

L'individu et le communautaire : impasse ou nouveau modèle de développement ?

The individual and community interests: Impasse or new development model?

El individuo y lo comunitario: ¿bloqueo o nuevo modelo de desarrollo?

Caroline Andrew

Number 22 (62), Fall 1989

De l'espace pour le local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034020ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034020ar>

[See table of contents](#)

Article abstract

Questioning the concrete forms of local development, the author compares the context and orientations of local economic development policies instituted by the city of Ottawa to the approach developed by community groups. It was found that even if both conceptions contain elements of convergence, they nonetheless remain fundamentally divergent. The nature of both models of development is also examined.

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Andrew, C. (1989). L'individu et le communautaire : impasse ou nouveau modèle de développement ? *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (22), 81-85.
<https://doi.org/10.7202/1034020ar>

L'individu et le communautaire : impasse ou nouveau modèle de développement ?

C. Andrew

L'objectif de ce texte est de réfléchir sur l'évolution des modèles locaux et communautaires de développement, à partir de l'examen d'un certain nombre d'exemples pris dans la région d'Ottawa. Plus particulièrement, nous voulons examiner l'évolution récente des politiques de développement de la ville d'Ottawa et la comparer avec certaines tendances actuelles observées dans les groupes communautaires. De cette façon, il sera possible de voir s'il y a convergence ou divergence entre le niveau local et le niveau communautaire en ce qui concerne l'émergence d'un nouveau modèle de développement.

La ville d'Ottawa a entrepris, depuis le début des années quatre-vingt, de formuler des politiques de développement économi-

que local et de mettre sur pied les structures et les programmes nécessaires à la réalisation de ces politiques. Au début, la ville a créé un sous-comité chargé de développer une politique et une stratégie. La première structure administrative a été créée en 1982; il s'agissait d'une division de l'expansion économique, instituée au sein du service de développement communautaire. Quatre ans plus tard, en 1986, la division a acquis le statut de service autonome.

L'objectif général de cette décision est d'établir le palier municipal comme acteur important dans le dossier du développement économique.

L'établissement de politiques et programmes économiques relève traditionnellement des niveaux supérieurs de gouvernement; la ville d'Ottawa et les municipalités en général doivent donc relever le défi de sortir du rôle passif de

bénéficiaires des initiatives des gouvernements canadien et ontarien, et mettre leurs ressources à profit pour promouvoir et soutenir le développement local (*Economic Development Strategy for the City of Ottawa*, 1983 : 1, notre traduction).

Le développement de cette préoccupation locale correspond au ralentissement de la croissance de la fonction publique fédérale et à l'inquiétude causée par la préoccupation grandissante du gouvernement fédéral à l'égard de son déficit. La double constatation de la très grande dépendance de la ville et de la faiblesse des pressions politiques qu'elle pouvait exercer sur le gouvernement fédéral a poussé les dirigeants municipaux à reconnaître l'importance d'une stratégie de diversification économique. Cette stratégie ne pouvait être générée que par le palier local, car ni le gouvernement fédéral ni

82 celui de l'Ontario n'avaient intérêt à accorder priorité à l'objectif de diversification de l'économie de la ville d'Ottawa. Celle-ci, n'étant ni le moteur de l'économie canadienne ou ontarienne ni suffisamment pauvre pour recevoir de l'aide, devait compter sur ses ressources pour amorcer une stratégie de développement économique.

Les différentes versions des politiques de développement économique de la ville d'Ottawa énumèrent un certain nombre de priorités : la haute technologie, le tourisme, le développement communautaire et, plus récemment, le renforcement et le développement des marchés publics.

La haute technologie a été particulièrement présente dans les premiers projets de la ville. Dans un document de 1983, on lit que la ville doit viser « le renforcement de la position concurrentielle et du leadership d'Ottawa dans la création et le développement d'entreprises de haute technologie au Canada » et « la réduction de sa dépendance à l'égard du gouvernement fédéral en ce qui concerne la création d'emplois et sa prospérité en général » (*Economic Development Strategy, Recommendations* : 1, notre traduction).

Le rôle du tourisme dans la stratégie économique de la ville est devenu de plus en plus important dans les documents du

Service de l'expansion économique. Dans le bulletin d'information de l'automne 1988, on note que « le tourisme constitue la plus importante industrie privée d'Ottawa » et que son développement doit être l'une des priorités de la ville.

Ces deux domaines — tourisme et haute technologie — ont dominé les projets de diversification économique de la ville mais ils ne sont pas les seuls. Dans les premiers documents, le secteur du développement communautaire (« community based economic development ») est mentionné. Plus récemment, la ville a approuvé la création d'une Société d'expansion communautaire.

Le Service de l'expansion économique a également augmenté ses activités touchant les marchés publics de la ville.

