



Coopérative de consultation en développement La Clé

Place communautaire Rita-Saint-Pierre

59, rue Monfette, local 214, Victoriaville, Québec G6P 1J8
(Canada)

téléphone : (819) 758-7797 – télécopieur : (819) 758-2906

courriel : info@lacle.coop

FINANCEMENT DES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES DE DÉVELOPPEMENT EN MILIEU RURAL

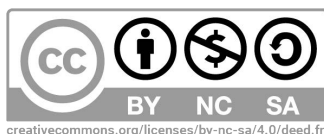
**Vue d'ensemble des enjeux et des défis liés aux stratégies et aux mécanismes les plus
répandus pour le financement des initiatives communautaires de développement en milieu
rural dans divers pays industrialisés**

WILLIAM A. NINACS
avec la collaboration de Francine Gareau

DOCUMENT PRÉLIMINAIRE

Le 8 novembre 2002

Ce document a été produit pour le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial (FPT) sur le développement rural dans le cadre d'un contrat avec le Secrétariat rural (Agriculture et Agroalimentaire Canada). Les opinions exprimées ci-après sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe de travail FPT sur le développement rural ou du Secrétariat rural.



creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.fr

INTRODUCTION

Les initiatives communautaires de développement sont relativement diversifiées, allant des petites et moyennes entreprises sous contrôle local aux organisations d'ordre social comme les fournisseurs de soins de santé ou d'autres services personnels. Aussi, les groupes qui appuient ces initiatives en leur fournissant des ressources et de l'information, de même que les organismes locaux de développement qui établissent des stratégies pour la conception et le soutien de celles-ci constituent souvent des initiatives indépendantes de développement. Il en va de même pour les organismes qui se consacrent à la préservation de la viabilité, du patrimoine et de la qualité de vie des collectivités rurales.

Le présent document trace les grandes lignes des enjeux et des défis liés au financement du démarrage et de l'expansion des initiatives communautaires de développement en milieu rural au Canada. Il débute par une présentation des éléments clés des contextes socioéconomique et politique actuels des régions rurales suivie d'un examen du bien-fondé du développement d'initiatives communautaires économiques et sociales dans un contexte rural. Il présente ensuite un échantillon des principales stratégies utilisées actuellement pour le financement des initiatives communautaires de développement en milieu rural dans certains pays industrialisés, notamment le Canada et les États-Unis, ainsi que certains des modèles les plus fréquemment utilisés pour la mise en œuvre de ces stratégies. Ces outils seront analysés plus en profondeur dans un prochain rapport, qui renfermera également des recommandations en matière de politiques et de programmes. Le présent document se limite donc à la présentation d'importants enjeux et défis liés au financement du développement d'initiatives communautaires en milieu rural selon les connaissances et l'expérience actuelles de l'auteur.

POURQUOI LES POUVOIRS PUBLICS DEVRAIENT-ILS CONTRIBUER AU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT D'INITIATIVES COMMUNAUTAIRES EN MILIEU RURAL?

QUESTIONS CONCEPTUELLES

Il fut un temps où le terme « rural » était employé comme synonyme d'« agricole » ou pour désigner toutes les zones non urbaines. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et, par le fait même, la définition de ce terme est devenue un exercice risqué. Il existe en effet des différences majeures entre les multiples collectivités et territoires désignés par celui-ci. Il y a, semble-t-il, consensus

sur le fait qu'une zone rurale constitue une unité géographique caractérisée par une faible densité de population. Toutefois, les caractéristiques des régions rurales, ainsi que les moyens employés par les spécialistes pour les désigner, varient de façon significative sur bien d'autres plans. Certaines régions rurales, par exemple, sont situées à proximité des zones métropolitaines, alors que d'autres en sont très éloignées. Lorsqu'une zone rurale est située à proximité d'un important bassin de clients potentiels, il est fréquent que des sociétés de fabrication s'y établissent. Les collectivités situées en régions éloignées, quant à elles, possèdent souvent d'autres avantages, notamment ceux d'avoir accès à des ressources naturelles pouvant être exploitées à des fins de développement économique ou de jouir d'un cadre naturel se prêtant à des activités économiques récréatives ou au tourisme. D'autres collectivités, toutefois, ne profitent d'aucun avantage apparent et doivent constamment lutter pour assurer leur subsistance. Par conséquent, les politiques et les programmes visant à soutenir les collectivités rurales doivent composer avec une palette diversifiée d'entités géographiques et politiques ayant souvent peu de choses en commun, sinon une faible population répartie sur un vaste territoire.

Dans une certaine mesure, le terme « rural » peut également désigner un style de vie généralement associé à un sentiment d'appartenance à une collectivité, une entraide mutuelle, un rythme de vie moins rapide et un environnement physique de qualité. Désigné sous le nom de « ruralité », cet aspect quasi culturel du concept est devenu un enjeu important pour bon nombre d'intervenants en développement rural, puisqu'il souligne le rôle des relations sociales comme catalyseur des initiatives de développement. Cette dimension est souvent négligée par des politiques et des programmes trop axés sur la dimension économique de l'expérience rurale ou, à l'inverse, surestimée par des décideurs qui tentent de substituer la solidarité et le capital social à des ressources plus essentielles et souvent plus concrètes.

