



**COLLECTION  
PRATIQUES ET POLITIQUES  
SOCIALES ET ÉCONOMIQUES**

*Sous la direction de*  
**ABDOU SALAM FALL  
LOUIS FAVREAU  
GÉRALD LAROSE**

# **Le Sud... et le Nord dans la mondialisation Quelles alternatives ?**

**LE RENOUVELLEMENT  
DES MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT**



Presses  
de l'Université  
du Québec



**Le Sud... et le Nord  
dans la mondialisation  
Quelles alternatives ?**

**PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC**

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2

Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096

Courriel : puq@puq.quebec.ca • Internet : www.puq.ca

**LES ÉDITIONS KARTHALA**

22-24, boulevard Arago

75013 Paris

Téléphone : (33) 01 43 31 15 59 • Télécopieur : (33) 01 45 35 27 05

Courriel : karthala@wanadoo.fr • Internet : www.karthala.com



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

*Sous la direction de*  
**ABDOU SALAM FALL**  
**LOUIS FAVREAU**  
**GÉRALD LAROSE**

# **Le Sud... et le Nord dans la mondialisation Quelles alternatives?**

**LE RENOUVELLEMENT  
DES MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT**

*Coordination de l'ouvrage*  
**CHANTALE DOUCET et LOUIS FAVREAU**

*Contribution à la réalisation*  
**MARIE-ÈVE DUPERRÉ, NATHALIE MCSWEEN,  
NATHALIE PROULX et JOANIE ROLLIN**

2004

 Presses  
de l'Université  
du Québec

 **KARTHALA**

Vedette principale au titre :

Le Sud... et le Nord dans la mondialisation. Quelles alternatives :  
le renouvellement des modèles de développement

(Collection Pratiques et politiques sociales et économiques)

Comprend des réf. bibliogr.

Publ. en collab. avec: Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités.  
et Éditions Karthala.

ISBN 2-7605-1318-1 (Presses de l'Université du Québec)

ISBN 2-84586-575-9 (Éditions Karthala)

1. Développement communautaire. 2. Développement économique.  
3. Économie sociale. 4. Développement social. 5. Développement économique –  
Participation des citoyens. 6. Développement communautaire – Cas, Études de.  
I. Fall, Abdou Salam. II. Favreau, Louis, 1943- . III. Larose, Gérald.  
IV. Collection.

HN49.C6S82 2004

307.1'4

C2004-941499-2

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada  
par l'entremise du Programme d'aide au développement  
de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Mise en pages : INFO 1000 MOTS INC.

Couverture : RICHARD HODGSON

**1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2004 9 8 7 6 5 4 3 2 1**

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

© 2004 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 4<sup>e</sup> trimestre 2004

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

---

# REMERCIEMENTS

Cet ouvrage est le fruit d'une collaboration : il a été produit grâce à la participation de plusieurs chercheurs du réseau international de chercheurs Création de richesses en contexte de précarité (CRCP), le soutien de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC-UQO), le soutien de l'Institut fondamental d'Afrique noire (IFAN-UCADiop) et de la Chaire d'insertion socioéconomique (UQAM).

Cet ouvrage est aussi le fruit d'une collaboration avec les partenaires sociaux de ce réseau de chercheurs, tout particulièrement le Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ) et du Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire (RIPESS).

Enfin, mentionnons qu'il n'aurait pas vu le jour sans l'appui financier du Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES) et du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) de même que de la Fondation John Holmes.

Cet ouvrage est en outre le fruit d'une production collective entreprise à l'occasion d'une grande conférence internationale organisée à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) les 24 et 25 septembre 2003. Intitulée *Le Sud... et le Nord dans la mondialisation : quelles alternatives?*, cette conférence a accueilli à Gatineau, en provenance des

quatre coins du monde et des quatre coins du Québec, près de 450 participants et participantes impliqués activement sur le plan de la solidarité internationale, notamment en développement local et en économie sociale.

Nous remercions vivement les 432 participants et participantes officiellement inscrits, les 120 organisations présentes (OCI, organisations coopératives, organisations syndicales, groupes de femmes, réseaux de jeunes, entreprises d'économie sociale, organisations de développement local...), les 58 conférenciers et conférencières de même que les nombreux bénévoles et le comité organisateur. Tous ont rendu possible cet événement et en ont fait un immense succès dans la foulée de Québec 2001 et de Dakar 2005.

Cet ouvrage issu de la Conférence internationale de Gatineau de septembre 2003 est le deuxième de trois ouvrages. Le premier ouvrage s'intitule *Altermondialisation, économie et coopération internationale*. Le troisième ouvrage porte sur *l'Afrique qui se refait : initiatives économiques populaires et développement local en Afrique noire*.



---

# LISTE DES SIGLES

ACDI	Agence canadienne de développement international
ADS	Agence de développement solidaire
ANTEAG	Association nationale des travailleurs d'entreprises d'autogestion et de participation actionnaire
APV	Association paysanne de Value
ASI	Association de solidarité internationale
ASMARE	Association des collecteurs de papier, carton et matériaux recyclables de la municipalité
AVQ	Activité de vie quotidienne
BA	Banquiers ambulants
BAEQ	Bureau d'aménagement de l'Est du Québec
BIT	Bureau international du travail
BNDA	Banque nationale de développement agricole du Mali
BNDES	Banque nationale de développement économique et social
CDC	Corporation de développement communautaire
CDÉC	Coopérative de développement économique communautaire
CECI	Centre canadien d'étude et de coopération internationale
CEIQ	Collectif des entreprises d'insertion du Québec
CÉRIS	Centre d'étude et de recherche en intervention sociale

CFA	Communauté financière africaine
CICM	Centre international du crédit mutuel
CIL	Commission internationale de liaison
CIRANO	Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations
CIT	Corporation intermédiaire de travail
CLD	Centres locaux de développement
CLE	Centres locaux d'emploi
CLSC	Centres locaux de services communautaires
CNC	Conseil national des coopératives
COADEP	Collectif des ONG et associations de développement des plateaux
COEP	Comité d'action des citoyens contre la faim et la misère
CONAUDEC	Comité national de développement des unions coopératives d'épargne et de crédit
CONGREMA	Collectif des ONG de la région maritime
CONSAD	Consortiums nationaux de sécurité alimentaire et de développement local
CONSEA	Conseil national de sécurité alimentaire
COOPEC	Coopérative d'épargne et de crédit
CPE	Centres de la petite enfance
CRCP	Création de richesses en contexte de précarité
CRD	Conseils régionaux de développement
CRDC	Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités
CRDT	Centre de recherche sur le développement territorial
CRE	Conférences régionales des élus
CRES	Comités régionaux d'économie sociale
CRISES	Centre de recherche sur l'innovation sociale dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CUMA	Coopératives d'utilisation de matériel agricole
CUSO	Canadian University Services Overseas
CUT	Centrale unique des travailleurs

DÉC	Développement économique communautaire
DED	Développement économique dominant
DIEESE	Département intersyndical de statistiques et d'études économiques
DIEPA	Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement
DLRS	Développement local, régional et social
ÉCOF	Économie sociale de Francheville
ECOSOC	Conseil économique et social
EESAD	Entreprise d'économie sociale en aide domestique
ÉSS	Économie sociale et solidaire
ESSBE	Économie sociale, santé et bien-être
FA	Frente Amplio
FAO	Food and Agriculture Organisation (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FAT	Fonds d'aide aux travailleurs
FCSDQ	Fédération des coopératives de services à domicile du Québec
FIR	Fonds d'initiatives régionales
FLI	Fonds locaux d'investissement
FMI	Fonds monétaire international
FODES	Fédération des ONG de développement des savanes
FONGTO	Fédération des organisations non gouvernementales au Togo
FTQ	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
FUCEC	Fédération des unions coopératives d'épargne et de crédit du Togo
G	Milliard
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GESQ	Groupe d'économie solidaire du Québec
GF2D	Groupe de réflexion et d'action femmes démocratie et développement
GIES	Groupes d'intérêt économique et social
GRESP	Groupe d'économie solidaire du Pérou
GSESS	Groupe sénégalais d'économie sociale et solidaire
ICCR	Interfaith Center on Corporate Responsibility

IDH	Indice de développement humain
IFAN	Institut fondamental d'Afrique noire
IIED	Institut international britannique en environnement et développement
IMF	Institutions de microfinance
ITCP	Incubateur technologique de coopératives populaires
LAREPPS	Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales
M	Million
MAS	Micro-assurance santé
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Marché commun du Sud)
MESA	Ministère extraordinaire de la Sécurité alimentaire
MIDEPLAN	Ministère de la Planification
MOST	Management of Social Transformations (gestion des transformations sociales)
MPE	Micro et petite entreprise
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MUSOTAL	Mutuelle de solidarité des tontiniers ambulants de Lomé
MUTAS	Mutuelle des travailleurs de la santé et de l'action sociale
MUTEC	Mutuelle des travailleurs de l'éducation et de la culture
NÉS	Nouvelle économie sociale
NPI	Nouveaux pays industrialisés
NTIC	Nouvelle technologie de l'information et des communications
OBNL	Organisme à but non lucratif
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCI	Organisation de coopération internationale
OEP	Organisations économiques populaires
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGD	Organisation non gouvernementale de développement

ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
ONU	Organisation des Nations unies
OPAT	Office des produits agricoles du Togo
OSBL	Organisation sans but lucratif
OSC	Organisation de la société civile
PAS	Programme d'ajustement structurel
PDS	Parti démocratique sénégalais
PEFSAD	Programme d'exonération financière des services d'aide domestique
PEQ	Plans de qualification des États
PGU	Programme de gestion urbaine
PHV	Projet hydraulique villageoise
PIB	Produit intérieur brut
PLANFOR	Programme national de formation professionnelle
PLB	Produit local brut
PLQ	Parti libéral du Québec
PME	Petite et moyenne entreprise
PMI	Petite et moyenne industrie
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPP	Partenariats publics-privés
PQ	Parti québécois
PRI	Parti révolutionnaire institutionnel
PROGER	Programme de génération d'emplois et de revenu
PT	Partido dos Trabalhadores
R-D	Recherche et développement
RADI	Réseau africain pour le développement intégré
RECOOPERE	Coopérative des collecteurs de résidus solides
REESADQ	Regroupement des entreprises d'économie sociale en aide domestique du Québec
RESODERC	Réseau des ONG de développement de la région centrale
RESOKA	Réseau des ONG de la Kara
RIPESS	Réseau international de promotion de l'économie sociale et solidaire

SBIF	Superintendance des banques et des institutions financières
SCOP	Société coopérative ouvrière de production
SEBRAE	Centre brésilien d'appui à la petite et moyenne entreprise
SENAES	Secrétariat national de l'économie solidaire
SINE	Système national de l'emploi
SOCEPNO	Société des caisses populaires du Nord
SOCODEVI	Société de coopération pour le développement international
SOLIDE	Société locale d'investissement dans le développement de l'emploi
SOTOCO	Société togolaise de coton
SQDM	Société québécoise de développement de la main-d'œuvre
STEP	Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté
TIC	Technologie, information et communication
TPE	Très petite entreprise
USGERES	Union des Syndicats et Groupements d'employeurs de l'économie sociale
UF	Unités de production
UNESCO	Agence des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNI	Université nationale d'ingénierie
UONGTO	Union des ONG du Togo
UQAM	Université du Québec à Montréal
UQO	Université du Québec en Outaouais
URECAPS	Union régionale des caisses populaires du Sud-Est
US	Américain
USAID	United States Agency for International Development
USGERES	Union des syndicats et groupements d'employeurs de l'économie sociale

AVANT-PROPOS

# DÉMOCRATIE ET DÉVELOPPEMENT, ÉCONOMIE SOCIALE, ET COOPÉRATION INTERNATIONALE

## Vers de nouvelles régulations sociales ?

*Ninou Garabaghi,  
Responsable du programme Éthique de l'économie,  
Secteur des sciences sociales et humaines, UNESCO, Paris.*

### REMERCIEMENTS

Je voudrais avant tout remercier la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) d'avoir accepté de mettre ses compétences et la vaste expérience de ses membres au service du nouveau programme interdisciplinaire sur l'Éthique de l'économie de l'UNESCO<sup>1</sup>.

---

1. M<sup>me</sup> Ninou Garabaghi était une invitée de marque de la CRDC dans le cadre de la Conférence internationale *Le Sud et le Nord dans la mondialisation, quelles alternatives*. Cette conférence, tenue en septembre 2003, est à l'origine de cet ouvrage. La CRDC participe au programme Éthique de l'économie de l'UNESCO dirigé par M<sup>me</sup> Garabaghi.

## ÉTHIQUE DE L'ÉCONOMIE ET HUMANISATION DE LA MONDIALISATION : LE RÉENCHANTEMENT DU MONDE

Éthique de l'économie et humanisation de la mondialisation, vaste et passionnant sujet, car porteur d'espoir pour tous, à commencer pour les laissés-pour-compte de la mondialisation, c'est-à-dire près de la moitié de la population du globe.

Aujourd'hui, au-delà de la croissance des inégalités, le problème fondamental et d'une gravité extrême réside dans la montée des phénomènes d'exclusion. La croissance dans une économie capitaliste génère des inégalités ; cette inégalité est tolérable tant qu'elle s'accompagne d'une amélioration des conditions de vie de tous. Mais une croissance économique mondiale engendrant des phénomènes de paupérisation et de dégradation des conditions de vie de pans entiers de populations est difficilement justifiable.

- En effet, sur la planète, environ 1,3 milliard d'individus disposent de moins d'un dollar des États-Unis par jour pour subsister. Au cours de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle, le revenu mondial a augmenté en moyenne de 2,5 % par an et le nombre réel des pauvres s'est accru de plus de 100 millions. En 1998, le nombre de personnes vivant avec moins de 2 \$ par jour était de l'ordre de 2 801 000 000.

### LA PAUVRETÉ TUE LES DÉMUNIS LA PAUVRETÉ PORTE ATTEINTE À LA DIGNITÉ DES NANTIS

Les effets négatifs de la mondialisation ne se limitent pas à l'accroissement de la pauvreté et le problème de la pauvreté ne se réduit pas à des questions de répartition. Grâce à la mondialisation, on a pris conscience que la justice économique ne se pose pas exclusivement en termes de « justice commutative » ni de « justice distributive »... Mais aussi et surtout en termes de « justice participative ».

Dans les sociétés occidentales (dites individualistes), les citoyens estiment avoir droit à la vie et à la liberté ; ils exigent un travail à la fois décent et non aliéné ; ils aspirent à un travail épanouissant certes, mais aussi se préoccupent de plus en plus de l'image de l'entité (société/



entreprise) pour laquelle ils travaillent. Les jeunes en quête d'emploi sont devenus exigeants, ils s'intéressent et se renseignent sur la notation éthique des entreprises...

Au Nord comme au Sud, les populations souhaitent et revendiquent la démocratie et le développement et non pas la démocratie ou le développement. La mondialisation économique exige de travailler à élargir les espaces de la démocratie et du développement à l'échelle planétaire. En espérant que la pleine et entière participation des populations des pays du Nord et du Sud au dialogue social puisse à terme favoriser la prise en compte des besoins et des préoccupations des plus faibles et des plus démunis de notre planète dans l'établissement des priorités et des décisions cruciales pour la vie des personnes concernées et de leurs descendants.

Les questions liées à la protection de l'environnement et à la préservation des équilibres écologiques constituent un autre enjeu majeur de l'humanité.

Un autre problème important et pernicieux, parce qu'« impalpable », se situe au plan de la perte des valeurs pour certains et de sens pour d'autres. La perte des valeurs consécutive au choc brutal causé par des politiques économiques inadaptées est grave car au-delà des apparences, ce sont les valeurs qui assurent la cohésion sociale et servent d'instrument de régulation empêchant les sociétés de sombrer dans le chaos... Via le slogan « non à la marchandisation du monde », de plus en plus de jeunes au Nord et partout ailleurs dans le monde luttent contre le désenchantement du monde. L'enjeu de sens est un enjeu capital. La préservation de la diversité culturelle et une question aussi importante que la protection de la biodiversité.

La mondialisation économique a tissé des liens d'interdépendance asymétrique. Des règles du jeu déséquilibrées en faveur des plus forts provoquent un sentiment d'injustice. Le sentiment d'injustice et l'insécurité économique favorisent la corruption, et le sentiment de désordre économique international consolide des comportements économiques criminels. Pour l'heure, nous ne sommes pas encore en mesure d'évaluer les risques réels de la montée et de l'extension de l'économie criminelle et mafieuse à l'échelle planétaire. Il est clair et urgent que des mesures doivent être prises pour rendre la mondialisation plus humaine, plus efficace et plus équitable. Il nous faut susciter et soutenir tous les efforts qui tendent à la définition, la promotion et la diffusion de valeurs

éthiques dans la vie économique. À cet égard, il me paraît important de citer un fragment du discours que M. Matsuura, Directeur général de l'UNESCO a prononcé à l'ouverture de la 31<sup>e</sup> session de la Conférence générale, en octobre 2001 ; je cite :

Au moment où se dessinent les contours d'un système qui, en deçà et au-delà des relations interétatiques, devient à proprement parler mondial, le besoin se fait sentir, dans de nombreux domaines de la vie économique, sociale et culturelle, de définir de nouvelles règles du jeu, d'établir des normes et des principes de régulation, ou tout simplement de fonctionnement, qui puissent être acceptables pour tous, parce qu'ils reposent sur des valeurs reconnues et partagées par tous.

### **Programme interdisciplinaire Éthique de l'économie : contribution à l'humanisation de la mondialisation**

La stratégie à moyen terme de l'UNESCO pour 2002-2007, a pour thème fédérateur « humaniser la mondialisation ». Le nouveau programme interdisciplinaire Éthique de l'économie a été conçu et développé au titre de ce thème fédérateur. Il a pour objet de susciter et de soutenir les initiatives qui tendent à la définition, la promotion et la diffusion dans la vie économique de valeurs éthiques susceptibles de contribuer à l'humanisation de la mondialisation. Un premier état des lieux liminaire de la problématique de l'humanisation de la mondialisation économique et des initiatives en matière de promotion de valeurs éthiques dans la vie économique a été réalisé au cours du biennium 2000-2001. Cet état des lieux liminaire a permis, entre autres, d'élaborer à des fins analytiques et pratiques une définition de la notion d'économie éthique qui a servi de base à la formulation de l'objectif du programme.

Forgé dans le cadre du paradigme du « développement humain durable et partagé », le concept d'économie éthique se présente aujourd'hui avec pour objet la définition, la promotion et la diffusion dans la vie économique de règles du jeu, de principes et de normes éthiques universellement acceptables susceptibles de favoriser à moyen terme la réconciliation de l'économique, du social, de l'écologique et du culturel et à plus long terme d'assurer leur codétermination dans le processus de mondialisation en cours. Fondé sur le principe du droit inaliénable de chaque être humain à la vie et à la liberté, le concept d'économie-éthique implique des principes d'économicité qui sont à définir sur une base

universelle. Provisoirement et à des fins heuristiques, il est possible d'énoncer trois principes : l'effet bénéfique objectivement ; l'exclusion de toute destruction de services et de biens – produits par les cultures ou dons de la nature – propres à des effets bénéfiques pour les êtres humains ; le plein développement multidimensionnel de chaque être humain. Il est utile, sinon important, de fournir quelques précisions concernant ces trois principes :

- l'effet bénéfique objectivement. Il ne s'agit évidemment pas de décider, de force et contre leur gré, de ce qui est bon pour les êtres humains, mais de les mettre en situation de pouvoir décider sur la base des savoirs disponibles de ce qui est bon pour eux ;
- l'exclusion de toute destruction de services et de biens – produits par les cultures ou dons de la nature – propres à des effets bénéfiques pour les êtres humains. Ce second principe suppose la préservation de l'environnement dont dépend l'existence de tous les êtres humains et le respect et la promotion de la diversité culturelle ;
- le plein développement multidimensionnel de chaque être humain. Ce principe implique l'obligation prioritaire de la couverture des coûts du statut humain de la vie.

À partir des résultats de l'état des lieux liminaire des initiatives en matière d'économie éthique réalisé au cours du biennium 2000-2001, un schéma directeur pour le programme Éthique de l'économie a été mis au point et validé lors d'une réunion informelle d'experts organisée au siège de l'UNESCO du 24 au 25 juin 2002. Dans ce schéma directeur, des axes de réflexion thématiques ont été identifiés pour l'orientation de l'état des lieux, des connaissances et des pratiques en matière d'économie éthique programmé pour 2002-2003. Dans un contexte caractérisé par la floraison d'initiatives en matière d'économie éthique, il paraît indiqué de faire une distinction entre les initiatives relevant de l'économie privée marchande, de l'économie publique et de l'économie solidaire étant entendu qu'une attention particulière doit être accordée aux interfaces. Une équipe multidisciplinaire d'éminents experts a entrepris une série d'études au titre de l'état des lieux des connaissances et des pratiques en matière d'économie éthique. Plusieurs études sont d'ores et déjà accessibles en ligne. Les résultats de ces travaux devraient servir de base pour la conception d'une stratégie pour l'orientation du programme interdisciplinaire sur l'Éthique de l'économie.

Grâce à son ingéniosité, l'humanité a su créer les moyens qui lui permettront de vaincre la misère et son cortège d'oppressions. Elle doit maintenant faire preuve de la même ingéniosité pour trouver les moyens qui lui permettront de s'affranchir de l'économie et de la mettre au service de sa propre libération.

## **PUBLICATIONS DU PROGRAMME INTERDISCIPLINAIRE ÉTHIQUE DE L'ÉCONOMIE**

Schéma directeur du programme Éthique de l'économie, 2002, anglais/français (SHS-2002/CONF.603/2). Série « Economie Ethique »

Pour une éthique de l'économie : le droit, élément de frein ou de progrès? , par Monique Chemillier-Gendreau, 2003, (Économie Éthique, n° 1, SHS-2003/WS/21).

L'émergence contemporaine de l'interrogation éthique en économie, par René Passet, 2003, (Économie Éthique, n° 2, SHS-2003/WS/22).

L'économie éthique publique, biens publics mondiaux et patrimoines, communs, par Philippe Hugon, 2003, (Économie Éthique, n° 3, SHS-2003/WS/23).

L'économie sociale et solidaire : pôle éthique de la mondialisation?, par Louis Favreau, 2003, (Économie Éthique, n° 4, SHS-2003/WS/33).

L'éthique économique : une contrainte méthodologique et une condition d'effectivité des droits humains, par Patrice Meyer-Bisch, 2003, (Économie Éthique, n° 5).

Éthique et économie : médiation du politique, par Henri Bartoli, 2003, (Économie Éthique, n° 6).

## **DOCUMENTS ACCESSIBLES EN LIGNE**

<<http://unesdoc.unesco.org/ulis/index.html>>.

I N T R O D U C T I O N

# MONDIALISATION, DÉVELOPPEMENT DE L'INTÉRIEUR ET MOBILISATION DES RÉSEAUX

*Abdou Salam Fall, Louis Favreau  
et Gérard Larose<sup>1</sup>*

## 1. LES TROIS CLÉS DU NOUVEAU SOUFFLE DE LA MONDIALISATION

Au départ, pour aborder la question de la mondialisation, il convient de faire quelques distinctions. En premier lieu, en quoi celle-ci se différencie-t-elle des notions d'internationalisation et de globalisation? C'est Guy

---

1. Abdou Salam Fall est sociologue, chercheur à l'Institut fondamental d'Afrique noire (IFAN) au Sénégal, président du RPESS et coordonnateur du réseau CRCP. Louis Favreau est sociologue, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) à l'UQO, conseiller au GESQ et coordonnateur du réseau CRCP. Gérard Larose est titulaire de la Chaire d'insertion socioéconomique à l'UQAM, président du Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ) et membre de l'équipe canadienne du réseau CRCP.

Rocher qui nous donne les repères nécessaires à cet effet. L'internationalisation a trait aux échanges entre les nations et aux relations qui en résultent, la mondialisation est l'extension de ces relations à l'échelle du monde et la globalisation est l'émergence d'un système-monde par-delà les échanges internationaux et la mondialisation, autrement dit une intensification de l'interdépendance entre les nations (Rocher, 2001). Cependant, comme l'expression « mondialisation » est davantage connue et utilisée, c'est elle qui peut le mieux nous servir. À partir de cette notion précisée, nous faisons la proposition suivante en quatre volets :

1. la décennie 1990 a modifié substantiellement la donne avec la montée du néolibéralisme ;
2. l'interdépendance entre les nations de la planète entière s'est accrue considérablement en seulement une décennie ;
3. dans la période actuelle, les mutations en cours sont à la fois des menaces et des opportunités ;
4. la mondialisation est faite de tendances, mais aussi de contre-tendances.

Une fois établie cette première distinction, il convient également de distinguer les registres sur lesquels opère cette mondialisation : économique, politique et culturel. Or, ce qui apparaît majeur en ce début de millénaire, c'est à la fois le saut qualitatif et la simultanéité du nouveau souffle de la mondialisation sur les trois registres. En effet, la mondialisation peut être définie simplement comme étant l'**échange entre les peuples** aux plans économique, politique et culturel : échange égal ou inégal ; donnant lieu à des relations internationales de coopération ou de conflit ; échanges donnant lieu à une plus ou moins grande interdépendance. Or, sur une période très courte, *grosso modo* la décennie 1990, il faut surtout retenir que les **trois registres d'échange se sont radicalement et simultanément modifiés.**

D'abord, **au plan politique**, les années 1990 marquent la réouverture d'une question fondamentale : quelle gouvernance mondiale ? La mondialisation, c'est d'abord la fin d'un ordre géopolitique, l'ordre auquel avait donné lieu le grand combat du *xx<sup>e</sup>* siècle entre le capitalisme et le communisme. Symbole de la fin de cet ordre : la chute du mur de Berlin (1989). Fin de deux choses : fin des pôles de référence idéologique et politique qui se faisaient concurrence pour conquérir la planète depuis

plus de 70 ans (la Révolution russe), et fin de 40 ans de guerre froide entre l'Union soviétique et les États-Unis, hors de l'ONU et avec elle (1950-1990).

Mais c'est aussi le commencement d'autre chose. **La question forte qui s'ouvre alors, c'est celle de la gouvernance mondiale.** Tout est remis en question à cette échelle : comment gérer les conflits entre nations ? Comment relancer le développement des pays les plus pauvres (les pays les moins avancés) ? Quel rôle attribuer à l'ONU et à ses institutions politiques multilatérales (PNUD, UNESCO, OMS, OIT...) ? Le 11 septembre et ses séquences, la découverte d'un nouveau terrorisme (plus virulent, plus organisé au plan international, plus ramifié dans nombre de pays et d'institutions...) et la mainmise des États-Unis sur la gestion de ces conflits... n'ont fait qu'amplifier le problème. Mais le processus n'est cependant pas à sens unique : l'hypothèse centrale est que le monde est « multcentré ». Autrement dit, il n'y a pas que les multinationales, le FMI, la Banque mondiale et l'OMC qui mènent le monde (Smouts, 1995 ; Laïdi, 2001).

Ensuite, **au plan économique**, les années 1990 marquent la fin des régulations économiques internationales sous le contrôle des États (accords commerciaux du GATT...), et la montée en puissance de la finance qui pilote désormais l'économie, cette fois-ci à l'échelle de la planète. Mais c'est aussi, avec ce nouveau pilotage, l'éclatement de crises financières successives : krach de 1987 en Europe et aux États-Unis et par la suite, au Mexique (1992), en Asie (1997-1998), en Russie et au Brésil (1998), puis en Argentine (2001). La question clé qui s'ouvre alors : **quels dispositifs de régulation économique** développer au plan international ? Quel rôle pour l'OMC, le FMI, la Banque mondiale ? Les États se voient couper les ailes par en haut (le capital financier). Mais aussi par en bas : l'émergence d'archipels de richesse, les grandes métropoles à la recherche d'un renforcement dans la mondialisation au détriment de la nation... et des régions, c'est-à-dire la concurrence entre territoires pour s'emparer du dynamisme de l'économie mondiale (Veltz, 2000).

**Au plan culturel**, la révolution technologique avec l'arrivée d'Internet en 1990 (quelques milliers d'abonnés cette année-là, 10 ans plus tard, plus de 400 millions) ré-ouvre une autre question centrale : celle des modes d'organisation du travail et des modes de vie que modifient substantiellement les nouvelles technologies des communications (Wolton, 2003 ; Castells, 1998).

