

William A. Ninacs

C.P. 92, Victoriaville, Québec (Canada) G6P 6S4 – (819) 758-7401 – télécopieur: (819) 758-4822

**VIIÈMES ENTRETIENS DU
CENTRE JACQUES CARTIER**

**DISPOSITIFS ET OUTILS DES STRATÉGIES
RÉCENTES POUR CONTRER L'EXCLUSION:
DIMENSIONS INNOVATRICES**

communication à Lyon

le 2 décembre 1994



INTRODUCTION

La configuration de l'économie a beaucoup changé depuis un quart de siècle. Aujourd'hui, on trouve le capitalisme installé dans à peu près tous les pays du monde et, à toutes fins utiles, sans opposition vraiment crédible. En même temps, le phénomène de la marchandisation de toutes les facettes de l'existence humaine – l'air, l'eau, la santé, la reproduction, les communications... – a suivi sa progression logique, anéantissant toute notion de bien commun et redéfinissant les opérations de l'État en simples transactions commerciales, réduisant ainsi la citoyenneté à des activités mercantiles de consommation de services publics. Chaque personne se voit désormais obligée de payer pour des biens et des services jadis gratuits ou fournis par un État autrefois sinon solidaire, au moins providentiel. Il en résulte un élargissement sans pitié et sans arrêt du fossé séparant riches et pauvres, et ce, tant à l'intérieur des frontières nationales qu'entre les pays du monde.

Mais un courant mondial de lutte contre la paupérisation galopante et l'exclusion sociale corollaire jaillit dans les milieux et chez les collectivités les plus touchées et cette riposte se retrouve intimement liée à l'émergence de stratégies novatrices en matière de développement. Malgré des vocables d'identification différents – développement économique communautaire, développement communautaire, développement social urbain, développement social local... – ces nouvelles voies convergent au niveau de leurs orientations et de leurs principes opérationnels:

- optimisation des ressources locales dans une perspective de développement endogène;
- entraide comme fondement de développement économique sans reniement pour autant des lois du marché;
- recherche d'un contrôle local sur les ressources et sur les entreprises se traduisant assez souvent par la démocratisation du capital;

- intégration dans les activités économiques de toutes les personnes qui veulent y participer;
- production de biens et de services socialement utiles qui respectent l'environnement;
- partenariat entre tous les acteurs sociaux sur le territoire..

Ces stratégies de développement local se concrétisent par des dispositifs mis en place ou appuyés par les collectivités pour répondre à leurs besoins. Leur apparition rapide a toutefois été un peu déroutante, autant pour les intervenant-e-s que pour les autorités, car l'émergence était davantage liée à un sentiment d'urgence et de pragmatisme qu'à l'application d'une théorie reconnue ou la manifestation d'une volonté politique large. Un peu partout dans le monde, on retrouve actuellement une variété remarquable d'initiatives de développement économique communautaire qui semblent, à première vue, disparates et hétéroclites.

Des études récentes ont tenté de développer des typologies inédites pour faciliter le repérage et la compréhension. Ces classifications nous apprennent qu'en général, les points de convergence des nouveaux dispositifs de lutte contre l'exclusion sociale reposent moins sur des formes juridiques ou des champs d'activités précis que sur certaines dimensions communes qui caractérisent leurs objectifs et qui conditionnent leurs pratiques. En particulier, trois aspects spécifiques semblent nouveaux par rapport aux pratiques et aux stratégies antérieures: primo, la relation désormais indissociable entre le social et l'économique; secundo, l'imbrication essentielle d'initiatives autonomes à l'intérieur de stratégies locales globales; tertio, l'*empowerment* individuel et collectif des exclu-e-s, à la fois comme processus et comme finalité de la lutte contre l'exclusion. Cette communication se veut un bref regard critique de certaines facettes de ces dimensions.

DIMENSIONS INNOVATRICES

Le lien indissociable entre l'économique et le social

À des degrés différents, tous les dispositifs pour contrer l'exclusion dans une perspective de développement local de type communautaire travaillent simultanément sur les plans du social et de l'économique. Cependant, cette dualité n'a pas été tellement un choix qu'une logique imposée par la conjoncture et la pratique. De plus, la pénurie de modèles existants a nécessité un réaménagement de plusieurs dispositifs existants ainsi que la création d'outils inusités.

