, il ne faut pas confondre ce mouvement avec d'autres secteurs dits « sans but lucratif », « volontaire » ou « associatif » et ce, malgré plusieurs traits communs. Bien que ces autres secteurs soient composés, tout comme le mouvement communautaire, de dispositifs et de structures qui ne sont ni des entreprises du secteur privé ni des institutions du secteur public et qu'ils soient ainsi des composantes importantes de ce qui est nommé le « Tiers secteur » ou l'« économie sociale » (Defourny, 1992; Eme et Laville, 1999; Lévesque et Ninacs, 1997), ni la seule structure légale d'un organisme ni son recours à l'action bénévole pour certaines activités ne sont suffisants pour l'identifier au mouvement populaire et communautaire québécois.

<sup>11</sup> Le Comité aviseur du Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec est composé de regroupements des secteurs de l'action bénévole, de l'alphabétisation populaire, des Autochtones, des communications, de la consommation, de la défense des droits, de l'éducation à la solidarité internationale, de l'environnement, de la famille, des femmes, des jeunes, du logement, des loisirs, des personnes handicapées et des réfugiés, personnes immigrantes et communautés ethnoculturelles, ainsi que des regroupements multisectoriels.



- dans les actions visant de profondes transformations sociales sur les plans des législations, des institutions, du marché et des mentalités pour contrer l'exclusion et pour promouvoir la justice sociale, le développement durable de même que l'égalité entre les hommes et les femmes; et
- dans la création d'espaces démocratiques et dans le renouvellement de la démocratie de ceux déjà existants, tant des lieux d'existence que des lieux de pouvoir, et dans la revitalisation de la société civile (Leclerc, 1998: 3).

Les organisations communautaires en question ne se voient donc pas comme de simples organismes ou institutions des réseaux de santé, des services sociaux et de l'éducation, mais davantage comme des agents de changement sur le plan individuel et comme un mouvement social sur le plan collectif<sup>12</sup>. Ainsi, les organisations

---

<sup>12</sup> Le milieu communautaire québécois est composé de différents types d'organismes non gouvernementaux ayant en commun une structure légale sans but lucratif, une autonomie d'action et une présence significative de ressources humaines bénévoles. Ces traits les associent à la composante associative du Tiers-secteur (Salamon et Anheir, 1997: 33-34). De ces organismes, un bon nombre s'identifient comme faisant partie d'un mouvement de changement social. En tant que mouvement social, le mouvement communautaire autonome considère qu'il rassemble « l'ensemble des organismes qui se reconnaissent dans les caractéristiques de l'action communautaire autonome » (Leclerc, 1996: 2). Les caractéristiques de l'action communautaire autonome s'avèreraient donc les clés pour le comprendre. Celles-ci incluraient les lieux d'engagement susmentionnés ainsi qu'une reconnaissance « que l'individu et les collectivités doivent pouvoir s'appropriier l'identification des situations problématiques, la recherche et l'application de solutions concrètes et adaptées, démarche qui se doit d'être liée à une responsabilité collective » (*ibid.*: 3). Parmi les caractéristiques de l'action communautaire autonome, il y a des « principes relatifs aux organismes » qui le composent : a) la volonté de faire advenir une société plus juste; b) une vision globale du bien-être des personnes et de la société; c) une approche globale où l'on tient compte de toute la personne et de son environnement; d) une approche favorisant la prise en charge par les personnes et les groupes dans la résolution de leurs difficultés et la modification de leurs conditions de vie sans, toutefois, nier la responsabilité de l'État; e) une capacité d'innover leur permettant d'identifier des besoins, de suivre l'évolution et de s'y adapter; f) des racines dans l'identification d'un besoin par une communauté et une structure à l'initiative de personnes membres de cette communauté; et g) une conception égalitaire des rapports entre toutes les personnes engagées dans la vie de l'organisme, quelle que soit la fonction de chacune (Leclerc, 1998: 3). D'autres caractéristiques renvoient au mode de fonctionnement des organismes qui doivent favoriser la vie démocratique (qui comprend la participation volontaire des personnes qui leur font appel), le contrôle par les

communautaires « autonomes » se perçoivent comme des groupes de personnes militant pour la transformation de la société. Leurs actions sont menées dans le but de servir cette cause et non pas seulement pour atténuer les souffrances ou soulager la misère. C'est pour cette raison que l'on retrouve dans leurs communications des références au militantisme plutôt qu'au bénévolat, à l'équité et à la justice sociale plutôt qu'à la bienfaisance, aux usagers et aux usagères plutôt qu'aux bénéficiaires. Cette vision a été maintes fois réitérée au cours des consultations menées depuis 1996 sur le projet d'une politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire. Le fait que la mission du mouvement dépasse la simple prestation de services — sans la nier, toutefois, et sans en réduire la qualité — engendre un refus de se faire cantonner dans une voie strictement utilitaire. C'est, en fait, ce sentiment profond d'exister à des fins plus « transformatrices » qui se trouve à la base de la méfiance du mouvement communautaire face aux autorités tant publiques que privées — surtout lorsqu'il est question d'évaluation de son action dans un contexte de pénurie de ressources publiques — et qui accroît ses réticences sur le plan de la participation au développement économique. Les organismes qui le composent se perçoivent comme contribuant à l'atteinte de sa mission par la mise en œuvre d'une intervention sociale ayant des caractéristiques précises et comprenant la mise en place de lieux où peuvent participer pleinement toutes les personnes qui reçoivent leurs services ou qui sont, ou qui se sentent, concernées par les actions de l'organisme. À leurs