## 2. MONDIALISATION, SOCIÉTÉ CIVILE, ÉTATS, DÉMOCRATIE ET DÉVELOPPEMENT : LES ENJEUX ACTUELS AU NORD ET AU SUD

Après l'effritement du Bloc de l'Est consacré par la chute du mur de Berlin et après le choc du Bloc de l'Ouest à la suite de la chute des tours de New York, **nous sommes donc entrés dans une autre période** (Martin *et al.*, 2003). Avec la chute de mur de Berlin, la mondialisation néolibérale a pu ouvrir son chemin de façon radicale par une offensive économique sans précédent, notamment avec le FMI et la Banque mondiale puis l'OMC, provoquant ainsi de l'**incertitude** à une échelle sans précédent. Avec le 11 septembre 2001, à l'incertitude croissante de cette mondialisation économique est venue s'ajouter la **peur** d'une offensive politique et militaire récurrente créant un climat permanent de guerre larvée, diffuse, souterraine à l'échelle de la planète, y compris d'une guerre nucléaire avec la montée du nucléaire de certains pays du Sud (Corée du Nord, Iran, Inde et Pakistan). À cette incertitude et à cette peur s'est aussi joint le constat d'un **vide de références** à partager, le socialisme n'étant plus l'espoir commun de dizaines de pays pauvres de la planète comme ce fut le cas dans les années 1960 et 1970. Quelles sont les réponses à cette incertitude, à cette peur, à ce vide de références ?

Deux mouvements collectifs, évoluant en sens contraire, sont alors apparus dans la mouvance de cette conjoncture internationale nouvelle. D'une part, un **mouvement des replis identitaires**, des nouvelles tensions entre les cultures (notamment entre le monde arabe et musulman et le monde occidental et chrétien), voire des **affrontements violents** et de nouvelles formes de terrorisme tendant à prendre de l'ampleur à défaut d'alternatives démocratiques suffisamment fortes, plausibles et convaincantes<sup>2</sup>. D'autre part, un **mouvement d'ouverture et de recherche de nouvelles voies** porté par les initiatives internationales de mouvements sociaux tels les Forums sociaux mondiaux de Porto Alegre et de

---

2. Ce mouvement ou plutôt ce contre-mouvement ne peut être sous-estimé car il reflète des fractures et des tensions dans les secteurs populaires eux-mêmes à l'échelle internationale. Ce mouvement, plutôt méconnu dans les Amériques, pose une nouvelle série de questions notamment sur les rapports entre religion et développement, sur la séparation entre les Églises et l'État dans des régimes démocratiques, sur les rapports entre organisations populaires de cultures religieuses différentes, sur les nouvelles formes que prend le terrorisme, etc. Tel n'est pas cependant le propos de ce texte, tout en considérant qu'il faudra bien un jour y réfléchir plus à fond.



Mumbai ; mouvement d'ouverture également porté par des projets de changement social de quelques grands pays comme le Brésil en Amérique latine ou l'Afrique du Sud sur le continent africain ; mouvement d'ouverture aussi porté par de petites sociétés comme le Québec en Amérique du Nord ou le Mali en Afrique de l'Ouest.

En outre, on ne saurait sous-estimer les efforts d'institutions et de programmes internationaux autres que le FMI et la Banque mondiale : 1) la réflexion sur l'avenir de l'espèce, sur l'avenir de la planète, sur le vivre ensemble au <sup>xxi</sup>e siècle à l'UNESCO (Bindé, 2000) ; 2) la réflexion et l'intervention du Bureau international du Travail sur les mutations du travail dans le monde (normes minimales à respecter, protections sociales de base, soutien à la micro-entreprise et à l'économie sociale) ; 3) la réflexion et l'intervention en faveur du développement humain et du développement durable au PNUD ; 4) sans compter le travail de la coopération internationale décentralisée des ONG, de gouvernements locaux, d'associations professionnelles, d'organisations syndicales...<sup>3</sup>

## Définitions

### Le Sud et le Nord

Dans cet ouvrage, l'utilisation de l'expression le « Sud » désigne principalement les pays en développement. Il s'agit bien sûr d'une simplification étant donné l'extrême disparité des situations avec, par exemple, d'un côté les nouveaux pays industrialisés (NPI) de l'Asie du Sud-Est et, de l'autre, la moitié des pays africains exclus des échanges commerciaux internationaux. L'utilisation de l'expression le « Nord » est aussi une simplification puisque la précarité et l'exclusion sont également des réalités dans ces pays. Bref, il y a des « Sud » et des « Nord », mais il y a aussi une tendance forte, celle d'une fracture entre des pays riches, surtout localisés au Nord et des pays pauvres, surtout localisés au Sud.

3. Voir à ce propos un autre ouvrage issu de cette conférence internationale : Favreau, L., G. Larose et A.S. Fall (2004). *Altermondialisation, économie et coopération internationale*.

### Organisation non gouvernementale et coopération internationale

Organisation non gouvernementale (ONG) : association sans but lucratif (par différenciation avec le secteur privé qui est lucratif et le service public qui relève de l'État) œuvrant dans différentes causes sociales ou socio-économiques. Le terme englobe la plupart du temps les associations qui font un travail humanitaire et celles qui font une intervention de développement.

Organisation non gouvernementale de développement (ONGD) : pour les distinguer des ONG qui œuvrent dans l'humanitaire.

Organisation de coopération internationale (OCI) ou association de solidarité internationale (ASI) : des ONG du Nord travaillant avec leurs partenaires du Sud.

Organisation non gouvernementale internationale (ONGI) : à statut international, la plupart du temps reconnue institutionnellement par l'ONU, évoluant dans plusieurs pays et travaillant sur des enjeux plus internationaux (exemple connu : Amnistie internationale).

## 2.1. Mouvements sociaux, démocratie et développement

Cette autre mondialisation, celle du mouvement d'ouverture évoquée plus haut, si modeste soit-elle, est déjà en route, sous l'effet combiné de l'action des mouvements sociaux, du développement d'alternatives socioéconomiques et de l'action de la coopération décentralisée, une coopération d'égal à égal. Cette autre mondialisation est un horizon de renouvellement de la **démocratie** et du **développement** tant dans ses théories que dans ses stratégies. De profondes transformations agitent le paysage de la solidarité internationale. Il est permis de rêver mais la situation exige une analyse plus serrée de la conjoncture internationale, une réflexion plus en profondeur sur ce qu'est le développement aujourd'hui et une réflexion plus critique sur la portée réelle des pratiques économiques alternatives à l'heure où tant d'expériences inédites en Amérique latine, en Afrique, en Asie, en Amérique du Nord et en Europe illustrent potentiellement un renouveau substantiel, mais aussi des limites qu'il convient de mettre en lumière.

Dans ce renouveau, quelques **tendances** ressortent :

1. La **démocratie** est directement **associée au développement de l'intérieur**. D'une part, les pays qui sont soumis aux « lois »

d'un capitalisme étranger ou simplement à l'aide internationale n'ont pas favorisé une organisation politique pluraliste de leur société (Touraine, 1994). D'autre part, les modèles « socialiste » et « développementiste » ont eu en commun de penser le développement à partir d'une élite dirigeante prenant sur elle l'intérêt général en se gardant pour l'essentiel le pouvoir dans le cadre d'un État centralisateur. Alors qu'associer la démocratie au développement, c'est favoriser, d'une manière ou de l'autre, diverses composantes de la société civile et leur participation au développement.

2. Les **gouvernements locaux** constituent de nouveaux acteurs de développement : en 1995, 63 des 75 pays ayant une population supérieure à cinq millions d'habitants ont connu un processus de décentralisation (Allou, 2002). Lancé au Sénégal dès 1972, ce processus s'étend par la suite à l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest pendant la décennie 1980. Et, simultanément, en Amérique latine, les gouvernements locaux voient leurs pouvoirs s'élargir, mais à une différence près, celle de voir des organisations politiques progressistes prendre les devants de la scène politique avec un certain nombre d'innovations qui dans les années 1990, prendront du poids au plan institutionnel (politique de budget participatif au Brésil, coproduction de services collectifs avec les entreprises locales...).
3. Des dynamiques transnationales de **réseaux** émergent dans les années 1990 avec les ONG, les associations de migrants, les associations professionnelles, les fondations, les réseaux religieux, les centres universitaires de recherche... (Colonomos, 1995). C'est ce qui permet de mieux saisir que le modèle associatif à l'échelle internationale crée des espaces intermédiaires entre le micro et le macro, favorisant du coup le décloisonnement entre les cultures et les organisations investies de cadres de référence trop exclusivement nationaux et une plus grande tolérance à l'ambiguïté.
4. L'émergence internationale de la notion de **gouvernance** fait éclater le système binaire de la coordination des échanges (entre communautés, entre régions, entre pays) par le marché ou l'État : si, dans un premier temps, cette notion est assortie du qualificatif de « bonne » gestion (pour contrer la corruption d'élites politiques de pays du Sud), elle devient progressivement associée à celle d'une réforme de l'État. Pour les uns, une question en direction d'un État décentralisé favorisant l'initiative privée ; pour

les autres, quasi à l'opposé, une gestion en direction d'une participation des populations locales aux choix de développement de leur milieu. Dans le premier cas, la revalorisation des acteurs économiques privés et, dans le second cas, une gouvernance démocratique du développement et un dépassement de la seule démocratie représentative à partir de mobilisations civiques nouvelles (Allemand, 2002).

On assiste donc, avec la décennie 1990 à l'émergence de nouvelles tendances dont la montée en puissance de **politiques locales**. Les travaux sur la question nous conviennent cependant à la prudence sur le potentiel de ces dernières, les gouvernements locaux demeurant largement tributaires des États centraux pour le financement de leurs projets. Reste que leur émergence entame le rôle de l'État central, jadis unique représentant de l'intérêt général (Balme et Faure, 2002).

## 2.2. Conflit et coopération sur des enjeux internationaux de développement

Soyons d'abord clair sur une chose : les visées des principaux acteurs en présence sont différentes, voire opposées, même s'il est souvent difficile de cerner ces différences, occultées qu'elles sont par un vocabulaire émaillé de principes aussi vertueux que la « lutte contre la pauvreté » ou la poursuite du « développement social ». Par les temps qui courent, presque toutes les organisations internationales semblent épouser le même discours d'ouverture invitant à la réforme de l'État, au respect des identités locales ou à la participation de la société civile, le tout s'inscrivant dans une mondialisation des marchés jugée inévitable et inéluctable. Mais parle-t-on vraiment des mêmes choses ?

Pour grossir le trait, deux visions de ces réalités se partagent le terrain. D'un côté, on retrouve des acteurs plus directement engagés dans le processus de la mondialisation. Il s'agit principalement de nouvelles couches de cadres et de gestionnaires de grandes entreprises privées et même publiques travaillant de concert avec les grandes institutions économiques internationales. De l'autre côté, de nouveaux acteurs (groupes de femmes, groupes de jeunes, associations de petits entrepreneurs, écologistes, syndicalistes, associations professionnelles, collectivités locales, militants en faveur des droits humains, etc.) qui jouissent du soutien d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres organismes voués au développement des communautés locales.

Pour une bonne partie des premiers, la mondialisation est et ne peut être que néolibérale : la croissance économique exige une cure de jouvence qui passe notamment par la privatisation des entreprises publiques et la déréglementation car l'intervention de l'État, estiment-ils, décourage l'entrepreneuriat. De ce point de vue, le développement passe donc par la réorganisation de l'appareil productif et aussi par la recombinaison de l'espace social et la relocalisation des entreprises. Le « local » et la décentralisation jouent à leurs yeux un nouveau rôle fonctionnel de soutien à l'émergence ou à la consolidation de pôles concurrentiels performants au plan international (Peemans, 1999). Le développement local et l'économie populaire, sociale et solidaire peuvent même, à leurs yeux, contribuer à atténuer le problème de la fragmentation sociale provoquée par la mondialisation néolibérale en suscitant des initiatives dans des régions qui perdent, dans des communautés qui s'appauvrissent, dans des segments de la population active précarisés dans leur travail. Mais c'est là que s'arrête la contribution du « local », de l'économie populaire, sociale et solidaire et de la société civile. Ils ne s'y opposent pas, mais leurs attentes à cet égard sont plutôt timides et bien circonscrites.

Pour les tenants de la seconde vision, il ne fait aucun doute qu'existe présentement une dynamique de contre-tendances favorables à une « autre mondialisation ». Des contre-tendances auxquelles participent de plain-pied le développement local, l'économie sociale et solidaire et plus largement la mobilisation active de toute la société civile. Si certaines communautés et régions restent apparemment atones devant les effets de la mondialisation néolibérale, d'autres font preuve au contraire d'un dynamisme dont les manifestations sont souvent inédites. Et même si les grands projets réformateurs (de types socialiste, tiers-mondiste, etc.) ne font généralement plus partie de leur imaginaire collectif, l'affirmation identitaire de ces communautés et régions, tant sur le terrain de l'économie que sur celui du social, participe d'une redéfinition du développement et de la démocratie. Elle se concrétise par la mise en place de nouvelles institutions et par la création de nouvelles filières de développement qui témoignent de la capacité des initiatives locales à influencer la conception et la réalisation du développement à l'échelle régionale, nationale et même internationale.

Comme l'expliquent des auteurs comme Arocena, Debuyst et Peemans (Debuyst et Del Castillo, 1999), l'économie sociale et solidaire et le développement local s'inscrivent dans un rapport de forces entre acteurs. La mondialisation du « local » et de l'économie sociale et solidaire n'est pas qu'un phénomène économique nouveau. Derrière cette

mouvance, se profilent des **enjeux sociopolitiques** relatifs, par exemple, à l'occupation de l'espace (celui des centres-villes...), à l'utilisation des ressources publiques pour le développement d'une communauté ou d'une région, etc. Les tenants d'un autre développement interviennent au nom de la reconstruction du tissu social, au nom de la gestion collective de l'environnement naturel pour un développement durable, au nom du contrôle par les collectivités locales et régionales de leur propre développement, bref au nom des droits économiques, sociaux et environnementaux des citoyens. Tandis que les tenants de l'ouverture complète des marchés interviennent au nom de l'inscription des métropoles dans la mondialisation, de l'insertion des entreprises sur le marché mondial, de l'initiative entrepreneuriale (par opposition aux initiatives adossées à des politiques publiques volontaristes). Tel est, sur le plan sociopolitique, le contenu sous-jacent de la composante conflictuelle du développement local et de l'économie sociale et solidaire.

Pour trouver des solutions aux tensions provoquées par le choc de ces visions fort différentes, il faut déterminer des zones de coopération et, au besoin, inventer des mécanismes de négociation entre le public, le privé et l'associatif, entre le national et le local, entre l'État et les communautés locales, entre l'État et les régions... (Arocena, 1999). Bref, produire des filières institutionnelles où s'exprimeront ces tensions autour d'enjeux concrets à transformer en projets collectifs. C'est, par exemple, ce que nous comprenons du processus d'institutionnalisation entrepris au Brésil par une participation citoyenne à l'élaboration de nouvelles politiques publiques locales avec le dispositif des budgets participatifs ou au Pérou avec le dispositif de la *Mesa de concertation de lucha contra la pobreza* (table de concertation nationale de lutte contre la pauvreté) ou du processus de décentralisation au Mali qui a créé en l'an 2000 quelque 700 communes dans le pays. Mais auparavant, il faut revisiter l'itinéraire de la notion de développement depuis les années 1960 jusqu'à aujourd'hui pour savoir si elle a encore quelque chose de pertinent.

### 3. THÉORIES ET STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT : CRISE DES GRANDS MODÈLES ET DÉVELOPPEMENT DE L'INTÉRIEUR

Aborder le thème du renouvellement des modèles de développement au Sud pose d'emblée deux questions centrales : 1) depuis la décennie du développement instituée par l'ONU dans les années 1960 jusqu'à

aujourd'hui, que retenir des théories et des politiques de développement expérimentées dans les pays du Sud? En termes plus crus, 40 ans de théories et de politiques sans grands résultats ne sonnent-ils pas le glas du développement? 2) dans un contexte généralisé d'exclusion et de précarité, que font les populations du Sud pour se tirer d'affaire? En d'autres termes comment créent-elles aujourd'hui de la richesse pour vivre – surtout en contexte de précarité –, à quelles conditions et selon quelles stratégies<sup>4</sup>?

### 3.1. La crise des grands modèles après quatre décennies de développement

En 40 ans d'histoire liée au développement des pays du Sud (1960-2000), nous sommes passés de la décolonisation, et des espoirs qu'elle suscitait alors, à une mondialisation néolibérale. Ce début de basculement du monde, pour reprendre l'expression de Michel Beaud (2000), n'a-t-il provoqué que du désenchantement? À cet effet, il apparaît utile de reconstituer l'itinéraire de ces 40 ans autour de la notion de développement avant d'analyser la contribution des mouvements sociaux économiques dans le Sud porteurs d'une stratégie de développement de l'intérieur.

Dans les ONGD et dans les institutions internationales, deux thèses ont fait leurs marques dans les années 1960-1970 :

1. L'analyse libérale du sous-développement, associée notamment aux travaux de l'américain Walt W. Rostow (1970), qui le considère comme un **retard**. Cette analyse a servi de repoussoir pour les ONGD et certaines agences liées à l'Organisation des Nations unies mais de référence pour les autres, soit la coopération étatique bilatérale ou multilatérale, notamment celle des États-Unis.

---

4. Cette partie du texte s'inspire de travaux antérieurs, notamment d'un numéro de la revue *Économie et Solidarités* produit en l'an 2000 (vol. 31, n° 2) où participaient quelques chercheurs (Donovan, Fall, Favreau, Lachapelle...) qui allaient constituer plus tard le réseau de recherche «Création de richesses en contexte de précarité une comparaison Nord-Sud et Sud-Sud» (Fall et Favreau, 2003). Cette partie, reprise de ce numéro, a été largement revisitée à la lumière des récents débats et travaux réalisés dans le cadre de ce programme de recherche et de la conférence internationale sur la démocratie et le développement (Le Sud et le Nord dans la mondialisation, quelles alternatives?) tenue à l'UQO en septembre 2003.

2. L'analyse marxiste qui considère le sous-développement comme un **blocage**. Cette analyse a servi de référence aux ONGD « tiers-mondistes » et aux dirigeants de plusieurs pays du Sud attirés par le modèle des pays de l'Est et de la Chine et aux cadres de certaines organisations internationales.

Contrairement à l'opinion généralement admise, les théories du développement ne circulent pas uniquement dans les milieux universitaires. Au contraire, pendant ces deux décennies, elles ont été très présentes dans toutes les sphères des organisations internationales : ONGI, agences de l'ONU, organisations internationales à vocation sociale tels l'UNESCO, le BIT, l'OMS, la FAO et le PNUD et les organisations économiques internationales tels le FMI, la Banque mondiale et le GATT (devenu l'OMC).

### 3.2. Le modèle libéral de développement pour le Sud

Dans le premier cas, l'analyse libérale de Rostow décrit le développement économique comme un processus composé d'une succession d'étapes devant être suivies plus ou moins par tous les pays sur la base de l'expérience des pays du Nord. Seul le moment du décollage diffère (Teulon, 1999) :

1. Le développement suppose d'abord une remise en question de la société traditionnelle, de son organisation sociale considérée comme rigide et de sa production limitée à une simple économie de subsistance ;
2. Le développement exige une préparation pour pouvoir opérer son décollage : une agriculture capable de dégager des surplus, un État actif pour mener à bien certaines interventions favorisant l'émergence d'entrepreneurs, etc. ;
3. Le décollage du développement passe par l'identification et la promotion de secteurs moteurs disposant d'un niveau d'investissements qui leur correspondent, secteurs promus à la condition que soient levés les obstacles sociopolitiques nuisant à leur pénétration ;
4. Une industrialisation de l'agriculture qui permet la libération d'une main-d'œuvre agricole, laquelle, à son tour, peut ainsi être mise à profit pour favoriser une industrialisation plus diversifiée ;



5. La mise en place d'une économie de consommation de masse : émergence d'un secteur tertiaire privé et diffusion de biens de consommation durables (appareils ménagers, automobile, etc.).

En bref, le développement se concentre et se définit à partir de **trois moteurs, soit l'urbanisation, l'industrialisation et l'économie de marché**, trois moteurs qui seraient à l'origine du développement des sociétés du Nord à partir du XIX<sup>e</sup> siècle (1830-1975).

Mais cette manière de voir le développement oublie cependant que ces moteurs ne sont pas neutres, qu'ils sont inscrits dans le cadre du capitalisme. Or ce capitalisme industriel et urbain ne s'est pas construit uniquement sur la base d'échanges commerciaux et du progrès technique, mais bien aussi sur la base de conquêtes armées des marchés, sur celui de la colonisation des pays du Sud et sur la destruction de l'environnement. Ajoutons qu'en pratique, ce modèle d'industrialisation capitaliste a vite été mis à mal. Il n'a pas fonctionné dans la plupart des pays du Sud car les lignes de force du développement ont plutôt été une **urbanisation sans industrialisation** (Bairoch, 1997), les classes politiques dominantes mettant l'État surtout au service de leurs intérêts immédiats (par exemple, les propriétaires terriens dans presque tous les pays d'Amérique latine ont bloqué à peu près partout les tentatives de réforme agraire). Ensuite, là où il y avait des pôles de croissance (d'ailleurs souvent ciblées par des investisseurs du Nord), ils ont plutôt favorisé un mal-développement et un endettement énorme. Bref, la plupart des pays du Sud ont été engagés dans la spirale de la dette : payer la dette ou les intérêts de la dette et faire du développement... dans les marges.

Enfin, là où un certain développement s'est effectivement réalisé, tels les nouveaux pays industrialisés (NPI) d'Asie du Sud-Est, il a été largement démontré que ces pays avaient réussi un temps en combinant une forte intervention de l'État à des choix appropriés d'insertion dans l'économie mondiale dans le cadre de partenariats avec des entrepreneurs privés locaux. Ce qui contredit la théorie avancée à l'effet de miser principalement sur le marché. C'est surtout grâce à l'État que l'industrialisation a décollé au Brésil (des années 1930 aux années 1950), en Algérie (des années 1960 et 1970) ou en Corée du Sud (des années 1960 aux années 1980).

### 3.3. Le modèle « dépendantiste » de développement des pays du Sud

Selon l'analyse marxiste du développement, les pays du Sud sont dans une situation de blocage issu de l'intervention des pays du Nord dans le Sud au temps de la colonisation et, par la suite, par une présence technologique et économique déterminante dont les entreprises multinationales ont été le fer de lance. L'échange est inégal entre les nations du Nord et les nations du Sud. Voici les principaux éléments du blocage :

1. Colonialisme et impérialisme : diagnostic de pillage du tiers-monde, puis d'entretien de liens de dépendance économique après les indépendances politiques ;
2. Échange inégal : on assiste à la détérioration des termes de l'échange de services et de marchandises ;
3. Crise de l'endettement des États du Sud envers les institutions bancaires du Nord : la crise draine également vers le Nord les flux financiers car le paiement des intérêts et des charges (le capital) de la dette extérieure des pays du Sud remonte vers le Nord ;
4. Blocage du développement par les nouvelles couches dirigeantes du Sud : les grands propriétaires terriens, les appareils militaires et politiques rentiers ou les bourgeoisies « compradores » (« achetées » par des intérêts étrangers) s'enrichissent au détriment de leur société et placent leur argent dans les pays du Nord.

Amin (1970) et Emmanuel (1969) pour l'Afrique, Cardoso et Faletto (1978) pour l'Amérique latine avancent donc une théorie de la dépendance des pays de la **périphérie** (Sud) à l'égard des pays du **centre** (Nord), dépendance tout à la fois commerciale, technologique et financière. Le sous-développement est identifié comme le résultat d'un environnement international systématiquement défavorable lié à une domination du Nord sur le Sud qui s'insère dans l'économie mondiale mais selon une division internationale où le Sud est toujours perdant. Conclusion : ne comptons que sur nos propres moyens, c'est-à-dire misons pour notre développement sur 1) l'accumulation de capital à partir d'un surplus agricole ; 2) l'utilisation de ce surplus pour l'industrialisation ; 3) la planification par l'État des activités économiques stratégiques pour coordonner l'ensemble des secteurs ; 4) le soutien d'une aide étrangère qui laisse suffisamment de marge de manœuvre (tableur sur la concurrence entre les deux grands blocs).

Le problème de cette seconde analyse, c'est que le « bloc socialiste » des pays de l'Est, sur lequel plusieurs pays du Sud misaient, a implosé. Simultanément, le Sud n'a plus guère eu de possibilité de constituer une grande région de la planète pouvant participer d'un même combat universel parce qu'il a lui-même éclaté<sup>5</sup>. D'autre part, cette analyse n'offrait guère de possibilités d'agir sinon en considérant que seule la révolution changerait le cours des choses. Séduisante perspective pour certains mouvements mais qui fut de courte durée. Le débat s'est assez rapidement engagé dans une autre direction à partir des années 1980-1990 car les grands projets des uns et des autres échouaient : les mégaprojets du Nord capitaliste dans le Sud créant dépendance, inégalités fortes et endettement des pays concernés et les mégaperspectives du « bloc socialiste » ne disposant pas des moyens de leurs ambitions. Point culminant du désenchantement : l'abandon à toutes fins utiles du thème du développement dans les années 1990, simultanément à l'effondrement du bloc socialiste. Seule perspective qui pointe à l'horizon : la montée des droits de l'Homme, l'humanitaire devenant la quasi exclusive finalité légitime dans les rapports entre nations par ces temps d'incertitudes.

Le retard et le mimétisme occidental de l'analyse libérale d'un côté, le blocage et le développement endogène de l'analyse marxiste de l'autre constitueront donc pendant deux décennies au moins (1960-1980) les deux référentiels de base des débats et des politiques internationales en matière de développement.

La situation d'aujourd'hui donne cependant raison aux « dépendantistes », à tout le moins en termes de diagnostic de situation. Ils se sont en effet vus confirmer en bonne partie par des théoriciens hétérodoxes, des économistes tels Perroux, Myrdal et Hirschman lesquels feront les constats suivants à la fin de ces deux décennies :

1. Les paysans continuent d'être surexploités par une bourgeoisie agro-exportatrice (grands propriétaires terriens), laquelle, au plan politique, soutient pendant toutes les années 1970 et une partie des années 1980 des régimes autoritaires voir des dictatures militaires pour empêcher toute réforme agraire. C'est le tout à l'exportation.

---

5. On aura compris que l'expression, le Sud, est d'ailleurs une simplification étant donné l'extrême disparité des situations avec, par exemple, d'un côté les NPI de l'Asie du Sud-Est et de l'autre la moitié des pays africains exclus des échanges commerciaux internationaux.

2. Là où il y a développement, c'est un mal-développement car il n'encourage, dans la plupart des cas, que la mono-industrialisation.
3. On assiste à l'endettement progressif des États : les investissements de l'industrialisation nationale ne réussissent pas à générer des surplus suffisants pour payer la dette qui en découle (pour l'achat, par exemple, de biens d'équipement) de même que les coûts des armements en provenance de pays du Nord.
4. On assiste à des migrations massives vers les villes car la plupart des paysans vivent dans un noyau d'étranglement : la sur-exploitation au plan économique les confine à la pauvreté et la répression des dictatures affaiblissent considérablement leurs capacités de mobilisation sociale.

### **3.4. Le développement aujourd'hui : nouvelles conclusions, nouvelles approches<sup>6</sup>**

Le regard critique sur l'itinéraire de la notion de développement sur 40 ans nous fait donc aboutir à de nouvelles conclusions :

1. Les modèles spécifiques, celui de l'industrialisation capitaliste ou celui du seul État central « développementiste » sont révolus ;
2. Divers niveaux de développement doivent être pris en compte soit *a*) le local et le premier développement (longtemps rejeté comme obstacle au développement national) ; *b*) le national et la reconstruction d'États sociaux (idée aujourd'hui déconsidérée) ; *c*) l'international et la constitution de nouveaux modes de gouvernance mondiale, et donc de nouveaux dispositifs de régulation économique et politique (décriée au nom d'une mondialisation libérée de contraintes) ;
3. Une mobilisation des ressources à l'intérieur même des sociétés doit être mise en branle. Miser, par exemple, sur l'entrepreneuriat collectif peut avoir un effet de levier important afin de sortir les organisations économiques populaires de leur marginalité en leur procurant une reconnaissance de la part des pouvoirs publics

---

6. Pour quelques paramètres de base et références sur l'économie informelle, l'économie populaire et l'économie sociale et solidaire, voir le tramé à la fin du texte.

(gouvernements locaux notamment), des statuts et une législation qui leur soient propres, de nouveaux moyens financiers, des dispositifs de qualification de la main-d'œuvre...

Ce qui repose évidemment la question du rôle de l'État et de ses rapports avec la société civile et les entreprises, question qui suscite généralement le plus de débats, notamment celle de la **crédibilité de l'État** dans des pays dont l'économie a été profondément précarisée par les ajustements structurels imposés par le FMI et la Banque mondiale. Actuellement, on assiste à la revendication par les mouvements sociaux d'un renforcement de l'État comme régulateur et partenaire respectueux de la diversité de la société civile. Mais cela est très complexe dans un contexte où la dégradation de l'activité économique a entraîné une déqualification des services publics et où l'économie populaire est devenue le moyen de survivre non seulement pour les pauvres, mais aussi pour la classe moyenne.

Simultanément, l'autre question qui suscite le plus de débats a trait aux pistes d'intervention pour favoriser des transformations sociales en profondeur. Ce qui se dégage généralement de ces échanges nous renvoie à la proposition suivante : les acteurs sociaux prennent des initiatives diverses et manifestent souvent une grande capacité de mobilisation. **Associations, mutuelles, coopératives, petites entreprises et commerces sont les expressions de cette mobilisation.** Mais ces initiatives populaires évoluent souvent en rangs dispersés. Il en ressort l'urgence de créer les conditions d'une solidarité de cet ensemble d'acteurs pour contrer leur marginalisation. Voyons de plus près comment cette dynamique se manifeste dans le cadre de l'une ou l'autre des conceptions présentes du développement : néolibéral, « développementiste » (ou social-étatiste) et démocratique partenarial.

