

## **Les CDAC comme espace d'économie sociale**

René Lachapelle

Volume 8, Number 1, Spring 1995

Les régions

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301306ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301306ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lachapelle, R. (1995). Les CDAC comme espace d'économie sociale. *Nouvelles pratiques sociales*, 8(1), 81–95. <https://doi.org/10.7202/301306ar>

Article abstract

Il existe 55 Comités d'aide au développement des collectivités (CADC) qui rejoignent les régions du Québec où les indicateurs de dépendance économique nettement plus élevés. En réunissant autour de tables de concertation des gens qui se fréquentaient peu auparavant et en liant les dimensions économique et sociale, le Programme de développement des collectivités se démarque de l'approche économiste. Les CADC en sont déjà à leur seconde génération et ils manifestent une capacité à se définir sur leurs propres bases. Leur transformation en SADC pourrait permettre une intégration encore plus poussée du social et de l'économique, d'autant plus que des tendances lourdes jouent en ce sens.



# Les CDAC comme espace d'économie sociale

*René LACHAPELLE*

*Président*

*Conseil central des syndicats nationaux de Sorel (CSN)*

Il existe 55 Comités d'aide au développement des collectivités (CADC) qui rejoignent les régions du Québec où les indicateurs de dépendance économique nettement plus élevés. En réunissant autour de tables de concertation des gens qui se fréquentaient peu auparavant et en liant les dimensions économique et sociale, le Programme de développement des collectivités se démarque de l'approche économiste. Les CADC en sont déjà à leur seconde génération et ils manifestent une capacité à se définir sur leurs propres bases. Leur transformation en SADC pourrait permettre une intégration encore plus poussée du social et de l'économique, d'autant plus que des tendances lourdes jouent en ce sens.

Il y a, au Québec, 55 Comités d'aide au développement des collectivités (CADC<sup>1</sup>) qui opèrent comme structures de concertation socio-économique grâce au soutien du Programme de développement des collectivités (PDC) du gouvernement fédéral. Même si certains CADC sont actifs depuis plus de huit ans, je ne connais aucune recherche scientifique qui permette d'en

---

1. Au moment de la rédaction de cet article, à l'automne 1994, la dénomination CADC prévalait encore. Cependant, depuis le début de 1995, la majorité des CADC se sont transformés en Société d'aide au développement de la collectivité (SADC).

établir un profil détaillé<sup>2</sup>. Membre du CADC Sorel-Tracy à titre de représentant depuis 1988 du Conseil central des syndicats nationaux de Sorel, j'ai eu l'occasion d'échanger avec des personnes actives dans d'autres CADC, que ce soit dans le cadre d'assemblées de la Conférence des CADC du Québec ou bien dans le réseau de la CSN. C'est sur cette base que je prends aujourd'hui le risque de partager ma perception de ces organismes. Je tiens à remercier de façon particulière Hélène Simard, directrice générale de la Conférence des CADC du Québec, qui a accepté de confronter mes vues au moment de la préparation de cet article.

Un dépliant d'Emploi et Immigration Canada<sup>3</sup> définit ainsi les CADC :

[...] formé de personnes siégeant déjà à d'autres comités à vocation semblable à l'intérieur de la municipalité. Le Comité d'aide au développement des collectivités a pour mandat d'analyser les problèmes et de déterminer le potentiel d'évolution et de reprise de l'économie de la collectivité. Ensuite, il doit conseiller le gouvernement au sujet des programmes de la Planification de l'emploi les mieux adaptés à son avis aux besoins de la collectivité.

Pour Philip Ehrensaft et Benoît Lévesque, les CADC sont des organismes formés de volontaires (des leaders) appuyés par plusieurs permanents dont le mandat est de créer des plans stratégiques de développement local pour faire face à la restructuration de l'économie mondiale. « [...] le territoire de la majorité des CADC correspond à celui des MRC, soit des territoires socio-économiques réels et définis par les acteurs économiques eux-mêmes » (Ehrensaft et Lévesque, 1993)<sup>4</sup>.

Le Programme Développement des collectivités mis sur pied par Emploi et Immigration Canada en 1986 s'adresse « essentiellement [aux] collectivités aux prises avec d'importants licenciements collectifs et des fermetures d'usines de même qu'à celles où il y a un chômage chronique et celles qui sont en perte de vitesse, dans la mesure où elles offrent certaines possibilités de croissance » (Ehrensaft et Lévesque, 1993)<sup>5</sup>. Les

2. La CSN a publié, en mars 1992, un recueil de recherches réalisées en collaboration avec le Service aux collectivités de l'UQAM (*Bâtir le Québec des régions*, Conseil fédéral Développement régional et local, 17-18 mars 1992). On y fait état des expériences syndicales dans les organismes de concertation dont les CADC.

3. Ce dépliant a été publié en 1987 et porte le code WH3-503/2/87

4. En fait cinq CADC couvrent plus d'une MRC alors que quelques MRC hébergent plus d'un CADC. Cette situation illustre une fois de plus la démultiplication des découpages administratifs qui ont un effet débilisant sur l'appartenance et la capacité d'initiative des populations locales (voir BÉRUBÉ, 1993).