---

participantes et les participants, la responsabilisation collective des membres et la participation active du personnel. Consacrer du temps et des ressources à la vie associative fait donc intrinsèquement partie de la mission des organismes comme l'est le souci d'assurer aux personnes impliquées, rémunérées ou non, des conditions décentes dans l'exercice de leurs fonctions (*ibid.*: 4). De plus, l'insistance sur le principe organisationnel de démocratie participative sous-tend une démarche d'éducation populaire qui transforme chaque événement en activité d'apprentissage et de réflexion critique en vue d'une conscientisation sociale et politique accrue de chaque personne concernée. Finalement, on insiste sur l'idée que les organismes du mouvement doivent être reconnus sur la base de leur identité propre, c'est-à-dire en tant qu'agents de transformation et de développement social et culturel, ainsi que sur leur autonomie d'action, de fonctionnement et d'évaluation (*ibid.*).

yeux, la pleine participation constitue un principe central sur lequel devraient reposer non pas seulement leurs opérations mais bien celles de toutes les structures décisionnelles d'une société. C'est cette idée avant toute autre qui teinte la façon dont les organismes du mouvement populaire et communautaire ainsi que les groupes de femmes envisagent leur participation au développement de leurs milieux.

## **LA PARTICIPATION DU COMMUNAUTAIRE AU DÉVELOPPEMENT LOCAL**

Certaines inquiétudes proviennent également du fait que la pratique quotidienne des groupes communautaires est de plus en plus consacrée à la participation aux multiples structures locales (CDC, tables de concertation sectorielles — par exemple, sur la jeunesse, la sécurité alimentaire, la violence...), régionales (TROC, comités des RRSSS ou des CRD, instances régionales de regroupements sectoriels provinciaux, concertations régionales) et provinciales (regroupements sectoriels). Les difficultés particulières que représentent de telles activités prennent donc de plus en plus d'ampleur et ceci fait que les organisations communautaires doivent consacrer une quantité croissante d'énergie à des questions d'ordre tactique au détriment, fréquemment et malheureusement, de celles d'ordre stratégique.

Malgré les embûches potentielles, à l'heure actuelle, une partie significative du mouvement populaire et communautaire prend activement part au développement local. À titre d'exemple, 143 personnes représentaient le milieu communautaire dans 102 centres locaux de développement (CLD) l'an dernier<sup>13</sup> (MCE Conseils, 1999: 2). Pour leur part, 13 des 18 membres de l'Inter-CDÉC, structure informelle regroupant des corporations de développement économique communautaire (CDÉC), auraient environ 500 membres du milieu communautaire. En toute probabilité, ces organismes du milieu communautaire ne font pas tous partie du mouvement du

même nom, mais l'enquête de MCE Conseils révèle qu'un grand nombre sont soit des CDC, soit des organisations communautaires œuvrant dans les champs de la santé et de la défense de droits, soit des groupes de femmes (*ibid.*: 7), bref les types d'organisations communautaires qui forment le mouvement en question. De plus, la présence des organismes communautaires a des effets très positifs. D'une part, « l'apport du milieu communautaire est [...] fondamental dans la présence des femmes aux conseils d'administration (CA) des CLD » (*ibid.*: 12) car, sans les 81 femmes de la délégation communautaire, le pourcentage de femmes aux CA des CLD chuterait de 25 % actuellement à 18 %. D'autre part, les préoccupations premières des membres communautaires des CLD touchent le développement de l'économie sociale sur leur territoire (*ibid.*: 24-26). Ceci contribue à renforcer l'intérêt pour les projets dans ce champ et, en conséquence, à élargir la vision du développement local à l'intérieur des CLD.

## LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION LOCALE

La présence des organisations communautaires et des groupes de femmes dans les instances de développement local, tant par l'entremise des CDC que par une participation individuelle, procure également plusieurs avantages sur le plan de la santé de la population locale. Notons qu'un très grand nombre d'organisations communautaires québécoises œuvrent directement dans le domaine de la santé et des services sociaux (Bélanger, 1995: 38-42) et que celles-ci sont massivement présentes dans les CDC (MCE Conseils, 1999: 7). Il serait logique de croire que l'état de la santé de la population, tant physique que mentale, est au cœur de leurs préoccupations lorsque qu'elles participent aux discussions et aux planifications dans les CLD. De plus, les autres organismes communautaires présents dans les CLD, c'est-à-dire ceux s'identifiant à l'éducation, au logement, à la consommation, à

---

<sup>13</sup> Selon l'Association des centres locaux de développement (ACLQ), il y aurait actuellement 120 CLD au Québec, incluant 9 « mandataires » sur l'Île de Montréal.

la jeunesse et à l'employabilité, ont aussi à cœur la qualité et les conditions de vie des personnes avec lesquelles ils travaillent. Or améliorer la salubrité d'un logement, aider une personne analphabète à apprendre à lire et même favoriser l'intégration au marché du travail d'un jeune sans emploi peuvent constituer des actions concrètes sur les déterminants de la santé<sup>14</sup>.