La Ville continuera de faire en sorte que le By Ward Market demeure une attraction touristique importante et garde son caractère traditionnel de marché ouvert aux producteurs et à la clientèle locale. Elle continuera aussi d'appuyer le développement du Parkdale Market, qui approvisionne les citoyens de l'ouest de la ville en fleurs et en produits maraichers (*Economic Development Department*, 1988, notre traduction).

Notre description des politiques de la ville d'Ottawa est loin d'être exhaustive ; elle vise surtout à réunir des éléments d'interprétation. Nous pouvons suggérer des lectures divergentes de ce matériel mais, en fin de compte, les points qui paraissent contradictoires reflètent l'évolution récente des centres urbains.

Il est possible d'interpréter ces politiques comme un retour aux types d'intervention des premières années de la municipalité. Le rôle des municipalités dans le domaine des politiques économiques est loin d'être nouveau. Au dix-neuvième siècle, les villes appuyaient les efforts économiques des élites locales. Cette forme de « boosterisme municipi-

pal » est décrite par Paul-André Linteau pour la municipalité de Maisonneuve (Linteau, 1981) et de façon plus générale par Alan Artibise :

On croyait fermement aux vertus de la croissance rapide, du progrès matériel et du consensus social, et tout aussi fermement au rôle particulier du gouvernement municipal, qui devait s'employer avant tout à stimuler la croissance et à encourager l'entreprise. La municipalité était un simple instrument au service de la prospérité individuelle et collective (Artibise, 1982 : 127, notre traduction).

La vision du gouvernement local qui sous-tend les politiques de développement économique actuelles n'est pas très différente de celle que décrit Artibise. La ville a une fonction nettement économique et son rôle est d'appuyer l'entreprise privée. Telles sont ses deux grandes caractéristiques.

D'ailleurs, l'intérêt du Service de l'expansion économique pour les marchés publics rappelle étrangement l'activité municipale des premières années de la ville d'Ottawa. La réglementation du commerce et le contrôle des activités commerciales qui se déroulaient dans les marchés dominaient nettement la scène municipale. Cette domination était tellement claire que certains auteurs y voient la raison d'être des structures municipales, « instrument destiné à stimuler le développement du commerce en le réglementant et en l'encourageant » (Teaford, 1975 : 17). Si le développement des marchés publics représente la nouvelle politique locale de développement économique, cette nouvelle politique n'est pas très loin de l'ancienne.

Il est donc possible de voir les politiques de développement économique comme un retour au rôle le plus traditionnel du gouvernement municipal : un mercantilisme où toute activité qui déborde le secteur économique étroitement

défini est exclue. Dans ce sens, ces politiques représentent un recul par rapport aux années soixante et soixante-dix, où les municipalités commençaient à exercer des activités de plus en plus importantes dans les domaines sociaux et culturels.

Mais il y a dans les politiques récentes de développement économique de la ville d'Ottawa des éléments qui permettent une lecture un peu différente. Elles sont d'abord marquées par un certain pragmatisme, puisqu'on refuse de se cantonner dans l'alternative secteur privé et secteur public et qu'on envisage plutôt une utilisation stratégique de toute une gamme d'institutions économiques. L'option n'est pas totalement en faveur du secteur public mais elle n'est pas non plus uniquement en faveur du secteur privé. Cet éclectisme témoigne au moins d'une capacité d'innovation et d'expérimentation : les documents font état d'un « besoin d'interaction avec divers groupes désireux de participer à des initiatives de développement économique prenant appui dans le milieu » (1988); on lit aussi qu'il faut « une très grande concertation des ressources locales, des milieux universitaires aux gouvernements de niveau fédéral et provincial, pour avoir les meilleures chances de succès » (1986).

On manifeste aussi une préférence pour ce qui est local et de petite taille. La justification de cette option est claire : le développement économique vient essentiellement de l'intérieur (1986). L'option locale est donc basée sur la théorie économique et la problématique de la petite taille est une conséquence directe de l'option locale : s'il faut miser sur les ressources internes, il y a lieu de favoriser l'essor des petites entreprises.

Une autre conséquence de l'option locale est l'importance accordée au développement entrepreneurial. Les documents de la ville insistent sur son rôle au chapitre de l'appui aux entrepreneurs. Il y a donc ici un aspect individualiste marqué : il faut encourager les personnes qui ont fait preuve de leadership ou, du moins, insister sur l'importance des capacités de leadership. L'accent mis sur l'appui aux entrepreneurs donne un caractère moins étroitement économiste aux politiques de la ville.

Il faut donc retenir cette double dimension des politiques de développement économique, qui tendent à la fois vers une définition plus étroite du secteur économique, vers un élargissement du rôle de la municipalité aux questions de formation et vers une utilisation imaginative des ressources du milieu. Le symbolisme est désormais une ressource importante. L'image globale de la ville devient un objet à créer, un objet extrêmement important pour le développement économique.