5. EHRENSAFT et LÉVESQUE (1993) estiment que « le Programme de développement des collectivités [...] émerge comme l'élément le plus important des politiques du développement local appliqué aux régions rurales et mono-industrielles du Canada dans la perspective du développement de l'emploi, et est également réputé comme un des programmes de développement local les plus ambitieux au sein des pays de l'OCDE ».

CADC rejoignent la quasi-totalité du territoire québécois en dehors des régions métropolitaines de Montréal, de Québec, de Sherbrooke et de l'Outaouais. Sur les territoires de CADC du Québec pris dans leur ensemble, le nombre de personnes sans emploi et les indicateurs de dépendance économique sont nettement plus élevés que dans tout le Québec : le taux réel de sans-emploi dépasse 37 %, le revenu moyen par habitant est inférieur à la moyenne québécoise de 16 % et le niveau de dépendance de paiements de transfert dépasse de huit points celui de l'ensemble du Québec et de onze points la moyenne canadienne (Gauthier, 1994). En fait, les CADC touchent 48 des 60 territoires de MRC identifiés comme les moins développés du Québec sur le plan économique (Québec, 1988 : 68-69).

## **UN NOUVEL ESPACE POUR CONCEVOIR LE DÉVELOPPEMENT**

Les expériences des CADC sont aussi diverses que nombreuses. Souvent constitués à l'initiative du député fédéral, leur noyau de départ tout comme leur territoire d'activité ont été déterminés par des critères plus politiques que technocratiques. La volonté du programme était de mettre en place des tables de concertation afin de sortir des ornières traditionnelles en termes de création d'emplois. Les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des intentions et, dans certains cas, entachent encore la crédibilité ou l'efficacité de l'organisme dans son milieu.

Les CADC de la première génération (1987-1990) ont eu recours à des firmes pour élaborer un document tenant lieu de plan de développement de leur collectivité. Vite rangés sur les tablettes, ces rapports étaient surtout un moyen d'avoir accès à des programmes d'Emploi et Immigration Canada : l'aide aux travailleurs indépendants, un centre d'aide aux entreprises (doté d'un fonds d'investissement pouvant dépasser le million de dollars) ou un projet d'initiative communautaire permettant de doter la collectivité d'un équipement structurant non admissible au financement par les programmes établis. Le recours aux avis d'experts pour avoir accès, avec l'appui des politiciens locaux, aux ressources étatiques est une stratégie de développement économique bien établie. Il n'y a là rien de bien neuf par rapport à ce que font déjà les Corporations de développement économique et les commissaires industriels subventionnés par le ministère québécois de l'Industrie et du Commerce. C'est pourquoi les CADC ont été perçus dans certains milieux ou par certains intervenants comme des faire-valoir d'Ottawa dans une guerre de drapeaux avec le Québec, une guerre menée par collectivités locales interposées !

Par-delà ces querelles politiques, il faut voir que le PDC a permis d'innover en réunissant autour de tables de concertation des gens qui se fréquentaient peu auparavant. De nouveaux intervenants ont eu à faire face aux défis du développement de la collectivité et sont venus élargir le cercle des acteurs reconnus du développement économique que sont les gens d'affaires et les élus municipaux. Des éducateurs, des intervenants sociaux et des représentants syndicaux ont été désignés par le ministre titulaire d'Emploi et Immigration pour siéger aux tables des CADC. C'est sur ce terrain d'un élargissement de la concertation que réside la principale innovation du PDC.

Les ressources du programme – d'abord une contribution financière suffisante pour rémunérer du personnel, mais aussi l'encadrement de consultants préoccupés de lier économie et emploi – ont contribué à faire progresser la concertation autour de la prise en charge locale du développement. En liant les dimensions économique et sociale, l'approche prônée par le PDC se démarque de l'approche économiste où les investissements sont presque le seul critère reconnu de développement. Dans certaines collectivités déjà engagées dans la prise en charge locale de leur développement – et probablement de façon plus nette dans les régions périphériques où ce mouvement a une plus longue histoire –, le programme a donné un élan supplémentaire. Dans d'autres collectivités en décroissance, il a plutôt contribué à mettre en place une base sur laquelle cette stratégie puisse reposer. Ailleurs, il n'a que doublé les efforts déjà consentis pour le développement économique. Quoi qu'il en soit, il convient de reconnaître qu'en permettant l'émergence de nouveaux leaders, en fournissant un point de ralliement à des agents auparavant dispersés ou en faisant en sorte que certains agents dynamiques exercent davantage d'influence dans leur collectivité, les CADC ont contribué à élargir la prise en charge locale. C'est ce à quoi le directeur du PDC pour le Québec, Jacques Lavoie, faisait référence lors du colloque de 1991 aux Îles-de-la-Madeleine lorsqu'il affirmait que « le travail d'un CADC, c'est d'être l'organisateur de corvée d'une collectivité. C'est d'assurer que tous les éléments dynamiques d'une collectivité se concertent dans l'action » (Lavoie, 1992).