Dans un même ordre d'idées, parmi les stratégies proposées pour réduire les problèmes de santé physique et les problèmes sociaux prédominants dans la société québécoise, la Politique de santé et bien-être du Québec préconise le renforcement du potentiel des personnes, le soutien des milieux de vie et le développement d'environnements sains et sécuritaires, l'amélioration des conditions de vie, l'action avec et pour les groupes vulnérables, la concertation intersectorielle et l'orientation du système de santé et des services sociaux vers les solutions les plus efficaces et les moins coûteuses (Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1997). Ces stratégies s'imbriquent bien avec celles du développement local et régional, pourvu que le développement dépasse la simple croissance économique. Puisque le mouvement populaire et communautaire et le mouvement des femmes travaillent à élargir la sphère du développement local et régional, leur action à l'intérieur des CLD et des CRD peut donc constituer un apport indéniable à l'amélioration potentielle de l'état de santé des populations locales et régionales.

Les organismes communautaires ainsi que les groupes de femmes membres de CLD sont également intéressés au plus haut degré par le développement de l'économie sociale (MCE Conseils, 1999: 24-26). Malgré toute l'ambiguïté qui règne autour de ce concept (Lévesque et Ninacs, 1997; Ninacs, 1999a), un nombre croissant

---

<sup>14</sup> Autres que les facteurs liés à la biologie humaine et à l'organisation du système de santé sur les plans professionnel, technologique et organisationnel, la Politique de santé et bien-être du Québec identifie comme déterminants de la santé et du bien-être : a) l'environnement social qui renvoie aux conditions de vie (revenu, emploi, logement), au milieu de vie (familial, scolaire et de travail) et aux rapports sociaux de la population (soutien, entraide, rôles sociaux); b) les

d'initiatives qui y sont associées ont des activités en lien avec les stratégies susmentionnées pour améliorer la situation sociosanitaire de la population, soit directement par le biais de services tels ceux de maintien à domicile ou de garde d'enfants, soit indirectement par la poursuite d'objectifs sociaux intrinsèques aux entreprises d'économie sociale.

Ainsi, malgré une vision assez étroite du rôle des CLD de la part du Ministère des Régions du Québec et, faut-il l'admettre, de la part des directions générales des CLD (MCE Conseils, 1999: 24-25), l'horizon de ces centres a de bonnes chances de s'agrandir avec la participation des organismes communautaires et des groupes de femmes, et d'inclure une préoccupation plus considérable pour les questions relatives à la santé et au bien-être de la population. Ceci n'est pas garanti, évidemment, car la majorité des initiatives de développement issues des milieux plus traditionnels ont plutôt tendance à se confiner aux directives et aux orientations décrétées dans les programmes qui les encadrent. C'est en partie pour cette raison que les critiques du mouvement populaire et communautaire à leur égard sont souvent assez acerbes, les instances de concertation étant souvent perçues comme sclérosées par les jeux de pouvoir classiques et évaluées en fonction de critères déterminés par des fonctionnaires lointains. Pour sa part, au lieu de se rabattre sur des structures existantes ou d'attendre l'élaboration d'un programme gouvernemental, le mouvement populaire et communautaire a effectué son incursion dans le développement local et régional généralement par le biais de la mise sur pied de ses propres structures de concertation et d'action — les CDC, les TROC et, jusqu'à un certain point, les CDÉC.

Il reste à voir si ce que l'on pourrait nommer « la délinquance créative » des organisations communautaires et des groupes de femmes pourra changer les mentalités dans les CLD. Mais même si elles ne réussissent pas à complètement

---

comportements (réaction au stress, pratiques sexuelles); et c) les habitudes de vie (alimentation, activité physique) (Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1997).

imposer leur perception des transformations à faire dans la société<sup>15</sup>, leur insistance sur une vision plus globale du développement local pourrait être soutenue par d'autres membres des CLD, tout aussi préoccupés — on l'espère! — par la santé et le bien-être de la population, en particulier, les membres du milieu institutionnel, c'est-à-dire les établissements et les structures publics et parapublics de santé et d'éducation<sup>16</sup>. En général, les membres communautaires des CLD s'attendent à ce que les établissements publics et parapublics participent aux structures de développement local et collaborent à la réalisation de projets, car les questions de la santé et de l'éducation ne sont pas, évidemment, de l'unique ressort du mouvement communautaire ou du mouvement des femmes. Or les établissements du réseau, à l'exception des CLSC, sont rarement présents dans de tels lieux et ils sont même peu au courant des efforts des organisations communautaires à vouloir orienter le développement local vers des cibles correspondant aux déterminants de la santé ou des projets d'économie sociale sur leur territoire — sauf, bien sûr, lorsque ceux-ci réduisent leurs coûts ou s'intègrent autrement dans leurs programmes. Ceci fait en sorte que les organisations communautaires et les groupes de femmes sont souvent les seuls acteurs à porter consciemment le flambeau de la santé dans l'élaboration de stratégies locales. Pire, on leur renvoie fréquemment le fardeau additionnel du « dossier » de la pauvreté, comme si ce problème social — aux effets dévastateurs sur la santé — ne concerne pas les autres acteurs du milieu. Il n'est pas surprenant que certaines organisations communautaires et certains groupes de femmes se posent de sérieuses questions

---

<sup>15</sup> En fait, l'accent que met le mouvement populaire et communautaire sur la justice sociale renvoie à un « projet d'une société nouvelle, débarrassée de la pauvreté, du sexisme, du racisme, de la violence, des logiques technocratiques et des abus de pouvoir, et [à] un refus d'accepter l'accroissement de la consommation comme moteur de l'économie et critère déterminant de la qualité de vie » (Ninacs, 1990).

