

William A. Ninacs

C.P. 92, Victoriaville, Québec G6P 6S4 (Canada)

téléphone : (819) 758-7401 — télécopieur : (819) 758-4822 — ninacs@ivic.qc.ca

COLLOQUE SUR LES
« STRATÉGIES LOCALES POUR L'EMPLOI ET L'ÉCONOMIE SOCIALE »

PRÉSENTÉ PAR
L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ET DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA

**LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE LA MISE EN OEUVRE
DES POLITIQUES ET DES DISPOSITIFS INNOVATEURS EN
FAVEUR DE L'EMPLOI ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL**

COMMUNICATION À MONTRÉAL

LE 19 JUIN 1997



document de travail — © William A. Ninacs 97/06 — s'il vous plaît ne pas citer sans permission

INTRODUCTION

D'une certaine façon, pour réussir les innovations locales de développement de l'emploi et de développement économique, il vaut mieux savoir cuisiner que suivre des recettes. L'atteinte d'objectifs liés à la santé tant physique que financière des individus repose sur une bonne compréhension des principes de base d'une saine nutrition et une habilité à agencer les denrées que l'on possède en se servant des équipements disponibles. Le développement local se conjugue de façon analogue. D'une part, malgré des identifications multiples — développement communautaire en Angleterre et en Amérique centrale, développement économique communautaire en Amérique du Nord, développement social urbain, rural ou local en Europe... — et malgré des nuances non négligeables pour chaque concept, les stratégies novatrices de développement partagent plusieurs principes d'opération dont, entre autres : 1) l'optimisation des ressources locales dans une perspective de développement endogène ; 2) le partenariat, la concertation et la participation du milieu comme moyens d'action privilégiés ; et 3) l'adoption d'une approche globale, voire holistique, dans la recherche de solutions aux problèmes vécus en premier lieu par les membres les moins fortunés d'une collectivité (Commission européenne, 1995: 22-23). D'autre part, les approches probantes de développement local misent sur l'agencement d'éléments communs à tous les milieux : un territoire reconnu par la population, des individus qui l'habitent, des structures permettant leur participation et des ressources à exploiter. Or l'unicité de chaque milieu et l'hétérogénéité des ressources locales, tant en nature qu'en nombre, rendent impraticable l'exécution de recettes toutes faites et non adaptées aux conditions locales.

Si le but premier du développement local — compris ici comme stratégie englobant le développement économique local et le développement de l'emploi — est d'assurer le

bien-être économique, social et culturel d'une collectivité (Vachon, 1993: 92-93, 104), son objectif stratégique, comme nous l'ont rappelé récemment des collègues français (UNADEL, 1997: 3), est double : 1) placer la personne au centre de l'économie et 2) réhabiliter la sphère politique. La première partie de cet objectif affirme que la personne est le moteur du développement et juge qu'un véritable développement local doit, avant toute chose, tenter de soutenir l'existence humaine, surtout celle des laissés-pour-compte d'une société. Or ceci doit s'accomplir à l'intérieur d'un contexte sociopolitique de plus en plus complexe et volatil, marqué par une conjoncture économique paradoxale, dans laquelle les règles connues de l'offre et de la demande ne fonctionnent plus, où la croissance est invariablement accompagnée d'une hausse de la pauvreté, où une production accrue ne fait qu'augmenter le chômage. Ceci commande le développement d'une nouvelle organisation économique, une qui saura tenir compte de tous les besoins des personnes, non pas seulement de ceux qui se traduisent par une transaction marchande, et qui fera appel à des façons inusitées de déceler la demande locale et de diffuser les offres de service (Commission européenne, 1995: 20-22). Le deuxième volet de l'objectif stratégique du développement local considère que, pour réaliser ce but, de nouveaux mécanismes permettant d'effectuer des choix sociétaux doivent être instaurés compte tenu de la gravité de la situation actuelle de pauvreté et d'exclusion sociale et de la nécessité de rétablir un équilibre entre les diverses composantes de nos sociétés industrielles car, comme l'a souligné John Ralston Saul au dernier colloque de l'Institut de développement communautaire de Montréal, là où les secteurs d'une société se trouvent en déséquilibre, il ne peut pas y avoir de démocratie réelle.

C'est, en grande partie, la poursuite de cet objectif à deux dimensions qui donne lieu aux essentielles mutations dans les façons de concevoir et de réaliser des actions de développement et qui peut favoriser les retombées économiques tant recherchées

telles l'émergence de nouveaux avantages concurrentiels et l'apparition de gisements originaux d'emplois, et non pas l'inverse (Commission européenne, 1995: 20). Cependant, le développement local ne s'accomplit pas à l'abri des vents économiques et politiques qui soufflent présentement sur tous les pays du monde et les conditions de sa réussite sont certes liées aux grands enjeux actuels. C'est ainsi que la déclaration finale de l'opération Territoires d'Avenir a été utilisée comme cadre de référence de cette communication. 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. La synthèse des travaux — intitulée « Manifeste Territoires d'Avenir de Carcassonne » — identifie trois enjeux capitaux pour le développement local. Cette présentation tentera de dévoiler comment les facteurs habilitants des initiatives et des programmes de développement économique local et de développement de l'emploi y sont liés.