Cet élargissement n'est pas seulement le fait de l'addition des initiatives de chacun des CADC. Dès 1987, des colloques annuels ont réuni les administrateurs de tous les coins du Québec. Dès le troisième colloque, en 1990, on envisageait la création d'un regroupement permanent afin d'offrir aux membres des outils collectifs de formation et de faire contrepoids aux structures étatiques avec lesquelles les CADC devaient négocier. En 1991, une quarantaine de CADC fondaient la Conférence des CADC du Québec, avec le soutien explicite d'Emploi et Immigration Canada. La Conférence regroupe aujourd'hui la quasi-totalité des CADC du Québec et

leur offre un forum d'échanges et un réseau d'expertise. Outre la tenue d'un colloque à l'occasion de l'assemblée annuelle, la Conférence appuie des démarches de formation, joue un rôle conseil pour tout ce qui concerne le soutien au développement local et publie *Les cahiers du développement local*<sup>6</sup>. Quatre fois par an, ce périodique assure une circulation d'expériences et la vulgarisation d'outils de développement local. Il contient aussi *Les carnets des CADC*, sorte de bulletin de liaison de la Conférence, et une recension d'ouvrages et de documents susceptibles d'intéresser les acteurs du développement local. Poursuivant ses efforts pour mettre les CADC en réseau, la Conférence travaille actuellement sur un projet pilote de boîte aux lettres informatique capable d'accélérer la circulation des informations entre ses membres et de permettre le stockage de données sur diverses expériences. Les CADC se sont ainsi dotés des moyens nécessaires pour jouer un rôle de partenaires sur le front du développement local et régional.

En 1992, au moment de la reconduction du programme, c'est la Conférence qui a agi comme porte-parole des CADC et manifesté sa vive inquiétude envers le document d'Emploi et Immigration intitulé *Buts et mesures*. On y proposait de soumettre les comités à une évaluation annuelle et globale plutôt qu'à un engagement quinquennal et par programme comme auparavant. Les CADC du Québec y voyaient le risque qu'on évacue l'exigence, dans une perspective de développement local, d'un engagement à moyen ou long terme. Selon la Conférence, le document remettait en question des « éléments clés du programme qui en constituent la raison d'être : un programme décentralisé où l'État fait confiance à la collectivité locale, un programme souple où l'efficacité prend le dessus sur la bureaucratie » (Conférence, 1992).

Il semble bien cependant que dans cette démarche de renouvellement, le jeu de la négociation entre les visées de l'État et celles du milieu ait favorisé l'enracinement local des CADC. Les CADC ont dû se définir sur leurs propres bases plutôt que se contenter de recevoir leur définition du PDC. Cette prise de conscience a été soutenue par des démarches de formation financées par Emploi et Immigration. Bernard Vachon et le Groupe de recherche en aménagement et développement des espaces ruraux et régionaux (GRADERR) ont fourni aux CADC un cadre théorique<sup>7</sup>

---

6. Les cahiers du développement local sont disponibles sur demande à la Conférence des CADC du Québec. (Adresse : 271, route 138, Saint-Augustin-de-Desmaures (Québec) G3A 2C6; téléphone : (418) 878-2089, télécopieur : (418) 878-4533.)

7. Le Groupe de recherche en aménagement et développement des espaces ruraux et régionaux (GRADERR) est rattaché au Département de géographie de l'UQAM où Bernard Vachon assume la direction des études de deuxième cycle. Pour la théorie du développement local, on peut se référer à VACHON (1993).

en développement local. Il est non seulement légitime mais souhaitable, dans cette perspective, de faire localement l'analyse de la situation et d'adopter une stratégie locale pour combattre la dévitalisation d'une collectivité. Dans le même sens, les formations et les documents de Christopher R. Bryant (1992), élaborés grâce à des fonds du PDC, ont confirmé le rôle des collectivités en proposant une double imputabilité, à la fois à l'État et au milieu. L'approche de Bryant mise sur quatre rôles qui correspondent essentiellement aux méthodes de base de l'organisation communautaire<sup>8</sup> : la vision et les objectifs ; l'analyse de la communauté et des occasions de développement ; l'action ; le suivi et la surveillance (Bryant, 1992). À la justification idéologique du développement local s'ajoute la légitimation d'un processus d'action défini en fonction de la diversité des situations et de la mobilisation des forces locales.

Les piétinements font partie des processus de développement et cela vaut aussi pour le développement local. Il n'y a pas de modèle standardisé auquel il suffirait de correspondre. De même, il ne suffit pas qu'un programme soit établi pour que les dynamiques collectives soient d'emblée transformées. On ne peut pas décider de l'extérieur que des collectivités se prennent en main. Chacune, avec ses forces et ses faiblesses, doit relever le défi d'assumer son développement selon une trajectoire propre. Mais d'abord, il faut assumer ses propres contradictions et dépasser ses propres dépendances à l'égard du pouvoir. Pour obtenir le financement de leur deuxième phase d'existence, les CADC se sont engagés de façon plus déterminée dans l'élaboration de plans stratégiques de développement. Même s'il est encore tôt pour établir en quoi cette phase se démarquera de la première pour ce qui est de la prise en charge effective, il me semble que d'ores et déjà cela dénote un progrès dans l'*empowerment* de certaines collectivités locales. Il faut voir aussi que la vision du développement véhiculée par des CADC qui rassemblent gens d'affaires et intervenants sociaux fait progresser l'articulation du social et de l'économique. Au-delà des aléas de la conjoncture, les CADC répondent à des tendances lourdes telle la décentralisation, qui impliquent une redéfinition des rapports entre les divers agents de la collectivité<sup>9</sup>.