<sup>16</sup> La Politique de soutien au développement local et régional du Gouvernement du Québec identifie les « partenaires locaux de l'économie et de l'emploi » comme étant des représentants et des représentantes des milieux des affaires, syndical, municipal, coopératif, communautaire et institutionnel (Secrétariat au développement des régions, 1997).

sur leur participation au développement local ainsi que sur la bonne foi d'autres acteurs, en particulier, ceux du milieu institutionnel.

Le réseau des affaires sociales est donc interpellé sur les plans de la participation et de la concertation locales. Ainsi, là où il occupait jadis une position d'autorité, il se voit désormais contraint de partager son pouvoir et parfois même ses ressources. En fait, même si au Québec, l'intervention sur le plan de la santé relève de l'autorité publique, comme en témoigne, par exemple, le fait que la santé publique soit actuellement régie par quatre lois<sup>17</sup>, les établissements du réseau ne peuvent pas ignorer la tendance de l'État d'imposer une prise en charge de plus en plus considérable du bien-être des personnes, de leur milieu et de la société en général par les régions (régionalisation), les communautés (développement local) et les individus eux-mêmes. Une réflexion semble donc s'imposer à l'ensemble des établissements et des structures publics et parapublics de santé pour cerner, dans un premier temps, leur rôle dans le développement local et, par la suite, pour trouver comment jouer ce rôle de façon efficace et comment surmonter les obstacles qui les empêchent de le faire — par exemple, le peu de souci généralement accordé à la prévention, la prédominance des approches directives plutôt que participatives, la subordination des enjeux économiques, environnementaux ou culturels à la santé... En fait, les enjeux de la situation actuelle sur le plan de l'état de santé et de bien-être de la population exigent un virage qui va dans le sens d'une plus grande ouverture sur le plan du développement local et d'une participation moins intéressée.

---

<sup>17</sup> La Loi sur les services de santé et les services sociaux, la Loi sur la protection de la santé publique, la Loi sur la santé et la sécurité au travail et la Loi sur la qualité de l'environnement (Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1997: 19).



## POUR UNE VISION ÉLARGIE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Certes, un tel virage de tous les acteurs sociaux, non pas seulement de ceux du secteur de la santé, vers une vision plus élargie du développement local et une participation moins intéressée fait partie des conditions requises pour que puisse se réaliser « ma » vision du développement local. Les autres clefs de réussite seraient :

- la participation d'acteurs différents afin de refléter la diversité du milieu et d'assurer une représentativité de ses diverses composantes, ce qui procure une légitimité à la démarche, dans la mesure où le pouvoir est réellement partagé, que l'information est claire et que tous apprennent à écouter pour vraiment connaître les besoins;
- des autorités publiques et des acteurs locaux ouverts au changement et aux opinions divergentes, ayant une volonté de travailler ensemble et d'agir dans une perspective de prise en charge et de responsabilisation du milieu qui se traduit par un engagement dans l'action à la fois des organisations et des individus qui les représentent;
- une planification stratégique élaborée de façon transparente qui repose sur un diagnostic commun des situations (forces, faiblesses, occasions et menaces), qui engendre une vision commune et à long terme, qui vise le développement d'un sentiment d'appartenance et du capital social, qui favorise la participation des membres de la communauté, qui est imbue d'attentes réalistes, qui contient des mécanismes d'évaluation appropriés (ciblant autant le processus que les résultats) et qui est fréquemment mise à jour;
- des projets qui offrent des occasions aux individus de contribuer au développement de leur communauté par le biais d'actions concrètes bien planifiées et coordonnées (ce qui passe par le développement de leurs compétences et de leurs habiletés);

- une stratégie de communication efficace;
- la présence de programmes publics qui assurent un soutien financier adéquat, qui sont élaborés dans une logique non sectorielle bien qu'ils soient spécifiques à certains secteurs et qui sont véritablement décentralisés (autonomie locale, souplesse dans la mise en œuvre, ouverture à l'expérimentation);
- assez de temps ainsi que la capacité pour réaliser ces conditions (des compétences locales, une formation au développement et la présence d'un leadership solide, de type consensuel, qui peut simultanément motiver et soutenir les individus et les organisations).

Je n'ai pas de stratégie soignée et complète à proposer pour faire advenir ces conditions. Je crois, cependant, qu'elles ne peuvent pas être imposées de façon coercitive, bien qu'elles puissent être encouragées, et qu'elles ne sont pas produites par des structures de développement gérées de façon efficace. Non, je suis convaincu qu'elles résultent plutôt de l'animation du milieu, c'est-à-dire par une intervention qui amène les membres d'une communauté à participer volontairement et activement aux affaires de leur communauté, et que ces conditions n'advieront donc pas sans la participation massive des mouvements sociaux progressistes au développement local à cause de l'expertise possédée par ces mouvements sur le plan de la participation populaire.