ENJEUX ET CONDITIONS DE RÉUSSITE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Premier enjeu : l'articulation du local et du global

Le Manifeste de Carcassonne identifie le développement local comme « lieu d'articulation entre des approches sectorielles où apparaissent les interdépendances [et], où des solutions peuvent être trouvées au plus près des acteurs concernés » (UNADEL, 1997: 4). Les stratégies sectorielles sont, de fait, essentielles, car : a) les populations économiquement faibles ne sont pas homogènes; b) la qualité et la quantité des ressources varient considérablement d'un territoire à l'autre, même lorsque ceux-ci sont voisins immédiats; et c) les occasions économiques diffèrent d'un milieu à l'autre, les créneaux étant souvent tributaires de la façon dont une économie

s'est construite historiquement et régionalement. Certes, aucune stratégie ne peut répondre à l'ensemble ou même à une partie des besoins d'une population. Il s'ensuit qu'une variété de modèles sectoriels est requise afin de satisfaire les besoins spécifiques.

Certes, ce n'est pas l'existence d'initiatives sectorielles qui fait défaut, mais bien le fait qu'elles soient assujetties à des *logiques sectorielles* de programme de la part des administrations publiques (Laville, 1992: 117-121). Comme en font foi les expériences américaines (O'Regan et Conway, 1993), un continuum cohérent de services locaux favorise le développement de l'économie et de l'emploi. Pour y arriver, l'organisation de partenariats intersectoriels autour de projets à moyen et à long terme devrait faire partie des priorités des autorités tant privées que publiques (Commission européenne, 1995: 24). De fait, « il faut relier toutes les actions de développement à l'intérieur d'un même territoire, de façon à constituer des réseaux solidaires qui permettent une utilisation optimale des ressources existantes » (Sauvage, 1996: 22). Or, comme le confirment les recherches canadiennes (Ninacs, 1993: 18-19), ceci requiert des politiques sociales incorporant une approche globale, c'est-à-dire multisectorielle et non morcelée, afin d'assurer qu'on tienne compte de tous les enjeux tant économiques que sociaux. De plus, les initiatives locales elles-mêmes doivent être encouragées à adopter une approche multidimensionnelle ou à s'associer de près à des groupes remplissant des fonctions complémentaires aux leurs afin de contribuer à briser l'isolement des individus et des organisations et à encourager l'échange et l'entraide.

Par de tels efforts, les projets de développement local s'enracinent solidement dans leur milieu et, en même temps, favorisent le développement d'une identité territoriale et d'une fierté locale, bref, d'un fort sentiment d'appartenance à la communauté qui se traduit souvent par une résistance à l'uniformisation culturelle. De fait, même si

l'approche de développement local est intrinsèquement territoriale, sa cible n'est pas le territoire. « Le point de départ et d'arrivée du développement visé n'est pas ici le "territoire local", mais la "communauté locale", c'est-à-dire les gens avant le lieu. » (Morin *et al*, 1994: 9) C'est, en effet, très fréquemment sur une telle dynamique d'autonomie identitaire que repose la mobilisation des forces vives d'un milieu. De plus, l'ancrage local et l'identité commune sont d'une importance considérable dans la création d'un autre type de capital, le capital social. Le capital social, de fait, constitue une ressource au même titre que les autres dont dispose une société en vue de satisfaire les besoins de sa population — ressources financières (capitiaux), humaines (main-d'oeuvre) et matérielles (terrains) —, car il peut permettre d'atteindre des objectifs qui ne pourraient pas être réalisés sans lui (Coleman, 1988, 1990; Putnam, 1993a, 1993b, 1995). Les actions de développement local contribuent à accroître cette ressource souvent inexploitée à partir de la cohésion sociale et de la confiance de la population qui jaillissent souvent de leurs pratiques.

Des projets sectoriels adoptant une approche multisectorielle et s'inscrivant dans une démarche de concertation à l'intérieur d'un cadre territorial reconnu par le milieu : voilà le type d'initiatives qui semble réussir le mieux sur les plans du développement local de l'économie et de l'emploi. Celles-ci n'apparaissent toutefois pas par hasard et leur émergence et leur pérennité reposent sur une possibilité de remplacer, sur le plan local, les fonctions de gestion, d'intervention et de normalisation par d'autres vouées à l'animation, la stimulation et l'expérimentation (Commission européenne, 1995: 24; Favreau et Ninacs, 1993: 29-31). Bref, il faut permettre aux gens concernés de choisir les modèles qui répondent le mieux à leurs besoins, d'en inventer d'autres, de les gérer et de les coordonner de façon à satisfaire leurs besoins car, de façon générale, ces personnes sont en mesure d'effectuer des meilleurs choix à cause de leur

connaissance des ressources, des problématiques et des particularités de leur population et de leur territoire.