#### 4. LE DÉFI DU DÉVELOPPEMENT DE L'INTÉRIEUR : TROIS APPROCHES DES RAPPORTS ENTRE LA SOCIÉTÉ CIVILE, L'ÉTAT ET LES ENTREPRISES

Les pays du Sud comme du Nord, depuis le début des années 1980, traversent une période de transition majeure. Le modèle de développement qui a inspiré les politiques sociales des Trente glorieuses (1945-1975) au Nord est en crise. Cette crise de l'État-nation n'est pas seulement économique, elle est aussi une crise de société (de l'emploi, du travail,

de l'État social, des valeurs, etc.). Néanmoins, les traits d'un nouveau modèle de développement ont émergé dans un certain nombre d'expérimentations économiques et sociales. Les initiatives en cours depuis une ou deux décennies représentent pour nous les assises de ce nouveau modèle en voie de formation minimalement organisé autour d'un axe qui leur est commun : repenser l'économie en l'insérant dans la société à partir de ses dynamismes propres et non l'inverse.

Aujourd'hui, les débats concernant l'avenir du développement (et donc celui du rôle de l'État, les transformations du monde du travail, le rôle des régions et des communautés locales, etc.) traversent toute la société **à l'échelle de la planète**, au Nord comme au Sud, et font apparaître des clivages non seulement entre la gauche et la droite, mais également à l'intérieur de la gauche et de la droite. C'est ce qui nous amène à distinguer au moins trois visions du développement qui s'entrechoquent dans les transformations et les débats en cours. Il s'agit des visions néolibérale, social-étatiste et démocratique partenarial (tableau 1).

#### 4.1. La vision néolibérale : le tout au marché, le développement extraverti et la société civile reléguée à la philanthropie

Ici, le développement social dérive tout simplement du développement économique tel que confectionné par les lois du marché. Cette vision est omniprésente dans plusieurs pays. Elle a été particulièrement exemplifiée par l'action des gouvernements conservateurs anglais des années 1980 et 1990, reprise et prolongée dans les pays du Sud par les programmes d'ajustements structurels du FMI.

Avec l'État-providence qui s'est développé au Nord au cours des années 1945 à 1975, avec l'État développementiste qui a émergé dans les années 1960 et 1970 au Sud, l'État et le secteur public assumaient un rôle central sur le plan du financement, de l'encadrement, de la gestion et de la production des services. Au cours de ces décennies, le secteur public avait commencé à occuper le devant de la scène. Les ressources associatives (organisations communautaires de base, mutuelles ou coopératives, groupes de femmes, groupes écologiques, groupes de jeunes, etc.) n'y jouaient qu'un rôle complémentaire dans la distribution des services aux communautés. Mais sous la poussée de fortes mobilisations sociales (notamment celle des syndicats), l'État en est néanmoins venu à

assurer certaines protections sociales de base (éducation, santé, etc.). Toutefois, le développement économique est demeuré la quasi-exclusivité des entreprises du secteur marchand.

À partir des années 1980, rompant avec ce type de régulation et soucieux de réduire les coûts, les États nationaux, sous la pression du FMI, ont été acculés au laminage systématique de leurs services publics. Ce scénario s'est caractérisé par une orientation centrée exclusivement sur l'initiative individuelle<sup>7</sup>, occultant du coup deux autres dimensions : celle d'une **citoyenneté active** et celle de **producteur de services** que des communautés mettent en œuvre. En bref, cette approche a privilégié et privilégié les éléments individualistes de la liberté et de la démocratie politique au détriment des formes collectives d'expression et d'action. La reconnaissance des organisations communautaires de base, des associations et des mutuelles, des collectivités locales et des syndicats n'est alléguée que pour accélérer le désengagement de l'État. La reconnaissance de ces derniers s'est limitée à la prestation de services de proximité afin de procurer un accompagnement ciblé des personnes les plus en difficulté. N'est-ce pas là la politique de la Banque mondiale depuis 1995?! C'est la réactualisation d'une tradition libérale soucieuse de paix sociale où l'échange contractuel sur le marché doit être complété par l'aide apportée aux plus pauvres. Le résultat final : des sociétés à deux vitesses.

#### 4.2. La vision social-étatiste ou « développementiste » : le tout à l'État et la société civile comme complément subalterne

À l'opposé, la stratégie social-étatiste opère une défense inconditionnelle du service public menacé par le courant néolibéral. Ici, le développement économique et social dérive d'abord de l'intervention de l'État. Le service public est érigé en rempart du développement des acquis sociaux. L'État voit donc son rôle de prestataire de services réaffirmé dans le cadre de politiques centralisatrices.

---

7. C'est l'économiste péruvien Fernando DeSoto (1984) qui pousse le plus loin cette perspective en parlant de l'économie informelle comme étant un capitalisme populaire freiné dans ses initiatives individuelles par les réglementations tatillonnes des gouvernements. On verra dans cet ouvrage que l'économie populaire est une économie du travail et non du capital (Corragio, 1999 et 2003).

Dans le prolongement de son penchant maximaliste en faveur de l'État, ce courant de pensée de la gauche traditionnelle est enclin à entretenir un rapport hiérarchique avec le secteur associatif et de méfiance à l'égard des ONG, du développement local, de l'économie sociale et des projets de décentralisation du service public en direction des régions et des communautés locales. À partir de ce prisme, toute construction de partenariats entre l'État et le secteur associatif s'apparente à une forme de subordination. La reconnaissance de l'économie sociale et solidaire, des ONGD et des associations devient suspecte, comme si elle faisait partie des visées néolibérales.

Cependant, cette position a perdu dans la dernière décennie une bonne partie de sa force d'attraction à l'intérieur des mouvements sociaux à partir du moment où les projets d'ajustement structurel ont été imposés à la plupart des pays en voie de développement dans un contexte d'incapacité gestionnaire des administrations centrales. En outre, de plus en plus d'organisations sociales sont conscientes des lacunes démocratiques d'un service public central, notamment le penchant pour les travers bureaucratiques.

#### **4.3. Le modèle démocratique partenarial : un développement de l'intérieur, une cohabitation active de l'État, du marché et de la société civile (les associations, les communautés locales et les régions)**

Ici, le développement trouve ses assises dans un authentique partenariat entre l'État et les communautés locales qui se coresponsabilisent dans le cadre d'une certaine réciprocité. Ainsi se dessine la perspective d'un État partenaire de la société civile<sup>8</sup>, à partir d'espaces permettant de développer une économie plurielle dans laquelle d'autres composantes que l'économie marchande internationalisée peuvent avoir droit de cité, à savoir des initiatives et des réformes basées sur des hybridations entre marché, État et société civile, oxygénée notamment par la diffusion d'une culture associative et coopérative au sein des organisations économiques populaires qui, sur le marché dans les pays du Sud, sont les initiatives économiques prévalantes.

---

8. Voir dans cet ouvrage le texte de B. Lévesque à propos du Québec comme illustration des trois modèles.



Depuis plus de deux décennies, bien que limitées dans leur impact, des initiatives innovatrices existent et des politiques publiques commencent à en tenir compte. En plus des initiatives propres à certaines régions ou communautés locales comme il est permis d'en voir à partir des pays présents dans cet ouvrage, le Québec en Amérique du Nord et le Mali en Afrique de l'Ouest<sup>9</sup>, le Brésil de Lula et l'Afrique du Sud de Mandela peuvent aussi être vus comme des laboratoires originaux de recherche de nouvelles voies, grâce à quelques innovations institutionnelles témoignant de la possibilité de nouvelles passerelles entre la société civile et l'État, et en dépit de dérives toujours possibles.

Ce sont d'abord ces services de proximité dans les communautés locales (cuisines collectives péruviennes, mutuelles de santé au Burkina Faso...) qui se sont progressivement fait reconnaître comme institutions innovantes et profondément marquées par la culture associative, tant par leur approche des problèmes, leur mobilisation des populations locales que par leur perméabilité aux demandes sociales des communautés.

Ce sont aussi, encore dans d'autres champs comme le développement local, des ONG : apparues au milieu des années 1970 ou 1980, elles se sont attachées à réaliser un partenariat autour de la revitalisation des territoires ayant subi de plein fouet une urbanisation sans industrialisation. Plusieurs expériences péruviennes sont probantes à ce propos telle celle de Villa El Salvador (Favreau et Fréchette, 2003). Ces initiatives cherchent à concilier objectifs économiques et sociaux avec des partenaires (privés et publics, nationaux ou internationaux) qui ont emboîté le pas. Leurs pratiques interpellent les institutions publiques enclines à se replier sur elles-mêmes et à reproduire la culture bureaucratique.

Certes, l'essor de ces pratiques dans un contexte de reconfiguration d'un État en crise ne constitue pas un tout homogène et ne peut être interprété de la même façon par tous. Il n'en demeure pas moins que les mouvements sociaux dans plusieurs domaines et dans un certain nombre de pays ont été capables au fil des ans d'obtenir une certaine reconnaissance sociale et politique pour ces initiatives, leur permettant ainsi

---

9. La naissance d'une troisième république en 1992 avec un gouvernement démocratiquement élu et un projet majeur de décentralisation des pouvoirs aux niveaux local et régional : en 2000, les 11 000 villages du pays sont regroupés en 700 communes rurales disposant de conseils communaux élus au suffrage universel dans chacune d'elles (Giles et Marico dans Favreau, Larose et Fall, 2004).

d'occuper une place dans certains lieux décisionnels, d'avoir un financement récurrent, d'avoir un rôle proactif dans certaines politiques publiques, etc.

Pour nous, cette régulation misant sur le trinôme État, marché, société civile peut être une des clés pour rendre l'économie et la société davantage plurielles et démocratiques. Ici, la synergie ne se fait plus à deux (le marché et l'État) mais à trois (marché, État et associations). La question devient moins celle du plus ou moins d'État et davantage celle de la qualité démocratique de l'action de l'État et de la capacité de cohabitation active des institutions publiques avec leurs partenaires. En d'autres termes, cette qualité dépend pour une bonne part de la capacité des pouvoirs publics à se laisser interpeller par ces initiatives issues des communautés et des régions et à accepter de décentraliser, de coproduire des services collectifs et de cohabiter dans le cadre de nouvelles institutions de gouvernance démocratique.

TABLEAU 1  
Trois approches du développement

<b>Développement économique et social</b>	<b>Approche néolibérale</b>	<b>Approche social-étatiste ou développementiste</b>	<b>Approche démocratique partenariale</b>
Rôle du marché	Marché prédominant : développement économique extraverti ; développement social, conséquence de la force du marché	État central prédominant : développement social dépendant quasi exclusivement du service public	Développement de l'intérieur ; collaboration active entre partenaires ; nouvelle liaison de l'économique et du social
Rôle de l'État et des services publics	Services collectifs par le réseau public de façon subsidiaire	Entreprises et services collectifs publics « mur à mur »	Services collectifs mixtes coordonnés au plan national mais décentralisés
Rôle des associations et de la société civile	Gestion sociale de la pauvreté par des programmes ciblés	Rôle complémentaire mais subalterne des associations au développement de services collectifs	Construction conjointe de l'offre et de la demande de services collectifs
Rôle des citoyens	Citoyens consommateurs	Citoyens usagers des services	Citoyens coproducteurs des services et acteurs collectifs de développement

Mais comme le dit Lévesque dans cet ouvrage, dans le dernier cas de figure, le modèle démocratique partenarial :

suppose une forte mobilisation des diverses composantes de la société civile. Il ne saurait se réaliser sans des arrangements institutionnels qui ne peuvent venir que de l'État et sans un fort investissement dans la démocratie délibérative. C'est dire par conséquent la fragilité de ce modèle dans un environnement à dominante néolibérale où les contraintes externes sont de plus en plus fortes, y compris au plan institutionnel.

## 5. QUELQUES CHANTIERS DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ENTREPRIS À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE PAR DES MOUVEMENTS SOCIAUX

Les économistes influents dans certaines institutions internationales qui n'ont pas une vision néolibérale des choses comme Stiglitz (2002) et Sen (2000) nous disent qu'une **stratégie de développement** peut certes bénéficier d'une aide extérieure, mais qu'elle n'a d'autre choix que d'être une construction sociale interne, qu'elle n'a d'autre choix que de se fonder sur son capital social, qu'elle n'a d'autre choix que de maîtriser ses politiques publiques, que la construction d'institutions, dispositifs indispensables de tout développement, est forcément, en premier lieu, un **processus de l'intérieur**.

On est encore loin de cela quand on sait le poids colossal des bailleurs de fonds internationaux. Mais plusieurs organisations et mouvements qui ne confondent pas l'aide internationale et la solidarité, la lutte contre la pauvreté et les stratégies de développement, travaillent d'arrache-pied pour sortir de cette forte asymétrie de la relation NORD-SUD instituée par les bailleurs de fonds internationaux. Ces mouvements cherchent à construire de nouvelles régulations autour d'enjeux internationaux concrets : sécurité, voire souveraineté alimentaire, réduction des émissions de gaz à effet de serre, lutte contre le sida, stabilité financière, réduction de la fracture numérique... Certains États, des organisations syndicales, des ONG, des associations professionnelles, des collectivités locales, des universités et des collèges, des groupes de femmes, des associations diverses... s'y sont mis avec acharnement sur l'ensemble de la planète. L'ambition, le rêve de ce **mouvement citoyen international**, celui, entre autres, des participants des Forums sociaux mondiaux de

Porto Alegre et de Mumbai, n'est-il pas de faire émerger de nouvelles formes de développement et de démocratie? Quels sont les chantiers qui démontrent le champ des possibles à cet égard? Dans cet ouvrage, un premier état des lieux du développement de l'intérieur, de l'économie populaire, du développement local, de l'économie sociale et solidaire... dans des pays d'Afrique et d'Amérique latine et l'évolution de certaines politiques et de certaines pratiques dans des communautés en difficulté de pays du Nord viennent illustrer les chantiers dynamiques de développement économique et social proposés ici.

### 5.1. Travail, économie populaire et développement

Le point de départ du développement des communautés, c'est l'espace urbain ou rural délaissé par le développement économique dominant (DED). Ce sont, en d'autres termes, la plupart du temps, des bidonvilles ou d'anciens quartiers ouvriers et populaires, des villages de régions à la périphérie des grands centres urbains ou des zones rurales en déclin. Au premier chef, la question sociale doit alors être examinée par la lunette du **travail** qui est déterminante : la réintroduction du chômage de masse dans les pays développés et la montée en puissance d'organisations économiques populaires (dite économie informelle) dans les pays du Sud ont mobilisé les énergies de nombreux mouvements sociaux et favorisé dans un certain nombre de cas l'introduction de politiques publiques locales, nationales et même internationales aptes à soutenir l'innovation en la matière.

La micro et la petite entreprise (MPE) et plus largement les organisations économiques populaires (OEP) qui forment la base même du **premier développement** font partie des reconnaissances récentes qu'on peut tirer de l'analyse des activités informelles et de l'importance qu'elles ont dans la durée pour bon nombre de pays du Sud.

Nombreux ont été les échecs à répétition au Sud. Voilà pourquoi nous en sommes encore à parler aujourd'hui de la conquête d'un droit, du droit au développement et des pratiques économiques populaires. Mais nombreux sont aujourd'hui les exemples de renouvellement du développement par ce mouvement d'économie populaire créateur d'emplois sur des bases de coopération dans le travail et simultanément celui du développement de services de proximité (restauration popu-

laire, groupements d'achat, habitat social communautaire et coopératives d'habitation, cuisines collectives, associations d'artisans ou de petits producteurs...), également créateurs d'emplois et de cohésion sociale.

## 5.2. Finances solidaires, épargne et développement

Le déficit d'épargne socialisé caractérise de très nombreux pays du Sud. En clair, une épargne de l'ensemble de la population, canalisée dans des institutions financières appropriées, permet d'investir et de financer le développement d'un pays sans avoir à dépendre des seuls investissements étrangers. Elle permet aussi de soutenir des dépenses d'infrastructure (accès à l'eau potable, accès à l'électricité, système routier...). Elle permet d'éviter la dépendance chronique d'une dette étrangère tellement énorme qu'elle peut conduire à la paralysie d'un pays ou à une faible marge de manœuvre<sup>10</sup>. L'épargne locale est donc un puissant facteur pour le démarrage ou la consolidation de PME et pour la transformation d'activités économiques de survie en entreprises disposant d'une capacité d'accumulation. Par ricochet, elle est un facteur de stabilité politique.

La socialisation de l'épargne collective et la capitalisation des entreprises de l'économie populaire pour les transformer en entreprises sociales et solidaires sont donc des enjeux de premier ordre. Mutuelles d'épargne et de crédit, fonds de travailleurs, réseaux internationaux de financement de projets au Sud... font progresser les choses. Au Québec, l'expérience du mouvement des caisses populaires Desjardins, devenu avec le temps la plus importante institution financière, l'a largement démontré car il s'agit d'une composante essentielle du développement du Québec depuis 30 ans. Elle n'est pas privée mais coopérative (Lévesque, 1997). L'expérience plus récente des fonds de travailleurs commencée en 1983 avec le Fonds de solidarité de la FTQ, puis celle du Fondation de la CSN pour la coopération et l'emploi démarré en 1996 sont du même ordre (Comeau *et al.*, 2001, p. 79-138).

---

10. On comprend mieux les difficultés rencontrées par le Brésil de Lula avec la mince marge de manœuvre du nouveau président «travailliste» brésilien quand on sait que son pays – à son arrivée au pouvoir en 2003 – avait une dette de 260 milliards de dollars américains.

### 5.3. Développement local et relance économique de communautés

Mégaprojets d'infrastructures de production énergétique, industrialisation lourde, dépenses publiques importantes formaient un ensemble dans la stratégie « développementiste » des années 1960-1970 dans le cadre de la dynamique de décolonisation et/ou de décollage économique de jeunes États. L'échec du projet est lié, on le sait, à la domination exercée par les grands pays du Nord. Mais les erreurs internes de ces jeunes États y sont aussi pour quelque chose : centralisation des pouvoirs publics, délestage des biens publics, corruption, absence d'alternance politique, présence indue des militaires, absence d'organisations sociales autonomes...

Puis a succédé à cette stratégie celle des programmes d'ajustement structurel (PAS) version *hard* (la privatisation tous azimuts et la mise au ban de l'État social, des services publics de base en éducation, en santé, en transport collectif...), celle des PAS version *soft* avec la « bonne gouvernance » et la reconnaissance des ONG, désormais mises à contribution dans le cadre d'un volet en réalité bien spécifique, celui de la lutte contre la pauvreté qu'on a eu tendance à confondre avec le combat du développement<sup>11</sup>. La multiplication des expériences de développement local, de ce mouvement de la base mais ascendant qui **a rencontré ou croisé des gouvernements locaux réceptifs** ou des réseaux internationaux de réflexion sur la démocratie participative constitue une pierre angulaire des nouvelles stratégies de développement. Mentionnons à cet effet quelques travaux sur la question : l'expérience de développement local au Chili (Boucher et Favreau, 1998), celle du Brésil (Gret et Sintomer, 2002), celle du Pérou (Favreau et Fréchette, 2003 ; Azcueta, 2001), celle de l'Afrique de l'Ouest (Fall et Sy, 2003 ; Fall et Diouf, 2000) ou l'expérience de rencontres internationales pilotées par des associations diverses à Caracas en 1991, à Salvador de Bahia en 1993, à Turin en 1994, à Istanbul en 1996 et à Dakar en 1998 (Foret, 2001).

---

11. Comme le dit si bien le directeur du CECI (dans Favreau, Larose et Fall, 2004) : « Les nouvelles règles du jeu de l'aide internationale (y compris celles de l'ACDI) [...] laissent moins de place aux organisations de la société civile qui sont reléguées aux rôles de pourvoyeurs de services de proximité à la population [...] ».

#### 5.4. Gouvernements locaux, démocratie et développement

Si au Nord, par exemple au Québec, le renouvellement des modèles de développement est d'entrée de jeu au niveau national, dans les sociétés du Sud, le renouvellement du modèle de développement bloqué par les PAS (le tout au marché) passe en bonne partie par les communautés locales et les gouvernements locaux. Aujourd'hui, de façon de plus en plus manifeste, en Amérique latine mais aussi en Afrique, se dessine un enjeu majeur, celui du contrôle citoyen sur les politiques publiques. Les mouvements, notamment les ONG de développement, mais aussi bon nombre d'associations de quartier dans les villes, ont dépassé ce que la sociologue Catherine Foret (2001) nomme «le simple pouvoir de nuisance ou de revendication de groupes particuliers» pour s'inscrire dans des démarches de dialogue social avec les autorités locales. Pourquoi? Parce que la plupart des problèmes des quartiers dits en crise ne sont pas en dernière instance des problèmes propres à ces quartiers: que ce soit la question du transport collectif, de la pollution liée à la circulation automobile et aux activités industrielles diverses, de dégradation de l'habitat, et ultimement de déficit chronique de services publics locaux dans beaucoup de domaines (santé, éducation, services sociaux, collecte des déchets...), on se retrouve avec le problème de la ville dans son ensemble, non de ses quartiers en difficulté lesquels ne sont que des révélateurs.

Les travaux sur le développement local font ressortir que ce dernier s'est substitué au développement par le haut (Benko, 2002) et que les gouvernements locaux ont été amenés à jouer un nouveau rôle, que ce soit au plan socioéconomique tels la revitalisation des quartiers centraux, le soutien au développement d'initiatives d'insertion socioprofessionnelle de jeunes... ou au plan social tel le soutien au développement de nouveaux services de proximité ou à leur renouvellement à côté du travail plus strictement de développement économique (accueil d'entreprises) qu'elles faisaient traditionnellement. Le cas le plus exemplaire est celui de Villa El Salvador au Pérou, bidonville de 350 000 habitants en banlieue de la capitale, Lima, devenue une communauté autogérée puis une nouvelle municipalité disposant, en outre, d'un parc industriel de 30 000 postes de travail générés par le soutien à la transformation des activités informelles locales.

L'apport de ces gouvernements locaux au développement est d'épouser une démarche par le bas, mais ascendante, en se préoccupant de relais possibles à un niveau plus large :

1. le développement de services de proximité par des initiatives de restauration populaire, de groupes d'achat, d'habitat social communautaire et de coopératives d'habitation, de cuisines collectives... ;
2. le repérage et le soutien au développement de nouveaux gisements d'emploi dans des secteurs économiques en montée tels la récupération et le recyclage des déchets, les activités culturelles... ;
3. le soutien à la micro et petite entreprise (MPE) par le développement d'associations de petits commerçants et d'industriels du secteur informel, le développement en amont et en aval de la formation de la main-d'œuvre et de la commercialisation collective de leurs produits... ;
4. la mise en place de nouvelles structures de financement (fonds locaux de développement, mutuelles d'épargne et de crédit...) pour faciliter le crédit à ces initiatives économiques et sociales ;
5. la coproduction de services collectifs avec les associations locales dans le cadre de politiques municipales et régionales décentralisées (budget participatif).

Nous sommes donc de moins en moins dans le registre de la seule « question sociale » mais de plus en plus dans le registre politique, car on s'est également rendu compte des limites de la centralisation. Le modèle « développementiste » misant sur le « tout à l'État » et celui des PAS misant sur le « tout sur le marché » ne débouchant nulle part, des réseaux, des associations professionnelles, des ONGD, des municipalités... ont fini par s'atteler à trouver de nouvelles réponses. Une partie de l'innovation dans le modèle émergent de développement nous renvoie ainsi à une première famille d'expériences, celle des « budgets participatifs » tels qu'ils ont été élaborés dans le coup d'envoi de la municipalité de Porto Alegre en 1988 (1 300 000 habitants), puis aujourd'hui à l'échelle de plus d'une centaine de municipalités brésiliennes, sans compter plusieurs dizaines d'expériences similaires dans d'autres pays du Sud de l'Amérique latine dont le Pérou avec le leadership de la municipalité de Villa El Salvador (350 000 habitants)<sup>12</sup>.

---

12. Nous avons systématiquement étudié l'expérience de Villa El Salvador en banlieue de Lima depuis 1989 en y retournant périodiquement (Favreau et Fréchette, 2003).



Première grande famille parce que les budgets participatifs ont la particularité de ne pas s'arrêter à la codécision de priorités budgétaires entre les élus locaux et les populations locales, mais d'exercer sur les travaux réalisés un contrôle de la production des services, ce qui réduit considérablement les espaces de corruption, problème majeur dans des sociétés où les processus d'institutionnalisation (avec ses règles, ses procédures, ses appels d'offre, etc.) sont encore embryonnaires.

Pour notre part, nous ne faisons pas que du repérage des expériences les plus fortes. Nous sommes à les analyser sur une base comparative internationale et nous cherchons à les mettre en perspective autour de l'hypothèse d'un nouveau modèle de développement. Jusqu'à maintenant, dans les pays du Sud, nous observons que c'est par les gouvernements locaux et les partenariats municipalités, associations et ONG que passent de nouvelles pratiques et politiques de développement. La construction d'États démocratiques dans les sociétés du Sud passe par cet espace obligé de démocratie locale.

## 5.5. ONG de développement (ONGD) et solidarité internationale

La mondialisation en cours a ceci de positif : elle nous amène à devoir passer de l'aide au développement à la solidarité internationale. Si, d'un côté, elle met en évidence de nouvelles inégalités et des différences culturelles très importantes entre les populations de la planète, elle nous permet aussi de voir se dessiner non seulement des problèmes communs (revitalisation de quartiers en difficulté, écologie urbaine, emploi, habitat et santé, éducation et services sociaux...), mais aussi des **pratiques communes de transformation sociale** de nos sociétés respectives. L'aide au développement Nord-Sud fait peu à peu place à la solidarité internationale et à la création de réseaux internationaux de débat, de réflexion et d'engagements dans de nouvelles stratégies d'action collective à cette échelle. Le repérage d'expériences innovatrices ici et là, au Nord et au Sud, auquel s'affairent quelques réseaux internationaux de chercheurs<sup>13</sup> constitue à lui seul une opération illustrant qu'une autre mondialisation émerge et que cette dernière travaille à rendre la planète plus équitable.

---

13. Le réseau MOST à l'UNESCO, le réseau du programme STEP au BIT et le réseau « Création de richesses en contexte de précarité : une comparaison Nord-Sud et Sud-Sud » sont trois exemples de cela.

Ce repérage n'est évidemment pas suffisant. Il nous faut non seulement rassembler et classer des expériences, mais aussi les analyser et les mettre en perspective, ce qui offre, à nos yeux, un très bon moyen de faire avancer le mouvement général d'une citoyenneté active à l'échelle du monde. Dans cet ouvrage comme dans les deux autres que nous avons mis en chantier à l'occasion de la conférence internationale de Gatineau, l'analyse et la mise en perspective des expériences peuvent en effet favoriser, par-delà les différences de pays, de culture, de continent, des convergences, des **lignes de force communes**. Tout cela finit par inspirer, voire par donner lieu à de nouveaux projets d'autres acteurs un peu partout de par le monde. De nombreux projets d'organisations de coopération internationale (OCI) du Nord s'orientent de ce côté, donnant ainsi naissance par exemple à des initiatives de commerce équitable de nombreux produits alimentaires ou productions artisanales.

Certes, il y a un pas à ne pas franchir trop rapidement entre l'expérimentation et l'institutionnalisation. Reste que les « budgets participatifs » n'appartiennent plus au Parti des travailleurs au Brésil qu'il les avait lancés à Porto Alegre puisque sur la centaine d'expériences en cours, la moitié sont des gouvernements locaux dirigés aussi en cohabitation avec une opposition forte. En outre, la coopération de proximité (ou décentralisée) s'est emparée en Europe de la question dans le cadre d'un programme conjoint entre municipalités du Nord et du Sud, par exemple<sup>14</sup>. Aussi, le PNUD, dans son programme d'appui à la gouvernance, s'intéresse à ces expériences notamment son programme de gestion urbaine (PGU). Bref, une clé actuelle de développement au Sud consiste à dire que le **premier cadre institutionnel** de développement et de démocratie passe par le développement des communautés locales, de leurs gouvernements locaux et des collaborations (partenariats) entre associations locales, ONG, municipalités, associations de migrants, PME et PMI.