La partie ne sera certainement pas facile, même en tenant compte que le vocable « développement local » ait beaucoup évolué hors des officines gouvernementales, surtout depuis l'imposant colloque international, « Le local en action », qui s'est déroulé à Montréal en 1987 (ANDLP et IFDÉC, 1989). Depuis lors, dans plusieurs milieux, le terme « développement local » renvoie désormais à une stratégie partenariale de changement social mesurée à partir de critères économiques, sociaux et culturels (Vachon, 1993: 92-93, 104) et il se rapproche ainsi de la conception européenne (Fontan, 1991a: 34-37). Cette façon de voir le

développement local a été renforcée de diverses façons au fil des dernières années par, entre autres, des sessions de formation pour les membres des conseils d'administration et du personnel des SADC, par des articles dans les bulletins de liaison et par des grands rassemblements tels que les Rencontres mondiales du développement local, lequel événement a réuni à Sherbrooke en 1998 quelque 500 acteurs et actrices québécois du développement local en plus des centaines provenant d'autres pays (Van Dijk et Arteau, 1999). Mais tout ceci n'empêche pas, hélas! certains CLD de situer leur mandat « largement dans le sillon des anciennes corporations de développement économique, c'est-à-dire axé essentiellement sur le soutien à l'entrepreneuriat, aux entreprises et à la création d'emploi » (MCE Conseils, 1999: 47).

Il faut donc trouver d'autres façons de faire pour que ça change. Bien que l'expérience soit récente, la recherche de MCE Conseils est encourageante sur le plan des effets tangibles de la participation des organisations communautaires et des groupes de femmes au CLD dont, en particulier, les brèches sur les plans de la représentation des femmes et sur la crédibilité de l'économie sociale. Certains exemples concrets, tel celui du CLD de la MRC Centre-de-la-Mauricie (Belleau, 1999: 32-34), sèment l'espoir quant à la possibilité de changer la façon dont le développement local est mis en œuvre au Québec, bien que cette espérance soit mitigée. La question n'est pas de sauter aveuglément et à pieds joints dans la mer du développement local en débordant d'un enthousiasme délirant! Au contraire, la rigueur et la prudence sont de mise, car on ne saura rapidement résoudre les contradictions philosophiques entre les partisans d'une vision du développement axé sur la croissance économique et ceux prônant plutôt des changements structurels ou le développement de nouvelles solidarités (Ninacs, 1998). Certes, il s'agit en fait de rompre avec le pleurnichement mesquin émanant d'analyses incomplètes pour se tourner vers l'élaboration de stratégies nous permettant de globaliser nos solidarités locales en opposition à la mondialisation des marchés. Pour ce faire, il faut savoir distinguer « localisation », selon l'expression du Mouvement d'éducation

populaire et d'action communautaire du Québec (1997), et « développement local » afin d'articuler une stratégie de développement respectueuse des valeurs communautaires et féministes. Or sur ce plan et comme en témoigne avec brio le travail du comité sur le développement économique communautaire du ROC des Laurentides, le mouvement populaire et communautaire et le mouvement des femmes ne partent pas à zéro.

En fait, les caractéristiques de l'action communautaire autonome révèlent que le mouvement populaire et communautaire a exercé, au fil des ans, une intervention polyvalente dans toutes les sphères d'activité des membres qui le composent, axée sur une vision globale et à long terme ainsi que sur la prise en charge collective, la démocratie participative, l'enracinement local et la justice sociale. L'intervention féministe, pour sa part, aurait quelques traits en commun avec l'intervention communautaire (De Koninck et al., 1994). C'est sur ces bases que les organisations de ces mouvements axent généralement leur façon d'intervenir, leurs positions publiques et les collaborations qu'elles développent avec d'autres organismes. D'une certaine façon, le mouvement populaire et communautaire et le mouvement des femmes québécois mettent de l'avant — parfois à leur insu — une stratégie de développement tant social qu'économique et tant local que régional, bref une stratégie holistique et socialisante de développement endogène. En fait, l'idée de regrouper des gens autour de projets à réaliser, dans lesquels les personnes qui vivent un problème s'engagent selon leurs forces et leurs moyens afin d'articuler et d'assumer collectivement des réponses à leurs propres besoins, ne s'applique pas seulement aux questions sociales ou culturelles, comme en témoignent avec éloquence les projets de halte-garderie, d'exposition artistique, d'édifice communautaire et de cercle d'emprunt recensés par Josée Belleau (1999: 23-31). Être un agent de changement, c'est rejeter le statu quo et s'opposer à l'action purement palliative — donc, refuser de considérer le service comme une fin en soi. C'est rechercher activement, en collaboration avec d'autres acteurs sociaux, des solutions durables aux problèmes des individus et des communautés à partir des

besoins réels, afin de transformer les situations et non pas seulement de soulager la misère ou de ralentir le déclin. C'est cette façon de voir le développement qui devrait inspirer la participation au développement des organisations du mouvement communautaire et du mouvement des femmes.