Les milieux locaux n'ont certes pas attendu d'autorisation pour agir dans ce sens et, depuis un quart de siècle, ils ont fait naître une panoplie fulgurante d'initiatives. Bien qu'aucun inventaire exhaustif de celles-ci n'existe actuellement, de nombreuses études¹ font amplement état de leur diversité, de la spécificité de chacune et de leur apport. Sur le terrain, une multitude de modèles inusités, tant publics que privés, coexistent et très souvent, coopèrent : associations communautaires d'emprunt, cercles d'emprunt pour le développement de micro-entreprises, clubs de recherche d'emploi, coopératives de solidarité sociale, coopératives de travailleurs actionnaires, coopératives jeunesse de services, entreprises communautaires, entreprises d'insertion

¹ Outre les études mentionnées dans ce texte, notons, entre autres, les suivantes :

- Association nationale pour le développement local et les pays et Institut de formation en développement économique communautaire (1989), *Le Local En Action : rapport du colloque international sur le développement local*, Paris, Les Éditions de l'Épargne, 280 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, 47 pages;
- Bendick, Marc Jr. et Egan, Mary Lou (1991). *Business Development in the Inner City: Enterprise with Community Links*, New York, Community Development Research Center, New School for Social Research, 45 pages;
- Bruyn, Severyn T. et Meehan James (1987), *Beyond the Market and the State*, Philadelphia, Temple University Press, 257 pages;
- Clark, Peggy et Kays, Amy J. (1995), *Enabling Entrepreneurship: Microenterprise Development in the United States. Baseline Year Report of the Self-Employment Learning Project*, Washington (D.C.), The Aspen Institute, 23 pages;
- Conway, Maureen et O'Regan, Fred (1994), *From the Bottom Up: A Collection of Program Profiles*, Washington (D.C.), The Aspen Institute, 163 pages;
- D'Amours, Martine (1996), *Présence de l'économie sociale au Québec*, rapport produit pour le Groupe de travail sur l'économie sociale, Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire, 46 pages;
- Jacquier, Claude (1992), « Le développement social urbain », *Europe sociale*, supplément 1/92, Luxembourg, Commission des Communautés européennes, Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, 127 pages;
- Lévesque, Benoît, Mendell, Marguerite et Van Kemenade, Solange (1996), *Les fonds régionaux et locaux de développement au Québec : des institutions financières relevant principalement de l'économie sociale*, Montréal, Collectif de recherche sur les innovations sociales dans les entreprises et les syndicats, Université du Québec à Montréal, 34 pages;
- Valadou, Christian (1995), *Les entreprises d'insertion au Québec : état des lieux*, Montréal, Collectif des entreprises d'insertion du Québec, 83 pages.

par l'économique, fiducies foncières communautaires, incubateurs d'entreprises, motels industriels, réseaux manufacturiers flexibles, services de proximité... Certains portent des noms étranges : les CIGALE (clubs d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne), les PLIE (plans local d'insertion par l'économique), les RÉEL (réseaux d'échanges pour l'emploi local), les SEL (systèmes d'échanges locaux), les SOLIDE (sociétés locales d'investissement dans le développement de l'emploi)... Cette mixité parfois déconcertante est, dans les faits, une des ressources les plus puissantes pour les intervenants et les intervenantes de développement local, car elle permet au milieu de sélectionner les outils les mieux adaptés à sa réalité. Elle constitue en elle-même la richesse collective des initiatives locales dans leur reconstruction de l'environnement et de la communauté. Elle révèle avec éloquence comment peuvent se conjuguer « aussi bien les dimensions économiques que celles sociales, la préoccupation du développement que celle de l'activité, les statuts publics que les statuts privés, les technologies de communication sophistiquée que les besoins traditionnels » (Commission européenne, 1995: 22). La présence de toutes ces actions témoigne également d'une vitalité entrepreneuriale et d'un degré significatif d'organisation communautaires que les recherches nord-américaines identifient comme étant, à la fois, des conditions préalables et continues essentielles au développement local (Ninacs, 1993: 20).

Certes, pour être efficace, l'action communautaire doit favoriser non pas seulement la participation des populations et des collectivités locales, mais surtout leur *empowerment* (Brodhead, 1994: 3; Fontan, 1993: 11-12, 16; Morin *et al*, 1994: 9; Shragge, 1993: 14-16). Les milieux locaux doivent être en mesure d'effectuer un contrôle véritable sur leurs ressources et de les utiliser de façon judicieuse pour faire face aux défis et pour saisir les occasions de la mondialisation et des mutations économiques en cours, notamment celles dans la sphère du travail. D'une certaine

façon, le développement local, sans nier la nécessité d'une redistribution plus juste des revenus, vise davantage une redistribution plus équitable des moyens pour les produire. Le fait que le contrôle de ceux-ci échappe au milieu constitue un problème fondamental à résoudre (Boothroyd et Davis, 1993: 230; Swack et Mason, 1987: 327-328) et la solution préconisée vise des modifications permanentes des structures de pouvoir local et la mise sur pied d'organisations démocratiques permettant l'exercice du contrôle requis (Fontan, 1993: 16).