## 5.6. Nouveaux réseaux internationaux

Avec les années 1990, l'internationalisation de réseaux d'organisations et d'entreprises collectives a pris de l'ampleur. Plusieurs rencontres internationales ont donné la mesure de cet élan nouveau. Des groupes de

---

14. Voir à ce propos l'entrevue du politologue Y. Sintomer dans la revue *Politis* de novembre 2002.

femmes ont amorcé des échanges internationaux qui ont conduit à la Marche mondiale des femmes en l'an 2000. Le mouvement Jubilé 2000 sur la dette des pays les plus pauvres est de même nature. La fin des années 1990 a marqué une avancée dans les efforts pour constituer des réseaux internationaux d'économie sociale et solidaire dans une perspective Nord-Sud et Sud-Sud. La Rencontre internationale organisée par le mouvement d'économie solidaire péruvien de 1997 avait réuni plus de 275 personnes en provenance d'ONG et d'associations de 32 pays (Ortiz et Munoz, 1998). Quelques mois plus tôt en Europe, la Conférence internationale sur l'économie sociale au Nord et au Sud avait réuni en Belgique plus de 400 personnes d'une trentaine de pays (Defourny, Develtere et Fonteneau, 1999). En 1998, c'est le Québec qui était l'hôte des Rencontres mondiales pour le développement local (Carrefour québécois de développement local, puis, en 2001, l'hôte de la 2<sup>e</sup> Rencontre internationale d'économie sociale et solidaire (Favreau, Lachapelle et Larose, 2003). Et bientôt ce sera Dakar 2005 à laquelle la conférence internationale de Gatineau, organisée conjointement par la CRDC, le GESQ et le RIPESS en 2003, aura donné plus de visibilité.

Au tournant du millénaire, les relations internationales entre réseaux issus des mouvements sociaux sont à franchir une nouvelle étape. Entre autres, cette dynamique s'est renforcée à partir des divers forums sociaux mondiaux et autour de la formation de nouveaux réseaux internationaux comme le Réseau intercontinental pour la promotion de l'économie sociale solidaire (RIPESS)<sup>15</sup>.

## 6. CONCLUSION

Nous sommes nourris de diagnostics plus ou moins savants sur les problèmes de nos sociétés. Mais les solutions présentées dans ces diagnostics sont plus rares et sont souvent constituées de généralisations disposant d'une faible capacité de mobilisation. En outre, les pouvoirs publics, à l'échelle nationale comme à l'échelle internationale, manquent assez souvent de vision et de politiques de développement qui évoluent dans

---

15. Voir à ce propos le site en développement international de la CRDC pour suivre l'évolution de réseaux internationaux d'économie sociale et de développement local Nord-Sud et Sud-Sud : <[www.uqo.ca/ries2001](http://www.uqo.ca/ries2001)>.

la durée. Le court terme est privilégié. Pourtant, des solutions pointent à travers la profusion d'initiatives venant des communautés, initiatives caractérisées par la recherche d'**autonomie** de leurs organisations, par l'**interdépendance** de leurs réseaux et par la volonté d'assurer la **durabilité** de leurs interventions. Ces initiatives ne peuvent demeurer « éternellement » locales. Pour ce faire, elles doivent être reprises par des gouvernements locaux, par des États nationaux et par des institutions internationales comme le BIT, le PNUD...

Bref, vu sous l'angle de la recherche, en ce qui a trait au développement des territoires et à la recherche de nouveaux modèles de développement au Sud, si nous voulons dépasser la seule recherche des « meilleures pratiques » (avec des lunettes de caractère pédagogique et méthodologique mais apolitique) et l'approche habituellement prise par les boîtes de « consultants » et des bailleurs de fonds (centrée sur le court terme et le mesurable), si nous visons une compréhension plus globale du développement local (que ce soit au Québec, en Amérique latine ou en Afrique de l'Ouest), il convient, à côté des difficultés quotidiennes rencontrées, de réfléchir sur les trajectoires longues du développement local et de leur contribution au développement de l'ensemble d'une société :

1. les partenariats d'acteurs intervenant dans ces processus de développement local (lien acteurs locaux, acteurs externes, capacité innovante ou non du leadership local, rôle innovateur ou non des gouvernements locaux...);
2. le lien des projets des ONG, des associations de quartier ou des organisations communautaires de base, des PME et des PMI avec les conditions générales d'un pays (conditions favorables ou défavorables à ces initiatives tels les politiques publiques, des mesures législatives issues d'une certaine reconnaissance institutionnelle, les dispositifs publics d'accompagnement mis en place ou non...);
3. le rôle effectif des différents types de bailleurs de fonds internationaux (avoir la Banque mondiale ou le BIT comme soutien financier ne mène pas nécessairement dans la même direction);
4. la question des identités dans le développement de territoires (les moteurs de mobilisation des populations tels le capital social, les réseaux...);

5. la question du développement économique d'espaces délaissés par le développement économique dominant (systèmes locaux innovateurs, districts industriels...).

Vu sous l'angle de la mobilisation, l'état actuel des forces et des mobilisations ne saurait être sous-estimé ni sur le plan politique ni sur le plan économique. Mais à ce chapitre, **le défi demeure de multiplier les échelles d'intervention** (locale, régionale et fédérative, nationale et internationale) **et de savoir changer d'échelle d'action** en misant sur le micro, c'est-à-dire la gouvernance démocratique locale mais aussi sur le mezzo et le macro pour peser sur les politiques globales à l'échelle de la planète. Espérons que cet ouvrage saura fournir quelque éclaircissement sur les défis en cours et sur quelques nouvelles avenues de changement social.

**Qu'est-ce que l'économie informelle, l'économie populaire  
et l'économie sociale et solidaire ?  
Quelques paramètres de base et références**

*Louis Favreau*

**L'économie informelle et l'économie populaire**

Globalement, l'économie informelle s'inscrit dans le contexte d'une tendance lourde apparue dans les trois dernières décennies dans les pays du Sud, une **urbanisation sans industrialisation**. Une population urbaine flottante de travailleurs, laquelle représente plus ou moins 50 % à 80 % de la population active selon les pays, vit de petits boulots ou d'un travail précaire dans le cadre de cette économie dite informelle (Lautier, 1994).

De la plupart des études réalisées sur cette économie, **l'économie informelle** peut se définir de la façon suivante : 1) une économie de survie car il n'y a pas ou peu d'accumulation ; 2) une économie de la débrouille où des millions de gens s'organisent en marge de toute aide et réglementation de l'État ; 3) une économie qui privilégie des stratégies d'embauche au sein des groupes familiaux ; 4) une économie où les moyens de financement sont faibles (Bairoch, 1997). Cette notion a fait son apparition au Bureau international du travail en 1972 à la suite d'une étude sur l'emploi au Kenya (Favreau et Ndiaye, 2004).

Dans l'économie informelle, il y a de tout. Il s'agit aussi bien d'activités comme celle du cireur de chaussures, du vendeur ambulant, du travailleur indépendant d'un petit atelier de réparation automobile, ou d'activités de prostitution ou du trafic de drogue. Si on retire de ces activités, les activités économiques plus ou moins criminalisées, cette notion n'en demeure pas moins fortement connotée parce qu'utilisée sous le mode comparatif avec l'économie formelle, d'où la caractérisation courante par la négative : en marge de la loi, disposant de peu d'accumulation, n'offrant pas de protection sociale, transitoire...

Depuis une décennie, la notion d'**économie populaire** tend à se substituer à celle d'économie informelle. Pourquoi ? Certains parlaient d'elle comme d'une économie ultralibérale, de l'esprit d'entreprise, présumément universel, qui aurait ainsi investi les milieux populaires bloqués dans leur capacité d'initiative par les réglementations désuètes des pouvoirs publics (Desoto, 1984). D'autres parlent d'un secteur socialement utile comme palliatif à la pauvreté extrême, comme l'évalue le FMI. Dans un cas comme dans l'autre, le point de vue des acteurs a été ignoré. Or, un certain nombre d'études plus récentes révèlent, sous cet angle, qu'il s'agit plutôt d'acteurs mettant en œuvre des stratégies de subsistance de même que des réseaux sociaux misant sur le facteur **travail** et la **coopération** entre pairs plutôt que sur le facteur capital et l'esprit d'entreprise inscrit dans une logique marchande (Favreau et Fréchette, 2002 ; Fonteneau, Nyssens et Fall, 1999 ; Larrachea et Nyssens, 1994 ; Ortiz, 1994 ; Enda Tiers-Monde, 1991 ; Razeto, *et al.*, 1990). Cette notion d'économie populaire, par nombre de ses activités et formes d'organisation, rend possible le rapprochement avec l'économie sociale et solidaire, tout particulièrement les organisations économiques populaires et les micro-entreprises familiales (tableau 2).

TABLEAU 2  
**Économie populaire**

	<b>Organismes économiques populaires</b>	<b>Micro-entreprises familiales</b>	<b>Initiatives individuelles</b>
<b>Niveau de croissance</b>	Ateliers autogérés	Ateliers productifs	Chauffeurs de taxi
<b>Niveau de subsistance</b>	Groupes d'achat	Petits magasins	Petites réparations
<b>Niveau de survie</b>	Cuisines collectives	Récolte des déchets	Vendeurs de rue

### L'économie populaire : creuset pour une économie sociale ?

Variable selon les pays et les continents mais ancrée localement et culturellement, l'économie populaire peut-elle être le **creuset** d'une économie sociale et solidaire ? L'économie populaire peut, si elle est en croissance, générer les entreprises de caractère privé. Mais elle peut aussi faire naître des entreprises collectives (une coopérative, une mutuelle...). Car, à certaines conditions (lorsque, par exemple, elle reçoit l'appui de mouvements sociaux locaux ou d'ONG qui lui font connaître ce mode d'organisation et qui l'accompagnent au plan de la capitalisation, de la mise en marché...), elle participe **d'une stratégie d'organisation collective** en s'inscrivant dans la construction de systèmes locaux d'échanges et dans une plus grande coopération entre pairs sur le plan du travail.

L'**économie populaire** est donc aujourd'hui de plus en plus examinée dans sa relation avec cette famille de dynamiques socioéconomiques (économie sociale et solidaire ; développement des communautés) et de dynamiques sociopolitiques (gouvernance locale et démocratie participative), ce qui, jusqu'à maintenant, avait peu été fait parce que les théories dominantes de développement présentes dans les grandes institutions internationales et dans les milieux universitaires ont longtemps sous-estimé les facteurs suivants :

1. les activités économiques à accumulation faible ;
2. l'importance de l'économie locale et son ancrage territorial ;
3. l'importance de l'encastrement social de l'économie ;
4. l'importance des échelles complémentaires de développement économique et de gouvernance de ce développement (locale, régionale, nationale et internationale).

Cette « autre économie », dans la plupart des sociétés du Sud, constitue aujourd'hui le mode prévalant d'ascension économique pour plusieurs groupes. Cette « économie de la débrouille », caractérisée principalement par l'auto-emploi, la création d'entreprises familiales, la forte présence sur le marché des biens et services liés à la vie quotidienne, a également pris encore plus de vigueur avec la recrudescence des migrations internationales, d'où le questionnement actuel sur le rôle des diasporas à l'égard de leurs pays d'origine. Autrement dit, contrairement à l'idée fortement répandue, les ONG ne sont pas les seuls acteurs collectifs du développement en contexte de précarité. Sur le registre du **premier développement**, celui des échanges locaux qui sont la plupart du temps en dehors – voire exclus – des régulations classiques des États et des pratiques de commerce internationales de l'OMC, on retrouve trois acteurs majeurs :

1. D'abord les **entrepreneurs populaires**, ces dizaines de milliers de petites entreprises familiales qui forment 50 %, 60 %, 70 % et même 80 % de l'économie des pays du Sud, chaînon premier de ce redéploiement par le bas du développement ;
2. Ensuite les **entrepreneurs nomades**, ces migrants transnationaux qui font transiter toutes sortes de marchandises de Nord au Sud et du Sud au Nord ;
3. Enfin les **diasporas** devenues, un peu malgré elles, des **agents de développement** en y exerçant non seulement une fonction sociale que les États ne remplissent pas ou plus (sécurité sociale...), mais aussi une fonction économique (développement de leur village natal...).

Avec ces acteurs économiques nouveaux, le **défi du développement** devient alors le suivant : comment sortir ces activités économiques populaires de la stricte survie, de la seule survivance et de l'ambivalente informalité ? Comment faire en sorte que ces activités économiques populaires deviennent de véritables alternatives socioéconomiques et des parties prenantes d'un développement intégré de leur pays (Develtere, 1998) et de cette autre mondialisation à laquelle tant de mouvements aspirent (Favreau, Larose et Fall, 2004) ? C'est ici que se pose la **question de la jonction** entre, d'un côté, ces initiatives et, de l'autre, les mouvements sociaux locaux (syndicats, ONGD locales, confréries religieuses...) ; entre, d'un côté, ces initiatives et, de l'autre, des institutions de proximité (gouvernements locaux, Églises locales, confréries religieuses, coopération internationale décentralisée...).

Les acquis de l'économie sociale et du développement local tels qu'ils ont été amorcés par le mouvement ouvrier des pays du Nord, puis par un ensemble de mouvements sociaux, peuvent ici devenir précieux car **toutes ces expériences à l'origine sont des initiatives économiques populaires**.

Cela nous invite à introduire la notion de **second développement**, celui qui est susceptible de faire émerger des entrepreneurs nationaux (privés, publics ou collectifs) capables de constituer progressivement des niches, des créneaux pour un pays, le rendant ainsi susceptible de mieux affronter la mondialisation capitaliste. On retrouve ici quatre types d'acteurs :

1. Il y a, en premier lieu, ce qu'on pourrait appeler l'**économie sociale de l'intérieur** : les mutuelles d'épargne et de crédit, les mutuelles de santé, les réseaux émergents de commerce équitable de produits alimentaires ou de produits artisanaux, etc. ;



2. En second lieu, il y a le **développement local de l'intérieur**, celui de municipalités où existe une coproduction de biens et de services entre les entreprises locales et les municipalités ;
3. Un troisième acteur collectif de développement serait sans doute la **coopération internationale de proximité** : celle des associations, des mutuelles et des coopératives du Nord dans le Sud ; celle des organisations de coopération internationale ; celle de syndicats de travailleurs ; celle des jumelages de municipalités ; celle des finances solidaires, etc. ;
4. La contribution aux initiatives de populations locales **de certaines institutions ou de certains programmes internationaux de l'ONU** (PNUD ; BIT...).

### L'économie sociale et solidaire (ÉSS)

Qu'est-ce que l'économie sociale et solidaire ? Pour démêler les choses dans une perspective Nord-Sud, il faut d'abord remonter loin dans le temps (de 150 à 200 ans) :

1. L'ÉSS s'inscrit dans le sillage de mouvements sociaux, le mouvement ouvrier au XIX<sup>e</sup> siècle, les nouveaux mouvements sociaux au XX<sup>e</sup> siècle (mouvement associatif, mouvement écologique, mouvement des femmes). Les initiatives de l'ÉSS sont pour la plupart, du moins à l'origine, des organisations économiques populaires liées à ces mouvements ;
2. L'ÉSS fait partie de l'histoire des classes populaires et moyennes qui s'investissent – ou plutôt s'aventurent sur le terrain de l'économie – dans le développement d'entreprises beaucoup par la force des choses, mais aussi par aspiration à plus de justice sociale et de démocratie ;
3. L'ÉSS a une éthique sociale forte héritée des mouvements sociaux de leur époque qui est inscrite directement, non seulement dans sa mission, mais également dans son fonctionnement et ses règles (Demoustier, 2001).

### La nouvelle économie sociale (NÉS)

Qu'il s'agisse des « entreprises communautaires » au Royaume-Uni et au Canada, des « sociétés d'emploi et de qualification » en Allemagne, des « entreprises de formation par le travail » en Belgique, des « régies de quartier » françaises ou des « coopératives sociales » en Italie, en Suède au Royaume-Uni ou encore des « entreprises d'insertion » au Québec, pour

ne nommer que celles-là, les expériences récentes de l'économie sociale au Nord sont le **produit d'une rencontre de l'association et de la coopération**. Cette **nouvelle économie sociale** (dite aussi économie solidaire) est plus ou moins proche, selon les cas, des composantes historiques de l'économie sociale (Defourny et Develtere, 1999 ; Vienney, 1994) parce qu'elle dispose avec celles-ci, pour l'essentiel, de caractéristiques qui leur sont communes. Générations nouvelles ou plus anciennes se rejoignent de la façon suivante. Ce sont des entreprises fondées sur les principes suivants :

1. des **finalités** qui ne sont pas de servir les intérêts de détenteurs de capitaux, mais plutôt de remplir des fonctions sociales, au sens où l'activité vise à assurer conjointement et explicitement viabilité économique et utilité sociale ;
2. des **acteurs** qui s'associent pour créer des entreprises qui répondent aux besoins de base d'un groupe ou d'une collectivité locale très souvent en position de précarité par rapport au développement économique dominant (DED) ;
3. des **structures** et des **règles** orientées vers la participation démocratique et dont la répartition du pouvoir ne se fait pas en fonction du capital détenu ;
4. des **activités collectives** de caractère entrepreneurial au sens où la production de biens ou de services se développe sur les marchés (privé ou public) à partir d'un travail de coopération entre associés d'une même entreprise.

Nous avons donc alors : 1) des entreprises qui, au départ comme à l'arrivée, sont des regroupements de personnes avant d'être des regroupements de capitaux ; 2) des entreprises et des organisations dont la propriété est collective, propriété des usagers et/ou des salariés ; 3) des entreprises caractérisées par un fonctionnement démocratique inscrit dans un statut juridique d'association, de coopérative ou de mutuelle (ou dans des dynamiques associatives, coopératives ou d'entraide plus ou moins informelles) ; 4) des entreprises dans lesquelles le patrimoine est collectif, les surplus, profits et ristournes étant de caractère inaliénable ; 5) des entreprises dans lesquelles on retrouve une catégorie nouvelle d'acteurs, des gens issus de milieux qui n'ont généralement pas baigné dans le monde de l'entreprise ni dans un environnement favorable à leur participation directe sur ce terrain.

Le **sens premier et fondamental** attribué à l'économie sociale aujourd'hui peut se résumer dans l'heureuse formule de l'économiste française Danièle Demoustier (2001) : **s'associer pour entreprendre autrement**. À partir de cela, plusieurs variantes de cette définition de base sont possibles, certaines insistant plus sur la dynamique organisationnelle et sur le modèle coopératif (Vienney, 1994), d'autres sur la dimension politique et de transformation sociale (Laville, 1994), d'autres encore sur sa contribution économique et socioinstitutionnelle (Bidet, 2000) ou sur sa contribution socioéconomique au développement (Develtere, 1998).

Il est aussi permis, dans un deuxième temps, de pousser un peu plus loin la réflexion en mettant en relief que ces initiatives, à certaines conditions, peuvent servir de **tremplins à de nouvelles formes de régulations sociales** liées au développement de gouvernances territoriales démocratiques et à la création d'entreprises (Lévesque *et al.*, 2001). Ce qui nous rapproche des travaux de la nouvelle géographie économique (Pecqueur, 2000 ; Benko et Lipietz, 2000) autour des systèmes locaux de production fondés sur la coopération interentreprises, mais aussi des travaux de politologues sur le renouvellement des solidarités dans le cadre d'États-providence renouvelés (Noel, 1996 ; Vaillancourt *et al.*, 2000).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALLEMAND, S. (2002). « Gouvernance : le pouvoir partagé », dans J.-C. RUANO-BORBALAN et B. CHOC, *Le pouvoir, des rapports individuels aux relations internationales*, Paris, Éditions Sciences humaines, p. 109-119.
- ALLOU, S. (2002). « Les pouvoirs locaux s'affirment, y compris sur la scène internationale », dans S. CORDELLIER, *Le nouvel état du monde*, Paris, La Découverte et Syros, p. 229-231.
- AMIN, S. (1970). *L'accumulation à l'échelle mondiale. Critique de la théorie du sous-développement*, Paris, Anthropos.
- AROCENA, J. (1999). « Les approches latino-américaines du développement local », dans F. DEBUYST et I. YEPEZ DEL CASTILLO (dir.), *Amérique latine. Espaces de pouvoir et d'identités collectives*, Paris, L'Harmattan, p. 39-64.
- AZCUETA, M. (2001). *Combate global contra la pobreza. Las soluciones existen (la experiencia de Villa El Salvador)*, Lima, Peru, Escuela Mayor de Gestion municipal et UNESCO.

- BAIROCH, P. (1997). *Victoires et déboires III (histoire économique et sociale du monde du 16<sup>e</sup> siècle à nos jours)*, Paris, Gallimard.
- BALME, R. et A. FAURE (2002). « Politiques locales : acteurs, réseaux et mobilisations », dans J.-C. RUANO-BORBALAN et B. CHOC, *Le pouvoir, des rapports individuels aux relations internationales*, Paris, Éditions Sciences humaines, p. 120-126.
- BARTOLI, H. (1999). *Repenser le développement, en finir avec la pauvreté*, Paris, UNESCO et Economica.
- BEAUD, M. (2000). *Histoire du capitalisme (de 1500 à 2000)*, Paris, Seuil, coll. « Points/Économie ».
- BENKO, G. (2002). « La mondialisation de l'économie n'est pas synonyme de l'abolition des territoires », dans S. CORDELLIER, *Le nouvel état du monde*, Paris, La Découverte, p. 173-175.
- BENKO, G. et A. LIPIETZ (2000). *La richesse des régions. La nouvelle géographie socioéconomique*, Paris, Presses universitaires de France, 564 p.
- BIDET, E. (2000). « Économie sociale : éclairage sur un concept méconnu », *Économie et Solidarités*, vol. 31, n<sup>o</sup> 2.
- BINDÉ, J. (2000). *Les clés du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil et Éditions de l'UNESCO.
- BOUCHER, J. et L. FAVREAU (1998). « Le développement social urbain : quel développement? », *Économie et solidarités*, vol. 29, n<sup>o</sup> 2.
- BOUCHER, J. et L. FAVREAU (1998). « Santiago, Lyon, Montréal : partenaires pour le développement urbain », *Économie et Humanisme*, Lyon, n<sup>o</sup> 346, novembre, p. 5-91.
- CARDOSO, F.-H. et E. FALETTO (1978). *Dépendance et développement en Amérique latine*, Paris, Presses universitaires de France.
- CASTELLS, M. (1998). *La société en réseaux*, Paris, Fayard.
- COLONOMOS, A. (1995). *La sociologie des réseaux transnationaux*, Paris, L'Harmattan.
- COMEAU, Y., L. FAVREAU, B. LÉVESQUE et M. MENDELL (2001). « Pratiques de soutien à l'entreprise locale par la microfinance », dans Y. COMEAU *et al.*, *Emploi, économie sociale, développement local : les nouvelles filières*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 79-138.
- CORRAGIO, J.-L. (2003). « Mondialisation alternative et économie sociale et solidaire : une problématique », *Économie et Solidarités*, numéro hors-série, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 83-102.

- CORRAGIO, J.-L. (1999). *Politica social y economia del trabajo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento ; Madrid, Mino y Davila Editores.
- DEBUYST, F. et I. YEPEZ DEL CASTILLO (dir.) (1999). *Amérique latine. Espaces de pouvoir et d'identités collectives*, Paris, L'Harmattan.
- DEFOURNY, J., P. DEVELTERE et B. FONTENEAU (1999). *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris et Bruxelles, De Boëck Université, coll. « Ouvertures économiques ».
- DEMOUSTIER, D. (2001). *L'économie sociale et solidaire, s'associer pour entreprendre autrement*, Paris, Syros.
- DESOTO, F. (1984). *El Otro Sendero*, Lima, Peru.
- DEVELTERE, P. (1998). *Économie sociale et développement : les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en développement*, Paris et Bruxelles, De Boëck Université.
- EMMANUEL, A. (1969). *L'échange inégal*, Paris, Maspéro.
- ENDA TIERS-MONDE (1991). *Quel avenir pour l'économie populaire en Afrique? Esquisse d'une prospective*, Séminaire sur la problématique de l'économie populaire urbaine en Afrique de l'Ouest, Enda Tiers-Monde, Dakar, 40 p.
- FALL, A.S., L. FAVREAU et G. LAROSE (2005). *L'Afrique qui se refait : initiatives économiques populaires, développement et démocratie*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, CRDC.
- FALL, A.S. et L. FAVREAU (2003). «Création de richesses en contexte de précarité : une comparaison Nord-Sud et Sud-Sud», *Économie et Solidarités*, vol. 34, n° 1, p. 168-178.
- FALL, A.S. et O.S. SY (2003). *Les économies domestiques ouest-africaines dans un contexte de mondialisation*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Cahiers de la CRDC.
- FALL, A.S. et M. DIOUF (2000). «La société civile en Afrique de l'Ouest : configurations et défis», *Économie et Solidarités*, vol. 31, n° 2, p. 82-109.
- FAVREAU, L. et S. NDIAYE (2004). *Itinéraire de l'informel au Bureau international du travail de 1972 à 2004*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Cahiers de la CRDC, 30 p.
- FAVREAU, L., R. LACHAPPELLE et J.-F. LAROSE (2003). «L'économie sociale dans une perspective Nord-Sud», *Économie et Solidarités*, numéro hors-série.

- FAVREAU, L., G. LAROSE et A.S. FALL (2004). *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- FAVREAU, L. et L. FRÉCHETTE (2003). « Organisation sociale et développement économique : un parc industriel à Villa El Salvador, Lima, Pérou », dans J.-M. FONTAN, J.-L. KLEIN et B. LÉVESQUE, *Reconversion économique et développement territorial*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. « Géographie contemporaine », p. 317-332.
- FAVREAU, L. et L. FRÉCHETTE (2002). *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- FONTAN, J.-M., J.-L. KLEIN et B. LÉVESQUE (2003). *Reconversion économique et développement territorial*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. « Géographie contemporaine ».
- FONTENEAU, B., M. NYSENS et A.S. FALL (1999). « Le secteur informel : creuset de pratiques d'économie solidaire? », dans J. DEFOURNY, P. DEVELTERE et B. FONTENEAU, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris/Bruxelles, De Boëck Université, coll. « Ouvertures économiques », p. 159-178.
- FORET, C. (2001). *Gouverner les villes avec leurs habitants (de Caracas à Dakar : 10 ans d'expériences pour favoriser le dialogue démocratique dans la cité)*, Paris, C.L. Mayer.
- GRET, M. et Y. SINTOMER (2002). *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte.
- LAÏDI, Z. (2001). *Un monde privé de sens*. Paris, Hachette.
- LARRACHEA, I. et M. NYSENS (1994). « Les défis de l'économie populaire au Chili », *RECMA*, vol. 49, n° 252, p. 43-53.
- LAUTIER, B. (1994). *L'Économie informelle dans le Tiers Monde*, Paris, La Découverte, p. 39-70.
- LAVILLE, J.-L. (dir) (1994). *L'économie sociale, une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LÉVESQUE, B. (dir.) (1997). *Desjardins, une entreprise et un mouvement?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- LÉVESQUE, B., G.-L. BOURQUE et É. FORGUES (2001). *La nouvelle sociologie économique*, Paris, Desclée de Brouwer.
- NOËL, A. (1996). « Vers un nouvel État-providence. Enjeux démocratiques », *Politique et société*, vol. 15, n° 30, p. 1-28.

- ORTIZ H. et J. MUNOZ (1998). *Globalizacion de la solidaridad, un reto para todos*. Lima (Pérou), CRES/CEP.
- ORTIZ, H. (1994). *Las organizaciones economicas populares (semillas pequenas para grandes cambios)*, Lima, Servicios Educativos El Agustino.
- PECQUEUR, B. (2000). *Le développement local*, Paris, La Découverte, Syros, coll. « Alternatives économiques », 132 p.
- PEEMANS, J.-P. (1997). *Crise de la modernisation et des pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*, l'Harmattan, Paris et Montréal.
- RAZETO, L. et al. (1990). *Las organizaciones economicas populares*, Santiago, PET.
- ROCHER, G. (2001). « La mondialisation, un phénomène pluriel », dans D. MERCURE (dir.), *Une société-monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval ; Paris, De Boëck Université, p. 17-32.
- ROSTOW, W. (1970). *Les étapes de la croissance économique*, Paris, Seuil.
- SEN, A. (2000). *Un nouveau modèle économique. Développement, justice et liberté*. Paris, Éd. Odile Jacob.
- SMOUTS, M.-C. (1995). *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin.
- STIGLITZ, J. (2002). *La grande désillusion*, Paris, Fayard.
- TEULON, F. (1999). *Les pays en développement*, Paris, Hachette.
- TOURAINÉ, A. (1994). *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris, Fayard.
- VAILLANCOURT, Y. et al. (2000). « Social Economy, Health and Welfare », *Revue canadienne de politique sociale*, n<sup>os</sup> 45-46, Ottawa.
- VELTZ, P. (2000). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France.
- VIENNEY, C. (1994). *L'économie sociale*, Paris, La Découverte, Repères.
- WOLTON, D. (2003). *L'autre mondialisation*, Paris, Flammarion.