Il ne faut toutefois pas sous-estimer les dangers inhérents à l'action locale. Les risques de localisme étroit et de disparité entre les régions riches en ressources et celles qui le sont moins sont bien réels pourtant, comme en témoignent les pays où la concurrence entre les milieux est encouragée et où l'appauvrissement gagne du terrain (Stoecker, 1996: 6-7). De plus, dans ces mêmes pays, certaines critiques croient que les doctrines encourageant la prise en charge locale tendent à occulter les responsabilités collectives et la nécessité d'instaurer des politiques sociales là où les solutions dépassent les capacités locales (Lemann, 1996: 26). Le renforcement de la place du local dans les politiques nationales, comme en appelle le Manifeste de Carcassonne, ne doit pas se faire au détriment des politiques sociales et macro-économiques requises pour réduire les inégalités à l'intérieur d'un pays. Le développement local, dans ce sens, ne doit pas être interprété comme une exhortation au désengagement de l'État ou à la déréglementation de tous azimuts.

IL en découle que la participation au développement local requiert une capacité d'analyse ainsi que des connaissances et des habiletés notamment en planification stratégique, en développement économique et en développement social. Il existe donc un besoin urgent pour des programmes de formation adaptés aux réalités des militantes et des militants communautaires et axés sur une vision du développement compatible avec la leur. Le nouveau Diplôme de 2<sup>e</sup> cycle en développement économique communautaire, offert par l'École des affaires publiques et communautaires de l'Université Concordia en collaboration étroite avec l'Institut

de développement communautaire, saura sans doute répondre à certains besoins<sup>18</sup>, mais on ne saurait trop insister sur le manque de ressources sur ce plan.

Ce qui distingue l'ensemble des mouvements alternatifs des courants traditionnels, c'est un rejet de certaines valeurs et une adhésion à d'autres. Tout au long de son histoire, le mouvement populaire et communautaire a cherché à jouer un rôle de laboratoire pour l'expérimentation de valeurs telles que la justice, la solidarité, le respect, la démocratie, l'autonomie, l'équité et la responsabilité (Lamoureux, 1999: 190). Au-delà des intérêts, des structures, du champ d'activité de chaque organisme communautaire ou groupe de femmes, ce qui devrait les unir et les motiver serait la recherche de l'intégration de ces valeurs dans leurs actions, dans leurs interventions et dans leurs structures décisionnelles. Ces valeurs ont toutefois un caractère universel et elles doivent donc être intégrées dans toutes les sphères de la vie quotidienne, non pas seulement dans le domaine de la santé ou dans les autres champs d'action des groupes communautaires. Leur mission de transformation exige, d'une certaine façon, la démonstration que des solutions qui tendent vers une justice sociale peuvent être mises en pratique, ou, dans les mots de mon ami décédé l'an dernier, de faire la « preuve par l'existence ». La responsabilité de les faire inclure comme axes philosophiques des politiques et des pratiques de développement ne peut pas être laissée à ceux et à celles qui n'y croient pas, évidemment. Elle appartient plutôt à toute personne et à toute organisation qui milite activement pour la transformation sociale fondée sur ces valeurs. Il s'ensuit que la participation du mouvement populaire et communautaire et du mouvement des femmes aux initiatives de développement local apparaît comme essentielle, non pas pour y perdre leur âme mais au contraire, pour que leur âme puisse rayonner encore plus largement.

---

<sup>18</sup> Pour un formulaire de demande d'admission ou pour discuter de toute question concernant ce programme d'études, on peut communiquer avec Michael Chervin, coordonnateur du développement du Diplôme en DÉC, à l'Université Concordia à Montréal, au (514) 848-3965 ou par courriel à l'adresse suivante : mica@alcor.concordia.ca.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Association nationale pour le développement local et les pays [ANDLP] et Institut de formation en développement économique communautaire [IFDÉC] (1989). *Le local en action: rapport du colloque international sur le développement local (Montréal 1988)*, Paris, Éditions de l'Épargne, 280 pages.
- Bélanger, Jean-Pierre (1995). *L'économie sociale : quelques dimensions (texte préliminaire)*, document ronéo, 98 pages.
- Bélanger, Paul R. et Lévesque, Benoît (1992). « Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat (1963-1992) » dans Gérard Daigle et Guy Rocher (sous la direction), *Le Québec en jeu: comprendre les grands défis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 713-747.
- Belleau, Josée (1999). *Un milieu, une communauté, un territoire où il ferait bon vivre*, Montréal, L'R des centres de femmes du Québec, 73 pages.
- Belleau, Josée et D'Amours, Martine (1993). *Tous les moyens du bord. Les centres de femmes : des chantiers économiques*, Montréal, L'R des centres de femmes du Québec, 46 pages.
- Blakely, Edward J. (1989). *Planning Local Economic Development*, Newbury Park (California), Sage Publications, 307 pages.
- Boivin, Louise et Pelchat, Marie (1998). *Leur équilibre, notre déséquilibre : rapport d'enquête sur les impacts de la transformation du réseau de la santé et des services sociaux à Montréal*, Montréal, Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal, 158 pages.
- Bouchard, Johanne (1998). « Parole d'une partenaire éprouvée dans une expérience de partenariat éprouvante » dans Cuerrier, Martine, *Partenariat et régionalisation sur l'île de Montréal : le nouvel âge de la démocratie?*, Montréal, Centre St-Pierre, 50-56.
- Brais, Nicole (1998). « La vision du développement régional proposée par le Regroupement des groupes de femmes de la région 03 (Québec, Portneuf, Charlevoix) » dans *Les femmes de l'espace régional de Québec : solidaires dans le développement*, Québec, Le Regroupement des groupes de femmes de la région 03 (Québec-Portneuf-Charlevoix) et la Chaire d'étude Claire-Bonenfant sur la condition de la femme, Université Laval, 5-10.
- Brassard, Marie-Joëlle (1989). « Le mouvement associatif face à la concertation : projet d'intégration ou voie de rupture ? » dans Gagnon, Christiane, Klein, Juan-Luis, Tremblay, Marielle et Tremblay, Pierre-André, *Le local en mouvements*, Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR), Université du Québec à Chicoutimi, 119-131.