Sur le plan économique, ce contrôle doit tenter de profiter des avantages qu'offre — et que parfois dissimule — chaque milieu, même les quartiers plus pauvres, tels : a) la localisation — les quartiers populaires sont généralement situés assez près des chefs-lieux d'affaires et des centres de communication et de transport; b) la demande locale — ces quartiers sont souvent caractérisés par une densité de population et des particularités culturelles; c) la proximité de grappes industrielles ou commerciales locales et régionales, c'est-à-dire, les groupements informels d'entreprises oeuvrant dans une même sphère économique, de leurs fournisseurs, des centres de recherche et de formation et des services de soutien technique et financier; et d) la qualité et la quantité des ressources humaines disponibles (Porter, 1995: 57-62). Le contrôle par le milieu peut également réveiller certains marchés latents plus ou moins rentables, dont, en particulier, les services aux individus. Il peut permettre l'exploitation de ces marchés par la mise en place d'entreprises communautaires et par la mobilisation de fonds publics et de l'engagement bénévole local pour compenser les coûts supplémentaires associés à une rémunération convenable des travailleurs et des travailleuses (Laville, 1992, 17-23, 114-116). Puisque les marchés locaux de services personnels sont généralement à l'abri des fluctuations de l'économie globale, qu'ils nécessitent un investissement financier initial relativement faible et qu'ils font souvent appel à la main-d'oeuvre locale inoccupée, l'adoption d'un volet d'action qui s'appuie sur les acquis des

milieux communautaires déjà engagés dans cette voie devient primordial à l'intérieur d'une stratégie globale de relèvement économique et social local. En autant qu'il soit possible de surmonter les obstacles que présentent souvent les localités appauvries — coûts élevés de construction, problèmes de sécurité, insuffisance d'expertise gestionnaire, manque d'accès au capital... (Porter, 1995: 62-65) —, le développement local axé sur la mise en valeur de leur potentiel économique peut, par la suite, même ouvrir les portes à l'exportation tout en réduisant les fuites de capitaux financiers et humains. Articuler le local et le global passe donc également par le renforcement des collectivités locales et le développement de leur capacité d'action autonome sur le plan économique.

Second enjeu : l'articulation, dans une démocratie renouvelée, élus et société civile

Le Manifeste de Carcassonne affirme, comme le fait Drucker (1994), que le développement local est l'échelon de base d'une véritable démocratie et de l'apprentissage de la citoyenneté. « 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. » (UNADEL, 1997: 5) Cette vision participative se heurte trop souvent, hélas! à d'autres, surtout là où le développement est conçu comme phénomène descendant plutôt qu'ascendant, c'est-à-dire là où les autorités élues ou officiellement désignées s'identifient comme étant les ultimes sinon uniques responsables du développement de leur patelin. « Le développement local? » demanda le maire d'une commune française lors d'une conversation avec un intervenant québécois. « Mais, le développement local, c'est moi! » s'est-il exclamé. Et si des gens ont des projets? « Ils n'ont qu'à me

les soumettre et je les ferai exécuter si je les juge valables. » Évidemment, une telle vision politique constitue un frein sérieux à la prise en charge par le milieu et un obstacle à la mobilisation de la population.

« Les initiatives locales s'appuient sur une démarche coopérative, qui est d'abord favorisée par la *décentralisation* et par *un changement des mentalités administratives* » (Commission européenne, 1995: 29). De fait, la réalisation et la continuité d'initiatives de développement local requièrent : 1) des autorités locales ouvertes aux changements et à la participation de leur population aux décisions qui les concernent; 2) des acteurs sociaux locaux réceptifs aux approches nouvelles et ouverts à reconnaître la légitimité de logiques et d'idées différentes des leurs; et 3) des pouvoirs publics favorables à l'expérimentation et à l'innovation locale (Favreau et Ninacs, 1993: 23-26). « Un territoire ne se réveille pas par décret mais par une dynamique collective qui libère et organise les initiatives autour d'un projet commun » observe le Manifeste de Carcassonne (UNADEL, 1997: 5). « Priorité donc au montage associant pouvoir politique des élus, concertation des organismes économiques et sociaux et créativité des réseaux associatifs. » (*ibid.*) Le Manifeste identifie deux axes prioritaires pour cet enjeu : renforcer la vie associative et renouveler la démocratie locale (*ibid.*). L'élément déterminant de cet enjeu est indubitablement la participation de la population et la mise sur pied de lieux multiples et variés de rencontre et de participation. Les associations étant les « poumons de la participation et de la vitalité locale » (UNADEL, 1997: 5) ainsi qu'une manifestation des nouvelles communautés partielles et politiques associées à la modernité (Laville, 1995: 21-22), on aurait bien tort de sous-estimer leur apport au renouvellement de la démocratie ainsi que leur force, leur capacité de mobilisation et leur créativité, même lorsqu'elles apparaissent moins articulées sur des questions économiques. De façon générale, l'expérience de développement local fait voir qu'il n'y a pas vraiment de projets trop petits et qu'il n'y a pas souvent de groupes inutiles. Il