P A R T I E 1

# DÉMOCRATIE, ÉTATS, SOCIÉTÉ CIVILE, DÉVELOPPEMENT ET MONDIALISATION

## Enjeux et défis actuels au Nord et au Sud

Comment définir la démocratie? Fait-elle simplement référence à l'État en désignant un gouvernement élu par le peuple? Intègre-t-elle, dans sa gouvernance, des mécanismes de participation qui allouent une place importante à la société civile et qui, nécessairement, lient l'économique et le politique aux questions sociales? Dans cette perspective, la démocratie est souvent un gage de développement. Les pratiques démocratiques sont d'ailleurs au cœur du développement local et de l'économie sociale, en faisant appel à la concertation, au partenariat et à l'innovation. En outre, la mondialisation en cours, génératrice de profonds déséquilibres dans les relations internationales en excluant, ni plus ni moins, un grand nombre de pays du Sud, transpose le débat sur la démocratie à une échelle plus vaste. À cet effet, mondialisation équitable et démocratie constituent à l'heure actuelle un enjeu Nord-Sud de taille. On

pourrait même avancer que, sans démocratisation, la mondialisation n'est pas salutaire. De là toute la pertinence d'une société civile mondiale émergente et du mouvement d'altermondialisation. Bref, ce n'est que dans un contexte de démocratie que des alternatives sont possibles.

Ces divers enjeux et défis sont discutés dans cette partie. Les auteurs se positionnent, notamment, sur les changements en cours, les nouvelles formes de participation publique et démocratique, les modèles et les stratégies de développement et les potentialités de la mondialisation de l'économie. Dans cette mouvance, ils s'attardent notamment à l'évolution du rôle des ONG, à la place de la société civile, au rôle des territoires et de l'État et tirent des leçons à travers le parcours des expériences populaires. Des similitudes se dessinent alors entre les expériences au Sud et au Nord. En identifiant les limites et les menaces, mais aussi les avancées et les alternatives, le débat s'amorce sur la démocratie, l'État, la société civile, le développement et la mondialisation. Aujourd'hui, à l'heure où l'on assiste à un remodelage du local comme du mondial, ces questions sont plus actuelles que jamais.

# CONJONCTURE INTERNATIONALE

## SOCIÉTÉ CIVILE ET ÉTATS, DÉMOCRATIE ET DÉVELOPPEMENT

*Louis Favreau et Daniel Tremblay<sup>1</sup>*

*La région de Sundarban borde la baie du Bengale, jusqu'à la frontière méridionale du Bangladesh et au-delà, dans l'État indien du Bengale de l'Ouest. Son nom signifie la « belle forêt ». Le tigre royal du Bengale, fauve à l'élégance altière, vif, puissant et souvent féroce subsiste encore ici dans son habitat naturel. L'espèce a été décimée, mais une loi de protection interdit désormais de le chasser. Le Sundarban est aussi célèbre pour son miel sauvage, produit en grandes quantités par des essaims d'abeilles qui nichent dans les arbres. Les habitants de la région, l'une des plus pauvres du monde, montent des expéditions en forêt pour y récolter le miel qu'ils revendent, en ville, jusqu'à [plus ou moins un dollar] par bouteille. Mais les chasseurs de miel doivent échapper aux tigres. Dans une année « moyenne », une cinquantaine d'entre eux sont tués. Parfois, le nombre des victimes est beaucoup plus considérable. Si les tigres sont protégés, ce n'est pas le cas des miséreux qui tentent d'améliorer leur sort en s'aventurant dans cette forêt si belle, si profonde et si périlleuse.*

[...]

*Si la pauvreté pousse les êtres humains à affronter de tels risques – jusqu'à en mourir, dans d'horribles circonstances – pour recueillir l'équivalent, en roupies, de quelques [sous], toute réflexion consacrée aux droits démocratiques n'est-elle pas déplacée ?*

Version libre d'un passage du livre de Amartya Sen, *Development as Freedom* (1999) et traduit en français sous le titre *Un nouveau modèle économique*.

---

1. Louis Favreau est sociologue, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) à l'UQO et coordonnateur du réseau CRCP. Daniel Tremblay est politologue à l'UQO, membre du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) et membre associé à l'équipe canadienne du réseau CRCP. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

Dans le domaine des relations internationales, de nombreux travaux publiés depuis le début des années 1990 font appel à des mots comme « turbulence », « désordre » ou « dérive », ou à des termes à connotation plus marquée comme « chaos » ou « anarchie », ou même « apocalypse », pour décrire l'état du monde dans lequel nous vivons présentement. Qu'on la considère justifiée, alarmiste ou même millénariste, cette façon de décrire notre environnement international est symptomatique. Nous vivons en effet dans un monde à tout le moins complexe et instable, ce qui suscite un sentiment d'insécurité chez une large partie de la population.

Sans vouloir examiner la situation dans le détail, ce qui serait impossible en quelques pages, on peut néanmoins soumettre l'hypothèse que l'un des facteurs à l'origine du sentiment d'insécurité qui règne présentement, et que certains s'emploient manifestement à entretenir et à exploiter, réside dans la multiplication et la diversification des acteurs qui interviennent sur la scène internationale. Ce phénomène a pris de l'essor après la Deuxième Guerre mondiale et s'est nettement accéléré à partir du milieu des années 1970 (Volgy et Bailin, 2003). Il est d'ailleurs préférable, sans doute, d'utiliser plutôt le terme « mondial » dans ce contexte-ci, puisque cette « scène » n'est occupée qu'en partie par les acteurs politiques (chefs d'État, diplomates, représentants officiels d'organisations intergouvernementales comme l'ONU, l'OCDE ou l'Union européenne). De fait, notre monde est plus que jamais sillonné de flux transnationaux qui échappent partiellement et parfois même totalement au principe de la souveraineté étatique (Badie et Smouts, 1999 ; Rosenau, 1990).

C'est dans ce contexte qu'il convient de situer la progression qu'a connue, au cours des dernières décennies, et encore plus visiblement au cours des dernières années, ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la « société civile ». Il est certain qu'en employant cette expression, on pourrait mettre un effort considérable à essayer de la définir et on ne parviendrait probablement pas à trouver une définition qui convienne à tout le monde. S'il est difficile, dit-on, de décrire un éléphant, personne par contre n'a de difficulté à le reconnaître lorsqu'il en voit un... Dans une certaine mesure, la même chose peut être dite de la société civile. Depuis la fin des années 1980, cette dernière est de plus en plus fortement associée au développement international (Howell et Pearce, 2001). Il est certain que les déceptions engendrées par les modèles de développement antérieurs, notamment ceux qui réservent – selon le cas – à l'État ou au

marché l'essentiel ou même la totalité des responsabilités en ce domaine, jouent une part importante dans cette récente revalorisation de la société civile.

## 1. SOCIÉTÉ CIVILE ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

On peut voir dans la formation et la consolidation d'une société civile internationale (ou mondiale) un progrès pour la démocratie politique, économique et culturelle. C'est du moins un progrès pour cette forme de démocratie que l'on qualifie de participative.

Par ailleurs, les avancées de la démocratie participative semblent s'accompagner d'une certaine stagnation et même, aux yeux de plusieurs, d'une régression certaine de la démocratie représentative. Des enquêtes internationales effectuées au cours des dernières années démontrent en effet que le niveau de confiance envers les institutions de la démocratie libérale a tendance à fléchir dans la plupart des pays qui jouissent d'une tradition démocratique relativement longue. Fait à noter, ce sont en outre les institutions qui incarnent le plus explicitement l'idéal démocratique libéral, c'est-à-dire les institutions parlementaires et les partis politiques, qui sont les principales victimes de cette désaffection (Norris, 1999).

On comprend qu'il puisse être alors tentant et rassurant de voir dans la progression de la démocratie participative et dans le dynamisme de la société civile, un contrepoids à ce « déclin du parlementarisme ». Si la tendance est effectivement intéressante, il ne faudrait cependant pas faire preuve d'un optimisme qui pourrait se révéler prématuré, et ce, pour au moins deux raisons à notre avis.

Le risque est d'abord grand, pour certains, d'idéaliser la notion de société civile. L'idéaliser, au sens où ils ont une propension à se la représenter d'une manière désincarnée. Les acteurs de la société civile sont, tout comme les États avec lesquels ils coopèrent ou auxquels ils s'opposent selon les circonstances, animés par des « intérêts ». En résumant certes beaucoup, on pourrait par exemple dire que la quête de l'« autonomie » (financière, légale, axiologique, etc.) représente pour un très grand nombre d'ONG (organisations non gouvernementales) une obsession tout aussi omniprésente que le sont la quête et la défense de la « souveraineté » et de la « sécurité » pour les États sur la scène internationale (Leclerc et Beauchemin, 2002 ; Rosenau, 1990).

Autre raison pour ne pas faire preuve d'un excès d'optimisme, rappelons que les institutions dans lesquelles s'incarne la démocratie de représentation ont mis beaucoup de temps à voir le jour et presque deux siècles à acquérir leur pérennité, du moins dans l'espace public occidental. Rien ne garantit pour le moment que la progression de la société civile, en tant que manifestation et vecteur de démocratie participative, saura s'imposer avec plus d'efficacité et avec une pérennité au moins comparable à celle des institutions démocratiques libérales. Et ce qui est vrai ici à l'échelon national et à l'intérieur du périmètre des sociétés séculièrement démocratiques, l'est encore davantage lorsque l'on s'intéresse, comme c'est le cas dans le cadre de cet ouvrage, à des questions de développement international et de rapports Nord-Sud.

## 2. ANTIMONDIALISATION ET ALTERMONDIALISATION

L'intérêt que les médias d'information portent aux manifestations tapageuses des antimondialistes contribue à maintenir dans l'ombre le travail qui se fait du côté des altermondialistes, c'est-à-dire de ceux et celles qui s'emploient à proposer et à mettre en œuvre des alternatives à la mondialisation néolibérale. L'altermondialisation se fait principalement sur le terrain, plus souvent aux échelons local et associatif, soit dans un cadre auquel s'intéressent rarement les médias de masse.

Cela dit, à partir du moment où l'on cherche à proposer et à construire comme le font les altermondialistes, et à plus forte raison dans un contexte où les valeurs qui les animent ne sont pas celles qui prédominent, ce qui est particulièrement vrai en cette période de néolibéralisme, il faut examiner avec soin aussi bien les possibilités que les obstacles auxquels on est exposé. On ne peut se contenter de condamner en bloc les institutions existantes et encore moins de les diaboliser. Il faut s'efforcer de les connaître, d'en comprendre la nature et le fonctionnement, ne serait-ce que pour tenter d'améliorer ces institutions, pour les influencer et, au besoin, pour les utiliser plus efficacement.

La société civile internationale (ou mondiale) dont on parle tant aujourd'hui n'est pas et ne peut pas être qu'antimondialiste, elle se doit d'être aussi altermondialiste. Comme le rappelait récemment Joseph Stiglitz, dont le discours est pourtant fort critique à l'endroit des institutions économiques internationales : « Le problème n'est pas la mondia-

lisation. C'est la façon dont elle a été gérée» (Stiglitz, 2002, p. 279). Or, la conjoncture politique internationale actuelle offre à notre avis des possibilités qui justifient l'effort et l'espoir de la mouvance altermondialiste.

### 3. LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ET LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Les ONG ne constituent qu'une partie de la société civile. Pour bien cerner l'apport de cette dernière à la démocratisation et au développement, il faudrait donc élargir considérablement l'analyse, en y incluant nécessairement, entre autres, la participation de plusieurs mouvements sociaux, nouveaux ou plus anciens. Le manque d'espace nous oblige toutefois à limiter nos exemples aux seules ONG (parfois appelées aussi OSC pour organisations de la société civile), c'est-à-dire, pour emprunter les termes d'auteurs néerlandais, d'organisations qui sont juridiquement et formellement privées (et autonomes), mais qui se veulent aussi, dans les faits, d'intérêt et d'utilité publics (Arts, Noortmann et Reinalda, 2001).

C'est sur le mode de la photographie aérienne, c'est-à-dire de façon très globale, que nous essaierons ici d'examiner les possibilités qui s'offrent à ces vecteurs de démocratie participative que sont, dans le domaine du développement international, les ONG.

On peut dire, dans l'ensemble, qu'elles sont mieux placées que naguère pour influencer les politiques des grandes organisations intergouvernementales et qu'elles sont également mieux outillées qu'il y a quelques années pour agir dans ce domaine. Tentons de justifier cet optimisme par quelques exemples. Nous en proposerons deux : celui de l'ONU et celui de la Banque mondiale. On ne pourra pas nous reprocher d'avoir choisi les plus faciles...

#### 3.1. L'ONU

En ce qui concerne l'ONU, même s'il reste un important effort à faire pour combler le déficit de crédibilité auquel fait face cette institution depuis un bon moment déjà, le pessimisme ambiant nous apparaît exagéré. Non seulement les conférences et les sommets onusiens des années 1990 (Rio en 1992, Vienne en 1993, Le Caire en 1994, Beijing et Copenhague en 1995, Istanbul en 1996, etc.) ont-ils été pour la société

civile de formidables tremplins vers l'inter- et la transnationalisation, mais ils ont également contribué dans une forte mesure à sensibiliser l'« opinion publique mondiale » à de nombreuses causes chères aux altermondialistes, par exemple le développement durable, la protection et la promotion des droits humains, le développement social, les conditions de vie des femmes, le logement, etc.

Au milieu des années 1990, l'ONU a de plus procédé à une importante révision de ses mécanismes de collaboration avec les ONG (Adams, 1999 ; Rubio, 2002 ; Willetts, 2000). Un effort considérable a été fait pour faciliter la reconnaissance des ONG par l'ECOSOC (Conseil économique et social) et pour faciliter leur intégration et leur participation active au système onusien.

Rappelons que la création de l'ECOSOC, en 1945, venait en quelque sorte institutionnaliser le rôle de l'ONU sur le plan socioéconomique, et ce, même si la Charte des Nations unies est relativement peu explicite en ce qui concerne les questions de développement économique et social (Rivlin, 1995). Il faut se souvenir que l'ONU, à l'époque, était d'abord et surtout conçue par ses fondateurs comme une institution chargée de promouvoir et de maintenir la paix ou, si l'on préfère, la sécurité internationale. Depuis la création de l'ONU, de nombreuses ONG (art. 71 de la Charte de San Francisco) ont obtenu le fameux « statut consultatif », lequel peut s'exercer à des degrés d'intensité divers. C'était donc la première fois dans l'histoire, peu après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, que les ONG se voyaient attribuer un rôle spécifique et « officiel » sur la scène internationale.

En juillet 1996 (résolution 1996/31 de l'ECOSOC), comme nous l'avons vu, une importante révision de ce mécanisme a été mise en œuvre. Dans de nombreux domaines et dans des contextes de plus en plus divers, des ONG sont devenues, et en nombre croissant, de véritables partenaires de l'ONU (Willetts, 2000). Bien sûr, l'institution reste avant tout une organisation intergouvernementale et le « statut consultatif » n'offre que des possibilités de partenariat limitées, mais il est généralement devenu impossible pour l'ONU d'ignorer la présence des ONG (affirmation qu'il faudrait néanmoins nuancer, il va de soi, dans le cas du Conseil de sécurité). On peut maintenant parler, au sein de l'ONU, de l'existence de véritables réseaux dans lesquels s'entrelacent les initiatives des organisations intergouvernementales et de très nombreuses ONG (Colas, 2002, p. 151-157).



Outre les facteurs politiques, et plus particulièrement la fin de la guerre froide avec la décrispation des relations entre État et société civile qui l'a accompagnée, notons que cette tendance profite dans une forte mesure des avancées des technologies de l'information et de la communication et des transformations économiques qui ont pour effets, par exemple, d'atténuer le pouvoir de la plupart des États, au profit de plusieurs ONG notamment, et d'affecter le marché de l'emploi dans un sens de plus en plus favorable à ces mêmes ONG, en mettant à leur disposition une main-d'œuvre à la fois plus abondante et plus compétente (Gordenker et Weiss, 1995).

De plus, si la révision de 1996 donne les résultats espérés (des données récentes sur l'augmentation des candidatures invitent à l'optimisme), ce sont vraisemblablement de nombreuses ONG en provenance du Sud qui en profiteront, ce qui pourrait contribuer à atténuer le déséquilibre qui, dans l'univers des ONG comme ailleurs, pèse sur les relations Nord-Sud (Adams, 1999).

Cela dit, il est certain que cette évolution des choses ne peut justifier qu'un optimisme tempéré, en raison d'abord des problèmes que connaît aujourd'hui l'ONU et en raison aussi du statut des ONG à l'intérieur du système onusien. Elles participent à la vie de ce système, mais sans en être vraiment « membres » comme le sont les États (Willets, 2000).

Rappelons tout de même qu'aux yeux de Kofi Annan, l'actuel secrétaire général de l'ONU, cette dernière doit devenir au *xxi*<sup>e</sup> siècle « le pont entre les gouvernements et la société civile » (Rubio, 2002).

### 3.2. La Banque mondiale

Les expressions « consensus de Washington » ou « programmes d'ajustement structurel » provoquent presque toujours des réactions négatives chez ceux qui ont eu à vivre les effets des politiques privilégiées par les institutions de Bretton Woods au cours des années 1980 et 1990. Encore aujourd'hui, le FMI et la Banque mondiale comptent, avec l'OMC, parmi les principales cibles des antimondialistes. Ces derniers ont tendance à voir dans ces institutions une sorte de forteresse érigée par les puissances économiques les plus influentes, qui sont elles-mêmes perçues comme étant au service d'intérêts particuliers, ceux des marchés financiers et des opérateurs commerciaux principalement.

Devant une vision des choses aussi monochrome, il faut apparemment bien du courage aux partisans d'une « autre mondialisation » pour s'aventurer à examiner s'il n'y aurait pas, malgré tout, quelque chose d'utile à tirer de l'existence et de l'influence de ces grandes institutions économiques internationales. D'autant plus qu'il faut bien admettre que la vision antimondialiste des institutions intergouvernementales repose sur un solide fondement d'espoirs déçus et d'expériences frustrantes. Cette amertume ne devrait toutefois pas empêcher de saisir des occasions intéressantes ou, pis encore, déboucher sur le désabusement ou la violence gratuite.

Au cours des dernières années, des indices nous parvenant de Washington, et plus précisément de la Banque mondiale, invitent à penser que la forteresse évoquée plus haut se lézarde un peu et que les dogmes néolibéraux n'y suscitent plus l'enthousiasme qu'ils inspiraient, du moins jusqu'au début des années 1990. Ici aussi, l'optimisme doit rester mesuré, mais on peut se risquer à dire que les appels de la société civile en faveur d'une gouvernance mondiale participative éveillent aujourd'hui une attention plus soutenue que durant les années 1970 ou 1980.

Le « nouveau discours » de la Banque mondiale et l'orientation que prennent certaines de ses politiques depuis quelques années indiquent que les institutions économiques internationales ne constituent pas un bloc aussi monolithique, opaque et inébranlable que le suggère la mouvance antimondialiste (Caufield, 1996 ; Cling, 2002 ; Dezalay et Garth, 1998 ; Ramel, 2001 ; Thérien, 2001). Des travaux récents démontrent également que la Banque mondiale, dans ses rapports avec les « mouvements sociaux », fait preuve d'une ouverture et d'un esprit de collaboration plus significatifs et fructueux que ceux manifestés par le FMI et l'OMC (O'Brien, Goetz, Scholte et Williams, 2000).

Rappelons que les ONG sont de plus en plus nombreuses à « collaborer » avec la Banque mondiale. À la fin des années 1980, on estime qu'environ 5% des projets financés par la Banque mondiale se réalisaient avec la participation d'ONG ; à la fin de la décennie 1990, c'était près de 50% de ces projets (Guilhot, 2000).

Bien sûr, les ONG qui acceptent de travailler avec la Banque mondiale doivent, jusqu'à un certain point, s'inscrire dans la « vision du développement » que privilégie cette institution et le risque d'« instrumentalisation » est donc bien réel (Amin, 2000). Cette « vision », toutefois,

prend aujourd'hui un caractère un peu moins dogmatique que par le passé. Les échecs et les critiques qu'a essuyés la Banque mondiale y sont certes pour quelque chose, mais le résultat reste que la lutte contre la pauvreté (définie de façon un peu plus subtile que naguère), la promotion de la transparence et de la participation, la démocratisation, le développement social ou l'allègement de la dette font désormais partie du discours de la Banque mondiale et, dans une certaine mesure, colorent aussi ses pratiques et ses politiques (Freud, 2000 ; Ramel, 2001 ; Thérien, 2001).

Depuis le milieu des années 1990, la Banque mondiale a en fait de plus en plus de difficulté à maintenir une apparence de cohérence entre ses discours et ses pratiques (Chiriboga, 1999 ; Cling, 2002 ; Mosley, 2001). On peut et on doit lui reprocher cette incohérence, bien sûr. Mais en même temps, cette incohérence n'est-elle pas l'indice que les choses bougent et que la Banque mondiale est un peu moins qu'elle ne l'était la forteresse dépeinte par certains ? Ses politiques peuvent être infléchies et ce fait nous apparaît important. Depuis le milieu des années 1990, les dogmes néolibéraux doivent s'accommoder de la présence d'un discours qui reconnaît au politique – et donc aussi à l'État – un rôle d'importance dans le développement (Chavagneux, 2000 ; Coussy, 2002 ; Ramel, 2001).

Bien sûr, l'obsession de la « lutte contre la pauvreté », ce leitmotiv de la Banque mondiale depuis quelques années, peut être discutée et critiquée sous plusieurs angles (Benicourt, 2001 ; Cling, 2002 ; Corten, 1998). On peut lui reprocher par exemple de miser, à des fins de pure rhétorique, sur le caractère émotionnel et facilement rassembleur du thème de la pauvreté (Severino, 2001). Ce discours témoigne néanmoins, une fois encore, de l'utilité des pressions exercées par la société civile sur les grandes institutions économiques internationales. À ces pressions, il faut sans doute ajouter aussi celles de nature financière (FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale, 2000). On sait que la part de l'aide publique au développement et donc les budgets de la Banque mondiale ont eu tendance à diminuer depuis quelques années, et plus particulièrement depuis la fin de la guerre froide (Freud, 2000 ; Thérien, 2001). De plus, les pays qui participent au financement des activités de la Banque mondiale (États-Unis en tête) se montrent de plus en plus critiques à son endroit, lui reprochant ouvertement depuis quelques années son inefficacité et la lourdeur de sa bureaucratie (Ramel, 2001).

La Banque mondiale, malgré ses prétentions, n'a pas forcément le leadership et encore moins le monopole intellectuel des nouvelles manières de penser le développement international (Everett, 1997 ; Mehta, 2001). Il y a certes de l'opportuniste dans le changement de discours et d'approche qu'elle affiche depuis le milieu des années 1990. De nombreuses ONG, des intellectuels et même le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement, créé en 1965) l'avaient largement précédée en ce domaine.

Cela dit, il faut insister encore une fois sur le fait qu'elle a dû, en définitive, assouplir son discours et donc donner implicitement raison aux acteurs de la société civile et aux quelques organisations intergouvernementales qui contestaient à la fois sa conception unilatérale du développement et le dogmatisme avec lequel elle la professait.

Avant de conclure, nous tenons à dire que nous sommes conscients que cette analyse pourra paraître trop optimiste aux yeux de plusieurs. Notre intention, en espérant qu'elle aura été bien comprise, n'était pas de présenter les choses sous un jour meilleur qu'elles ne le sont en réalité, mais plutôt de mettre l'accent sur les potentialités qu'offre la conjoncture politique et sociale actuelle et d'essayer ainsi de faire contrepoids au discours souvent caricatural, dans un sens ou dans l'autre, auquel donne lieu aujourd'hui la fameuse mondialisation de l'économie.

Pour ce qui est de la question que pose Amartya Sen en « exergue », il faut rassurer ceux et celles qui en douteraient : sa réponse est bien sûr « non ». Une telle réflexion, à ses yeux comme aux nôtres, s'impose plus que jamais.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADAMS, B. (1999). « L'ECOSOC et les ONG : revue de la révision », dans *Forum international de Montréal* (Participation de la société civile au sein des institutions multilatérales : à la croisée des chemins), vol. 1, n° 1, p. 8-12.
- AMIN, S. (2000). *USA : l'hégémonie des États-Unis et l'effacement du projet européen*, Paris, L'Harmattan.
- ARTS, B., M. NOORTMANN et B. REINALDA (dir.) (2001). *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot, Ashgate.

- BADIE, B. et M.-C. SMOUTS (1999). *Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale*, Paris, Dalloz.
- BENICOURT, E. (2001). «La pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale», *Études rurales*, 159-160, p. 35-54.
- CAUFIELD, C. (1996). *Masters of Illusion : The World Bank and the Poverty of Nations*, New York, Henry Holt and Co.
- CHAVAGNEUX, C. (2000). «Le FMI et la Banque mondiale tentés par la politique», *Esprit*, 264, p. 101-113.
- CHIRIBOGA, M. (1999). «Les ONG et la Banque mondiale : leçons et défis», dans *Forum international de Montréal* (Participation de la société civile au sein des institutions multilatérales : à la croisée des chemins), vol. 1, n° 1, p. 24-32.
- CLING, J.-P. (2002). «Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté», dans J.-P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD (dir.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, p. 21-52.
- COLAS, A. (2002). *International Civil Society: Social Movements in World Politics*, Cambridge, Polity Press.
- CORTEN, A. (1998). «Le discours de la pauvreté de la Banque mondiale», *Langage et société*, 85, p. 5-24.
- COUSSY, J. (2002). «FMI et Banque mondiale : une nouvelle stratégie», *Cahiers français*, n° 310, Paris, La Documentation française, p. 37-43.
- DEZALAY, Y. et B. GARTH (1998). «Le “Washington Consensus” : contribution à une sociologie de l’hégémonie du néolibéralisme», dans *Actes de la recherche en sciences sociales*, 121-122, p. 3-22.
- EVERETT, M. (1997). «The Ghost in the machine : Agency in “poststructural” critiques of development», *Anthropological Quarterly*, vol. 70, n° 3, p. 137-151.
- FMI, OCDE, ONU et BANQUE MONDIALE (2000). *Un monde meilleur pour tous : poursuite des objectifs internationaux de développement*, Washington, DC, Communications Development.
- FREUD, C. (2000). «La Banque mondiale n’a plus d’argent, mais elle a des idées», *Cahiers d’études africaines*, 157, p. 135-139.
- GORDENKER, L. et T.G. WEISS (1995). «Pluralising global governance : Analytical approaches and dimensions», *Third World Quarterly*, vol. 16, n° 3, p. 357-387.

- GUILHOT, N. (2000). «Les institutions financières sous le feu de la critique : d'une vérité à l'autre, les politiques de la Banque mondiale», *Le Monde diplomatique*, 20-21 septembre.
- HOWELL, J. et J. PEARCE (2001). *Civil Society and Development*, Londres, Boulder.
- LECLERC, K. et J. BEAUCHEMIN (2002). «La société civile comme sujet politique : une nouvelle représentation de l'intérêt général», *Lien social et politiques-RIAC*, n° 48, p. 19-33.
- MEHTA, L. (2001). «The World Bank and its emerging knowledge empire», *Human Organizations*, vol. 60, n° 2, p. 189-196.
- MOSLEY, P. (2001). «Attacking poverty and the "Post-Washington Consensus"», *Journal of International Development*, 13, p. 307-313.
- NORRIS, P. (dir.) (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- O'BRIEN, R., A.M. GOETZ, J.A. SCHOLTE et M. WILLIAMS (2000). *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- RAMEL, F. (2001). «Les institutions économiques internationales et la sécurité humaine vers un nouveau régime de sécurité?», dans J.-F. RIOUX (dir.), *La sécurité humaine: une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, L'Harmattan, p. 181-203.
- RIVLIN, B. (1995). «Le développement: dilemmes et tensions au sein de l'Organisation des Nations Unies», *Revue internationale des sciences sociales*, 144, p. 373-387.
- ROSENAU, J.N. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.
- RUBIO, F. (2002). *Les ONG, acteurs de la mondialisation*, Problèmes politiques et sociaux: dossiers d'actualité mondiale, Paris, La Documentation française, n°s 877-878.
- SEN, A. (2000). *Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob.
- SEVERINO, J.-M. (2001). «Refonder l'aide au développement au XXI<sup>e</sup> siècle», *Critique internationale*, 10, p. 75-99.
- STIGLITZ, J.E. (2002). *La grande désillusion*, Paris, Fayard.
- THÉRIEN, J.-P. (2001). «Un demi-siècle d'aide au développement», *Lien social et politiques-RIAC*, n° 45, p. 89-103.

VOLGY, T.J. et A. BAILIN (2003). *International Politics and State Strength*, Boulder, Lynne Rienner Pub.

WILLETTS, P. (2000). «From “consultative arrangements” to “partnership” : The changing status of NGOs in diplomacy at the UN», *Global Governance*, vol. 6, n° 2, p. 191-212.

# DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DÉMOCRATISATION DES MODES DE GOUVERNANCE AU SÉNÉGAL

*Abdou Salam Fall*<sup>1</sup>

## 1. LES FACTEURS GÉNÉRATEURS DE SUCCÈS EN DÉVELOPPEMENT LOCAL

De plus en plus de recherches en sciences sociales relatives au développement local mettent en relief plusieurs facteurs fondateurs de succès. Quelques-uns d'entre eux sont soumis à la discussion dans la présente contribution. Le premier, la gouvernance de proximité, désigne tout à la fois l'accessibilité des gouvernants, leur disponibilité vis-à-vis de leurs administrés et leur légitimité sociale. Ce type de gouvernance inclut à son tour trois conditions : des règles démocratiques avérées ayant conduit à leur élection ; leur acceptation sociale dans leur localité en qualité de leaders de choix<sup>2</sup> ; leurs capacités reconnues à porter les aspirations populaires.