- Commission européenne (1995). *Les initiatives locales de développement et d'emploi : enquête dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 122 pages.
- Corporation de développement communautaire des Bois-Francs (1987). *Fais-moi signe de changement : les actes du colloque provincial sur le développement communautaire (Victoriaville 1986)*, 246 pages.
- Côté, Charles et Harnois, Yanik G. (1978). *L'animation au Québec, sources, apports et limites*, Montréal, Les Éditions Saint-Martin, 419 pages.
- Côté, Serge (1998). « Délestage tapageur ou décentralisation tranquille? » dans Côté, Roch, *Québec 1999*, Montréal, Fides - Le Devoir, 341-350.
- Cuerrier, Martine (1998). *Partenariat et régionalisation sur l'île de Montréal : le nouvel âge de la démocratie?*, Montréal, Centre St-Pierre, 72 pages.
- David, Françoise (1972). « Le POPIR 1970-1972 » dans Lesemann, Frédéric et Thiénot, Michel, *Animations sociales au Québec*, Montréal, Université de Montréal, 321-346.
- De Koninck, Maria, Pâquet-Deehy, Ann, Dennie, Maureen, Savard, Sylvie et Turgeon, Joane (1994). « Interventions féministes : parcours et perspectives », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 2, 155-169.
- Defourny, Jacques (1992). « The Origins, Forms and Roles of a Third Major Sector » dans Defourny, Jacques et Monzon Campos, José L. (sous la direction), *Économie Sociale : entre économie capitaliste et économie publique/The Third Sector: Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*, Bruxelles, CIRIEC et De Boeck-Wesmael, s.a., 385-446.
- Dinet, Michel (1997). « Manifeste de Carcassonne », *Territoires d'Avenir*, Paris, Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), 315-321 pages.
- Eme, Bernard et Laville, Jean-Louis (1999). « Pour une approche pluraliste du tiers secteur », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 11, n° 2 et vol. 12, n° 1, 105-125.
- Favreau, Louis et Hurtubise, Yves (1993). *CLSC et communautés locales : la contribution de l'organisation communautaire*, Sillery (Québec), Presses de l'Université du Québec, 211 pages.
- Favreau, Louis et Ninacs, William A. (1993). *Pratiques de développement économique communautaire au Québec : de l'expérimentation sociale à l'émergence d'une économie solidaire*, rapport abrégé de recherche produit pour le Programme des subventions nationales au bien-être social de Développement des ressources humaines Canada, 40 pages.
- Fontan, Jean-Marc (1991a). *Initiation au développement économique local et au développement économique communautaire*, Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire, 159 pages.



- Fontan, Jean-Marc (1991b). « L'Association coopérative de production Les Amis du Québec, une entreprise d'insertion par l'économique » dans *Les corporations de développement économique communautaire montréalaises: du développement économique communautaire au développement local de l'économie*, thèse de doctorat, Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire, 214-222.
- Gagnon, Christiane et Klein, Juan-Luis (1991). « Le partenariat dans le développement local », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, 239-256.
- Genois, Ginette, Lapointe, Claude, Leroux, Richard et Ninacs, William A. (1997). *La Corpo des Bois-Francis: signe de nouvelles solidarités*, Victoriaville, Corporation de développement communautaire des Bois-Francis, 89 pages.
- Greason, Vincent (1998). « La nouvelle carte des structures régionales et locales », *Relations*, n° 643, 206-209.
- Lachapelle, René (1995). « Les CADC comme espace d'économie sociale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 8, n° 1, 81-95.
- Lafontaine, Danielle (1995). « Études féministes et paradigmes du développement : de l'interpellation à l'articulation » dans Côté, Denyse, des Rivières, Monique, Thivierge, Nicole et Tremblay, Marielle (sous la direction), *Du local au planétaire : réflexions et pratiques de femmes en développement régional*, Montréal, Les Éditions du remue-ménage, 41-77.
- Lamoureux, Henri (1999). « Éthique et intervention en action communautaire » dans Després, Gilles, Guilbert, Mario et Tourigny, René, *Vision globale, visée locale*, Montréal, Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CLSC et en centre de santé (RQIIAC), 187-195.
- Lamoureux, Jocelyne (1996). *La concertation: perspectives théoriques sous l'angle du néo-corporatisme*, Cahier de recherche du CRISES n° 9607, Montréal, Collectif de recherche sur les innovations sociales dans les entreprises et les syndicats, Université du Québec à Montréal, 26 pages, tiré du site du CRISES, [www.unites.uqam.ca/crises/9607.html](http://www.unites.uqam.ca/crises/9607.html).
- Leclerc, Marie (1996). *Pour la reconnaissance et le financement de l'action communautaire autonome: recommandation d'ensemble*, Montréal, Les membres communautaires du Comité aviseur provisoire du SACA, 12 pages.
- Leclerc, Marie (1998). « Déclaration des organismes d'action communautaire autonome », *Échos du comité aviseur de l'action communautaire autonome*, n° 3, supplément, 6 pages.
- Lemann, Nicholas (1996). « Kicking in Groups », *The Atlantic Monthly*, April 1996, 22-26.
- Lemelin, André et Morin, Richard (1991). « L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées : le cas de Montréal », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, 285-306.