s'ensuit que les logiques restrictives — visant, par exemple, à diminuer le nombre d'organisations et de structures communautaires de concertation, à limiter la naissance de nouveaux groupes, à obliger la fusion d'autres existants sous prétexte d'augmenter leur efficacité ou, pire, à les institutionnaliser — peuvent restreindre la portée du développement local parce qu'elles réduisent les espaces de participation, empêchant par là la création de capital social avec certaines populations et freinant le renouvellement du tissu démocratique local.

Cependant, comme le souligne avec justesse un vétéran de l'intervention locale, la participation doit être volontaire, car certaines personnes peuvent préférer oeuvrer seules et l'initiative individuelle peut, elle aussi, contribuer à la construction de la nouvelle dynamique locale (Debbeche, 1996: 21). Une argumentation semblable est souvent utilisée pour justifier les programmes de soutien au développement de micro-entreprises (O'Regan et Conway, 1993: 12-13) quoique, lorsqu'il s'agit d'une action en lien avec un cercle d'emprunt, plusieurs dimensions collectives peuvent se rajouter au projet (Les cercles d'emprunt de Montréal, 1996: 15). D'autres thèses, telle celle prônant l'accumulation d'actifs (biens matériels et financiers), croient que des effets collectifs positifs — par exemple, une stabilité accrue des ménages, une capacité renforcée de prendre des risques, de planifier à long terme et de développer des spécialisations, et une participation élargie à la vie sociale et politique — peuvent découler du changement de comportement des individus associés au développement de l'entrepreneurship et de l'initiative individuelle (Sherraden, 1991: 145-188). Cependant, d'une manière ou d'une autre, ces actions individuelles aboutissent à insérer des personnes exclues dans un rouage économique qui les a jadis exclues et qui risque de les exclure de nouveau un jour. Bien que des gens puissent devenir un peu plus outillés, le contexte de leur insertion sera toujours pareil : concurrence en matière d'emploi ou sur le plan commercial, affrontement en matière de droit du travail

ou de droit de production, consommation comme critère de qualité de vie, endettement pour la réaliser. De plus, même si certains membres d'un groupe de personnes défavorisées peuvent individuellement s'approprier un degré de pouvoir et de compétences par le biais d'un processus de développement personnel, la majorité des membres du même groupe demeureront opprimés (Staples, 1990: 32). Tenant compte que la croissance d'initiatives individuelles — aussi vitale et bénéfique soit-elle — ne peut que s'avérer inadéquate pour garantir le bien-être de l'ensemble d'une collectivité, la mise sur pied d'espaces collectifs demeure capitale.

Or parmi les différentes associations, les organisations intermédiaires de concertation et de coordination locales apparaissent, selon les recherches nord-américaines (Ninacs, 1993: 19), comme les instruments clés du processus de développement local et comme les structures les plus efficaces pour garantir une attention constante sur les objectifs tant sociaux qu'économiques. Les premiers outils du développement local sont une table et des chaises. La force principale des organisations intermédiaires est leur capacité de rassembler autour d'une même table des acteurs aux intérêts divergents et même opposés, c'est-à-dire leur habilité à organiser et à animer des maillages inusités de type « entreprises-syndicats-organisations communautaires » (Favreau et Ninacs, 1993: 9-15) dans une perspective de « cogestion du développement » (Fontan, 1995: 122). Pour éviter que le partenariat qui en résulte ne se transforme en simple cadre de gestion des rapports sociaux, certaines conditions doivent être satisfaites dont, plus particulièrement, la recherche d'une équité entre les partenaires — droits et devoirs réciproques, pouvoirs et responsabilités comparables, avantages tangibles ou intangibles de même importance (Gagnon et Klein, 1991: 249-250). De plus, la démarche consensuelle de développement enclenchée réussit mieux lorsque les partenaires établissent un diagnostic commun de la situation, participent ensemble à la planification stratégique et à la mise en oeuvre des programmes, et

définissent eux-mêmes les paramètres d'évaluation du processus de développement. Les organisations intermédiaires sont ainsi les lieux où s'articule l'*empowerment* communautaire, car elles jouent le rôle de ponts entre les différents secteurs — privé, public, communautaire — où peuvent être conciliées les différentes préoccupations de chacun (Rubin, 1995: 128). De façon générale en Amérique du Nord, les organisations intermédiaires assument les fonctions inusitées d'animation, de stimulation et d'expérimentation (Fontan, 1995: 118-119; Lachapelle, 1995: 84-86; Ninacs, 1995: 71-73; Vidal, 1992: 65-73). Ce sont elles qui constituent « [les] nouveaux acteurs locaux qui savent utiliser une méthodologie de développement local... » (Commission européenne, 1995: 22). Certes, leur profil novateur s'exprime aussi par le fait que le « secteur social — groupes communautaires et syndicats — [joue] un rôle dirigeant dans un domaine et dans des lieux de pouvoir dont il était à toutes fins pratiques absent » (Fontan, 1995: 122). Ces organisations « orientent la forme et la nature des dépenses publiques dans un territoire et assurent que soit pris en considération le point de vue "social" dans chacun des lieux de pouvoir nouvellement investis » (*ibid.*). De telles structures semblent peu développées en Europe² mais, lorsqu'elles existent, elles sont fréquemment sous l'autorité municipale ou départementale tandis que les organisations intermédiaires en Amérique du Nord se situent davantage dans une logique de contre-pouvoir (Schmidt, 1995: 33).