---

8. Pour une présentation des méthodes d'organisation communautaire, voir Louis FAVREAU (1991), « Méthodologie générale d'intervention en organisation communautaire », dans Laval DOUCET et Louis FAVREAU (sous la direction de), *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, 437-447 ; Jocelyne LAVOIE et Jean PANET-RAYMOND (1993). *L'action communautaire - Guide de formation sur les étapes de l'intervention communautaire*, Centre de formation populaire, 58 pages.

9. Voir Louis FAVREAU (1993). « Développement économique communautaire en Amérique du Nord », dans *Travail*, n° 29 (été-automne), 131-144 ; René LACHAPPELLE (1994). « Syndicats, organismes communautaires et développement économique : l'expérience soreloise », texte à paraître dans *Coopératives et développement*.

## UNE ILLUSTRATION CONCRÈTE : L'EXPÉRIENCE SORELOISE

Le CADC de Sorel-Tracy n'est pas nécessairement typique, mais son itinéraire permet d'illustrer concrètement le fonctionnement d'un organisme du genre. Formée en février 1988, cette table a réuni une vingtaine de représentants du milieu, nommés par le ministre à la suggestion du député et animés d'abord par la volonté de profiter de nouvelles ressources fédérales en pleine période de crise de l'emploi. On y retrouvait, comme dans la corporation de développement économique, des élus municipaux, des dirigeants de la grande industrie, des gens d'affaire locaux, mais aussi des représentants des organisations syndicales et des groupes communautaires. En réaction aux difficultés économiques engendrées par la décroissance des industries locales, on était prêt à faire ce qu'il fallait pour obtenir de nouveaux leviers d'action. La table de concertation du CADC s'ajoutait aux colloques locaux qui avaient réuni élus et gens d'affaires à tous les deux ans depuis 1986.

Dans sa première phase, le CADC est allé chercher les divers programmes du PDC (aide aux travailleurs indépendants, centre d'aide aux entreprises, etc.) en déposant une brique achetée toute faite d'une firme de spécialistes en planification stratégique. On y préconisait de miser sur nos forces, c'est-à-dire de compter sur la grande industrie métallurgique et sur ses retombées dans les PME locales. Seulement voilà, c'était justement cela notre problème : la dépendance de grandes entreprises qui prennent leurs décisions en fonction des impératifs du marché nord-américain ou mondial sans aucune considération pour les effets locaux qui en découlent. Qu'elles accroissent leur production tout en réduisant leur main-d'œuvre ou qu'elles ferment brutalement leurs installations désuètes, c'est chaque fois un pan entier de l'activité économique locale qui disparaît. Manifestement, compter sur nos forces exigeait autre chose que l'accès aux programmes du PDC que nous offrait ce rapport.

En récupérant les données utiles du document, un comité de travail s'est attaqué à la mise en œuvre d'une stratégie pour l'emploi en misant sur les complicités développées autour de la table. Après quelques piétinements, c'est la tenue en février 1990 de la Biennale de la Montérégie qui a permis un virage important. Sorte de rendez-vous d'étape après le premier sommet régional de 1987, la Biennale a permis à la sous-région soreloise de marquer des points grâce à la cohésion de sa délégation. Deux projets locaux prioritaires dans le cadre du volet initiative communautaire du PDC et appuyés par tous les membres du CADC ont été favorablement accueillis par le gouvernement québécois : le centre de recherche en environnement, dirigé par l'UQAM et établi au cégep Sorel-Tracy, de

même que le projet d'un écomusée figurent sur la liste des priorités de la Montérégie admissibles à l'aide de Québec.

À la suite de cet exercice, la concertation a acquis une plus grande crédibilité. En mai 1990, les organisations communautaires avec le concours du CLSC organisent un colloque sur *L'autre réalité : la pauvreté dans le Bas-Richelieu* ; l'événement est largement couvert dans les médias locaux. Pour la première fois, des gens d'affaires acceptent de participer à une démarche avec des organismes qui s'occupent de développement communautaire. La réalité du mal-développement et de ses victimes est reconnue et des collaborations s'annoncent entre ceux qui se perçoivent comme les moteurs du développement économique et les acteurs de l'action communautaire.