Vu le nombre relativement faible de personnes impliquées, les initiatives communautaires de développement en milieu rural ne font pas toujours de distinction nette entre leurs intérêts économiques et sociaux. On dit des initiatives visant des objectifs à la fois économiques et sociaux qu'elles possèdent plusieurs sortes de rentabilité et qu'elles émanent d'une orientation stratégique de développement économique communautaire (DÉC). Dans un même esprit, le rôle vital joué par les ressources naturelles dans les régions rurales entraîne une plus grande sensibilisation à l'environnement des résidents ruraux et l'intégration d'une composante de développement durable dans plus d'un projet. Souvent, des questions culturelles sont également à prendre en considération pour les régions rurales, notamment en ce qui a trait à la présence de sites historiques ou archéologiques ou à la proximité de territoires autochtones ou non autochtones. Il est donc fréquent que les initiatives communautaires de développement en milieu rural (ou les stratégies qui les sous-tendent) visent à la fois des objectifs instrumentaux (par exemple le développement économique, l'organisation des services ou la protection de

l'environnement) et des objectifs existentiels (rehaussement de la qualité de vie ou préservation du patrimoine naturel) qui correspondent à la double nature des collectivités¹. En raison des nombreux facteurs pouvant intervenir dans chaque contexte, les mesures de soutien de telles initiatives doivent être suffisamment souples pour permettre l'agencement de différents programmes avec les volets correspondants des initiatives visées séparément par chacun d'entre eux. Toutefois, il est également essentiel que les collectivités rurales soient en mesure de gérer tous ces programmes et que les processus par lesquels elles acquièrent cette capacité soient garantis.

SITUATION ACTUELLE DES RÉGIONS RURALES

Dans une présentation donnée récemment², John Parker, directeur général de l'organisme Antigonish Regional Development Authority, résumait dans les termes suivants la situation difficile des collectivités rurales de Nouvelle-Écosse : déclin de la population, exode des travailleurs, fuites de capitaux et un sentiment d'impuissance par rapport à ces problèmes, qui semblent indépendants de la volonté locale. Toutefois, cette situation mérite un examen approfondi, puisqu'elle illustre la complexité de la situation des collectivités rurales. Les populations agricoles, par exemple, ont dans les faits décliné au cours des dernières années³, tout comme celles de régions isolées comme la péninsule de Gaspé. Toutefois, la population *globale* des collectivités rurales à l'échelle pancanadienne a plutôt augmenté au cours de la même période⁴. Dans le même ordre d'idées, la plupart des spécialistes sont d'accord avec Parker lorsque celui-ci affirme que les jeunes issus de milieux ruraux retournent rarement habiter au sein de leur collectivité après avoir fréquenté des écoles en milieu urbain ou avoir entrepris des études supérieures. Jean, toutefois, met en lumière un nouveau phénomène qui contribue à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans les régions rurales. Selon lui, un grand nombre de collectivités rurales, en particulier celles qui sont situées en périphérie d'un centre urbain, sont devenues des faubourgs-dortoirs pour leurs habitants, qui trouvent de meilleurs emplois dans les

-
1. WHITE, Deena (1994). « La gestion communautaire de l'exclusion », *LSP-RIAC (Revue internationale d'action communautaire)*, n° 32, 37-51.
 2. ALLIANCE DE RECHERCHE UNIVERSITÉS-COMMUNAUTÉS EN ÉCONOMIE SOCIALE [consortium d'universités du Québec], *Symposium sur le financement des initiatives d'économie sociale*, Montréal, 15 octobre 2002.
 3. DUGAS, Clermont (1996). *L'espace rural canadien*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 93.
 4. *Ibid.*, 91.

villes environnantes⁵. En ce qui a trait aux sorties de capitaux, Dickinson partage l'avis de Parker sur le fait que la promotion, par les institutions financières des régions urbaines, des fonds communs de placement et des REER a contribué à la chute des capitaux dans les régions rurales⁶. Il croit toutefois que l'écoulement de capitaux des régions rurales et des centres régionaux traditionnels vers les zones centrales et urbaines s'explique en partie par le fait que les investissements en capitaux propres dans ces dernières sont, en moyenne, plus susceptibles d'être rentables que ceux placés dans les plus petites régions. Ce fait incite les investisseurs à ignorer les petites régions quand vient le temps d'investir⁷. En ce qui a trait au sentiment d'impuissance des populations locales, Teitelbaum et Reimer mettent sur le compte des nouvelles technologies, des nouveaux accords économiques mondiaux, de la concentration du marché et des nouvelles politiques⁸, les changements significatifs vécus par les collectivités rurales canadiennes. En effet, les collectivités rurales et urbaines n'ont que très peu de pouvoir décisionnel en ce qui a trait à ces phénomènes socioéconomiques et politiques. Elles doivent s'y adapter ou trouver des moyens d'en éviter les répercussions négatives. De façon générale, ce contexte n'est pas unique au Canada. Il reflète la situation de la plupart des pays industrialisés.