D'une part, des structures « économiques » se voient de plus en plus socialisées. Ainsi, certaines composantes existantes de l'économie sociale (coopératives de travail et de consommation, entreprises commerciales sans but lucratif...) ont été adaptées pour faciliter l'insertion sociale (coopératives jeunesse de service) ou pour augmenter le contrôle local (coopératives de travailleurs actionnaires). En même temps, certaines configurations conventionnelles, moins collectives, ont subi des transformations importantes (entreprises prises en charge ou contrôlées par les travailleur-euse-s) ou des réorientations significatives (réseaux flexibles d'entreprises manufacturières dépassant le simple maillage; *joint ventures* chez les autochtones).

D'autre part, un nombre croissant d'institutions « sociales » cherchent à jouer un rôle actif dans le développement économique de leur milieu ou à introduire un volet économique à l'intérieur de leurs pratiques. Ainsi, plusieurs centres de services sociaux aujourd'hui participent activement (CLSC) ou se lient autrement (centres sociaux) à des initiatives de développement local – là où ils étaient plutôt absents jusqu'à tout récemment. On voit également de plus en plus d'organisations communautaires qui tentent de s'insérer dans ces mêmes dynamiques (centres de femmes), d'autres qui incorporent des dimensions « économiques »

tel l'employabilité (SEMO issus des centres de femmes), d'autres qui s'organisent de façon à ce qu'elles puissent servir de tremplin vers des activités économiques plus complexes (cuisines collectives), et d'autres qui mettent en place de nouveaux dispositifs économiques (coopératives d'habitation qui mettent sur pied des fiducies foncières communautaires).

Enfin, une panoplie fulgurante de nouveaux modèles incorporant simultanément des objectifs de développement économique et de développement social a vu le jour depuis la fin de la dernière décennie. Ceux-ci ne sont pas tellement originaux dans leurs configurations ni dans la manière dont ils juxtaposent des dimensions que l'on retrouve dans les modèles conventionnels au sein d'une même structure: cercles d'emprunts [emprunter un modèle développé au Bangladesh par la Grameen Bank pour faire du développement économique dans les ghettos des États-Unis, faut le faire!]; entreprises d'insertion [lorsqu'on sait que l'entreprise capitaliste en est obligatoirement une d'exclusion]; micro-entreprises et petits boulots [imaginer que les pauvres peuvent avoir un potentiel entrepreneurial...]; services de proximité [prétendre que des services à la collectivité peuvent être le moteur d'une nouvelle économie...].

Force nous est alors de constater un accroissement considérable de mariages entre le « social » et l'« économique ». Cependant, il ne faut pas sous-estimer les obstacles à une cohabitation harmonieuse ni pour un partenaire ni pour l'autre. En fait, l'intégration d'objectifs sociaux à l'intérieur d'une entreprise qui doit quotidiennement faire face aux impératifs des lois du marché n'est pas chose simple. Si le visage de certaines entreprises change, celui du système économique demeure entier et les nouveaux objectifs d'entraide et d'intégration se heurtent à la concurrence kamikaze et au recrutement élitiste qui figurent toujours au premier plan du système capitaliste.

Dans un même ordre d'idées, l'intervention sociale est souvent aux antipodes d'une logique marchande et on ne peut pas la réduire à une démarche exclusivement quantitative. Soulignons également qu'un grand nombre des personnes qui assurent l'émergence des nouveaux dispositifs ou qui réorientent ceux qui existent déjà sont souvent des anciens leaders communautaires. Pour eux, comme pour les intervenant-e-s, les bénévoles et les militant-e-s actifs-ives sur le plan social en général, ce n'est tout simplement pas « naturel » de passer à une intervention sur le plan économique. En fait, les stratégies communautaires de développement local commandent un saut qualitatif, c'est-à-dire, un virage qui va dans le sens d'une ouverture d'esprit à de nouvelles approches accompagnée d'un apprentissage critique de connaissances techniques précises (marketing, planification stratégique...).