Les organisations intermédiaires, comme plusieurs autres dispositifs de développement local, ne peuvent pas survivre sans fonds publics. L'expérience de l'Angleterre indique qu'une imbrication des initiatives issues des individus et des collectivités locales (le

² Bien que certaines initiatives locales puissent partager des traits communs avec diverses organisations intermédiaires nord-américaines. On peut penser, en France, par exemple, au lieu d'arbitrage entre les pôles politique, économique et social que représentent certaines régies de quartier (Bouzois, 1995), au lieu de concertation entreprise privée-syndicat-élus locaux /élues locales que sont les comités de bassin d'emploi (Comité de liaison des comités de bassin d'emploi, 1994) et à la dynamique partenariale tentée par plusieurs plans locaux d'insertion par l'économique (Poirier, 1994; Wuhl, 1996).

bottom-up) et des programmes publics exigeant une imputabilité et une planification stratégique (le *top-down*) procure de meilleurs résultats en matière de développement (Alcock et Christensen, 1995 : 118-119). Des recherches aux États-Unis abondent dans le même sens, indiquant que les programmes de soutien doivent créer un climat à la fois de dignité et de respect, d'une part, et de discipline et d'attentes élevées, d'autre part (O'Regan et Conway, 1993: 29). Parmi les clés de la réussite du développement local se trouvent donc des programmes gouvernementaux souples et non morcelés qui : 1) reconnaissent le caractère intrinsèquement dualiste du développement local (qui comprend simultanément le social et l'économique); 2) tiennent compte que le processus d'*empowerment* des collectivités locales et le cycle de développement d'initiatives novatrices sont des phénomènes à long terme; et 3) incluent des modalités d'évaluation reposant sur des indicateurs multiples tant quantitatifs que qualitatifs (Ninacs, 1993: 20).

Troisième enjeu : l'articulation des territoires entre eux

Le Manifeste de Carcassonne insiste sur l'idée qu'il appartient aux personnes qui utilisent les dispositifs et les programmes publics de trouver le mode de projection, d'organisation et de contractualisation qui leur convient dans leur démarche de développement et que les politiques et les programmes devraient être refondus sur la base du contrat afin de permettre aux milieux de choisir librement leurs contours et d'encourager en priorité l'investissement dans la matière grise, l'expertise et l'animation (UNADEL, 1997: 7). Cependant, le Manifeste est curieusement peu loquace sur les risques de localisme étroit et de disparité entre les régions riches en ressources et celles qui le sont moins. Ces dangers 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, telle celle du développement du capital social, 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 qui traversent 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.

Mais comment s'assurer que le développement local ne se transformera pas en développement « bocal », avec chaque territoire replié sur lui-même, cherchant à améliorer son sort sans se préoccuper des problèmes d'ailleurs? Sur ce plan, des programmes de formation apparaissent comme des éléments clés et ce, tant pour le développement des capacités locales que pour le perfectionnement des praticiens et des praticiennes, car les enseignements permettent de situer l'action dans un cadre plus large de changement social. La croissance remarquable, au cours des quinze dernières années, du nombre d'organismes intermédiaires et d'initiatives collectives de développement local et leur diversité impressionnante ont augmenté les besoins de formation, mais les maisons d'enseignement n'ont pas encore réussi à répondre à la demande et les organismes privés de formation sont incapables de satisfaire entièrement à tous les besoins. Cette pénurie d'activités spécifiques de formation en développement local ralentit l'évolution de ce mouvement et compromet son avenir car, sans programmes pédagogiques intégrés, les minces efforts éducatifs en cours — actuellement déployés par champ d'intervention — risquent d'accroître un clivage entre différents secteurs et territoires.

Les efforts de réseautage et de maillage sont également à encourager afin de multiplier les lieux et les mécanismes d'échange et de partage. Des événements de réflexion tels Territoires d'Avenir jouent, de fait, un rôle indispensable, et méritent d'être appuyés par les pouvoirs publics. Il en est de même pour les essais présentement en cours d'utilisation de l'Internet aux fins de développement local, car les communications internes et externes tendent à faciliter les ajustements entre les initiatives locales et les administrations ainsi que les évaluations des actions (Laville et Gardin, 1996: 110-111). Bref, tous les moyens sont bons actuellement pour renforcer les liens entre les différents milieux en espérant que ces efforts d'entrelacement permettront de tisser, éventuellement, une « solidarité solidaire » entre personnes et entre collectivités responsables du bien-être des unes et des autres et non pas une « solidarité solitaire » entre milieux locaux forts mais désunis.