Selon la politique de développement rural mise de l'avant récemment par le gouvernement du Québec⁹, les options stratégiques des collectivités rurales se résument comme suit :

- 1) stimuler et soutenir le développement durable et la prospérité des collectivités rurales par une plus grande diversité économique, la consolidation et le développement de l'emploi, la promotion de l'entrepreneuriat, une plus grande participation de la population locale à la gestion de ses ressources et à la mise en valeur de son territoire, une acquisition accrue de connaissances et de compétences et davantage d'innovation;
- 2) optimiser la qualité de vie des collectivités rurales et renforcer leur pouvoir d'attraction par le maintien et l'amélioration des services de proximité, l'amélioration et la promotion

5. JEAN, Bruno (1997). *Territoires d'avenir : pour une sociologie de la ruralité*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 44-45.

6. DICKINSON, Brock (2001). *Building Community Equity: The Practical Aspects of Tax Credits and Public Incentives as Mechanisms for Encouraging Private Investment in CED Initiatives*, document de travail non publié produit pour le Réseau canadien de développement économique communautaire, 6.

7. *Ibid.*

8. TEITELBAUM, Sara et Bill REIMER (2002). *The Social Economy in Rural Canada: Exploring Research Options* 8. [Rapport préliminaire tiré du site Internet le 24 octobre 2002 : <http://alcor.concordia.ca/~reimer/files/SocialEconomyReport3wb.pdf>]

9. **GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des Régions** (2001). *Politique nationale de la ruralité: une vision d'avenir*, Québec 73 pages.

du cadre de vie, l'accroissement du sentiment d'appartenance, de même que par l'adaptation des politiques publiques et des programmes à ces objectifs;

- 3) soutenir l'engagement des citoyens et citoyennes au développement de leur communauté et assurer la viabilité des milieu ruraux en faisant valoir le rôle des jeunes et des nouveaux arrivants dans le maintien des structures rurales et le renouvellement des populations, en prenant en considération la situation et la contribution particulière des femmes qui vivent dans les milieux ruraux, en renforçant l'engagement des collectivités rurales envers leur développement et en accentuant la complémentarité « rural-urbain ».

Ces options reflètent de façon générale la vision des spécialistes en développement rural à l'échelle mondiale.

BIEN-FONDÉ DU SOUTIEN DES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES EN MILIEU RURAL

Vu le contexte actuel et les options stratégiques susmentionnées, personne ne s'attend à ce que les pouvoirs publics règlent à eux seuls tous les problèmes des collectivités rurales ou à ce qu'ils se substituent aux institutions financières. Les intervenants comptent toutefois sur ceux-ci pour, d'une part, aider les collectivités à remédier au problème d'exode des ressources et, d'autre part, prendre des mesures pour redresser des situations donnant lieu à des disparités marquées entre les milieux ruraux et urbains, différentes collectivités rurales ou divers groupes sociaux¹⁰. En outre, selon des recherches, il est essentiel que les collectivités rurales soient en mesure d'intervenir elles-mêmes pour relever les défis auxquels elles font face. En effet, les organisations locales et les gens du milieu sont susceptibles de connaître à fond les différents enjeux liés à leurs difficultés et sont par conséquent bien placés pour trouver les ressources et les compétences locales pouvant contribuer à la résolution des problèmes. Toutefois, les recherches suggèrent également que certaines capacités font souvent défaut aux collectivités rurales, notamment en matière d'analyse de situation, d'exploration des solutions de rechange, de planification stratégique et d'évaluation des résultats. Il s'ensuit qu'on doit également prévoir un soutien des pouvoirs publics aux initiatives de renforcement de la capacité locale visant à assurer l'autonomie des collectivités rurales et à favoriser leur viabilité.

10. D'autres problèmes indépendants de la volonté des collectivités rurales, par exemple une chute abrupte des prix des produits agricoles ou des ressources naturelles, la fermeture subite d'usines ou des désastres écologiques engendrent également des demandes d'aide publique sous différentes formes. Ces problèmes sont généralement gérés à l'échelon provincial ou fédéral. Par conséquent, même si les solutions qui en découlent sont mises en œuvre à l'échelon local, elles ne seront pas examinées ici, puisqu'elles dépassent le cadre du présent document.