Pour attirer l'entreprise, il faut tabler sur certains aspects de l'image de la ville :

- a) sa beauté ;
- b) la qualité de vie dont jouiront les employés des firmes qui viendront s'y installer ;
- c) sa main-d'oeuvre hautement qualifiée (1986).

La qualité de la vie et la beauté de la ville ne sont pas strictement économiques. Dans ce sens, miser sur le local implique au moins une certaine intégration des différents aspects de la réalité sociale. Le local est par définition multidimensionnel : il est économique, social, culturel et symbolique.

En fait, la contradiction entre les différents éléments de la stratégie municipale est plus apparente que réelle ; ces différents éléments reflètent bien l'évolution de la population des centres-villes et des activités économiques. Les

politiques visent le développement économique mais la définition du développement économique doit s'élargir dans le nouveau contexte des centres-villes.

À côté de cette politique municipale, il y a des projets communautaires qui, eux aussi, connaissent une évolution dans leur mode de fonctionnement et dans leur vision du développement social. Nous avons particulièrement étudié certains projets émanant des communautés francophones, des groupes ethniques et des groupes de femmes de la région d'Ottawa. Ce choix correspond à la définition que donne Warren Magnusson des enjeux politiques actuels comme étant à la croisée des localités et des mouvements sociaux. Selon lui, notre conception moderne de la politique est trop axée sur l'idée de l'État et la vraie politique doit au contraire se définir en fonction des mouvements sociaux et des localités.

Les municipalités sont le lieu de la vraie politique, le lieu de rencontre des pratiques de domination et des pratiques de résistance et d'invention. Le coeur de la politique en tant qu'activité créatrice populaire se trouve ainsi à la jonction des localités et des mouvements sociaux (Magnusson, 1988 : 17, notre traduction).

Les projets étudiés sont caractérisés par une orientation vers les services tout en ayant des objectifs plus larges et plus variés. Toute une série d'oppositions traditionnelles se fondent : à but lucratif-à but non lucratif, étatique-privé, social-économique. Le pragmatisme de ces projets illustre bien le type de processus présenté par Jane Jacobs comme nécessaire à un développement économique réussi.

Étant donné sa nature, le développement économique doit, pour atteindre au succès, être ouvert à toutes les possibilités et non pas axé sur des buts circonscrits, et il doit s'adapter aux possibilités qui s'offrent concrètement à lui à mesure qu'il progresse [...] J'ai défini plus haut le développement économique comme un processus

84

qui consiste à improviser sans cesse dans un contexte qui permet d'insérer l'improvisation dans le quotidien. On pourrait aller plus loin en l'assimilant à une sorte de dérive à travers des tâches inconnues, assorties de problèmes qui ne s'étaient pas posés auparavant, puis à travers une suite de solutions improvisées, suscitant de nouvelles tâches elles-mêmes génératrices de problèmes inédits (Jacobs, 1984 : 221-222, notre traduction).

Les acteurs se méfient de tout ce qui est théorique, de tout ce qui ne procède pas d'une pratique pragmatique. Parfois, cette orientation pragmatique est animée d'un tel enthousiasme qu'elle devient quasiment une théorisation sur l'a-théorique.

Au point de départ se trouve la situation sociale du groupe, et la volonté d'améliorer cette situation sociale. Tout ce qui peut apparaître comme une stratégie de développement est acceptable et une capacité d'adaptation aux conditions réelles est perçue comme la grande vertu. L'action part d'un élément collectif — le groupe — mais les recours individuels, collectifs, coopératifs, étatiques sont acceptés comme autant d'options valables.

Les organismes communautaires ne sont pas liés à une approche mais au contraire à une multiplicité et à une variété d'approches théoriques déterminées en fonction du problème à résoudre, plutôt que l'inverse (Godbout et autres, 1987 : 116).

L'orientation vers les services s'explique par les conditions sociales des groupes. Un groupe de femmes immigrantes, par exem-

ple, travaille à la création d'un service d'aide pour les femmes immigrantes aux prises avec la violence familiale. Un organisme de femmes francophones, le Centre d'accès pour femmes, a créé un programme de formation préparatoire à l'emploi. Dans les deux cas, les services peuvent être situés dans des phases antérieures au désir d'un emploi. Il serait illusoire de travailler directement à la création d'emplois pour les membres de ces communautés, qui ne sont pas encore en mesure d'entrer sur le marché de travail. Il faut améliorer leur situation sociale avant d'établir des stratégies de création d'emplois. L'action est donc surtout accomplie dans le domaine social mais son but est toujours le mieux-être global de la communauté. Ce n'est pas un refus de l'économie mais une reconnaissance des étapes à franchir.