À la limite, il s'agit moins de fusionner le social et l'économique que de gérer les contradictions inhérentes imposées par leur union. À l'image d'un thermomètre à deux mercures, l'un sensible à l'atmosphère économique, l'autre à l'atmosphère sociale, une initiative de développement économique communautaire varie en fonction de conditions climatiques en mutation constante. L'expansion d'un mercure force la contraction de l'autre. En d'autres mots, l'initiative de développement économique communautaire doit savoir adapter son intervention aux changements des températures sociales et économiques plutôt que d'en nier les variations. C'est en réalité cette flexibilité qui est au coeur même des initiatives qui réussissent le mieux à atteindre ces objectifs paradoxaux – et qui doit le demeurer – car les tensions entre le social et l'économique ne se stabiliseront probablement jamais.

L'appui à ces initiatives est généralement faible. Actuellement, les initiatives qui tentent une intervention simultanée sur les plans du social et de l'économique font face:

- à un manque d'outils fonctionnels;

- à une faiblesse de ressources financières et matérielles;
- à une pénurie de programmes de formation adaptés à leurs spécificités;
- et à un cloisonnement de leurs interventions à l'intérieur de programmes gouvernementaux beaucoup trop rigides et étroits.

Si le support du milieu local ne fait plus de doute, l'intervention communautaire en matière de développement local doit néanmoins trouver des appuis à d'autres niveaux afin de maintenir son élan et la portée de son action. Entre autres, elle requiert:

- des programmes de formation et d'aide technique, autant pour le processus de développement des capacités locales que pour le perfectionnement des praticien-ne-s (ce qui suppose des ressources et des outils pédagogiques adaptés);
- des fonds publics pour appuyer ses organisations intermédiaires par le biais de programmes souples, non morcelés et s'échelonnant sur un moyen terme;
- des autorités locales ouvertes au changement, des acteurs sociaux locaux réceptifs aux approches nouvelles, ainsi que des pouvoirs publics favorables à l'expérimentation et à l'innovation.

L'imbrication d'initiatives autonomes à l'intérieur de stratégies locales globales

La mise à l'écart de couches entières de la population et de communautés locales en déclin résulte des changements structurels des trente dernières années en matière de chômage, de pauvreté, d'immigration, de prostitution et de délinquance qui se sont consolidés sur un fond de trois crises simultanées, la crise de l'emploi, la crise de l'État-providence et la crise de la ville et de ses quartiers. Ces nombreuses facettes du phénomène de l'exclusion sociale obligent des actions différentes qui ciblent chacune une ou plusieurs dimensions de la problématique. C'est alors avec un bon oeil que l'on doit voir la prolifération

d'initiatives diversifiées de développement économique communautaire. Cependant, il faut reconnaître que leurs résultats risquent d'être davantage probants si leurs actions s'insèrent à l'intérieur de stratégies plus globales.

En fait, l'arrimage de différentes interventions est un des traits spécifiques du développement local. En outre, la coordination et le soutien des initiatives nécessitent la création de structures particulières de concertation locale et de planification stratégique. À titre d'exemple, au Québec on retrouve aujourd'hui deux types d'organisations intermédiaires qui émanent d'un virage économique du mouvement populaire et communautaire et du mouvement syndical pour répondre au phénomène de l'exclusion sociale. Il s'agit des corporations de développement communautaire (CDC) et des corporations de développement économique communautaire (CDÉC). Chacune représente l'apparition d'une « méthode » partenariale inédite, soit le maillage exclusif d'organisations communautaires pour les CDC, soit la concertation d'acteurs sociaux provenant de secteurs multiples (public, privé, syndical et communautaire) dans les CDÉC et chacune a donc sa place et sa raison d'être. En bout de ligne, chacune permet à sa façon de tisser des liens entre les différents acteurs sociaux afin que soient imbriquées les actions et les stratégies visant les mêmes clientèles.

Dans l'ensemble, les initiatives de développement économique communautaire se retrouvent à l'intérieur de quatre champs d'intervention:

- le développement de l'employabilité et le placement des personnes à la recherche d'un emploi: entreprises d'insertion sociale; projets paritaires pour contrer le décrochage scolaire; projets d'intégration à l'emploi encadrés par des organisations communautaires dans les domaines de l'intégration ou la réintégration au marché du travail, de la formation aux métiers non-traditionnels, etc., qui travaillent sur quatre dimensions principales: 1) l'orientation professionnelle ou scolaire; 2) l'acquisition de compétence par le biais de la formation ou de

stage en milieu de travail; 3) la recherche d'emploi; 4) le maintien en emploi par la formation continue ou ponctuelle;

- la création de nouveaux emplois et le maintien d'emplois existants (développement de micro-entreprises et des services de proximité; création d'entreprises communautaires et coopératives, en particulier des coopératives de travail; comités de maintien des emplois à l'intérieur des usines...);
- l'aménagement du territoire et des infrastructures publiques (avis sur plans d'urbanisme...);
- l'amélioration de la qualité de vie dont, en particulier, l'habitation et les services collectifs (fiducies foncières communautaires; consolidation et développement des organisations communautaires; immeubles communautaires...).