Les initiatives communautaires en milieu rural devant à tout prix être appuyées par des programmes de financement sont celles qui subissent les effets indésirables de disparités socio-économiques en raison de leur emplacement ou des groupes sociaux qui les constituent. Les organismes locaux qui tentent de freiner le déclin socioéconomique de leurs collectivités ou qui offrent des services aux localités ou aux groupes sociaux affectés ont également besoin d'une aide financière. En général, il s'agit de petites entreprises (notamment certains établissements commerciaux), d'entreprises collectives (par exemple des coopératives), d'initiatives de soutien aux microentreprises (travailleurs autonomes), de programmes de logement à prix abordable, d'organismes et de services à but non lucratif (notamment les services d'assistance technique aux initiatives locales), d'organismes de développement local ou de projets de renforcement de la capacité (par exemple, des services de formation). Même lorsque ces initiatives sont d'ordre social ou collectif, les personnes qui les gèrent sont des entrepreneurs. En effet, en raison des nombreux défis non économiques auxquels sont confrontées les collectivités rurales, la présence au sein de celles-ci de leaders ayant une vision à la fois économique et sociale s'avère absolument essentielle. Selon certains spécialistes, les entrepreneurs sociaux sont des innovateurs qui ouvrent la voie à de nouvelles solutions aux problèmes sociaux et, ce faisant, qui contribuent à changer les structures de la société. Possédant la créativité et le pragmatisme des gens d'affaires, ils ont la capacité de conceptualiser de nouveaux services et de les matérialiser. Ils sont également, à l'instar des activistes communautaires, déterminés à lutter pour le changement social jusqu'à ce que leurs aspirations se concrétisent à l'échelle de la société¹¹. Selon Lichtenstein et Lyons¹², les entrepreneurs ont besoin 1) d'un projet de produit ou de service commercialisable; 2) de ressources matérielles et financières; 3) de capacités et de compétences de base et 4) d'un marché et de ses divers éléments constitutifs. Toutefois, ils rencontrent également des obstacles qui nuisent à leur capacité de satisfaire ces besoins, par exemple le manque de ressources ou, si elles sont disponibles, le fait de ne pas savoir qu'elles existent, la difficulté d'établir celles qui sont nécessaires, l'impossibilité financière de se les procurer ou l'incapacité de les utiliser. Tous les entrepreneurs, qu'ils aient des objectifs traditionnels ou sociaux, ont les mêmes besoins et peuvent être confrontés à ces obstacles. Il en va de même pour les collectivités lorsqu'elles agissent à titre d'entité. Elles se trouvent alors dans la même situation que les entrepreneurs et ont, par conséquent, des besoins et des difficultés semblables.

L'aide financière apportée aux initiatives communautaires en milieu rural doit permettre la suppression de certains des obstacles susmentionnés, notamment en rendant disponibles et

¹¹ *The Jobs Letter*, n° 147, 27 juin 2001, 1. [tiré du site Internet le 26 juin 2001 : <http://www.jobslatter.org.nz/jb114700.htm>]

¹² Dans LYONS, Thomas S. (2002). « Building Social Capital for Rural Enterprise Development: Three Case Studies in the United States », *Journal of Developmental Entrepreneurship*, vol. 7, n° 2, 193-216.

abordables les ressources financières là où elles ne le sont pas ou pour les groupes qui n'y ont pas accès. Si les ressources financières sont déjà disponibles, il s'agira de les faire connaître aux groupes qui en ont besoin et d'aider ces derniers à les choisir et à les utiliser. L'aide financière doit également soutenir la capacité d'une collectivité à analyser sa situation ainsi qu'à planifier et organiser son développement.

Le rôle principal des pouvoirs publics consiste à assurer le nivellement des ressources financières, notamment lorsque les obstacles sont liés à des disparités socioéconomiques attribuables à l'emplacement d'une collectivité ou à son appartenance à un groupe social spécifique. En outre, le secteur public doit aussi contribuer à renforcer les capacités locales et, de ce fait, à consolider les structures sociales de l'ensemble de ses collectivités.

DE QUELLE FAÇON LES POUVOIRS PUBLICS CONTRIBUENT-ILS AU FINANCEMENT DES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES EN MILIEU RURAL?

BESOINS FINANCIERS DES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES EN MILIEU RURAL

Les fonds d'une entreprise proviennent généralement d'emprunts ou de capitaux propres. Les fonds empruntés doivent être remboursés selon des modalités spécifiques. Les capitaux propres, par opposition, sont des fonds qu'une entreprise n'a pas à rembourser pendant qu'elle est en activité, ou qu'elle n'est pas tenue de rembourser du tout. Les capitaux propres proviennent d'investissements de particuliers ou d'organismes, de subventions ou de dons. Ils peuvent également être générés par des bénéfices d'exploitation ou être drainés par les pertes. Les emprunts entraînent de façon générale une augmentation des coûts associée au paiement d'intérêts. Pour attirer les investisseurs, une entreprise doit normalement être en mesure de promettre à ceux-ci un rendement satisfaisant de leurs investissements et de partager avec eux le pouvoir décisionnel. Pour se voir octroyer des subventions, elle doit la plupart du temps s'acquitter de certaines obligations correspondant aux objectifs du bailleur de fonds. Quant aux bénéfices d'exploitation (profits) et leur accumulation, l'entreprise est habituellement libre de disposer de ses fonds comme elle l'entend. Les emprunts sont souvent garantis par un nantissement ou une autre forme de cautionnement. Les investissements en capitaux propres, par contre, ne sont généralement pas garantis. Ils sont, par conséquent, plus risqués. Il est donc fréquent que les investisseurs recherchent un plus grand rendement du capital investi que ne le font les prêteurs, afin de compenser les risques élevés qu'ils prennent.