À la même époque, le CADC tente de réactualiser sa mission, mais les débats piétinent entre les exigences de l'action concertée et le retour au chacun pour soi. C'est la tenue d'une session de formation de deux jours avec Bernard Vachon qui fournit un nouvel horizon aux débats. La théorie du développement local offre une avenue pour sortir des impasses mises en évidence par le colloque de la MRC. Dans le cadre de cet événement, les élus locaux avaient voulu consulter le milieu sans parvenir à dégager de perspectives d'action claires. La Corporation de développement communautaire du Bas-Richelieu et le CLSC du Havre ont donc entrepris de rallier des leaders avec l'appui de la MRC et du CADC afin de rassembler le plus d'intervenants possible autour du développement local en tant que réponse à la problématique de pauvreté. Le colloque *L'autre solution : le développement local* a eu lieu en mai 1992 et a mis en évidence la nécessité d'un exercice de planification stratégique pour sortir du cercle vicieux de la décroissance.

À l'automne 1993, le CADC de Sorel-Tracy lance une démarche de planification stratégique. En plus de correspondre aux exigences de son bailleur de fonds, l'initiative du CADC arrive à point nommé. Elle offre un processus et des ressources au milieu pour trouver réponse au problème de leadership dans la prise en charge de son développement. La MRC est déjà engagée dans la démarche de planification que mène la Société montérégienne de développement pour se conformer aux exigences du programme de régionalisation mis de l'avant par le ministre Picotte<sup>10</sup>. L'arrimage des deux démarches n'est pas une mince affaire, mais la MRC doit composer avec la crédibilité du CADC comme table de concertation.

---

10. La Société montérégienne de développement a le statut de Conseil régional de développement (CRD) et il lui revient d'assumer la déconcentration administrative engagée par le ministre Yvon Picotte en 1992. Voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1992). *Développer les régions du Québec*, 1<sup>er</sup> trimestre, 47 pages.

L'exercice sorelois est mené conjointement et devient un moment privilégié de recomposition des alliances locales.

Actuellement, dans la phase de mise en œuvre du plan, l'intérêt du milieu pour l'action du CADC devient manifeste. L'accélération de la crise locale de l'emploi par suite d'importantes fermetures industrielles survenues depuis le début de 1994, de même que la régionalisation des pouvoirs en cours au Québec ajoutent au crédit du processus. Le CADC doit maintenant faire face à des exigences de résultats. S'il constitue une alternative réelle, son action devra se traduire à relativement court terme par de nouveaux emplois. Même si la planification est un exercice de long terme, quelques réussites doivent jalonner les mois qui viennent.

## **QUELQUES RÉFLEXIONS SUR L'EXPÉRIENCE DES CADC**

Promoteurs du développement local comme stratégie socio-économique reposant sur la concertation de divers acteurs de la collectivité, les CADC offrent de nouvelles possibilités de liaison du social et de l'économique. En situant la définition des enjeux sur le plan local, un horizon à la mesure des projets de développement communautaire, ils ouvrent aux intervenants sociaux un accès à l'espace économique. En contrepartie, ils offrent aux intervenants économiques une alternative qui correspond aux exigences de la mondialisation de l'économie mieux que les approches traditionnelles de prospection d'entreprises. Faisant face, même en période dite de relance économique, à la crise de l'emploi manufacturier et à la décroissance dramatique des communautés locales, les uns et les autres doivent innover. C'est l'enjeu social qui oblige en fait à revoir les stratégies économiques : une nécessité dont plusieurs n'ont pas encore pris acte.

Cependant, la concertation ne va pas de soi. Elle engendre des tensions entre les intervenants économiques généralement réticents à inscrire les impératifs économiques dans des dimensions sociales, et les acteurs sociaux peu expérimentés sur le terrain économique mais fortement enracinés dans leur communauté. Ceux qui se reconnaissent comme les agents du développement économique sont souvent bardés de préjugés à l'égard des agents sociaux qu'ils associent à l'activité charitable, carrément en marge des tâches reliées à la prospérité d'une collectivité. Plusieurs intervenants communautaires ont d'ailleurs tendance à se cantonner dans ces marges, débordés qu'ils sont par les tâches de service ou de défense qui leur sont propres. Le même clivage se manifeste dans les tensions administratives entre les ministères et organismes publics ou semi-publics voués à l'activité économique et ceux qui font la promotion du développement

social. En faisant du partenariat et de la concertation une condition d'accès au financement public, le programme des CADC contribue à sortir ces stratégies de leur parallélisme et constitue un soutien substantiel au développement de nouvelles synergies.

Et la prise en charge de l'économie par une collectivité ne va pas de soi non plus. Le Québec des régions a une riche histoire d'initiatives de développement, aussi bien en termes d'occupation du territoire que de création d'outils collectifs telles les caisses populaires et les coopératives diverses. Mais la démocratisation de l'économie et la prise en charge collective sont constamment à refaire. Cet enjeu suscite un regain d'intérêt dans les milieux de l'organisation communautaire. À titre indicatif, rappelons qu'en juin 1994, le Regroupement québécois des intervenantes et intervenants communautaires en CLSC (RQIIAC) tenait son quatrième colloque biennal sous le thème *Les communautés locales et leurs pouvoirs*. Il y fut abondamment question d'engagement dans le domaine économique à partir de projets communautaires. On voit se multiplier les expériences animées par des perspectives de développement, que ce soit sur le terrain de l'organisation communautaire comme telle – la multiplication des Corporations de développement communautaire (CDC) est à cet égard significative<sup>11</sup> – ou plus directement sur celui de l'économie avec l'émergence des Corporations de développement économique communautaire (CDEC) dans les zones métropolitaines. En région, les CADC représentent un espace d'économie sociale correspondant à celui des CDEC en métropole, quoique les deux formules soient profondément différentes. Les corporations de développement économique communautaire sont nées de l'initiative de milieux en décroissance sévère qui ont réussi à décrocher un appui conjoint de l'État fédéral, de Québec et des municipalités pour assumer la relance de quartiers urbains. Les CADC, même s'ils interviennent dans une conjoncture semblable en milieu rural, sont carrément des créatures du gouvernement fédéral (Favreau et Ninacs, 1993).