Le Manifeste de Carcassonne se termine par des engagements dans ce sens : cultiver la convergence des initiatives, des réseaux et des mouvements, travailler au renforcement du réseau national, consolider la place du développement local dans les politiques et les programmes nationaux, poursuivre la mutualisation des moyens financiers, conforter le respect et l'avenir des métiers du développement et, non pas le moindre, construire des passerelles internationales qui permettront l'édification d'un réseau mondial de développement local (UNADEL, 1997: 7). Voilà tout un défi qui s'avère, en fait, incontournable, car les objectifs ultimes du développement local — placer la personne au centre de l'économie et réhabiliter la sphère politique — sont universels et dépassent largement les lieux où l'action se déploie.

CONCLUSION

Le développement local s'inscrit comme approche de développement axée sur les changements structurels. Sans nier les avantages des lois du marché, il considère qu'il faut réduire leurs aléas par le biais de dispositifs permettant l'exercice d'un plus grand contrôle local et démocratique. Cependant, pour certaines personnes, une telle stratégie ne va pas assez loin, car même si les structures et les règlements sont modifiés et même si le contrôle passe d'une élite à une communauté entière, les valeurs sur lesquelles repose le développement risquent de demeurer les mêmes. Ainsi, un grand nombre de militants et de militantes prônent le développement de nouvelles solidarités pour garantir le bien-être de chaque individu sur tous les plans. Pour ces personnes, une collectivité locale est beaucoup plus qu'un simple territoire géographique ou un ensemble de réseaux et de transactions à remodeler. À leurs yeux, il faut revenir à la signification première de la notion de communauté et la concevoir comme un ensemble de personnes mutuellement responsables les unes des autres. Ces gens croient également qu'on doit absolument tenir compte non pas seulement de la façon dont la richesse est produite mais également de la manière dont elle est utilisée et distribuée, que chaque membre d'une communauté peut et doit jouer un rôle significatif et que l'intervention dite de développement doit l'encourager à le faire.

Évidemment, les conditions de réussite dans une telle perspective dépassent largement celles signalées dans ce texte, car il s'agit là de l'institution d'un nouveau projet de société dans lequel chaque individu et chaque milieu se prend en charge avec et pour l'ensemble de la communauté et même de l'humanité. Il n'en demeure pas moins que l'optimisme prudent est de mise, car le développement local pourrait s'avérer une étape d'un processus menant à l'avènement d'un monde plus juste et

équitable, pourvu, bien sûr, qu'il puisse réussir à atteindre ses objectifs stratégiques. C'est cette idée, je crois, qui motive les intervenants et les intervenantes de développement local de continuer, une trentaine d'années plus tard et un peu partout dans le monde, à innover et à expérimenter, souvent avec les moyens du bord et presque toujours dans des situations précaires. C'est pour faire advenir, un jour, cette nouvelle société, qu'il faut voir à ce que soient remplies dès maintenant les conditions de réussite de leur action.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alcock, Pete et Christensen, Lars (1995). « In and Against the State: Community-Based Organisations in Britain and Denmark in the 1990s », *Community Development Journal*, Vol. 30, N° 2, 110-120.
- Bendick, Marc Jr. et Egan, Mary Lou (1991). *Business Development in the Inner City: Enterprise with Community Links*, New York, Community Development Research Center, New School for Social Research, 45 pages.
- Boothroyd, Peter et Davis, H. Craig (1993). « Community Economic Development: Three Approaches », *Journal of Planning Education and Research*, 12, 230-240.
- Bouzols, Charles (1995). « Régies de quartier : entre social, économique et politique, le possible arbitrage », *Économie et humanisme*, n° 334, 6-7, 10-11.
- Brodhead, P. Dal (1994). « Community Economic Development Practice in Canada » dans Burt Galaway et Joe Hudson (sous la direction), *Community Economic Development: Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational, 2-12.
- Checkoway, Barry (1995). « Six Strategies of Community Change », *Community Development Journal*, Vol. 30, N° 1, 2-20.
- Coleman, James S. (1988). « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, (Supplement), Vol. 94, S95-S120.
- Coleman, James S. (1990). « Social Capital » dans *The Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 301-321.
- Comité de liaison des comités de bassin d'emploi (1994). *Comités de bassin d'emploi et développement des territoires*, Paris, 100 pages.
- 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.
- Debbeche, Lotfi (1996). « Conditions d'émergence et de développement des initiatives », *Les cahiers du CR•DSU*, n° 6, Lyon, Centre de ressources et d'échanges sur le développement social et urbain, 21-22.