La gouvernance de proximité se distingue des modes de direction rigides et distantes qui n'ont pas résisté à l'usure du temps et se sont révélées être des raccourcis autoritaires peu enclins à porter un développement durable. On sait également que le développement ne s'arrête pas aux modalités techniques et qu'il ne suffit pas d'avoir des « lieux aimants<sup>3</sup> » pour asseoir un développement polarisant et mobilisateur. Il

---

1. Sociologue, chercheur à l'Institut fondamental d'Afrique noire (IFAN) au Sénégal, président du RIPESS et coordonnateur du réseau CRCP. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

2. Ce type de leader se distingue du leader par défaut.

3. Benko, G. et A. Lipietz (2000, p. 16) entendent par lieux aimants « ceux qui s'ancrent autour d'une ou plusieurs grosses entreprises, comme des rayons autour d'un moyeu, ceux qui s'ancrent autour d'une grande installation d'État (administration, base militaire...), et enfin de pures « plates-formes de satellite », succursales des grandes entreprises extérieures à la région ».



faut y ajouter la complexification de la vie en société, qui démontre que le développement reste une quête permanente des acteurs impliqués dans des « sociétés en mouvement » selon la formule de Sainsaulieu.

Néanmoins, la gouvernance de proximité n'est pas en soi une garantie d'efficience ; toutefois, elle postule un développement à l'écoute des besoins des acteurs engagés à bâtir une qualité de vie mobilisant les potentialités locales jusqu'alors laissées en friche. Le développement local en constitue l'espace d'expérimentation.

Un deuxième facteur de succès pose la pérennité du processus qui, au demeurant, va au-delà des instruments et des instances d'impulsion du développement local. À ce propos, il convient de relever la place essentielle de l'engagement citoyen des acteurs concernés. La citoyenneté fait référence à la proactivité des acteurs collectifs et individuels dans le but de coproduire avec leurs pairs des biens publics, de développer une éthique dans leur rapport avec les ressources de leur société et de se projeter, avec vision, dans l'effectivité d'un contrat social, porteur de cohésion sociale. Elle incarne une dimension politique essentielle ainsi que le propose Nancy Thède : « La définition de la citoyenneté reflète toujours les intérêts des secteurs de la société qui se sont constitués en acteurs collectifs et qui ont réussi à s'imposer aux autres acteurs comme participants légitimes de l'espace public avec droit de parole dans l'élaboration du pacte social » (2000, p. 282). Se distinguant des tenants du pouvoir hégémonique partisan, les acteurs collectifs obtiennent du pouvoir dans leur société en s'impliquant activement dans leur développement. Cette participation consciente à la construction d'espaces publics démocratiques est le plus souvent désignée sous le vocable de société civile. Dans le cas sénégalais, la société civile embrasse assez large : des mouvements sociaux aux guides religieux innovateurs en passant par les volontaires engagés dans l'appui au développement, aux associations et les diverses formes de mutualisation des actions collectives visant un changement social. Dans cette perspective, l'agir collectif citoyen devient suffisamment reconnu pour fonder un processus de développement local durable.

Le troisième facteur évoque la mobilisation des ressources adéquates pour réaliser le développement local. Au sein de nombreuses sociétés, les innovations en matière de développement local sont jalonnées par une inventivité quant à la mobilisation des ressources couvrant différents éléments : les avoirs financiers, l'implication des leaders, le potentiel d'appui, les compétences et l'expertise actives, les capacités organisationnelles des porteurs du mouvement (Fontan, Klein et Tremblay,

2001). Or, dans les expériences sénégalaises et d'ailleurs qui sont étudiées, le capital relationnel apparaît comme l'une des ressources les plus décisives de toutes. Toutefois, comme nous allons le constater un peu plus loin avec l'exemple de Kébémér, les réseaux relationnels se heurtent à des logiques factionnelles, qui constituent la première des contraintes à lever pour assurer le succès d'une expérience en développement local.

Pour conduire cette discussion sur ces trois facteurs de succès en développement local, cette contribution part du constat épistémologique que la force des exemples des cas de réussite peut stimuler des paradigmes de changement. À cet effet, nous tentons de tirer les leçons des expériences de réussite en développement local impliquant des acteurs de la société civile. Cette quête de processus de démocratisation des modes de gouvernance nécessite un regard critique sur les expériences en cours. Elle interroge l'importance du capital relationnel dans sa capacité à mobiliser les ressources locales de développement et celles plus éloignées (potentiel local et ceux de la diaspora).

Pour bien asseoir l'avènement contemporain du développement local, il est utile, dans un premier temps, de camper brièvement l'évolution de la gouvernance en Afrique. En situant le contexte africain et sénégalais, nous ouvrons la discussion sur deux exemples nationaux émergeant de développement local dont la réussite implique, au premier plan, des acteurs de la société civile. Il s'agit d'abord de la ville de Kébémér, dans le nord, et de la deuxième ville du Sénégal, Touba, capitale religieuse, coproduite par l'État et la confrérie musulmane des mourides. Dans l'une et l'autre, gouvernance de proximité, engagement citoyen et mobilisation de ressources de l'intérieur de ces sociétés constituent le socle des innovations. Une conclusion met en parallèle les expériences de réussites sénégalaises avec celles d'autres continents (Amérique latine, Amérique du Nord) et en relève les traits universels en ce qui a trait au développement local mobilisant au premier plan la société civile.

## 2. DU CONTEXTE HISTORIQUE DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE À L'AVÈNEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

### 2.1. L'époque coloniale et postcoloniale

Les travaux d'historiens attestent qu'en Afrique de l'Ouest, l'ordre colonial et l'État postcolonial ont enfanté des traditions de gouvernance tellement perverses que la citoyenneté y est à inventer. Mamadou Diouf

(2003) note que « le temps des colonies est un moment qui n'attribue à la loi que la moitié de la réalité ; l'autre étant le patronage, le clientélisme ou la dérobade ». Les sujets coloniaux usaient alors de subterfuges, de dissimulation, de recherche de voies transverses pour échapper au contrôle de l'État, qui était davantage une puissance qu'un pourvoyeur de services publics. Le colonisé ne se considère pas et n'est pas non plus perçu comme un citoyen ; il est plutôt un sujet.

Diouf montre bien que la culture de l'État colonial est celle d'une logique fonctionnelle où l'accaparement d'une partie de ressources publiques par ses serviteurs devient la clé de voûte de leur efficacité : « L'État postcolonial laisse à ses serviteurs les possibilités de se servir tout en servant. » Le mode de gouvernance pratiqué par l'État postcolonial a étouffé « toute possibilité de développer une moralité publique et une conscience civique ». L'ordre civique apparaissait comme « un espace de contraintes et d'interdictions-espace de non droits par excellence ».

Par la suite, la situation de régulation par le marché, instaurée par les institutions financières internationales, n'est guère plus avantageuse car elle transforme le sujet postcolonial en consommateur et lui ôte dès lors toute possibilité d'action citoyenne (Diouf, 2003). Dans ce contexte, ceux qui gouvernent acquièrent une légitimité « en dehors de l'espace civique nationale ». Le cas de l'Afrique nous rappelle la complexité des trajectoires historiques et la nécessité, dans l'analyse de la gouvernance, de tenir compte des traits structureaux des formations sociales.

Cet ordre civique ne favorise évidemment pas la construction d'un projet de société et la création d'entreprises locales de développement. Il facilite plutôt le patrimonialisme, le clientélisme et la faiblesse des contre-pouvoirs.

On peut alors comprendre pourquoi les modèles de développement favorisant la mobilisation des ressources de l'intérieur ont tant tardé à s'imposer. En effet, au début des années 1950, le modèle de développement privilégié pour réguler les disparités locales s'appuie sur la théorie des pôles de croissance de Perroux. On préconise que, sous l'impulsion des pôles de croissance, le développement se diffuse à des échelles plus larges corrigeant ainsi les déséquilibres. En fait, la conception de la « diffusion du développement polarisé » (Benko, 1998, p. 64), un développement par le haut, a influencé de nombreux plans de développement régionaux. Elle se distingue du « développement par le bas qui est fondé sur des forces sociales localisées » (*id.* p. 120).

## 2.2. L'avènement du développement local

Depuis les années 1970, le paradigme du développement local émerge comme espace des identités singulières dans un contexte de mondialisation. En effet, le contexte d'internationalisation semble prendre racine dans cette mouvance si on se fie à l'analyse de P. Veltz qui relève bien à propos que « le global se nourrit en permanence du local en le transformant » (1996, p. 11).

C'est ainsi que différentes formations sociales adoptent le développement local pour s'inscrire dans la citoyenneté. Premier pallier d'entreprises de développement, cadre d'expression de l'ancrage social des mouvements sociaux ou encore espace d'expérimentation des alternatives aux modes dévoyés de gouvernance, le développement local s'assimile bien souvent à une territorialisation des volontés d'agir autrement et de manière concertée au sein de groupes d'appartenance.

Le développement local en tant que catégorie analytique s'est forgé des habits neufs ainsi que l'explique G. Benko : « Le développement local est souvent interprété comme le paradigme le plus récent du développement » (1998, p. 69). Certaines catégories se sont usées notamment « le développement par le haut, volontariste et normatif » ; d'autres attendent d'être expérimentées : territorialité, économie de proximité, décentralisation avec pour chacune son « offre de spécificité territoriale » selon l'expression de B. Pecqueur (2000).

Benko attire l'attention cependant sur ce paradigme « passe partout » que constitue le développement local applicable à tous les espaces quelle qu'en soit leur position dans l'échiquier mondial ou continental. Le développement local se distingue « d'un repli sur soi ». Il exige des changements dans les projections et les pratiques de l'État et du marché à l'endroit des communautés défavorisées. C'est une impulsion visant un élargissement des espaces de participation citoyenne et des pratiques démocratiques. Selon Fontan, Klein et Tremblay, « le développement local est porteur d'une exigence politique profonde pour plus de citoyenneté et de démocratie » (2001, p. 66). Dans le contexte des pays du Sud, cette perspective privilégiant le local est nécessaire pour contrer l'extraversion des modes de gouvernance et la distance sociale entre les tenants des pouvoirs et leurs administrés.

Au Sénégal, le processus d'émergence du développement local se réalise dans un environnement marqué par une politique de décentralisation qui dure depuis 30 ans. Cette décentralisation administrée s'inspire du modèle français. Neuf domaines de compétence ont été transférés aux collectivités locales, mais la gestion des ressources budgétaires publiques reste toutefois centralisée. La fiscalité locale et le partenariat sont les rares domaines où les collectivités locales orientent leurs efforts de mobilisation de ressources pour le développement local. Quant à l'économie sociale, elle n'est pas perçue comme un moteur du développement local. Bien au contraire, elle est davantage considérée comme une activité pourvoyeuse de faible fiscalité plutôt que comme un élément moteur de développement local. Ses fonctions d'insertion sociale, d'échanges solidaires et de niche de circulation des produits sont masquées par l'imposition du modèle unique de développement par des grands pôles d'activités économiques polarisant tout un ensemble de localités.

En mars 2000, le processus de démocratisation politique sénégalais a été marqué par des changements politiques inédits avec l'élection du Parti démocratique et ses alliés de gauche. Ce changement a signifié aussi une conquête des mouvements sociaux, des médias, des organisations populaires. Il a donné lieu à un apprentissage démocratique dont l'expression achevée est demeurée la liberté de ton et l'autonomie des organisations populaires. Mais il est constant que les partis qui exercent le pouvoir politique le font sous le modèle de l'hégémonie<sup>4</sup>.

Les réussites dans le cadre du développement local sont ainsi demeurées subsidiaires comparativement aux capacités des leaders, par la ruse et d'autres procédés clientélistes, à entretenir leur électorat, appuyé en cela par le pouvoir central gouvernemental et l'appareil de leur parti. Le système d'alliance avec les autres détenteurs de pouvoir traditionnel, religieux et affairistes l'a emporté sur l'élan de développement local amorcé.

Mais il est vrai que ce modèle est en train de s'user et les élus locaux ainsi que leurs alliés en ont pris conscience et portent aujourd'hui plus d'attention aux potentialités du développement local. C'est pour-

---

4. «L'hégémonie, au sens de Gramsci, c'est la capacité pour un groupe social de proposer ses intérêts comme ceux du peuple tout entier», voir Benko, G. et A. Lipietz (2000, p. 28).

quoi le développement de l'intérieur des sociétés ouest africaines devient un impératif qui embrasse de nouvelles formes de citoyenneté ainsi que des processus de développement local mobilisant des acteurs en synergie et déconnectés des appartenances sectaires et extraverties. L'appel des acteurs sociaux a été lancé en direction des leaders politiques en faveur d'un consensus pour asseoir le développement local.

### 3. DES FIGURES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE TISSENT LES FONDEMENTS D'UNE COHÉSION SOCIALE À KÉBÉMER

Kébémér est une petite commune de 14 627 habitants (2002) située dans l'ancien bassin arachidier du Sénégal, au nord-ouest, dans la région de Louga. Les activités agricoles qui structuraient l'économie de la zone se sont appauvries, préparant le terrain à la migration interne vers Dakar relayée par la suite, durant les décennies 1980 à 2000, par une forte migration internationale en direction principalement de l'Italie et secondairement de l'Espagne, des États-Unis et de la France. Une migration plus ancienne s'était orientée vers les pays africains côtiers et était principalement le fait d'artisans. La taille de la population étant relativement faible, Kébémér n'en est pas moins une ville centre d'une large zone rurale, au sein de laquelle elle tire son apparence de grand établissement humain.

Sa position de ville relais dans le sillon du chemin de fer et de la route goudronnée reliant Dakar à tout le nord lui a donné une vocation commerciale et de transit. Elle reste polarisée par le territoire mouride ainsi que le montre sa population dominée par cette confrérie musulmane mobilisant à elle seule près de 60% des habitants, tandis que les tidianes et les khadres font chacun aux environs de 20%. Sa diaspora entretient des liens à distance assez vivaces et de fréquents retours. Les réseaux familiaux ont d'ailleurs été les ressorts des mécanismes de cooptation des nouveaux migrants et de leur insertion en Italie. Cette cohésion sociale dans les milieux de l'immigration est loin d'être identique à celle des milieux politiques dans la ville de Kébémér où les logiques partisanes ont fini par susciter des conflits et un manque de consensus pour les entreprises collectives.

Ville d'origine du président actuel du Sénégal, Kébémér est un lieu d'ostracisme et de rivalité partisane, ce qui crée une situation de crispation entraînant l'inaction et une suspicion d'appartenance partisane

de tout acteur. Les organisations non gouvernementales (ONG) intervenantes peuvent difficilement échapper à ce climat de rivalité dès lors que leur partenariat avec l'équipe municipale est perçu comme un parti pris. La réussite d'un projet de développement, conduit par une équipe municipale, est dès lors perçu comme une mise en échec des différentes autres factions politiques du même parti ou des partis opposés. Toute action est donc associée aux appartenances de ses porteurs.

### 3.1. Un projet de gestion participative des ordures ménagères

C'est dans ce cadre qu'il faut situer l'action du Réseau africain pour le développement intégré (RADI)<sup>5</sup> qui a soutenu le projet de gestion participative des ordures ménagères. En l'absence d'un dispositif municipal de ramassage, d'évacuation et de traitement des ordures, l'initiative consistait à mobiliser les groupements de femmes dans ce domaine. Avec la possibilité amenée par le soutien et l'accompagnement du RADI, les groupements de femmes en gestion des ordures ont établi des liens avec les organisations de femmes actives dans le crédit/épargne. Un service de proximité a alors été mis en place dans cinq quartiers de la commune de Kébémér permettant de couvrir les besoins d'une partie importante de la ville.

Le RADI a mis à la disposition de la commune un fonds d'investissement de 50 millions de francs CFA permettant d'acquérir une dizaine de charrettes, de chevaux et du matériel (pelles, fourches, gants, bottes), etc. Le ramassage des ordures est réalisé deux fois par semaine. La contribution financière des ménages a permis de payer les frais courants et d'alimenter un fonds de crédit utilisé pour réaliser d'autres activités génératrices de revenus pour les femmes. Les problèmes d'hygiène et de salubrité au sein de la commune depuis le début du projet ont été, grâce à la mobilisation des femmes, grandement atténués. Il demeure qu'une gestion durable des ordures nécessite en aval un système de traitement et de recyclage (sous la forme de tri, de transformation en compost, en matériaux d'objet d'art, etc.) qui requiert un effort de concertation et de collaboration à un échelon supérieur notamment avec la commune rurale

---

5. ONG d'appui au développement fondée durant les années 1980 et se donnant une vocation africaine. Un de ses programmes porte sur le développement local et la décentralisation. Dans cette opération à Kébémér, elle est soutenue par Christian Aid, une ONG britannique.

voisine de Ndande. C'est B. Lévesque (2002, p. 171) qui nous rappelle fort à propos que «développement local et développement régional doivent tirer dans la même direction».

### 3.2. Des clivages politiques menacent le projet de gestion participative

Toutefois, au bout de quatre ans, les appartenances politiques de l'une des principales leaders des groupements de femmes, qui est la sœur du maire et l'une des principales responsables des femmes du Parti socialiste, affectent la gestion locale des ordures. L'action citoyenne entreprise par les 33 groupements de femmes appuyés par le RADI ne fédère pas aussi large que voulu. Elle se restreint à des cercles d'influence.

La collecte des ordures demeure limitée sur le territoire. Les fosses septiques jonchent la voie, les eaux usées sont déversées sur les espaces de vie. La décharge des ordures ainsi que leur traitement sont identifiés parmi les actions prioritaires à Kébémér. Par ailleurs, pour être durable, l'action citoyenne a besoin de s'attaquer aux vellétés partisans pour garder l'allure d'un processus ouvert et inclusif.

Mais le RADI est loin de soupçonner que son intervention ait revêtu, dans la perception des citoyens de Kébémér, la couleur verte liée au Parti socialiste. Pourtant, le partenariat avec les instances municipales constituait une innovation pour des ONG plus reconnues dans l'intervention en zone rurale que dans les villes anciennes de la trempe de Kébémér. Rappelons que la ville est située dans une zone de faible attraction au plan économique et ne présente pas le faciès privilégié des intervenants externes.

Le Parti démocratique sénégalais (PDS), actuellement au pouvoir et gérant la municipalité de Kébémér, fonctionne sur le même mode que ses adversaires. En effet, le factionnalisme constitue le mode privilégié de la régulation politique et une règle de la mobilisation des militants. La gestion des ordures ménagères devenant un domaine de services de proximité reconnus, les nouveaux responsables municipaux s'y investissent. Certains groupements recourent à d'autres appellations et s'y impliquent. Le factionnalisme politique se maintient tout en se propageant dans les services de proximité portés par le mouvement associatif des femmes.



Les clivages politiques sont accentués par le maillage social dense se traduisant par une interconnaissance forte des acteurs sociaux qui ne peuvent être déconnectés dans d'autres sphères sociales les liant de mille façons. L'équipe municipale n'a pas construit un projet de ville partagé avec les autres acteurs notamment les organisations de quartier, les associations de jeunes et de femmes, les intervenants. En fait, les différents acteurs sont convaincus que le développement local ne peut faire un consensus sur le mode de gouvernance et les luttes politiques suscitent plutôt l'isolement. Mais, peu à peu, les discussions au sein des états-majors politiques locaux ainsi qu'au niveau de la diaspora et des ressortissants de Kébémér ont fini par générer un consensus dans la perspective d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de développement municipal.

### 3.3. Un plan de développement municipal axé sur la concertation

Les différentes factions et les partis politiques se sont finalement accordés pour faire appel à des figures marquantes de la société civile originaires de la ville en leur confiant la direction d'un comité de pilotage du plan de développement. En raison de longs séjours à l'étranger pour le président du comité de pilotage et des occupations professionnelles indépendantes pour certains membres de son équipe, ces leaders ont acquis un statut d'indépendance vis-à-vis des groupes et des partis politiques. D'emblée, ils ont pu amorcer le dialogue avec différentes entités et la population. Le comité, au prix d'un long travail de clarification et de négociation de leurs conditions de travail, s'est donné une mission explicite et un cahier de charge sans ambiguïté.

Pour la réussite de la mission, il a refusé de se précipiter et s'est accordé le temps nécessaire, notamment pour réaliser des consultations avec les intervenants et les acteurs de développement pour sonder leurs intérêts. En développement local autant que dans d'autres domaines, cette procédure est un gage de réussite. Ainsi, le comité s'est forgé une crédibilité dans ce processus de développement local mettant à contribution une diversité d'acteurs qui apprennent à articuler leurs intérêts et à les transposer en défis communs.

Cette crédibilité est certes une condition nécessaire pour la réussite du mandat, le processus créant un espace de créativité et une légitimité pour les acteurs de changement social et des porteurs de projets. Cette

procédure contraste avec l'approche traditionnelle des intervenants qui consiste à penser à la place des acteurs et à vouloir anticiper leurs besoins. À un tel point, qu'ils interfèrent sur leur agenda en leur établissant des priorités, des méthodes d'action, des grilles d'évaluation qui sont quelques fois d'une rigidité inavouable.

Les intervenants ont trop souvent imposé leur méthodologie et leur technologie comme des conditions de succès du développement économique local. Dans le cas de Kébémér, pour éviter ce piège, le comité de pilotage s'est ouvert aux institutions ayant une longue pratique des approches participatives. L'IIED<sup>6</sup> et le RADi ont facilité le processus de négociation collective des axes de priorités des besoins locaux pour le plan de développement. Le comité s'est impliqué en adaptant les outils participatifs aux besoins de l'animation à Kébémér afin d'asseoir des mécanismes de délibération, suffisants pour mobiliser au-delà de ceux qui accaparent la parole lors des réunions publiques. Plus d'une vingtaine d'adultes et de jeunes, hommes et femmes, ont été désignés par leurs quartiers d'habitation pour animer le processus de consultation populaire. Des sessions de formation ont été proposées pour mettre à jour les connaissances, notamment sur la décentralisation, les modes de gouvernance, la maîtrise des techniques et les méthodes de participation.

Innovateurs dans son approche, le comité de pilotage s'est doté de mécanismes de suivi et d'outils de concertation capables de valider les résultats obtenus lors des consultations populaires et de donner aux différents acteurs le moyen d'exercer leur contrôle sur le processus. D'une part, cette stratégie s'appuie sur la volonté de développer une écoute active fondée sur de larges consultations dans les quartiers, et d'autre part, elle permet de mettre en place des politiques en lien avec les intérêts communs qui ont été cernés.

Des événements marquants rythment le processus d'élaboration du plan de développement communal et de ses instruments de mise en œuvre : les assises, sorte d'états généraux rendant publics les résultats des délibérations et prenant à témoin les autorités publiques ministérielles, les opérateurs économiques du secteur privé, les intervenants mais plus largement les ressortissants de Kébémér qui s'identifient au

---

6. Institut international britannique en environnement et développement dont le bureau Sahel basé à Dakar est spécialisé, entre autres, sur les méthodes participatives appliquées au contexte du développement local.

plan en cours d'élaboration. On le voit ici, le développement n'est pas une œuvre confidentielle. Aucun développement ne se fait dans une culture du secret (Simmel, 1999, p. 392).

Revenons au cas de Kébémér. Certaines factions politiques, par peur de cautionner le succès de l'adversaire, hésitent encore à appuyer le projet de développement local. Mais elles finissent par se reconnaître dans cette démarche de bâtir un projet de ville, partagé par tous, tant les leaders politiques que les différents groupes sociaux. La mobilisation l'emporte alors sur la marginalisation. Le dialogue social et politique est effectif.

Les commissions de travail mises en place dans ce processus de planification mettent en œuvre plusieurs initiatives : promotion du projet de ville auprès des ministères techniques, caravane de santé, opérations de salubrité publique, projet de reboisement, activités culturelles contribuant à entretenir la flamme de l'espoir et de l'estime de soi. Des fonds sont mobilisés pour réaliser les infrastructures et acheter les équipements. Les membres des commissions et d'autres saisissent les occasions permettant de tisser des réseaux qui mobilisent les ressources, valorisent le projet de ville et démontrent que l'intérêt des populations peut être pris en compte dans les politiques publiques ou celles des entreprises parapubliques. En fait, les retombées vont au-delà des espoirs et démontrent que le capital relationnel est le facteur décisif dans la mobilisation des ressources de tout projet.

### **3.4. Quelques enseignements majeurs tirés de l'expérience de Kébémér**

L'expérience de développement local à Kébémér permet d'esquisser quelques enseignements majeurs. D'abord, la cohésion sociale autour d'une vision partagée constitue une condition essentielle à toute action de développement local réussie. Le factionnalisme politique et ses conséquences de fragmentation sociale et de clivages sociopolitiques constituent le frein le plus important au développement des projets dans des contextes de pauvreté. En effet, à force de s'affronter, les factions annihilent les projets collectifs et font douter les acteurs en instaurant des logiques sectaires contre-productives.

Cette cohésion sociale s'élabore en éliminant les approches partisanses, du moins en réduisant leurs effets sur le dialogue social. Surtout que, même si les clivages existent, les visions du développement, les

priorités et leurs mises en œuvre ne sont pas nécessairement opposées. Dans le cas de Kébémér comme dans d'autres localités, les convergences sur le projet de ville transgressent les clivages. Cet exemple démontre qu'en développement local, les ressources résident dans la diversité et l'inclusivité des procédés de participation.

Les porteurs de projets mobilisateurs se distinguent par leur prise de distance vis-à-vis des tendances patrimoniales, sectaires et autres velléités de domination sur d'autres acteurs et groupes sociaux. On ne répétera jamais assez qu'en dépit de la généralisation des procédés de corruption et de l'émergence d'une culture de faiseurs de miracles<sup>7</sup>, des actes citoyens durables exigent des gages éthiques où chaque citoyen peut décoder les règles qui fondent la crédibilité des projets. La construction d'une cohésion sociale est un processus continu, traversée par des moments forts de dialogue social et de négociation des choix de développement.

Dans un contexte de précarité, la mobilisation des ressources pour penser et réaliser le développement local devient un enjeu majeur. La réponse apportée dans l'expérience de Kébémér est novatrice en ce sens qu'elle part du capital social, ce que Lévesque (2002, p. 172) appelle « le patrimoine immatériel », défini comme un ensemble cohérent de faisceaux relationnels facilitant des connexions transversales réelles ou potentielles, mais suffisamment productives pour entraîner l'accès différentiel à la satisfaction de besoins spécifiques. Dans les tissus relationnels sont enfouis des occasions de connexions implicites, des nœuds de possibilités à mobiliser, des faisceaux de liens à tisser. Les fondements d'un développement de l'intérieur résident d'abord dans ces ressources accessibles à la condition de savoir les mobiliser efficacement. Notons cependant que, malgré leurs capacités intégratives, les réseaux relationnels fonctionnent tout de même sous le mode de la sélectivité.

Aussi, l'épargne locale socialisée (Favreau, 2003, p. 20), dans son caractère institué, apparaît comme un dispositif fiable facilitant le passage d'une activité de survie à la création de richesses au sein d'entreprises sociales. Or l'informalité des procédés d'épargne en a amoindri sa prise en compte dans les processus de développement local. La

---

7. Ces acteurs, portés en vedettes, captent « miraculeusement » des ressources dont les procédés ou les raccourcis sont inavoués.

mobilisation de l'épargne locale constitue donc un facteur de durabilité et elle est un signe qu'un mouvement de l'intérieur des sociétés s'amorce. Cette vision, prospère dans les travaux de Stiglitz (2002) et de Sen (2000) met l'accent, selon Favreau (2003, p. 19), sur le fait qu'une stratégie de développement demeure avant tout « une construction sociale interne » sans toutefois exclure l'aide extérieure. L'épargne locale est une ressource stratégique interne qui résulte du capital relationnel et de la synergie des acteurs autour des espaces partagés de citoyenneté. Malgré tout, il reste qu'elle est peu utilisée dans les stratégies de développement.

Pareillement, pour être mobilisateur, le développement local est souvent le résultat d'une forte appartenance. L'émergence de Touba et l'expression de son projet urbain le confirment.

#### 4. LE SUCCÈS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DE TOUBA, UNE VILLE COPRODUITE PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE ET L'ÉTAT

L'histoire et la géographie récentes de Touba viennent d'être écrites de belle manière par Cheikh Guèye. Cet auteur montre bien comment « le mouridisme invente et construit sa propre ville » (2002, p. 34). C'est un modèle bien singulier. Le sacré en est le premier symbole. L'impulsion d'un tel développement local est sous le mode de l'action continue et collective. Elle se fonde en effet sur un rêve, celui de la figure emblématique du fondateur de cette confrérie musulmane, Cheikh Ahmadou Bamba Mbacké, de donner un rayonnement à cet espace qu'il bénit de ses prières et lui prédit une force d'attraction.