En général, le financement des initiatives communautaires en milieu rural provient à la fois d'emprunts et d'investissements en capitaux propres, ce qui s'explique en partie par le fait que diverses formes de financement sont nécessaires pour les différentes étapes de la mise sur pied d'une nouvelle entreprise ou d'un projet à but non lucratif. Pour financer les dépenses liées à la mise en œuvre ou au démarrage d'une initiative, par exemple, certains capitaux propres sont habituellement nécessaires (on parle communément de capital de démarrage) étant donné que celle-ci ne génère pas encore de revenus permettant le remboursement d'un emprunt. D'autre part, l'achat d'équipement s'avère parfois essentiel pendant cette période initiale. Le cas échéant, le financement est fait généralement au moyen de prêts à long terme. Des fonds peuvent également être requis pour l'achat de stocks, ce qui est souvent financé, du moins en partie, par des prêts à très court terme. Enfin, dans le cas d'une entreprise qui accorde des ventes à crédit, un fonds de roulement sera nécessaire au départ. En d'autres termes, même une initiative très simple doit habituellement être financée par des investissements ou des subventions lui permettant de répondre à ses besoins en capitaux propres, de même que par des prêts lui permettant à la fois de réaliser certaines activités à court terme (fonds de roulement) et d'acheter des biens immobilisés (prêts à long terme).

Le montant d'argent nécessaire peut également être déterminant dans la recherche de sources de financement multiples, les investisseurs préférant généralement partager les risques. Ainsi, bon nombre d'entreprises et d'organismes à but non lucratif tentent d'obtenir un petit prêt au tout début de leurs recherches afin d'être plus à même de convaincre les prêteurs et les investisseurs potentiels du mérite de leur projet en leur montrant que d'autres se sont déjà engagés à les soutenir en leur prêtant des fonds. Cette pratique, que l'on appelle l'effet de levier, est courante dans le domaine du financement.

Afin de répondre à la demande de sources de financement diverses, un grand nombre d'outils, et même de nouveaux marchés, ont été mis au point. Ceux-ci sont beaucoup trop nombreux pour qu'il soit possible d'en faire la liste ici. Toutefois, il importe de souligner une question sous-jacente, soit la grande complexité du domaine financier et la difficulté pour les particuliers et les organisations de déterminer les solutions qui leur conviennent le mieux sans avoir recours à des conseils professionnels. Dans un contexte de communauté, il est également important que les conseillers soient bien informés, de façon à tenir compte des forces et des ressources actuelles de la collectivité ainsi que de ses objectifs.

Les ressources financières doivent être abordables. S'il n'existe aucune entreprise pour répondre aux besoins d'un marché donné ou pour fournir les services demandés par les initiatives communautaires en milieu rural, c'est souvent parce que les marges de profit sont trop étroites pour assurer un taux de rendement raisonnable du capital investi. En effet, les initiatives

communautaires en milieu rural disposent souvent de moins de fonds pour payer les intérêts sur leurs prêts ou pour contrebalancer le coût plus élevé des prêts, car le volume de leurs opérations est plus faible et, par conséquent, les économies d'échelle sont plus difficiles à obtenir pour les institutions financières. L'étroitesse des marges de profit contribue également à réduire les montants que les investisseurs peuvent espérer recevoir sous forme de dividendes, ou même à les éliminer tout à fait.

STRATÉGIES UTILISÉES POUR LE FINANCEMENT DES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES EN MILIEU RURAL

Les initiatives communautaires en milieu rural sont confrontées à certains problèmes majeurs, notamment l'absence de prêteurs, d'investisseurs ou de bailleurs de fonds potentiels, une réputation de solvabilité douteuse parce que les entrepreneurs n'ont pas d'argent à investir eux-mêmes ou pour des motifs liés à la race, au genre ou à d'autres facteurs non financiers, ainsi que l'investissement de capitaux locaux ailleurs. Le but premier des stratégies visant à remédier à ces problèmes est donc de permettre l'accès à des ressources financières. Toutefois, comme nous l'avons souligné plus haut, il est également fondamental que les programmes résultant de ces stratégies soient axés sur les ressources de financement appropriées et, souvent, qu'ils permettent la participation de multiples partenaires afin de répartir les risques. Les personnes qui élaborent les stratégies doivent aussi trouver des moyens pour assurer que, d'une part, les coûts d'emprunt sont à la portée de l'initiative communautaire, et, d'autre part, que les produits potentiels d'un prêt ou d'un investissement sont suffisants pour contrebalancer les coûts de transaction du prêt ou attirer les investisseurs. Des fonds doivent également être disponibles pour offrir de la formation et de l'assistance technique aux initiatives et à leurs entrepreneurs afin d'assurer une utilisation optimale des ressources financières et permettre l'analyse, la planification, la coordination et l'évaluation du projet à l'échelon de la communauté.

Des programmes publics visant à concrétiser les objectifs susmentionnés ont été mis sur pied dans différentes régions du monde. La majorité de ceux-ci se classent dans l'une des catégories suivantes : a) les programmes financés et gérés par l'État; b) les programmes financés par l'État et gérés par le secteur privé ou c) les programmes financés et gérés par le secteur privé.