Malgré cela, les CADC sont bien plus un terrain de luttes de pouvoir au palier local entre l'économique et le social qu'une récupération tranquille de la concertation par le pouvoir central. Il y a un risque permanent que la dimension sociale soit absorbée par l'économisme, mais les possibilités d'influencer le devenir de la collectivité justifient qu'on prenne ce

11. Voir Jacques FOURNIER (1994). « La Corporation de développement communautaire de Longueuil, à la jonction du communautaire et du public », dans *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 1, printemps, 145-159. Le texte comporte des références bibliographiques, en particulier aux articles parus dans *Interaction communautaire*, qui permettent un premier inventaire de ces organismes. Voir aussi William A. NINACS (1994). « Le développement local. Enjeux et défis des corporations de développement communautaire », dans Louis FAVREAU, René LACHAPPELLE et Lucie CHAGNON (sous la direction de) (1994). *Pratiques d'action communautaire en CLSC : acquis et défis d'aujourd'hui*, Sainte-Foy, PUQ, 133-148.

risque. Jusqu'à présent, rien n'indique que les organismes à vocation sociale ont vraiment pris leur place dans les CADC. C'est un enjeu sur lequel pèseront les transformations en cours dans le PDC et la décentralisation que pourrait connaître le Québec sous un gouvernement du Parti québécois.

## **L'AVENIR DU SOUTIEN ÉTATIQUE AU DÉVELOPPEMENT LOCAL**

L'arrivée d'un gouvernement libéral à Ottawa et la volonté annoncée de réformer l'ensemble des politiques sociales au Canada ont déjà entraîné des changements majeurs au PDC. Dans une perspective de rationalisation des frais – c'est-à-dire de compressions budgétaires – Développement et Ressources humaines Canada (qui a remplacé Emploi et Immigration Canada) a entrepris une démarche de regroupement des ressources des CADC et des centres d'aide aux entreprises (CAE) à l'intérieur d'une structure unifiée préservant les fins originelles des deux organismes : la Société d'aide au développement des collectivités (SADC). Ce processus est déjà engagé dans la majorité des collectivités québécoises bénéficiant du PDC. Dans certains milieux, il se heurte cependant à la résistance des agents économiques actifs dans les CAE qui craignent une subordination de leur action aux visées sociales du développement local. Ces résistances sont accentuées du fait des restrictions déjà annoncées : coupures substantielles dans le montant de l'aide financière fédérale et transformation dans la nature de cette aide. En transformant ses subventions en contributions, le gouvernement ne verse plus aux fonds locaux de développement des sommes qui deviennent leur propriété propre ; il se garde un droit permanent de rappeler les fonds de capital de risque mis à la disposition de comités d'investissement des SADC.

La Conférence des CADC s'inquiète de ces modifications tout en estimant que le regroupement est une occasion de mettre en place une structure permettant d'accroître l'imputabilité des nouvelles SADC face à leur milieu. Le projet de structuration recommande une représentation à la fois géographique et sectorielle du territoire de façon à assurer une présence aux organismes de femmes, de jeunes, de chômeurs, etc. Cela pourrait se faire par la mise en place de collèges électoraux d'où proviendraient les membres de la table de concertation. Cette structure collégiale n'est pas encore répandue et il est à prévoir qu'il ne sera pas aisé de l'établir. Cela non seulement à cause des résistances de ceux qui s'occupent déjà de développement économique, mais aussi parce que les personnes qui viendront à la table d'une SADC représenter des groupes marginalisés auront à faire reconnaître la légitimité de leur présence. Cela suppose une

assez grande capacité de leadership pour des organismes souvent aux prises avec des problèmes de survie financière et la dispensation quotidienne de services à la communauté. Si le point de vue de la Conférence prévaut, les SADC pourraient permettre une intégration encore plus poussée du social et de l'économique. La directrice générale de la Conférence, Hélène Simard, estime que des tendances lourdes jouent en ce sens. Lors d'une rencontre en août 1994, elle déclarait que « le fait que la crise que nous traversons soit structurelle joue en faveur de cette intégration dans l'ensemble des régions. Le développement social prend de la place parce que les gens de l'économie nous ont placé dans des culs-de-sac : maintenant ils ont besoin de notre expertise sociale pour en sortir. »

Déjà, en décembre 1994, la majorité des collectivités ont achevé la préparation du dossier de fusion du CAE et du CADC ; certaines se sont même dotées de structures de regroupement qui débordent les cadres du PDC. Le passage aux SADC est révélateur du type de concertation qui se pratique dans une collectivité. Dans certains milieux où les partenaires de la concertation sont représentatifs de l'ensemble des acteurs du milieu, c'est l'occasion de profiter d'un souffle nouveau. Ailleurs, les rapports de pouvoir font en sorte que l'approche strictement économique tente d'occuper toute la place, par exemple, là où prédominent les approches visant à constituer un guichet unique ou à soumettre l'élaboration des plans de développement au contrôle des élus municipaux.