Pour être efficaces et pour éviter dédoublement et confusion, les initiatives doivent travailler en étroite collaboration les unes avec les autres à l'intérieur d'un même champ. Cependant, pour arriver à des résultats probants, les interventions dans un champ d'activité doivent être imbriquées à celles qui ont des activités complémentaires sinon corrélatives dans un autre champ d'activité. En fait, les initiatives doivent s'alimenter mutuellement, car elles visent les mêmes populations sur un même territoire. Le rôle des nouvelles organisations intermédiaires de développement économique communautaire est en grande partie de veiller à ce qu'une telle intégration de pratiques puisse se réaliser.

Mais, aussi bien planifiée soit-elle, la seule concertation ne suffit pas. C'est ainsi que des bases d'appui inusitées ont également dû être créées dans des domaines spécifiques pour combler les lacunes au niveau des ressources requises: fiducies foncières communautaires (logement, aménagement du territoire et planification urbaine), associations communautaires d'emprunts (institutions financières alternatives), clubs d'investissements et fonds de solidarité (capital de risque), instituts de recherche et de formation (formation professionnelle en développement économique

communautaire, en développement local et en gestion communautaire), immeubles communautaires (ressources matérielles)... Il va de soi que ces dispositifs de soutien à l'action doivent aussi être intégrés à l'intérieur d'une démarche holistique et qu'ils font face aux mêmes obstacles que les autres initiatives de DÉC.

Au Québec, comme ailleurs au Canada et aux États-Unis, la mise en oeuvre de ces stratégies intégrées est très récente et les évaluations sont rares. Les résultats quantitatifs sont difficiles à circonscrire, incomplets et parfois mitigés jusqu'à présent. Cependant, les évaluations qualitatives sont dans l'ensemble très favorables et la justification de l'initiation et du renouvellement repose en bout de ligne sur celles-ci. Avouons toutefois que dans la sphère du développement économique communautaire, les études récentes démontrent que la pratique de développement économique communautaire demeure toujours très en avance sur la recherche. Donc, même si le corpus en construction sur le développement économique communautaire dépasse largement le simple cumul d'informations anecdotiques, d'autres études évaluatives se font attendre pour bien mesurer l'efficacité et l'efficience de ce type d'approche.

L'empowerment individuel et collectif des exclu-e-s

Traverse l'ensemble de ces pratiques une intervention communautaire de développement local aux facettes multiples, variées et agencées aux réalités du milieu. D'une certaine façon, il s'agit d'un processus participatif d'*empowerment* qui met l'accent sur une conscientisation accrue et sur le développement de solidarités nouvelles.

L'*empowerment* correspond au point de convergence de toutes les disciplines axées sur l'idée que les individus et les collectivités doivent avoir un mot à dire dans les décisions qui les concernent. L'exercice d'un pouvoir dans ce sens – c'est-à-dire celui qui permet d'augmenter le degré de contrôle sur son

environnement et donc d'influencer son propre destin – est central dans un nombre croissant de théories et de pratiques dans les champs de la psychologie communautaire, du service social (en particulier le service social des groupes et l'organisation communautaire), du développement économique alternatif et du développement économique communautaire.

Pour plusieurs auteur-e-s, un travail d'*empowerment* serait indissociable de l'action pour enrayer l'oppression. La logique derrière ce point de vue repose sur le fait que les personnes exerçant déjà un contrôle sur leur vie ne sont pas opprimées et que ce sont uniquement les personnes sans pouvoir – *disempowered*, donc opprimées – qui sont les cibles d'une intervention axée sur l'*empowerment*.