Dans beaucoup de projets la formation ressort comme moyen de permettre aux individus d'améliorer leur condition. La formation est conçue en fonction de la situation spécifique de chaque communauté, eu égard à la langue et à la culture (questions évidemment centrales pour les groupes francophones et les groupes immigrants) ou à l'approche (groupes de femmes et encore une fois groupes francophones). Un aspect collectif est donc lié à la formation, mais en même temps la formation fait appel à une vision individualiste. En voulant informer, ressourcer ou outiller des individus, la formation vise à agir sur la communauté à travers les changements opérés dans les individus.

Ce changement correspond à une nouvelle façon de militer. Les personnes actives dans les groupes ne sont plus prêtes à se sacrifier pour une cause. Elles veulent un militantisme qui est en même temps un ressourcement

pour elles et même un plaisir. L'abnégation n'est plus une grande vertu; le militantisme positif doit passer par la satisfaction des besoins des personnes qui participent. Il y a donc une volonté de trouver de nouvelles formes de participation, ne nécessitant ni longues réunions ni procédures formalistes. Pour être motivées, les personnes doivent avoir l'impression que leur participation contribue à leur épanouissement personnel et qu'elles en retirent des bénéfices, soit matériels soit symboliques.

En s'engageant dans des projets collectifs, les acteurs individuels peuvent renforcer leur capacité d'entreprendre, leur autonomie, la confiance qu'ils ont dans leurs propres moyens ou ressources (Hamel, 1989 : 8).

La leçon des « burn-outs » des années soixante et soixante-dix a été apprise : un militantisme qui n'est pas respectueux des limites individuelles est un militantisme suspect.

Cette préoccupation pour l'individu est liée aux autres caractéristiques que nous avons décrites, à savoir l'orientation vers les services et le pragmatisme de ces projets. Si chaque individu milite en tenant compte de ses propres besoins et de son propre cheminement, il faut être ouvert et flexible face à diverses formes d'action. Puisqu'on ne peut pas déterminer les choix des autres et puisqu'il faut respecter ces choix, il faut admettre toutes les approches possibles. L'individualisme à l'intérieur des projets collectifs devient une valeur positive.

En conclusion, comment peut-on comparer l'évolution des politiques locales et celle des projets communautaires ? En partie, nous devons souligner des divergences. Le modèle local opère, peut-être de plus en plus, dans le secteur économique, tandis que les projets communautaires se

situent surtout dans le domaine social. Mais, en même temps, nous avons souligné certains thèmes qui peuvent converger, en particulier le rapport de l'individu à la communauté. Il y a une renaissance de l'individu sous plusieurs formes différentes — l'entrepreneur, le militant soucieux de ses propres besoins — mais il y a également une renaissance des communautés et des identités collectives : celle des femmes, des francophones, des groupes immigrants et celle, plus générale mais également présente, du local.

La première repose sur les postulats normatifs de la philosophie politique et croit percevoir dans la mouvance actuelle une intensification de l'imaginaire individualiste démocratique. La seconde repose sur les prémisses sociologiques et, face à la crise culturelle des sociétés du capitalisme avancé, voit poindre la relance des identités sociales (Thériault, 1987 : 6).

Cette tension entre l'individu et le collectif existe dans les politiques locales et dans les projets communautaires, mais est-ce qu'elle représente un indice de leur convergence ? Et, question encore plus complexe, est-ce que cette tension est génératrice de nouveaux modèles de développement ou témoigne-t-elle plutôt d'un blocage dans l'expression des nouvelles possibilités de développement ?

Caroline Andrew
Université d'Ottawa

Bibliographie

- ARTIBISE, Alan F.J. 1982. « In pursuit of growth: Municipal boosterism and urban development in the Canadian Prairie West, 1871-1913 », dans G.A. Stelter et A.F.J. Artibise. *Shaping the Urban Landscape*. Carleton University Press.
- City of Ottawa. Economic Development Department. 1988. *Mandate and Resources*. Novembre.
- Economic Development Strategy for the City of Ottawa*. Janvier 1983.
- Establishment of an Economic Development Department*. Avril 1986.
- GODBOUT, Jacques T., Murielle LEDUC et Jean-Pierre COLLIN. 1987. *La Face cachée du système*. Québec, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux.
- HAMEL, Pierre. 1989. « Le retour de l'individualisme et les mouvements sociaux », *Communication*.
- JACOBS, Jane. 1984. *Cities and the Wealth of Nations*. Random House.
- LINTEAU, Paul-André. 1981. *Maison neuve*. Boréal Express.
- MAGNUSSON, Warren. 1988. « The reification of political community », *Texte*.
- TEAFORD, Jon C. 1975. *The Municipal Revolution in America*. University of Chicago Press.
- THÉRIAULT, J. Yvon. 1987. « Mouvements sociaux et nouvelle culture politique », *Politique*, 12, automne.