PROGRAMMES FINANCÉS ET GÉRÉS PAR L'ÉTAT

Les programmes d'aide financière gérés par l'État relèvent généralement de la responsabilité directe des ministères gouvernementaux qui les subventionnent, d'institutions publiques ou parapubliques dépendant du même ordre de gouvernement, ou, lorsque les programmes sont décentralisés au sein du domaine public, par les paliers inférieurs de gouvernement. Il s'agit du

type de stratégie utilisé le plus souvent dans le cadre des programmes de subventions. Au Québec, par exemple, les corporations de développement communautaire (CDC) accréditées, qui sont des organismes intermédiaires à but non lucratif réunissant divers groupes communautaires afin de les aider à participer au développement de leurs collectivités, peuvent obtenir du financement de base grâce à un programme géré par le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec (SACA), organisme provincial supervisant la redistribution des profits issus des jeux de loterie. Le programme du SACA a été négocié par la Table nationale des CDC, qui est également responsable de l'accréditation des CDC. En bout de ligne, c'est toutefois le SACA qui établit le montant des subventions. Le financement de base des CDC a pour objectifs principaux un renforcement de la capacité locale – la majorité des CDC étant situées dans des régions rurales ou des petites villes – de même qu'un rehaussement potentiel du capital social et de la stabilité organisationnelle.

Cette approche est mise en œuvre quelque peu différemment au New Hampshire, avec le Community Development Investment Program, géré par le Community Development Finance Authority (CDFA) du New Hampshire. Le CDFFA est un organisme public qui ne reçoit aucune subvention de l'État du New Hampshire, mais qui détient les pleins pouvoirs sur une enveloppe budgétaire de plusieurs millions de dollars en crédits d'impôt. Les organismes à but non lucratif et les coopératives qui participent à des programmes d'habitation, de développement communautaire ou de développement économique, de même que certains organismes municipaux et publics, soumettent leurs projets au CDFFA. Une fois le projet approuvé, l'organisme parrain entreprend des démarches auprès d'entreprises et de particuliers pour les inciter à faire une contribution financière ou matérielle en échange d'un crédit d'impôt équivalent à 75 % du don. Le CDFFA demande également à l'organisation une cotisation de 20 % qui sert au financement d'autres projets, par exemple des initiatives en milieu rural où les bailleurs de fonds potentiels sont moins nombreux, ainsi que de ses dépenses d'exploitation. Le CDFFA privilégie les projets novateurs fondés sur l'appui de la collectivité et les partenariats, et qui misent également sur d'autres sources de financement. Il offre d'ailleurs une assistance technique aux organismes pour les aider à élaborer de tels projets. Au cours des dix dernières années, le CDFFA a subventionné des centaines de projets de développement communautaire, dont bon nombre sont des initiatives communautaires en milieu rural ou des institutions financières se consacrant au développement communautaire des régions urbaines et rurales.

PROGRAMMES FINANCÉS PAR L'ÉTAT ET GÉRÉS PAR LE SECTEUR PRIVÉ

La grande majorité des stratégies de financement des initiatives communautaires en milieu rural se classent dans cette catégorie. Il en existe toutefois de nombreuses variantes, en raison du vaste réseau de partenaires du secteur privé qui gèrent les programmes.

Le gouvernement du Canada, par exemple, a fondé quatre agences de développement économique dans le but d'assurer la répartition des fonds dans différentes régions du pays. Il a également mis sur pied près de 300 Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) dans des petites villes et des communautés rurales. Celles-ci sont chargées de gérer des programmes de création d'entreprises et d'aide au travail autonome, de fournir un soutien financier et technique aux entreprises et, dans bien des cas, de stimuler les activités de développement économique locales et fournir des services communautaires comme l'accès à Internet. Financées par le gouvernement fédéral par l'entremise de ses agences de développement économique, les SADC sont des organismes à but non lucratif gérées par des conseils d'administration indépendants formés de représentants des collectivités, d'entreprises et d'autres groupes d'intérêts, qui offrent de petits montants de financement par emprunt par l'entremise de fonds de placement, également financés par les agences de développement économique fédérales.

De plus, le gouvernement du Canada offre une vaste gamme de programmes de soutien au développement de la petite entreprise, par exemple le Programme de financement des petites entreprises (FPE) du Canada, initiative visant à accroître la disponibilité du financement par emprunt. Pour participer à ce programme, une petite entreprise doit demander un prêt ou un crédit-bail à l'institution financière de son choix (banque, coopérative d'épargne et de crédit ou caisse populaire). Si la demande est acceptée, le gouvernement fédéral s'engage à assumer 85 % des pertes du prêteur dans l'éventualité d'un manquement de l'entreprise à son obligation de rembourser. Certaines petites entreprises de régions rurales ont accès à la fois au financement par emprunt des SADC et à la garantie de prêt du Programme de FPE. De plus, les entrepreneurs appartenant à certains groupes sociaux, par exemple les jeunes, les autochtones ou les femmes, peuvent se prévaloir d'autres programmes offerts par le gouvernement fédéral.

Par ailleurs, certaines provinces du Canada ont également mis sur pied différents programmes de soutien au financement des initiatives locales. Citons, par exemple, l'enveloppe budgétaire réservée chaque année par le Québec au soutien des initiatives d'économie sociale (coopératives et organisations à but non lucratif exerçant la plupart du temps des activités commerciales). Les fonds, entièrement décentralisés, sont habituellement gérés par le personnel d'organismes de développement local financés par la province. Les projets soumis sont examinés par des comités formés de membres de la collectivité locale et ceux qui sont acceptés se voient accorder des subventions imposables. Les entrepreneurs sont encouragés à miser sur cet apport en capital pour aller chercher d'autres sources de financement, y compris les programmes fédéraux susmentionnés.