À n'en pas douter, l'arrivée au pouvoir du Parti québécois aura une influence certaine sur l'avenir des éventuelles SADC. Le programme du Parti québécois prévoit une décentralisation qui aura pour effet d'accroître le pouvoir des MRC en laissant aux régions une fonction d'harmonisation. L'UMRCQ a déjà fait valoir son intérêt pour la création de structures de développement économique contrôlées par les MRC. Le programme du Parti québécois prévoit en outre la mise sur pied de Comités locaux de création d'emplois (CLCE) et l'institution des fonds Solides, créés en lien avec le Fonds de solidarité de la FTQ et capables de prendre le relais des CADC et des CAE. Il y a là une fort intéressante possibilité de convergence avec les structures de développement local suscitées par le PDC. À court terme, cependant, avec la nomination d'un député responsable pour chacune des seize régions administratives et l'ouverture d'un accès direct auprès du premier ministre, c'est plutôt la stratégie de régionalisation concrétisée dans la réforme Picotte qui va recevoir un soutien considérable de Québec. C'est à se demander si, dans le débat sur la souveraineté, nous n'allons pas nous retrouver d'un côté avec une stratégie régionale, au sens des seize grandes régions administratives, soutenue par Québec et, de l'autre, avec une stratégie de développement local soutenue par Ottawa.

Le terme « stratégie » peut paraître abusif pour désigner un ensemble de mécanismes choisis de façon souvent conjoncturelle par les deux ordres de gouvernement pour se tailler une place sur le terrain du développement. Il me semble pourtant correspondre aux résultats pratiques de ces choix et offre, par-delà la caricature, l'avantage de camper plus clairement certains enjeux.

À titre d'illustration, on peut évoquer les rapports très variables entre les CADC et les Conseils régionaux de développement (CRD) constitués dans les régions administratives. Même s'ils existent généralement depuis plusieurs années, certains CRD ont bénéficié de l'appui des CADC dans la démarche d'animation de la base au moment de l'élaboration de leur plan stratégique dans le cadre de la réforme Picotte. D'autres CRD ont préféré rejoindre d'eux-mêmes les leaders locaux, parfois en parallèle, parfois en opposition aux structures de développement local. Dans certaines régions l'intégration est poussée, ailleurs les structures régionales chevauchent celles des collectivités. Bref, les effets pervers du doublement des structures prévalent là même où il conviendrait de réaliser la convergence des forces. Tout laisse prévoir que nous aurons largement l'occasion au cours des prochains mois, voire des prochaines années, de débattre des cadres que nous voulons nous donner pour soutenir notre développement<sup>12</sup>.

L'arrivée de nouveaux gouvernements au Canada et au Québec entraîne un brassage des programmes susceptible de modifier de façon notable les dynamiques engagées autour des actuels CADC. On pourra voir au cours des prochains mois comment ce nouvel outil d'intégration du social à l'économique réagira aux modifications administratives qu'on lui imposera. Mais d'ores et déjà, il faut reconnaître que quelque chose de nouveau et de prometteur est en cours depuis bientôt une décennie.

## **PERTINENCE SOCIALE DES ENGAGEMENTS DANS LE DÉVELOPPEMENT LOCAL**

L'expérience des CADC, comme celle des CDEC et des CDC, devrait amener les intervenantes et intervenants sociaux à tenter d'établir de nouveaux arrimages entre l'économique et le social. Dans un contexte d'exclusion de tranches de plus en plus larges de la population, ces organismes ouvrent des horizons. Les CADC, tout comme les futures SADC, offrent la possibilité de proposer de nouvelles pistes et d'innover pour le

---

12. Les travaux des Commissions régionales sur l'avenir du Québec, à l'instar de ceux de la Commission Bélanger-Campeau en 1991, ont largement mis en évidence l'actualité de ce débat et l'intérêt de la population pour les enjeux qu'il comporte.

développement des communautés. Cependant, rien ne pourra se faire automatiquement. Si les agents sociaux et communautaires n'investissent pas le « terrain » qu'on est disposé à leur laisser, la concertation efficace continuera d'être le fait des agents économiques, et la dimension sociale demeurera dans l'opposition. Car il faut le souligner, la concertation n'a rien d'une capitulation : c'est une forme conflictuelle de concertation dans laquelle les partenaires apprennent à faire converger leurs intérêts.