Quatre dimensions de l'*empowerment* s'entrelacent à l'image d'un câble fait de cordes multiples où chacune renforce les autres tout en se trouvant elle-même renforcée. Il s'agit:

- d'un continuum de participation, qui débute par une simple implication, et dans lequel les gens passent de la participation aux discussions (droit de parole), à la participation aux débats (droit d'être entendu) pour aboutir à la participation aux décisions;
- d'un continuum de conscientisation, soit le développement d'une conscience collective (la personne n'est pas seule à avoir un problème), ensuite d'une conscience sociale (les problèmes sont influencés par la société et sont en corrélation avec elle) et enfin d'une conscience politique (les changements durables exigent une action politique [dans le sens non partisan du mot]);
- d'un continuum du développement de l'estime de soi, qui débute par la reconnaissance, par soi-même, de la légitimité de son identité propre et ensuite de ses propres compétences, ce qui ouvre la porte à la reconnaissance, par les autres, de ses compétences;

- de l'acquisition progressive des connaissances pratiques et techniques requises pour l'action.

Cependant, l'*empowerment* dans une perspective de développement économique communautaire n'est pas sans difficultés. À titre d'exemple, notons:

- que la dimension « capacité d'action » de l'*empowerment* semble passer à un niveau de complexité et de raffinement peu exploré jusqu'à présent. Ceci introduit une composante nouvelle au processus, c'est-à-dire un besoin d'aide technique et de formation en gestion (activités marchandes, production, ressources humaines, ressources matérielles, ressources financières...) et en d'autres disciplines spécialisées;
- que les limites de l'*empowerment* semblent devenir davantage apparentes lorsqu'il est question d'argent. À première vue, ces limites semblent indiquer deux niveaux de contraintes: des contraintes externes (c'est-à-dire, imposées par les bailleurs de fonds ou par le marché commercial) et des contraintes internes (imposées par l'administration financière quotidienne de l'initiative de DÉC, par ses priorités et ses principes);
- qu'une initiative de DÉC ayant un objectif d'*empowerment* peut se heurter à des obstacles puissants lorsque, par exemple, les programmes des bailleurs de fonds n'ont pas un objectif d'*empowerment* ou lorsque l'objectif d'*empowerment* est conçu uniquement en fonction des buts et des valeurs du bailleur de fonds ou du marché. À la limite, une initiative de DÉC pourrait se voir contrainte de choisir entre deux niveaux d'*empowerment* – par exemple, celui des usagers et usagères et celui des travailleurs et travailleuses – selon les priorités des sources de fonds, que ceux-ci proviennent de programmes ou du marché.

Conclusion

Les approches communautaires de développement local prônent l'inscription des valeurs collectives de solidarité, de coopération et de responsabilité mutuelle à l'intérieur des pratiques et des politiques de développement économique et de développement social. En s'appuyant sur l'intégration d'acteurs traditionnellement exclus des sphères décisionnelles, ces stratégies offrent aux collectivités opprimées une chance d'exercer un contrôle sur une petite portion de l'économie, un domaine qui lui échappe habituellement.

Cependant, on doit dépasser la notion simpliste de l'autonomie complète de l'individu nouvellement habilité à pêcher. Le proverbe chinois omet hélas de dire qu'il ne peut être mis en application que si de l'eau potable coule dans la rivière, que si des poissons se retrouvent dans celle-ci, et que si l'on possède une canne à pêche, une ligne, un hameçon ou deux et de l'appât. Bref, on ne peut pas fonctionner de façon autonome sans les ressources requises. Ceci veut aussi dire que les stratégies et les initiatives de développement économique communautaire ne peuvent pas remplacer les politiques macroéconomiques et macrosociales. Elles sont un élément de réponse: elles ne sont pas LA solution aux problèmes de l'exclusion sociale.

On aurait toutefois tort de vouloir les restreindre à la simple gestion de la pauvreté même si la lutte contre l'appauvrissement demeure LA priorité d'action. Il faut plutôt les voir comme un contrepoids aux inégalités provoquées par l'économie de marché et une voie de développement qui cherche à éviter la centralisation bureaucratique par la mise en place d'une stratégie de participation des communautés locales et des populations exclues dans les processus décisionnels qui les concernent et ce, dans une perspective de reconstitution du tissu social et économique et de redéploiement d'une citoyenneté active.