Pour assurer le soutien des initiatives communautaires en milieu urbain et rural, le gouvernement fédéral des États-Unis mise sur des réseaux d'institutions financières communautaires parallèles à but non lucratif, les CDFI. Le Community Development Financial Institutions Fund (CDFI Fund), qui fait partie du Département du Trésor des États-Unis, fournit une aide financière aux CDFI qui viennent en aide aux collectivités en difficulté et aux personnes à faible revenu. Dans un pays comme les États-Unis, l'État joue un rôle de catalyseur en ce qui a trait aux investissements du secteur privé dans les initiatives à but non lucratif et les entreprises qui offrent un faible taux de rendement. Le CDFI Fund s'inscrit dans cette perspective, puisque ses activités ouvrent la voie à des investissements provenant de banques, de fondations et d'autres sources. Il existe une palette diversifiée de CDFI. Toutefois, chacune occupe un ou plusieurs créneaux commerciaux n'ayant pas encore été desservis de façon adéquate par les institutions financières traditionnelles. Les CDFI offrent une vaste gamme de produits financiers et de services, notamment des crédits hypothécaires pour les acheteurs d'une première maison, le financement d'installations communautaires, des prêts et des investissements commerciaux permettant le démarrage ou l'expansion des petites entreprises ou la réhabilitation de logements locatifs, ainsi qu'un soutien technique aux petites entreprises et des services-conseils en crédit pour les clients.

Cette approche, quoique rarement utilisée jusqu'à maintenant, existe tout de même au Canada. Par exemple, en 1995, le gouvernement de la Colombie-Britannique a octroyé une subvention de 295 millions de dollars au Columbia Basin Trust (CBT), organisme travaillant au nom de la population du bassin du fleuve Columbia dans le but d'assurer une réserve de capitaux pour la région, fortement touchée par la construction de barrages. Le CBT dispose de trois enveloppes budgétaires principales; chacune d'entre elles possédant une gamme de programmes servant au financement, généralement par le biais de subventions, de projets locaux d'ordre social, économique et environnemental. Dans le cadre de l'un de ces programmes, le CBT et la Vancouver Foundation travaillent de concert pour soutenir le développement de fondations communautaires actuelles et futures œuvrant dans la région du bassin. Pour ce faire, le CBT et la Vancouver Foundation leur verseront 25 000 \$ par année, pendant deux ans, en fonds de contrepartie. Pour être admissible au programme, la fondation communautaire doit, au cours de la même période, réunir ce montant en nouvel argent discrétionnaire pour son fonds de dotation. Ce programme a incité les fondations communautaires à tirer parti de nouvelles sources de financement dans cette région. Soulignons que les fondations communautaires sont un type de CDFI. Ils font partie d'un mouvement mondial et au Canada, ils sont au nombre de 123. Chacune d'entre elles investit des dons dans des fonds de dotation permanents et dans d'autres fonds et, avec les revenus engendrés, offrent des subventions à un large éventail d'initiatives locales.

PROGRAMMES FINANCÉS ET GÉRÉS PAR LE SECTEUR PRIVÉ

Certains programmes dédiés au soutien financier des initiatives communautaires en milieu rural ne font pas appel à des fonds publics. Cela peut se produire, par exemple, lorsque les institutions financières existantes refusent d'accorder des prêts aux initiatives basées dans les collectivités d'où proviennent leurs fonds. Aux États-Unis, où les petites villes et les régions rurales dépendent souvent des petites banques (80 % des banques aux États-Unis), la législation CRA (Community Reinvestment Act) exige que les dossiers de toutes les banques soient évalués périodiquement afin de s'assurer que celles-ci contribuent à répondre aux besoins de toutes leurs collectivités en matière de crédit. Le dossier de la banque sert à évaluer la candidature de celle-ci comme service de dépôt, notamment dans le cadre de fusions et d'acquisitions. Selon la NCRC (National Community Reinvestment Coalition), les organismes communautaires ont jusqu'ici négocié avec des établissements de crédit environ 370 accords CRA, se chiffrant au total à plus d'un milliard de dollars. Un accord CRA constitue une promesse, par une banque, d'accorder un certain nombre de prêts à des collectivités à faible et moyen revenu et d'investir certains montants dans celles-ci pendant un nombre d'années prédéterminé.

Certaines lois peuvent également contribuer à la création de nouveaux types d'institutions financières. Aux États-Unis, par exemple, on retrouve les CDCU (Community Development Credit Unions), forme particulière de coopératives de crédit ayant le mandat spécial de desservir les personnes et les collectivités à faible revenu. Outre leurs activités normales de coopératives de crédit, elles assurent également des services communautaires et participent à des programmes gouvernementaux et à des partenariats avec le secteur privé visant la revitalisation des collectivités. Au Canada, la coopérative Vancouver City Savings Credit Union et la Caisse d'économie des travailleuses et travailleurs (Québec) fonctionnent d'une façon semblable aux CDCU.