Néanmoins, une bonne complicité des intervenants sociaux provenant du milieu communautaire, des CLSC et des organisations syndicales est actuellement possible sur le terrain socio-économique. Professionnels et militants doivent reconnaître leurs intérêts communs suffisamment pour se soutenir mutuellement sur des terrains qui ne sont familiers ni aux uns ni aux autres. Bien sûr, il faut admettre que des différences culturelles considérables séparent les divers agents sociaux, mais il faut aussi cesser de croire que les partenaires économiques fonctionnent à l'unanimité. De part et d'autre, il faut apprendre à établir des objectifs concrets sur lesquels il y a accord, à négocier l'arrimage des divers intérêts par l'élaboration d'un plan commun, à établir des perspectives mobilisatrices pour l'ensemble d'un milieu. Sur ce terrain, tout le monde a beaucoup à apprendre...

## Bibliographie

- BÉRUBÉ, Colette (1992). « Recherche sur la participation des conseils centraux aux organismes et tables de concertation en matière de développement régional et local. Bilan qualitatif », dans *Bâtir le Québec des régions*, Conseil fédéral Développement régional et local, CSN, 17-18 mars, 61 pages.
- BÉRUBÉ, Pierre (1993). *L'organisation territoriale du Québec – Dislocation ou restructuration – Urgence d'agir*, Québec, Les Publications du Québec, 172 pages.
- BRYANT, Christopher R. (1992). « La participation communautaire et le développement local, la voie de l'avenir », dans *Les cahiers du développement local*, vol. 1, n° 1, septembre, 5-7.
- CONFÉRENCE DES CADC DU QUÉBEC INC. (1992). *Buts et mesures*, Rapport de consultation, Conférence des CADC du Québec, 20 août, 8 pages.
- DACOSTA, Sylvie et Lucie LAURENDEAU (1992). « Résultats quantitatifs de l'enquête sur la participation syndicale aux organismes ou tables de concertation en matière de développement régional et local », dans *Bâtir le Québec des régions*, Conseil fédéral Développement régional et local, CSN, 17-18 mars, 36 pages et annexes.
- EHRENSAFT, Philip et Benoît LÉVESQUE (1993). *Projet de recherche*, Texte photocopié.
- FAVREAU Louis (1991). « Méthodologie générale d'intervention en organisation communautaire », dans DOUCET, Laval et Louis FAVREAU (sous la direction de), *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 437-447.

- FAVREAU, Louis et William NINACS (1993). *Pratiques de développement économique communautaire au Québec : de l'expérimentation sociale à l'émergence d'une économie solidaire – Rapport abrégé*, novembre, Développement des ressources humaines Canada, 40 pages.
- FAVREAU, Louis (1993). « Développement économique communautaire en Amérique du Nord », *Travail*, n° 29, été-automne, 131-144.
- FOURNIER, Jacques (1994). « La Corporation de développement communautaire de Longueuil, à la jonction du communautaire et du public », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 1, printemps, 145-159.
- GAUTHIER, Pierre (1994). *Essai d'application aux territoires des CADC de l'indicateur DRH issu de « Buts et mesures »*, Conférence des CADC du Québec, Service de Recherche-Action, mars, 5 pages.
- IFDEC (1992). « Profil des organismes et structures de concertation au Québec », dans *Bâtir le Québec des régions*, Conseil confédéral Développement régional et local, CSN, 17-18 mars, 82 pages.
- LACHAPELLE, René (1994). « Syndicats, organismes communautaires et développement économique : l'expérience soreloise », Texte à paraître dans *Coopératives et développement*.
- LAVOIE, Jacques (1992). « L'organisateur de corvée », *Les Cahiers du développement local*, vol. 1, n° 1, septembre, 12.
- LAVOIE, Jocelyne et Jean PANET-RAYMOND (1993). *L'action communautaire – Guide de formation sur les étapes de l'intervention communautaire*, Centre de formation populaire, 58 pages.
- LÉVESQUE, Benoît et Lucie MAGER (1992). « Le développement régional et local un élément central d'un nouveau contrat social », dans *Bâtir le Québec des régions*, Conseil confédéral Développement régional et local, CSN, 17-18 mars, 18 pages.
- MAGER, Lucie (1992). « Les politiques canadiennes et québécoises de développement régional », dans *Bâtir le Québec des régions*, Conseil confédéral Développement régional et local, CSN, 17-18 mars, 32 pages.
- NINACS, William A. (1994). « Le développement local. Enjeux et défis des corporations de développement communautaire », dans FAVREAU, Louis, LACHAPELLE, René et Lucie CHAGNON, *Pratiques d'action communautaire en CLSC : acquis et défis d'aujourd'hui*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 133-148.
- QUÉBEC, (1988). *Québec à l'heure de l'entreprise régionale. Plan d'action en matière de développement régional*, Service des communications de l'OPDQ, 90 pages.
- QUÉBEC, (1992). *Développer les régions du Québec*, 1<sup>er</sup> trimestre, 47 pages.
- VACHON, Bernard (1993). *Le développement local, Théorie et pratique – Réintroduire l'humain dans la logique de développement*, Gaëtan Morin Éditeur, 331 pages.