- Lesemann, Frédéric et Thiénot, Michel (1972). *Animations sociales au Québec*, rapport de recherche, Montréal, École de service social, Université de Montréal, 501 pages.
- Lévesque, Benoît et Ninacs, William A. (1997). *L'économie sociale au Canada : l'expérience québécoise / The Social Economy in Canada: The Quebec Experience*, document de réflexion, colloque de Développement des ressources humaines Canada et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire (IFDÉC), 23 pages (français) / 21 pages (anglais).
- MCE Conseils (1999). *Recherche-analyse sur la participation du milieu aux CLD*, Longueuil, 54 pages.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (1997). *Priorités nationales de santé publique 1997-2002*, Québec, Gouvernement du Québec, 104 pages.
- Morin, Richard, Latendresse, Anne et Parazelli, Michel (1994). *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain : l'expérience montréalaise*, Montréal, École des sciences de la gestion, Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal, 241 pages.
- Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (1997). *La localisation, la régionalisation et la mondialisation : enjeux et impacts de la « Régionalisation » en cours*, Montréal, 38 pages.
- Ninacs, William A. (1990). « L'intervention communautaire : une alternative à l'intervention sociale », *Revue canadienne de santé mentale communautaire*, vol. 9, n° 1, 75-96.
- Ninacs, William A. (1995a). « Empowerment et service social : approches et enjeux », *Service social*, vol. 44, n° 1, 69-93.
- Ninacs, William A. (1995b). « Initiatives de développement économique communautaire au Québec : typologie et pratiques » dans Mercier, Clément, Gendreau, Carole, Dostie, Jo-Anne et Fontaine, Louise (sous la direction), *Au cœur des changements sociaux : les communautés et leurs pouvoirs*, Sherbrooke (Québec), Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire en CLSC et en Centre de santé, 55-77.
- Ninacs, William A. (1998). *Regard sur les approches de développement*, fascicule, Série « Réflexion », Nicolet, Solidarité rurale du Québec, 8 pages.
- Ninacs, William A. (1999a). « A Practitioner's Perspective on the Social Economy in Québec » dans Fontan, Jean-Marc et Shragge, Eric (Editors), *Social Economy: Critiques and Perspectives*, New York et Montréal, Black Rose Books [à paraître, hiver 2000].
- Ninacs, William A. (1999b). « Empowerment et organisation communautaire » dans Després, Gilles, Guilbert, Mario et Tourigny, René, *Vision globale, visée locale*, Montréal, Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CLSC et centres de santé, 75-96.

- Panet-Raymond, Jean et Bourque, Denis (1991). *Partenariat ou Pater-nariat?*, Montréal, Université de Montréal, 175 pages.
- Robert, Robert (1995). « Développement régional au Québec : un bilan de 30 ans » dans Côté, Serge, *La pratique du développement régional*, Actes et instruments de la recherche en développement régional, 12<sup>e</sup> numéro, Rimouski (Québec), GRIDEQ et AEDDR-UQAR, Université du Québec à Rimouski, 1-68.
- Roy, Gilles (1979). « L'animation sociale et la mise en place d'entreprises communautaires : le point de vue d'un animateur » dans Lévesque, Benoît (sous la direction), *Animation sociale, entreprises communautaires et coopératives*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 21-36.
- Salamon, Lester M. et Anheir, Helmut K. (1997). *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester (Royaume-Uni) et New York, Manchester University Press, 526 pages.
- Secrétariat au développement des régions (1997). *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, Gouvernement du Québec, 51 pages.
- Sharp, Carolyn (1998). « Choix de société et jeux de pouvoir », *Relations*, n° 643, 200.
- Stoecker, Randy (1996). *The Community Development Corporation Model of Urban Redevelopment: A Political Economy Critique and an Alternative (Revision 8)*, tiré du site COMM-ORG le 15 mai 1996, <http://www.h-net.msu.edu/~urban/comm-org/home/cohome.htm>.
- Table nationale des corporations de développement communautaire (1993). *Cadre de référence*, document ronéo, 4 pages.
- Théoret, Robert (1998). « L'expérience de partenariat en santé et services sociaux : l'institutionnalisation forcée du communautaire » dans Cuerrier, Martine, *Partenariat et régionalisation sur l'île de Montréal : le nouvel âge de la démocratie?*, Montréal, Centre St-Pierre, 43-46.
- Tremblay, Diane-Gabrielle et Fontan, Jean-Marc (1994). *Le développement économique local : la théorie, les pratiques, les expériences*, Sainte-Foy (Québec), Télé-université, 579 pages.
- Vachon, Bernard (1993). *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville (Québec), Gaëtan Morin, 331 pages.
- Van Dijk, Petronella et Arteau, Marcel (1998). *Passons aux actes, actes des Rencontres mondiales du développement local* (Sherbrooke, 22-24 octobre 1998), Montréal et Pantin (France), Institut de formation en développement économique communautaire (IFDÉC) et Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), 156 pages.