ENJEUX ET DÉFIS LIÉS AU FINANCEMENT DES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES DE DÉVELOPPEMENT EN MILIEU RURAL

Sur le plan des politiques publiques, le financement des initiatives communautaires en milieu rural suscite un grand nombre d'enjeux et de défis. Cette situation s'explique entre autres par l'évolution du secteur financier. En effet, ce qui était, jusqu'à récemment, un assortiment éclectique d'expériences financières, appelées micro-crédit (parce que des prêts y sont généralement rattachés), s'est transformé en un véritable secteur économique appelé micro-finance. Constituée de divers marchés primaires et secondaires d'emprunts et de capitaux propres, chacun desservi par une gamme de plus en plus évoluée de produits et de services, la

micro-finance est désormais considérée par plus d'un comme une industrie indépendante et complexe.

Les disparités locales, qui font que l'intervention publique devient nécessaire là où les marchés sont mal desservis, sont un autre facteur qui place les pouvoirs publics devant un dilemme : ils doivent agir, sans pour autant remplacer le secteur privé et la dynamique communautaire. En réalité, le contraire semble être vrai, car les mesures ayant donné des résultats favorables sont celles qui ont permis aux initiatives rurales de prospérer en mobilisant leurs propres ressources et forces locales et en tirant parti de celles-ci pour attirer le capital extérieur. Les programmes publics doivent donc encourager cette approche. Il convient toutefois de noter que les institutions financières conventionnelles brillent par leur absence lorsqu'il s'agit d'assurer l'accès au crédit pour les initiatives communautaire menées dans les régions rurales. Pour les pouvoirs publics, le défi consiste à trouver des moyens de faire en sorte que les ressources et les compétences des institutions financières soient mises à contribution pour l'avancement du développement rural à l'échelle locale.

Par ailleurs, vu la complexité du domaine de la micro-finance, les programmes mur à mur sont à proscrire. L'adaptation des solutions aux situations individuelles s'avère maintenant le meilleur moyen de procéder. Si tel est le cas, comment cela se traduit-il en matière d'élaboration de programmes et d'imputabilité? De même, la mise à profit des fonds plus ou moins autonomes qui utilisent les sommes d'argent pour financer en partie les CDFI semble être un moyen très économique d'enrayer nombre des obstacles auxquels font face les entrepreneurs traditionnels et sociaux. Or qu'advient-il de l'imputabilité dans des cas comme ceux-là lorsque les initiatives qui recevront les fonds des CDFI en bout de ligne sont inconnues au moment de la fondation?

À long terme, la viabilité des collectivités rurales dépend de leur capacité à exploiter les ressources dont elles disposent déjà et à attirer celles qui leur manquent. Cette capacité à établir un diagnostic convenable dans une situation donnée et à planifier de façon stratégique les étapes nécessaires pour résoudre les problèmes actuels et futurs représentant une menace à la viabilité d'une collectivité, constitue une condition *sine qua non* à l'atteinte de résultats positifs sur le plan du développement local. Malheureusement, il ressort des études que cette capacité communautaire est gravement absente dans les régions rurales, non seulement parmi les promoteurs d'initiatives de développement, mais également au niveau de l'administration municipale elle-même. Il importe donc que les politiques et les programmes tiennent compte du soutien au renforcement de la capacité, de manière à minimiser la dépendance institutionnalisée. Bien entendu, le renforcement de la capacité est un long processus, ce qui peut mener à des attentes contradictoires, particulièrement lorsque les programmes sont fondés sur des évaluations

de rendement « du haut vers le bas » et axées sur les résultats plutôt que sur les évaluations participatives « du bas vers le haut » et axées sur le client requises pour évaluer les processus.

En réalité, une capacité accrue au sein des collectivités rurales pourrait également se traduire par de meilleurs résultats pour les programmes publics actuels. En effet, le manque d'information fait parfois en sorte que les personnes concernées ne sont pas en mesure de discerner ce qui est offert et quels sont les préalables pour l'obtenir. Si une partie du problème trouve sa source dans le dédale des programmes publics, une approche gouvernementale intégrée pourrait aider à améliorer la situation. De même, la collaboration des gouvernements pourrait résoudre les problèmes de chevauchement et les exigences contradictoires. Toutefois, même lorsque les instructions sont claires et raisonnables, il est nécessaire que les initiatives disposent d'un niveau de compétence pour en tenir compte, de même que pour comprendre comment elles peuvent tirer parti d'un programme qu'elles auraient autrement ignoré.

Dans les programmes publics multi-niveaux, où la responsabilité est partagée entre les différents paliers des pouvoirs publics, d'autres défis doivent être relevés. L'un des plus importants consiste à définir des approches ou des formules acceptables permettant de répartir de façon équitable les enveloppes budgétaires entre les pays, les provinces ou les États, selon les cas, et à l'intérieur de ces unités mêmes, entre les régions ou les ensembles de population, selon les buts visés par les programmes. Ce dernier enjeu prévaut même lorsqu'un seul palier de gouvernement intervient en ce qui a trait à d'autres questions d'ordre budgétaire comme la détermination des montants réels des ressources financières à mettre en place, le choix des mécanismes de dépenses (crédits d'impôt, subventions imposables ou non imposables, etc.) et le traitement des contributions non monétaires (terrain, heures de travail, etc.).

Ces questions seront traitées de façon plus exhaustive dans le rapport final du présent projet.