Touba, devenue au début des années 2000 la deuxième ville du Sénégal par l'importance de sa population (500 000 habitants), est le résultat du travail des autorités mourides, de ses disciples et de l'État. En effet, plusieurs décennies après l'installation dans cet espace de la famille d'un marabout vers 1887, l'administration coloniale, en réponse à la participation du marabout fondateur et de ses disciples à l'effort de guerre (1914-1918), accorde en 1924 à Serigne Bamba l'autorisation de construire une mosquée sans toutefois y résider. En 1930, le titre foncier de Touba s'étendant sur 400 ha est établi. Les disciples campent régulièrement à Touba pour y construire la mosquée. La figure tutélaire de Cheikh A. Bamba cimente les énergies, faisant converger les ardeurs vers Touba. La résistance à la colonisation s'actualise par la volonté de bâtir une ville d'inspiration locale.

Les différents khalifs<sup>8</sup> érigent des monuments spirituels dans la ville, l'inscription territoriale devenant un trait identificatoire. L'État sénégalais n'est pas en reste. Il participe à l'édification de cette ville par de nombreux investissements : forages, plans d'aménagement urbain, infrastructures sanitaires, scolaires, sécuritaires, routières, etc. Plusieurs alliances se développent entre l'État et le pouvoir central de la confrérie religieuse mouride, le premier ayant la figure du courtisan-investisseur, le second négociant son symbole et se renforçant du fait de cette conquête perpétuelle.

Sous la bannière d'une idéologie du travail caractéristique de cette confrérie, les chefs religieux se sont mis aux avant-postes des conquêtes foncières. C'est ainsi que le cercle d'influence mouride ceinture en quelques décennies le bassin arachidier. La dévitalisation que connaissent les zones arachidières, à la suite de la chute vertigineuse des cours mondiaux des produits agricoles ainsi que des effets désastreux du cycle de sécheresse, déplace l'intérêt vers les villes. La conquête prend de nouvelles ramifications au cœur des villes. Les contraintes inhérentes à cette panne de l'économie arachidière ainsi que la sécheresse et la paupérisation croissante en zone rurale sonnent l'alerte et forgent un renouvellement des secteurs d'activité. Touba, qui a un statut d'extériorité, devient un espace refuge. La confrérie mobilise entre autres ses disciples au sein des couches défavorisées et des groupes statutaires, en particulier des castes inférieures. L'économie populaire revigorée se nourrit de cet intérêt pour la proximité. Les services marchands de proximité se développent au cœur de l'artisanat local dans les quartiers et au sein des marchés où l'activité commerciale est entreprise par les ressortissants du bassin arachidier.

Les richesses des talibés (disciples) sont profitables à cette ville. Par exemple, à l'occasion d'événements religieux, comme le rendez-vous annuel que constitue le *magal* pouvant réunir deux millions de pèlerins pendant deux ou trois jours, les disciples s'impliquent dans le financement de la ville. Cette ville devient ainsi un symbole qui fédère en réduisant les clivages ou en les déplaçant vers d'autres centres d'intérêt. Détruisant le mythe qui présente Touba comme un lieu de la gratuité,

---

8. Pouvoir héréditaire dévolu successivement au fils ou au petit-fils le plus âgé de la lignée du fondateur de la confrérie religieuse. Le khalif est le responsable suprême de la confrérie.

Guèye (2002) révèle que cette ville a toujours été un espace où les enjeux fonciers ont structuré les rapports propulsant dès lors un marché immobilier et foncier assez lucratif et pour le moins ségréatif. La diversité des formes d'habitat traduit des différenciations socioéconomiques fortes. Les zones non loties sont identifiables à la périphérie de la capitale des mourides. Cette ville émergente qui fait la fierté des mourides n'est pas une communauté sans bidonville comme on a voulu le faire croire. En termes d'espaces verts, elle présente même le profil de la ville sans poumon où la massivité du bâti l'emporte sur toute autre considération esthétique.

Sa position de zone franche stimule tout en camouflant l'hérésie économique. C'est la figure de l'irrationnel qui s'empare de cet espace. Ascétisme et passion se combinent. Le rêve d'une ville rayonnante est repris en cœur par une communauté religieuse devenue progressivement transnationale. La diaspora issue de cette confrérie religieuse grossit au fil des ans, les mourides poursuivant leur mission exploratoire au-delà des frontières. Des réseaux migratoires tissent la toile de l'insertion. Les daayira ou associations religieuses de base rivalisent dans le financement d'infrastructures dans la capitale religieuse : hôpital, centre d'accueil et d'hébergement, etc.

La dimension spirituelle qui accompagne l'expansion urbaine fraie la voie à une vocation humanisante. Il y a un effort considérable de planification urbaine. Le projet de cité urbaine prend une ampleur telle que de nombreux villages polarisés par Touba finissent par s'effacer de la carte, la population se déplaçant vers la ville religieuse. Le modèle de développement est nettement volontariste. Il crée une dévitalisation des villes et des villages environnants avec comme corollaires des poches de pauvreté devenues structurelles dans l'environnement polarisé par Touba.

Néanmoins, grâce à la synergie de la confrérie, Touba devient un centre essentiel d'économie populaire et d'innovations. Un marché local sans précédent s'impose. Les acteurs économiques y trouvent le moyen d'asseoir des filières parallèles, constituant des leviers informels de concurrence des politiques publiques inspirées par les institutions de financement international. Ne voulant pas compromettre les alliances avec le pouvoir central confrérique qui surveille jalousement les intérêts de leurs disciplines, les pouvoirs publics laissent faire. L'économie populaire ne se contente plus des interstices et s'impose grâce à une forte ingéniosité des acteurs et de leurs réseaux denses. Par ailleurs, une bonne partie des revenus des ménages proviennent des envois des émigrés établis en

Europe, aux États-Unis, bref partout où s'établit la diaspora, une économie sociale prend forme. Les mutuelles se multiplient, l'argent circule. Les acteurs locaux acquièrent un pouvoir d'agir et, ce faisant, façonnent l'espace économique.

Touba devient une ville collectrice de produits alimentaires. Les échanges céréaliers, par exemple, sont un secteur émergent, alors que les produits arachidières restent un domaine où la ville religieuse joue un rôle de plaque tournante au plan économique depuis des décennies.

Touba est une ville produite très largement par des ruraux ; l'histoire de son peuplement a été principalement le résultat d'une absorption des villages environnants associés à un processus continu de métissage spatial. Elle devient une ville où les ruraux prolongent leurs modes, leurs formes, leurs habitudes de vie et leurs styles alimentaires. Ceci explique en partie l'importance de sa forte demande en céréales locales et les échanges céréaliers qui y sont observés. Mais au-delà des produits agricoles, l'activité principale est le commerce, suivi de la production de services tel que le transport, etc. Touba reçoit annuellement de grandes quantités de céréales. La ville est devenue, depuis plus d'une décennie, un grand centre de collecte et de redistribution de produits agricoles : céréales (mil, maïs, sorgho), arachide, niébé (haricot local). Le rôle de Touba dans la redistribution des produits agricoles au Sénégal revêt une importance capitale, il fonctionne comme une bourse des valeurs de l'économie populaire.

En effet, dans cette ville, trois grands marchés mobilisent les transactions des produits agricoles : marché Gare bu ndaw, Touba darou khoudoss et le marché Ocas. Darou khoudoss et marché Ocas sont les sièges des demi-grossistes et des détaillants, tandis que le marché Gare bu ndaw est le principal lieu de la grande collecte où siègent des grossistes qui approvisionnent principalement les autres marchés céréaliers de Touba et au-delà. Il faut noter cependant que la collecte sert d'abord à approvisionner son marché interne, ensuite les autres régions du Sénégal et les sous-régions dans une moindre mesure.

La ville religieuse approvisionne les marchés en produits céréaliers. Les opérateurs économiques du secteur céréales se ravitaillent de deux manières non exclusives : d'une part, par le niveau local représenté par les marchés hebdomadaires, et, d'autre part, dans le prolongement de la ville et des régions centre-ouest (Kaolack ou Saloum) et sud-est (Tambacounda). Des groupes de femmes sans revenus ou à revenus



faibles s'organisent pour mettre en œuvre divers systèmes de financement de leurs activités et sillonnent les marchés hebdomadaires (Buntu Mbar, Touba Fall, Darou Baya, Koup koup, Niiby, Colobane, Keur Ibra Yacine, Tewel, Boustane, Ndingy, etc.) pour effectuer une collecte qui sera par la suite revendue à Touba auprès des grossistes qui attendent devant leurs bascules. Cette collecte n'est pas spécifique aux femmes, mais elles en sont les plus actives. Elles peuvent collecter individuellement jusqu'à 500 kg, voire 800 kg par jour de produits marchands. La revente est réalisée le même jour auprès du commerçant grossiste afin de pouvoir se rendre le lendemain à un autre marché de la place.

Touba revendique sa centralité au plan national tout en se donnant un profil sous-régional grâce à sa place dans le réseau d'approvisionnement interrégional. Il constitue une destination sûre pour l'écoulement de ces produits. La redistribution des céréales traditionnelles à partir de Touba reste considérable. Mais Touba alimente avant tout ses 500 000 habitants. Dans cette ville peuplée d'anciens ruraux fraîchement urbanisés, les céréales restent encore très présentes dans la consommation quotidienne. Ainsi une grande partie de la collecte effectuée par les grossistes est redistribuée aux marchés locaux auprès des demi-grossistes qui approvisionnent les détaillants. Le grand centre de commerce de gros de céréales reste le marché Gare bu ndaw qui contrôle le commerce céréalier du gros. Cependant le rayon de redistribution des céréales à partir de Touba dépasse largement le niveau régional. Fort de son potentiel de réseaux de commerçants et de transporteurs, les grossistes/transporteurs approvisionnent les autres régions du Sénégal, soit à partir de Touba, soit à partir directement des bassins céréaliers vers les autres régions du Sénégal.

Comme le montrent Fontan *et al.* (2001, p. 69), dans le contexte nord-américain, le cas de Touba prouve bien que le développement local a une résonance autre que locale dans sa capacité à articuler ressources privées et publiques, internes et externes, individuelles et collectives dans une sorte de synergie d'action connectant le local et le global.

Ce n'est pas l'aide au développement et encore moins les ressources des organismes de financement international qui financent la ville de Touba. L'État y a certes investi davantage qu'ailleurs, mais force est de reconnaître que les acteurs autonomes organisés par le pouvoir confrérique

ont acquis une expertise certaine et un pouvoir à faire du développement local réussi, notamment à travers des activités au sein de l'économie populaire.

La gouvernance de proximité est d'ailleurs tellement considérée comme un atout que les groupes qui convoitent du pouvoir dans la direction de la confrérie visent à s'établir dans les quartiers pour en contrôler le foncier et influencer, voire recruter des disciples. Les conflits sont subséquents à de telles logiques d'accès au pouvoir. Mais les modes de régulation restent favorables à des consensus articulés autour de l'intérêt général, l'âme de la capitale religieuse.

De même, la densité de l'interconnaissance favorise, dans le cas de la confrérie, la mise en réseaux des disciples. De par son mode transversal et sa capacité à transgresser les barrières, les réseaux relationnels mobilisent au-delà des disciples. Les acteurs, à la fois citoyens et producteurs de richesses, se découvrent de nouvelles vocations, posent des actes publics et mobilisent des ressources insoupçonnées sous la bannière du développement local. Ils découvrent des espaces d'interactions horizontales et transversales qui mettent en marche un mouvement local et global au service d'un développement de l'intérieur des sociétés.

## 5. CONCLUSION : LES FACTEURS DE SUCCÈS EN DÉVELOPPEMENT LOCAL SONT UNIVERSELS

Gouvernance de proximité, cohésion sociale et mobilisation de capital social sont des facteurs de réussite au Sénégal, mais également ailleurs dans le monde. Le cas de Montréal illustre bien que la société civile peut jouer un rôle de laboratoire social, puis capitaliser cette expérience et les savoirs qu'elle secrète pour ensuite influencer positivement les politiques publiques. En effet, durant la période de 1970 à 1990, Montréal s'est reconvertie. L'une des premières villes industrielles nord-américaines, elle est devenue une métropole d'économie des « connaissances » émergentes (aéronautique, aérospatiale, pharmaceutique, informatique). Les modes d'actions collectives sont devenus plus proactifs : création de nouveaux emplois en reconvertissant les entreprises et en misant sur le travail en synergie d'acteurs locaux, donc en utilisant la concertation et le partenariat (Fontan *et al.*, 2003), la mobilisation sociale pour exiger une revitalisation des quartiers péri-centraux, des services de proximité et une réinsertion des chômeurs.

Dans ce contexte, les actions habituelles réactives (exiger l'écoute et l'attention par les manifestations, les grèves, les blocages de route) ont cédé la place à une appropriation des espaces délaissés et en voie de marginalisation.

Des corporations de développement économique communautaire ont alors côtoyé des associations qui ont ainsi réhabilité des quartiers et valorisé les services de proximité comme ressources d'insertion socio-économique et espaces d'entrepreneuriat collectif. Cette expérience montréalaise révèle, selon les auteurs, que le développement local mobilise des mouvements sociaux ainsi qu'un « capital socio-temporel » dans une perspective de « cohésion sociale des collectivités et des territoires qui y recourent ». Si l'on considère l'économie comme encadrée dans le social, dans le prolongement des traditions théoriques qui remontent à Polanyi (1983) et à Granovetter (2000), le « développement local serait avant tout le produit d'actions sociales et non d'actions économiques » (Fontan *et al.*, 2001, p. 61). Dans cet esprit, le développement local convoque les théories de la mobilisation des ressources.

L'aménagement et l'organisation sociale et économique de Villa El Salvador, au début des années 1970, dans la banlieue de Lima au Pérou, mérite qu'on s'y arrête. Cette nouvelle ville est à l'origine un bidonville de 350 000 habitants. L'analyse minutieuse qu'en font Favreau et Fréchette (2003) met en vedette différentes innovations dont les plus importantes correspondent aux facteurs de succès discutés dans cette contribution. Le mode d'autogestion est bâti à partir de groupes résidentiels réunissant plusieurs pâtés de maisons mais gardant une taille suffisante (de 2 000 à 2 500 personnes) pour faciliter une administration de proximité. Chaque groupe résidentiel gère un espace collectif et des services communs de base. Les délégués sont renouvelés de manière à favoriser une rotation convenable permettant à plusieurs d'exercer des mandats collectifs. Cette démocratie représentative laisse de la place à l'expression d'une démocratie directe par les délibérations collectives. Cette approche populaire soumet les leaders à des obligations de résultats et favorise l'effectivité des espaces.

Favreau et Fréchette (2003, p. 319) mentionnent que « ces 120 places forment un ensemble d'espaces démocratiques favorisant la structuration de la société civile ». Selon ces auteurs, en 1983-1984, Villa El Salvador devient une municipalité aux caractéristiques suivantes : « une ville saine, propre et verte ; une communauté éducative ; un district productif et générateur de richesses, une communauté démocratique et solidaire »

(2003, p. 321). Elle choisit de créer un parc industriel regroupant différentes unités artisanales, de production de biens et services sous la forme de petites et moyennes entreprises. Ce parc mutualise les compétences et les ressources et donne de la visibilité à ces nombreuses micro-entreprises. Des centrales d'achat facilitent l'approvisionnement et la vente des produits et services. Le parc tire profit de la dynamique associative forte dans cette ville ainsi que du soutien des ONG nationales et étrangères intervenantes dans l'accompagnement des initiatives locales sur une longue période.

L'économie sociale ainsi structurée à Villa El Salvador s'apparente au dynamisme de l'économie populaire de Touba, à la différence que l'apport extérieur est plus grand que dans la ville religieuse sénégalaise où les intervenants d'appui au développement comme les ONG sont quasi absents. L'articulation entre l'économie sociale et le développement local est forte aussi bien dans la banlieue péruvienne que dans la ville religieuse sénégalaise. Le mode d'organisation est autonomiste quand bien même Touba privilégierait une hiérarchie inhérente au schéma confrérique religieux. Dans les différents exemples, la vie associative et communautaire demeure fort riche. Ces villes se financent principalement de l'intérieur. Alors qu'à Kébémér, la société civile vient d'amorcer un dialogue prometteur avec les élus locaux, à Villa El Salvador, ce dialogue est constitutif de la dynamique d'organisation démocratique urbaine. Dans les villes sénégalaises en question, la diaspora participe à impulser la recherche de la cohésion sociale, consensus requis pour un développement local mobilisateur. Les exemples de Touba, de Villa El Salvador et la revitalisation de quartiers de Montréal peuvent inspirer Kébémér à partir de l'ancrage social que rend possible le développement d'un secteur d'économie sociale d'envergure.

L'approche participative à Villa El Salvador ainsi qu'à Kébémér rappelle aisément l'expérience reconnue de budget participatif dont Porto Alegre au Brésil a servi de terrain fertile d'expérimentation<sup>9</sup>. Le budget participatif est le processus par lequel les couches défavorisées, au même titre que les autres composantes des citoyens, s'engagent dans l'identification des besoins locaux, délibèrent au sujet de l'allocation de ressources, exercent leur contrôle sur l'exécution des actions municipales.

---

9. Voir à ce propos le texte sur les initiatives économiques populaires et le développement des communautés au Brésil dans la deuxième partie.

Carrion (2003, p. G5) précise que «la politique de budget participatif peut être décrite comme un processus de gestion publique où la population participe directement aux différentes phases d'élaboration et d'exécution du budget de la municipalité». Le conseil du budget mobilise 40 000 membres qui assument une fonction consultative permettant d'en finir avec le clientélisme qui a miné le développement local et aussi de croiser le fer avec la corruption. Le budget participatif vise un partage de responsabilité entre l'exécutif et la population dans sa diversité. Il introduit un mode populaire de régulation des modes de gouvernance en établissant un meilleur rapport de proximité qui est le plus souvent inexistant dans les organisations de démocratie représentative.

L'inclusivité des pauvres aux affaires municipales et l'entretien de liens de confiance entre différentes parties prenantes de la gestion des collectivités qu'instaure le budget participatif depuis une quinzaine d'années à Porto Alegre sont autant de facteurs de son large écho dans le monde<sup>10</sup>. Des centaines de villes s'en inspirent. Les acteurs locaux de Kébémér sont de ceux-là sans en faire un outil fétiche. Ils ont entamé le processus du budget participatif sans se familiariser avec le terme. C'est la marque de l'adéquation d'un tel processus partout où la démocratisation rime avec transparence et une éthique avérée de gestion publique.

Le trait caractéristique des expériences évoquées réside dans l'option en faveur d'une vision qui rompt avec les modèles extravertis pour privilégier un développement de l'intérieur des sociétés. Les expériences révèlent par ailleurs l'ouverture au monde à travers les diasporas, le recours systématique aux fruits de la modernité dont les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC), l'adoption d'une approche délibérative fondée sur un processus d'apprentissage continu. Le développement local est à la fois une expérience démocratique tout autant qu'une aventure interculturelle en ce sens qu'il est un terreau de la gestion de la diversité. L'ouverture postulée n'inhibe point l'ancrage social des processus de développement local qui privilégient la mobilisation des ressources internes par l'activation du capital relationnel des acteurs. C'est Veltz (1996, p. 11) qui rappelle avec pertinence qu'en devenant «plus ouverte, l'économie devient aussi plus "relationnelle"». Cette dimension relationnelle plus forte constitue sans aucun doute l'appel

---

10. Le budget participatif est reconnu par l'ONU parmi les 40 meilleures pratiques de gestion urbaine du monde.

à une plus importante mise en réseau. Dès lors, le capital relationnel devient une des ressources impérieuses pour mobiliser d'autres ressources qui ne brillent pas par leur rareté mais par leur souplesse. C'est un changement fondamental de paradigme lorsque l'immatériel devient aimant et facteur de synergie et, en dernière instance, facteur de succès en développement local.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BENKO, G. (1998). *La science régionale*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je? », 126 p.
- BENKO, G. et A. LIPIETZ (2000). *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, Presses universitaires de France, 564 p.
- CARRION, R.M. (2003). « Une nouvelle gestion municipale. Porto Alegre importe son modèle de budget participatif à plus d'une centaine de villes », *Le Devoir*, 13 et 14 septembre, p. G5.
- DIOUF, M. (2003). *Les poissons ne peuvent pas voter un budget pour l'achat des hameçons. Espace public, corruption et constitution de l'Afrique comme objet scientifique*, Journées de l'APAD, Université de Leiden, Hollande, Bulletin de l'APAD.
- FAVREAU, L. (2003). *Le Sud... et le Nord dans la mondialisation: quelles alternatives?*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Cahiers de la CRDC, numéro spécial hors-série.
- FAVREAU, L. et B. LÉVESQUE (1999). *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 230 p.
- FAVREAU, L. et L. FRÉCHETTE (2003). « Organisation sociale et développement économique. Un parc industriel à Villa El Salvador (Lima, Pérou) », dans J.-M. FONTAN, J.-L. KLEIN et B. LÉVESQUE (dir.), *Reconversion économique et développement territorial*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 317-332.
- FONTAN, J.-M., J.-L. KLEIN et B. LÉVESQUE (dir.) (2003). *Reconversion économique et développement territorial*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 340 p.
- FONTAN, J.-M., J.-L. KLEIN et D.G. TREMBLAY (2001). « Mobilisation sociale et développement local: le cas de Montréal », *L'Action nationale*, vol. XCI, n° 5, mai, p. 61-72.

- GRANVETTER, M. (2000). *Le marché autrement*, Paris, DDB.
- GUÈYE, C. (2002). *Touba, la capitale des mourides*, Paris, Karthala, 517 p.
- LÉVESQUE, B. (2002). «Le développement régional et local, avant et après la mondialisation», dans L. FAVREAU, M. ROBITAILLE et D. TREMBLAY, *Quel avenir des régions?*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Chaire de recherche en développement des collectivités, p. 153-183.
- PECQUEUR, B. (2000). *Le développement local*, Paris, Alternatives économiques/Syros.
- POLANYI, K. (1983). *La grande transformation*, Paris, Gallimard.
- SEN, A. (2000). *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*. Paris, Odile Jacob.
- SIMMEL, G. (1999). *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*, Paris, Presses universitaires de France, 756 p.
- STIGLITZ, J.E. (2002). *La grande désillusion*, Paris, Fayard.
- THÈDE, N. (2000). «Les renouveaux de la citoyenneté», dans M. BORGHI et P. MEYER-BISCH (dir.), *Société civile et indivisibilité des droits de l'homme*, Fribourg, Suisse, Éditions universitaires Fribourg, p. 279-308.
- TREMBLAY, P.-A. (2001). «Le développement comme pratique de joaillerie», *L'Action nationale*, vol. XCI, n° 5, mai, p. 95-103S.
- VELTZ, P. (1996). *Mondialisation des villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France, 262 p.

# TERRITOIRE ET ACTION COLLECTIVE EN AMÉRIQUE LATINE VERS LE DÉVELOPPEMENT PAR L'INITIATIVE LOCALE ?

*Juan-Luis Klein*<sup>1</sup>

L'Amérique latine est marquée par une crise importante des institutions. Les formes traditionnelles de participation à la vie publique s'affaiblissent et les collectivités mettent en œuvre d'autres modalités d'action collective, lesquelles donnent à voir l'importance croissante de l'attachement des citoyens aux territoires locaux. Budget participatif, économie populaire, *empoderamiento* (*empowerment*), voilà autant de notions que soulève l'enjeu du développement par l'initiative locale<sup>2</sup>. De nouvelles solidarités et de nouvelles modalités d'intervention émergent ainsi et donnent lieu à de nouvelles stratégies de développement.

Ce texte examine les facteurs internes et externes qui expliquent ce qui apparaît comme un changement d'attitude des citoyens par rapport aux objectifs de leur participation politique au développement. Ainsi, nous essaierons de comprendre les causes et la portée des nouvelles revendications des organisations représentatives de la collectivité locale en lien avec le développement économique. À l'aide d'un cas de reconversion économique locale à Montevideo, nous montrerons la place que joue le territoire dans la structuration de l'action collective et, à l'aide d'un modèle interprétatif, nous proposerons que la territorialisation de l'action collective est en lien avec un mode de développement où la

---

1. Géographe à l'Université du Québec à Montréal, membre du Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES) et membre associé du réseau CRCP. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

2. La question de l'initiative locale a été traitée par Arocena, J. (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporaneo*, Montevideo, Taurus.



bougie d'allumage est l'initiative locale. Nous posons l'hypothèse que le territoire local devient un nouveau cadre d'engagement, voire de militantisme social et citoyen, en réaction mais aussi en synchronie avec l'intégration économique et la mondialisation.

## 1. LA CRISE INSTITUTIONNELLE

L'Amérique latine en général traverse une forte crise institutionnelle. Les institutions qui avaient structuré les sociétés nationales au xx<sup>e</sup> siècle et surtout dans l'après-guerre, soit l'État, les principaux partis politiques, les organisations syndicales<sup>3</sup>, ne suscitent plus la même adhésion que jadis chez les citoyens<sup>4</sup>.

Cette crise a plusieurs manifestations. Au plan politique, le citoyen manifeste une certaine désaffection à l'égard des questions qui concernent l'intérêt collectif et le bien commun. Au plan économique, les instruments de partage que les États avaient péniblement mis en place sont privatisés et cèdent la place à un État minimaliste tourné vers le privé, ce qui, combiné aux effets déstructurants de l'ouverture des frontières sur l'industrie nationale, « dualise » le marché du travail et généralise l'économie informelle. Au plan social, les liens sociaux étroits tissés par les partis politiques et les organisations syndicales à l'échelle nationale s'effritent devant la montée de l'individualisme. Les classes sociales ayant de plus gros revenus se donnent de nouvelles formes d'organisation, voir de protection (y compris au plan de la sécurité personnelle), alors que plusieurs segments de la population pauvre, à cause de la fragilité et de la marginalisation dont ils sont l'objet, se tournent vers diverses formes de délinquance. Au plan territorial, l'espace public se privatise

---

3. Pour une analyse globale de la structuration des sociétés nationales en Amérique latine, voir Rouquie, A. (1987). *Amérique latine. Introduction à l'extrême occident*, Paris, Seuil.

4. La crise institutionnelle en Amérique latine a été un thème central au congrès annuel de l'Association canadienne d'études latino-américaines et caraïbes tenu à Montréal, en octobre 2002. Elle a fait l'objet d'analyses approfondies lors des conférences prononcées par Gabriel Salazar, de l'Université Arcis de Santiago du Chili, et par Isidoro Cheresky, de l'Université de Buenos Aires.

de plus en plus, provoquant des formes nouvelles de ségrégation sociale et exacerbant les anciennes, ce qui, surtout chez les classes possédantes, renforce la tendance à l'individualisme<sup>5</sup>.

Cette crise institutionnelle a été provoquée par plusieurs facteurs qui ont été d'ailleurs bien documentés et qui sont souvent invoqués : 1) les programmes d'ajustement structurel, qui ont été appliqués partout en Amérique latine par le Fonds monétaire international et qui ont redéfini la structure et les options des appareils d'État des différents pays ; 2) les dictatures militaires, qui, dans des pays comme le Chili, l'Argentine, l'Uruguay et le Brésil, ont durement frappé les mouvements sociaux et les organisations sociales, enlevant ainsi toute crédibilité aussi bien à l'institution militaire qu'aux autres institutions publiques ; 3) l'application par les gouvernements de stratégies d'ouverture des frontières de leurs pays aux investisseurs étrangers et aux échanges, sacrifiant ainsi la protection des structures productives nationales péniblement mises sur pied pendant les années de la substitution des importations ; et 4) la corruption qui a permis à la classe politique de s'enrichir, en même temps que le peuple s'appauvissait.

Mais il y a un autre facteur, moins fréquemment invoqué mais tout aussi important, qui nous intéresse particulièrement dans ce texte. Il s'agit de l'incapacité des institutions, telles l'État, les syndicats et les partis politiques de se renouveler et de donner une réponse aux demandes sociales d'orientation progressiste mais adaptée à l'environnement économique et géopolitique qui s'est imposé dans le monde depuis les années 1980<sup>6</sup>. C'est ce dernier facteur qui explique que les élites politiques plus traditionnelles, de droite et de gauche, consacrées dans les années d'après-guerre, ont perdu leur crédibilité.

C'est ainsi que dans un pays comme le Venezuela, le pays riche de l'Amérique latine des années 1970, aux forces politiques pourtant importantes, émerge, en rupture avec ces forces, l'option de Chavez, dite

---

5. Sur les nouvelles formes de ségrégation sociale et territoriale dans les villes latino-américaines, et en général sur les effets de la globalisation sur l'espace latino-américain, voir Hiernaux-Nicolas, D. (1999). « Los frutos amargos de la globalización : expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México », *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, vol. XXV, n° 16, p. 57-78.