- Drucker, Peter F. (1994). « The Age of Social Transformation », *The Atlantic Monthly*, November, 53-80.
- 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 (1993). *Revue de la littérature en développement local et en développement économique communautaire*, Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire, 88 pages.
- Fontan, Jean-Marc (1995). « Le développement économique communautaire québécois : éléments de synthèse et point de vue critique », *LSP-RIAC [Revue internationale d'action communautaire]*, n° 32, 115-130.
- Gagnon, Christiane et Klein, Juan-Luis (1991). « Le partenariat dans le développement local », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, 239-256.
- Lachapelle, René (1995). « Les CADC comme espace d'économie sociale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 8, n° 1, 81-95.
- Laville, Jean-Louis (1992). *Les services de proximité en Europe : pour une économie solidaire*, Paris, Syros/Alternatives, 247 pages.
- Laville, Jean-Louis (1995). « L'association comme lien communautaire propre à la démocratie », *Économie et humanisme*, n° 332, 16-22.
- Laville, Jean-Louis et Gardin, Laurent (sous la direction) (1996), *Les initiatives locales en Europe : bilan économique et social d'initiatives locales de développement et d'emploi*, Paris, Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie - Laboratoire de sociologie du changement des institutions (CRIDA-LSCI), 109 pages.
- Lemann, Nicholas (1996). « Kicking in Groups », *The Atlantic Monthly*, April 1996, 22-26.

Les cercles d'emprunt de Montréal (1996). *La reconnaissance du programme des Cercles d'emprunt au Québec*, Montréal, projet déposé au Chantier de l'économie sociale le 27 août 1996, document ronéo, 45 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.

Ninacs, William A. (1993). « Synthesizing the Research Results: Where is the Common Ground », *Making Waves*, Vol. 4, N° 4, 18-20.

Ninacs, William A. (1995). « 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 coeur 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 (RQIIAC), 55-77.

O'Regan, Fred et Conway, Maureen (1993). *From the Bottom Up: Toward a Strategy for Income and Employment Generation Among the Disadvantaged*, rapport intérimaire du Local Employment Approches for the Disadvantaged (LEAD) Program, Washington (D.C.), The Aspen Institute, 45 pages.

Poirier, Yvon (1994). *Projet de jumelage entre le Carrefour de relance de l'économie et de l'emploi du centre de Québec (CRÉECQ) et le Plan local d'insertion par l'économique (PLIE) de la zone Avignon, Sorgues et Le Pontet*, Québec, Carrefour de relance de l'économie et de l'emploi du centre de Québec, 96 pages.

Porter, Michael E. (1995). « The Competitive Advantage of the Inner City », *Harvard Business Review*, May-June 1995, 55-71.

Putnam, Robert D. (1993a). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 258 pages.

Putnam, Robert D. (1993b). « The Prosperous Community: Social Capital and Public Life », *The American Prospect*, Spring 1993, 35-42.

- Putnam, Robert D. (1995). « Bowling Alone », *Journal of Democracy*, Vol. 6, N° 1, 65-78 [http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v006/putnam.html].
- Rubin, Herbert J. (1995). « Renewing Hope in the Inner City: Conversations With Community-Based Development Practitioners », *Administration and Society*, Vol. 27, N° 1, 127-160.
- Sauvage, Patrice (1996). « Synthèse » dans *Réconcilier l'économie et le social : vers une économie plurielle*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 9-27.
- Schmidt, Frédéric (1995). « Concertation et développement local à Montréal (Québec) », *Les cahiers du CR•DSU*, n° 6, Lyon, Centre de ressources et d'échanges sur le développement social et urbain, page 33.
- Sherraden, Michael (1991). *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, New York, M.E. Sharpe, Inc., 325 pages.
- Shragge, Eric (1993). « The Politics of Community Economic Development » dans Shragge, Eric (sous la direction), *Community Economic Development: In Search of Empowerment and Alternatives*, Montréal, Black Rose, 1-17.
- Staples, Lee H. (1990). « Powerful Ideas about Empowerment », *Administration in Social Work*, Vol. 14 (2) 1990, 29-42.
- Stoecker, Randy (1996). *The Community Development Corporation Model of Urban Redevelopment: A Political Economy Critique and an Alternative*, tiré du site COMM-ORG, <http://www.h-net.msu.edu/~urban/comm-org/home/cohome.htm>.
- Swack, Michael et Mason, Donald (1989). « Community Economic Development as a Strategy For Social Intervention » dans Bennett, Edward M. (sous la direction), *Social Intervention: Theory and Practice*, Lewiston (New York) et Queenston (Ontario), The Edwin Mellen Press, 327-347.
- UNADEL (1997). *Manifeste Territoires d'Avenir de Carcassonne*, Paris, Union nationale des acteurs et des structures du développement local, 8 pages.
- Vachon, Bernard (1993). *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville (Québec), Gaëtan Morin, Éditeur, 331 pages.

Vidal, Avis C. (1992). *Rebuilding Communities: A National Study of Urban Community Development Corporations*, New York, Community Development Research Center, New School for Social Research, 294 pages.