6. Cet aspect a été abordé par Carlos Laserna, professeur de l'Université de Cordoba, lors d'une série de conférences prononcées à Montréal en septembre et en octobre 2003.

bolivarienne. Toute fragile qu'elle soit, cette option montre l'usure et la faiblesse des institutions politiques et sociales du Venezuela, y compris de l'Armée. Que dire de l'Argentine, pays traditionnellement riche et au pouvoir autoritaire, où, d'une façon spontanée, la population a pris la rue un soir de décembre 2001 et l'a gardée pendant des mois jusqu'à faire tomber un gouvernement qui l'avait contrainte à la misère ! C'est au son du *cacerolazo* que les pauvres et les moins pauvres ont transformé les pratiques politiques en Argentine, tout en créant à la base des formes de solidarité locale inédites. Et, un troisième exemple, au Mexique, est aussi révélateur. Le gouvernement du président Fox, fort de son triomphe électoral face à la dictature civile du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), propose le déplacement de l'aéroport de Mexico et son installation dans les terres *ejidales* que les paysans, à juste titre, considéraient comme les leurs. Ils remettent en question le pouvoir, résistent, mobilisent les acteurs locaux et nationaux ainsi que l'opinion publique, et obligent le gouvernement à reculer et à abandonner le projet.

Ces exemples, et on aurait pu en donner d'autres, donnent à voir l'inadéquation entre les demandes sociales, voire les besoins de la population, et les formes traditionnelles d'exercice du pouvoir et de la démocratie, ce qui n'est pas sans affecter le soubassement des liens sociaux et les formes consacrées de citoyenneté. Mais en même temps, à la base, se construisent de nouvelles formes d'action collective, qui traduisent une reconfiguration des liens sociaux. Comme on le verra dans la section suivante, cette reconfiguration donne à voir l'importance du local dans les options politiques et sociales mises de l'avant par la collectivité.

## 2. LA RESTRUCTURATION DES LIENS SOCIAUX

La crise institutionnelle qui affecte les pays de l'Amérique latine introduit de nouveaux référents pour l'action collective. La population tend à remplacer dans ses priorités les grands problèmes nationaux, sans pour autant y renoncer de façon définitive, comme l'a montré récemment en Bolivie le soulèvement populaire provoqué par les ententes qui permettaient aux États-Unis d'exploiter les ressources naturelles aux dépens de la population nationale. En général, de nouvelles formes d'action collective se mettent en place qui témoignent d'un compromis entre les objectifs nationaux, voire globaux, et les intérêts individuels, voire locaux, des citoyens. Tout en conservant une perspective globale, la participation

des citoyens prend racine dans des demandes sociales territorialement localisées, comme en témoigne l'option qu'incarne le *Partido dos Trabalhadores* (PT) de Lula, le nouveau président brésilien.

N'oublions pas que l'option représentée par le PT a acquis sa crédibilité et sa force largement en raison de la capacité qu'elle démontrait de permettre une gestion plus démocratique de la ville, comme le donne à voir d'abord la gestion participative de Porto Alegre, ce qui fait de cette ville le siège du Forum social mondial et le berceau de « l'altermondialisation<sup>7</sup>. Or, c'est par l'action citoyenne locale que se renouvellent la démocratie et l'action collective selon l'option du PT, incarnant ainsi le célèbre slogan écologiste : « Agir local, penser global. »

Mais, entendons-nous, je ne dis pas que les problématiques locales et leur influence sur la mobilisation sociale sont nouvelles. Le référent local a toujours été important pour la mobilisation sociale en Amérique latine. Les mouvements sociaux se mobilisent depuis toujours pour l'accès au logement et/ou à la terre, ce qui a motivé des actions épiques dans les villes et les campagnes, où à travers des occupations illégales et des résistances de toutes sortes, le peuple a remis en question le pouvoir et a exigé des solutions, comme le dépeint si magnifiquement Jorge Amado dans son récit de l'invasion de la butte de Tue-le-Chat<sup>8</sup>. Le cas de Villa El Salvador, en banlieue de Lima, internationalement connu, illustre bien comment ces formes d'action peuvent devenir des options de gouvernance efficaces et comment elles peuvent réorienter le sens que prennent le militantisme et l'engagement social<sup>9</sup>.

Par ailleurs, avec la modernisation entraînée par la substitution des importations et par l'industrialisation des années 1950 et 1960, la commune et le quartier sont devenus des dispositifs importants de participation et d'animation sociales (comités de citoyens, organisations de femmes, comités de paysans, etc.). Mais dans tous ces cas, si l'ancrage des luttes

---

7. Sur l'altermondialisation, voir Seoane, J. et E. Taddei (2001). *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Buenos Aires, CLACSO.

8. Voir la troisième partie du roman *Les pères de la nuit*, publié par Jorge Amado en 1970 (Paris, Éditions Stock).

9. Sur Villa El Salvador, voir Favreau, L. et L. Frechette (2003). « Organisation sociale et développement économique. Un parc industriel à Villa El Salvador », dans J.-M. Fontan, J.-L. Klein et B. Lévesque (dir.), *Reconversion économique et développement territorial*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 317-332.

était local, le référent était national et le principal interlocuteur était l'État. Bien qu'importante, la place du local se restreignait à la canalisation de la demande sociale ou à l'encadrement de la participation populaire. Par ailleurs, sur le plan de l'action politique ou du développement économique, le cadre local était considéré comme mineur.

Aujourd'hui cependant, la place du local change et inspire des projets plus globaux aux dimensions politiques et économiques. La scène du mouvement social s'est largement déplacée du national au local. Ainsi, le territoire devient un référent politique majeur. En effet, cette option qui s'impose au Brésil, et qui suscite des espoirs largement au-delà des frontières de ce pays, se base essentiellement sur une nouvelle pratique citoyenne, sur une nouvelle attitude face à l'environnement local. C'est l'expérimentation que constituait le budget participatif et la gestion locale, d'abord à Porto Alegre, ensuite dans d'autres grandes villes brésiliennes, qui a permis au PT de Lula de devenir une « alternative » à l'échelle nationale. Le cadre local devient ainsi un palier de l'action politique et du renouvellement de la démocratie, un repère des forces progressistes qui, sans contester la mondialisation et les formes d'ouverture économique et sociale, propose des stratégies visant à la contrôler et à la rendre plus humaine, comme le montrera sommairement le cas de Montevideo, et notamment du Parc technologique industriel de la ville de Montevideo, exposé dans la partie suivante.

### 3. UN CAS RÉVÉLATEUR À MONTEVIDEO, URUGUAY

Le cas de Montevideo nous permet de voir certaines des caractéristiques de l'action collective en réponse à la crise institutionnelle qui affecte la société latino-américaine. L'importance du local révèle une recomposition du politique où les forces progressistes tentent d'instaurer des formes nouvelles de citoyenneté, caractérisées par la participation populaire, et, à partir d'instances locales, mettent en œuvre des stratégies d'intervention qui ont des répercussions aussi bien locales que globales<sup>10</sup>.

---

10. Comme le montrent aussi divers cas au Mexique. Voir Aguilar, M. et M. Bassols (dir.) (2001), *La dimension multiple de la ciudades*, Mexico, UAM.

#### 4. RENOUVELLEMENT DU CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE<sup>11</sup>

Précisons que la ville de Montevideo est gouvernée par la coalition de gauche dénommée *Frente Amplio* (FA). Cette coalition s'était formée au début des années 1970 et avait été à l'époque confirmée comme une réelle option de gouvernement par des résultats électoraux prometteurs. Ces succès électoraux ont amené les forces de droite (grande bourgeoisie, oligarchie), avec l'appui des États-Unis, à réagir et, à l'instar de l'exemple brésilien, à provoquer l'abolition de la démocratie par l'imposition d'une dictature militaire. C'est ainsi qu'en 1973, l'Uruguay, qui était considérée comme la « Suisse de l'Amérique latine » en raison de ses traditions démocratiques, tombe sous la gouverne des militaires inaugurant ainsi une chaîne de coups d'État qui allaient se poursuivre au Chili et en Argentine. Cependant, 12 années de dictature en Uruguay n'ont pas suffi à anéantir la coalition de gauche, si bien que, peu après le retour de la démocratie, elle s'est reconstruite et, dès 1989, elle gagne les élections municipales à Montevideo. Renforcée par l'ajout de nouvelles forces<sup>12</sup>, la coalition obtient un deuxième mandat avec un appui encore plus large en 1994 et un troisième mandat avec la majorité absolue du vote populaire en 2000. Gouverné par une coalition de gauche, le « gouvernement municipal de Montevideo<sup>13</sup> », qui représente la moitié de la population du pays, fait face au gouvernement national dominé par les forces de droite.

Ce réalignement territorial des paliers gouvernementaux prend place en même temps que se redessinent les frontières économiques en Amérique du Sud. En 1991, réunis dans la ville d'Asunción, au Paraguay, le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay, créent le Marché com-

---

11. Sur le cas de Montevideo, nous synthétisons ici une étude de cas publiée précédemment. Voir Klein, J.-L., A. Latendresse, J.-M. Fontan et M.-P. Paquin-Boutin (2003). « Le local comme nouvelle scène de développement et de gouvernance à Montréal et Montevideo », *Géographie et Cultures* (Paris, L'Harmattan), 45, p 57-72. Ce cas fait l'objet d'une analyse approfondie par M.-P. Paquin-Boutin dans son mémoire de maîtrise en géographie en rédaction au Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal.

12. La coalition s'est élargie avec la participation d'autres forces tel le Parti démocrate chrétien. Elle devient dès lors le *Frente amplio-Encuentro progresista*.

13. La ville de Montevideo est gouvernée par l'Intendance de Montevideo (*Intendencia*). Pour faciliter la compréhension du texte, elle sera désignée ici comme « gouvernement municipal ».

mun du Sud (*Mercado Común del Sur*: MERCOSUR) et désignent la ville de Montevideo comme la capitale de ce nouvel espace économique<sup>14</sup>. Ce nouveau rôle international ne manquera pas d'influencer les politiques de développement de la ville.

Dirigé donc par le FA et inséré dans ce nouveau contexte d'intégration économique, le gouvernement municipal de Montevideo ne tarde pas à mettre sur pied des instances vouées au développement économique, rompant ainsi avec une tradition latino-américaine qui réserve l'intervention économique à l'État central. En même temps, il adopte un programme de décentralisation à l'échelle des quartiers dans le but d'accroître la participation citoyenne et de renouveler la démocratie. Dix-huit zones sont ainsi délimitées. En même temps, on crée le *Centro Comunal Zonal* (Comité de zone), dont le mandat est d'assurer la gestion des affaires locales dans les différentes zones.

C'est dans ce contexte qu'est mis en œuvre, un projet majeur de développement industriel : le Parc technologique industriel (*Parque Tecnológico Industrial*) dans le quartier *Cerro*. Ce projet prend place sur les terrains d'une ancienne entreprise frigorifique (dénommée, au départ, *Artigas*, puis EFCSA). Cette entreprise, dont les premières activités remontent à 1917, à l'instar de l'ensemble des entreprises frigorifiques de Montevideo, a fermé ses portes de façon définitive en 1992, laissant « orphelin<sup>15</sup> » le quartier où elle avait pris naissance et dont elle avait structuré non seulement l'habitat, mais aussi la morphologie sociale et l'identité. La fermeture de l'entreprise laissait ainsi un quartier en désarroi et un important terrain (25 hectares) en friche.

## 5. UNE INITIATIVE LOCALE DE DÉVELOPPEMENT

L'implantation du Parc technologique industriel dans le quartier *Cerro* à Montevideo résulte d'une initiative locale, municipale, ancrée dans le Comité de zone (*Centro Comunal Zonal* 17) et portée par le Service de

14. Le Chili et la Bolivie s'y sont joints plus tard en tant que membres associés.

15. Nous utilisons le concept de « territoire orphelin » pour désigner ces espaces délaissés par les forces du marché qui doivent se reconverter en trouvant des stratégies innovatrices à partir de l'initiative locale. Voir Fontan, J.-M., J.-L. Klein et B. Lévesque (dir.) (2003). *Reconversion économique et développement territorial*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

développement économique de la ville. Cette initiative est une réponse à la fermeture de l'entreprise frigorifique Artigas, importante par sa taille et par son histoire. Cette entreprise était en symbiose fonctionnelle et identitaire avec son quartier. D'ailleurs, les citoyens de ce quartier partagent un fort sentiment identitaire enraciné dans la lutte sociale – c'est un quartier ouvrier – et dans la spécificité géographique – c'est une enclave dans la ville –, ce qui est la base d'un dense tissu relationnel. «Tout le monde se connaît», affirmait le responsable et principal instigateur du projet, ce qui explique les conflits qui entourent la gestion des affaires locales, surtout depuis que les grandes entreprises sont parties et que les nombreuses organisations sociales du quartier ont perdu leur «ennemi commun» (la grande entreprise)<sup>16</sup>.

En 1995, le gouvernement municipal porte son regard sur les terrains laissés en friche afin de mettre en œuvre un projet de développement. Une partie du terrain était alors déjà occupée. Deux institutions s'y étaient installées, à savoir le Comité de zone et le programme d'extension de l'Université, ce qui témoigne du caractère symbolique et socialement central du lieu. Mais une partie importante du terrain et des installations (une quinzaine d'hectares) était encore abandonnée. C'est dans cette partie que la municipalité décide d'installer le Parc technologique industriel avec l'objectif prioritaire de réhabiliter le quartier. En 1997, la municipalité complète l'acquisition des installations et des terrains et en 1998 met en place l'organisme de direction du parc avec le mandat de commencer les travaux.

Cinq ans plus tard, on peut considérer cette initiative comme une réussite. Bien sûr, la mise en place du parc est encore à compléter, mais déjà en 2003, 16 entreprises s'y étaient installées et d'autres étaient en processus d'installation. Il s'agit pour la plupart d'entreprises locales, dont certaines de type coopératif. Un document d'évaluation qualifie le parc comme «le résultat d'une séquence heureuse de décisions», dont l'enchaînement n'avait pas été prévu au départ. Si les objectifs avaient été clairement définis, l'orientation stratégique avait laissé place à la flexi-

---

16. Propos recueillis lors d'une visite exploratoire de l'auteur sur les lieux lors d'une première visite au quartier réalisée en 2001.



bilité, ce qui a permis les compromis et les adaptations qui ont converti ce qui au départ était une initiative de quelques individus en un projet local d'envergure nationale, voire internationale<sup>17</sup>.

## 6. L'INITIATIVE LOCALE ET L'ACTION COLLECTIVE

Le projet a été d'abord conçu par des militants du *Frente Amplio* rattachés au Comité de zone créé à la suite de la décentralisation mise en œuvre à Montevideo. Pour le faire accepter, ils ont dû d'abord contrer les résistances dans leur propre milieu politique et organisationnel. Ensuite, ils ont dû mobiliser des ressources du quartier et du gouvernement municipal pour le rendre viable. Enfin, ils ont dû innover dans l'aménagement et la mise en œuvre afin de faire progresser les travaux d'aménagement et d'intéresser l'entrepreneuriat. Leur but était de réhabiliter un quartier déstructuré par les changements économiques et sociaux provoqués par la mondialisation. Mais, ce faisant, ces militants ont mis en marche un processus susceptible de renforcer la place et le potentiel de compétitivité de la ville dans le contexte de concurrence et d'intégration internationale posé par la signature de l'entente de MERCOSUR.

Ce projet révèle ainsi une nouvelle conception du développement économique, inédit en Uruguay et très récent en Amérique latine, axé sur le local, voire sur l'initiative locale. L'objectif du développement local devient ainsi un référent qui renouvelle l'action collective. Il s'agit d'un nouveau cadre pour le militantisme social aussi bien sur le plan géographique que sur le plan social. Sur le plan géographique, l'ancrage local donne à voir l'importance que prend l'identité territoriale dans la construction des liens sociaux et dans la structuration communautaire des collectivités. Sur le plan social, ce militantisme intègre l'action économique, voire l'action entrepreneuriale, modifiant ainsi le « répertoire d'actions collectives » et reciblant le mouvement social.

---

17. « Si hubiera que realizar una definición corta y precisa del PTI habría que decir simplemente que es el resultante de un proceso, de una secuencia exitosa de decisiones con un norte claro y un camino hecho al andar », affirme R. Costa (2003), *Cuatro años de camino 1998-2002*, Montevideo, Document d'évaluation du PTI, polycopié.

## 7. L'INITIATIVE LOCALE ET LE CAPITAL SOCIOTERRITORIAL

Afin de mieux comprendre l'effet territorial sur la restructuration de l'action collective et sur les options de développement économique, nous proposerons un modèle d'interprétation construit à la suite de l'analyse de l'effet des initiatives qui prennent place dans les organisations communautaires québécoises<sup>18</sup>, mais qui s'avère valable aussi pour l'explication de l'effet des initiatives locales dans le cas étudié (figure 1). Ce modèle montre les jalons d'un processus complexe qui transforme l'initiative locale en projet collectif et qui contribue à la création du capital social ainsi qu'à la valorisation dans un territoire donné. L'hypothèse qui soutient ce modèle est que la résistance à la déstructuration économique génère une nouvelle forme d'action collective qui s'appuie sur les atouts culturels et sociaux d'une collectivité territoriale, l'identité et la densité relationnelle par exemple, pour mettre en œuvre des projets d'entrepreneuriat de type partenarial. Selon notre modèle, l'initiative locale résulte d'un projet, individuel ou collectif, élaboré dans l'adversité. L'argumentation des leaders et leur capacité de rejoindre les intérêts collectifs suscitent l'adhésion d'autres acteurs, et mettent en exergue l'identité et l'appartenance territoriale, tout en redéfinissant le cadre territorial de l'action, ce qui explique qu'un projet qui au départ a un référent territorial réduit peut structurer par la suite un territoire plus vaste.

Le projet individuel devient une action collective et fait face à des opposants. Les acteurs mobilisent les ressources organisationnelles, humaines et financières pour assurer la viabilité du projet<sup>19</sup>. La lutte des acteurs pour mettre en œuvre le projet cimente les relations entre divers acteurs, ce qui crée un sentiment de solidarité. Cette solidarité oriente l'action des acteurs, les amenant à mettre l'accent sur ce qui les unit, et à

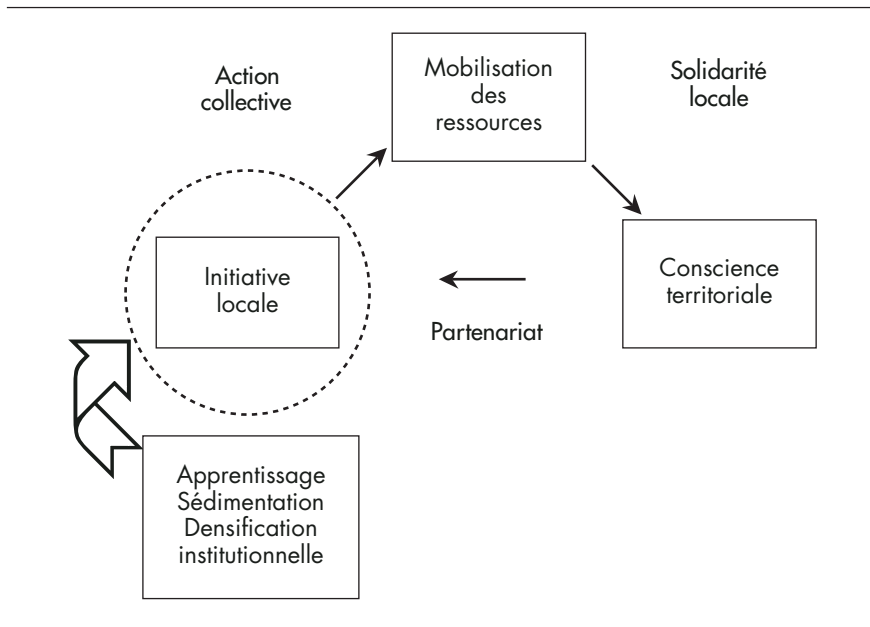
---

18. Sur ce schéma interprétatif et son application voir : Klein, J.-L. (1997). « L'espace local à l'heure de la globalisation : la part de la mobilisation sociale », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, n° 114. Numéro spécial sur le thème « Les sociétés en mal de territoires. Modernité, Postmodernité, territorialité », p. 367-377. Voir aussi Klein, J.-L. et J.-M. Fontan (2003). « Reconversion économique et initiative locale : l'effet structurant des actions collectives », dans J.-M. Fontan, J.-L. Klein et B. Lévesque (dir.), *Reconversion économique et développement territorial : le rôle de la société civile*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 11-33.

19. Sur la mobilisation des ressources, nous nous appuyons sur l'analyse élaborée dans Klein, J.-L., J.-M. Fontan et D.-G. Tremblay (2001). « Les mouvements sociaux dans le développement local à Montréal : deux cas de reconversion industrielle », *Géographie Économie Société*, vol. 3, n° 2, p. 247-280.

nuancer ce qui les sépare. Les acteurs locaux développent ainsi une conscience collective délimitée territorialement, ce qui constitue une base pour le partenariat entre des acteurs sociaux et économiques, une base pour l'entrepreneuriat collectif. Cette base peut se cristalliser en des formes organisationnelles qui sédimentent l'expérience laissée par l'action collective et qui, à travers l'apprentissage, agissent comme milieu favorable à d'autres initiatives et projets qui suivront le même cycle, mais à un niveau supérieur. C'est le cas du projet de parc technologique de Montevideo qui s'imbrique dans un cadre d'action économique et politique d'envergure métropolitaine.

FIGURE 1  
Effet structurant des initiatives locales



## 8. CONCLUSION

Dans ce texte, nous avons cherché à montrer que la crise institutionnelle que traverse l'Amérique latine est au cœur d'un processus de reconfiguration des forces sociales et de réorientation de l'action collective. La perte d'efficacité des grands objectifs nationaux de développement et de changement social amène les collectivités et les citoyens à mettre en

œuvre de nouvelles formes d'implication sociale et politique, voire de participation citoyenne. Du coup, la traditionnelle confrontation du local et du national prend des colorations politiques et stratégiques.

Ainsi, le développement par l'initiative locale s'avère une option politique en synchronie avec la restructuration des liens sociaux et l'importance croissante des identités locales et territoriales. À bien des égards, ces formes identitaires instituées par l'appartenance au territoire, rendues plus visibles par la crise des idéaux nationaux, constituent aussi la base d'une forme de militantisme social où le politique, le social et l'économique se combinent et donnent lieu à des actions collectives qui mobilisent les appartenances et les identités territoriales à des fins de développement économique local et qui contribuent à la promotion des villes et des régions concernées. Il va sans dire que cela soulève un problème de gouvernance qui s'avère crucial si l'on veut éviter que les identités locales ne contribuent à la concurrence exacerbée que les forces du marché ont imposé aux différents territoires de l'espace économique globalisé.

# LES ENJEUX DE LA DÉMOCRATIE ET DU DÉVELOPPEMENT DANS LES SOCIÉTÉS DU NORD L'EXPÉRIENCE DU QUÉBEC

*Benoît Lévesque*<sup>1</sup>

Si l'on définit la démocratie comme régime où tout le pouvoir-direction s'enracine dans les citoyens, on peut dire que sur 5 000 ans d'histoire, de la Grèce aux nations occidentales contemporaines, elle fait figure d'exception. Mais, si l'on tient compte des 35 000 ou 40 000 ans d'existence de l'homo sapiens, la démocratie apparaît, selon Jean Baechler (1985), plutôt comme la condition normale. Ce sont les empires et les royaumes qui font exception. Ces derniers seraient le résultat de la violence et de la contrainte excessives. Quoi qu'il en soit, la démocratie apparaît maintenant comme la condition normale des sociétés du Nord, alors qu'il faudrait sans doute être plus nuancé pour les pays du Sud. En ce qui concerne le développement, il peut être vu comme la conséquence de la démocratie. À partir du moment où la seule croissance économique est jugée comme insuffisante pour assurer l'égalité des chances et la justice sociale, il devient nécessaire de faire appel au politique, et plus précisément à la démocratie, pour exprimer des préférences collectives touchant le développement social et la qualité de vie que la croissance n'inclut pas spontanément. À la suite de la Deuxième Guerre mondiale, nous avons assisté à une grande transformation (Polanyi, 1983), un passage du laisser-faire à des États interventionnistes qui ont permis un arrimage entre le développement économique et le développement social. Cet arrimage résulte d'un processus de démocratisation. La mondialisation remet en cause cet arrimage, ce qui laisse supposer le besoin d'une autre grande transformation, la nécessaire recherche d'un autre modèle de développement que le modèle néolibéral.

---

1. Sociologue à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et membre du Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES).

Dans ce texte, nous voudrions montrer 1) que les diverses formes de démocratie ont une importance variable selon le modèle de développement, 2) qu'un des grands enjeux de la démocratie à l'ère de la mondialisation est l'articulation du développement économique et du développement social ou, plus largement, l'expression de préférences collectives pour le vivre ensemble, 3) que les diverses formes de démocratie de même que leur articulation présentent autant d'enjeux. Dans cette visée, le texte comprend deux parties : une première précise les diverses formes de démocratie ; une seconde montre comment les formes de démocratie ont varié selon le modèle de développement (modèle fordiste ou keynésien, modèle partenarial et modèle néolibéral). Cette analyse s'appuie sur les 40 années de l'expérience québécoise en matière de développement. Même si le Québec constitue une société distincte (ce qui est le cas de la plupart des sociétés), il peut être considéré comme suffisamment représentatif des pays du Nord pour alimenter le débat sur des questions communes, mais dont les réponses ont souvent été différentes.

## 1. LES FORMES DE DÉMOCRATIE<sup>2</sup>

Si la pensée sur la démocratie remonte aux Grecs et même au-delà, la démocratie moderne s'appuie néanmoins sur un corpus relativement récent qui est constitué, entre autres, des œuvres de Montesquieu (*L'esprit des lois*, 1748), de Locke (*Essai sur l'entendement humain*, 1690) et de Tocqueville (*De la démocratie en Amérique*, 1835), notamment en ce qui concerne les réflexions sur les diverses formes de gouvernement et la distinction des pouvoirs. Du point de vue de l'émancipation citoyenne, la démocratie représentative représente une conquête qui s'est réalisée à travers diverses révolutions (anglaise, française et américaine) de sorte qu'elle demeure la base institutionnelle indispensable pour mettre en pratique la démocratie dans les sociétés modernes. Ainsi, elle est à la base de tout État de droit et de la reconnaissance des membres de la société comme citoyens. De plus, elle permet l'exercice de la souveraineté du peuple de manière que l'action de l'État, y compris pour l'exercice du monopole de la violence, soit douée de légitimité, ce à quoi les régimes non démocratiques ne peuvent prétendre.

---

2. Cette section sur les formes de démocratie s'inspire en partie d'une conférence prononcée lors de la 2<sup>e</sup> Conférence internationale sur l'économie sociale et solidaire qui s'est tenue à Québec en 2003 (Lévesque, 2003).

Cependant, la démocratie représentative est insuffisante pour plusieurs raisons. En premier lieu, comme les représentants sont élus sur la base d'« une personne, un vote » (et cela même si les choix individuels se font à partir du programme mis de l'avant par leur parti), la démocratie représentative tend à reposer sur les seuls choix individuels définis à partir d'intérêts individuels et de préférences considérées comme fixes. Une société qui se limite exclusivement à la démocratie représentative, affirme implicitement qu'elle n'est constituée que d'individus et d'intérêts individuels (dont la somme constituerait l'intérêt général conformément à la vision libérale). En deuxième lieu, la démocratie représentative, pourtant incontournable, produit l'exclusion des représentés ou, mieux, crée rapidement « un fossé entre le citoyen et ses porte-parole » (Callon *et al.*, 2001, p. 170). En troisième lieu, la participation citoyenne réduite au choix des représentants à travers des élections à tous les quatre ou cinq ans, tend à produire un désintérêt des citoyens. Pour toutes ces raisons et d'autres encore, les représentants élus doivent se préoccuper d'encourager d'autres formes de participation des citoyens, d'autres formes de démocratie, d'autant plus que ces derniers le revendiquent sans remettre en cause pour autant la démocratie représentative comme base institutionnelle incontournable.

La démocratie sociale qui repose sur la concertation des grands acteurs sociaux (expression diversifiée des intérêts collectifs), complète la démocratie représentative (expression des intérêts individuels) (Schmitter, 1992). Comme le met en évidence le concept de société civile, une société comprend non seulement des individus mais aussi des acteurs collectifs, soit des groupements non volontaires (familles, collectivités locales, communautés culturelles) et des groupements volontaires (associations, groupes de femmes, groupes écologiques, syndicats, entreprises collectives, etc.), qui portent des intérêts collectifs, soit ceux de leurs membres (Laville, 1997 ; Walzer, 1999). Dans la mesure où les associations volontaires constituent des espaces publics de délibération, elles peuvent construire des intérêts collectifs et élaborer des formes de solidarité basées sur la proximité (communauté) ou sur d'autres bases communes telle la profession (Laville et Sainsaulieu, 1997). Les sociétés démocratiques favorisent normalement cet engagement civique en vertu duquel les individus sont préoccupés du bien commun. Que ce soit pour des initiatives locales, pour des projets de développement économique ou même pour des résistances à des interventions des pouvoirs publics, les associations deviennent « un aspect premier de la formation d'un lien sociétal et le sens du vivre ensemble dépend de la densité des relations sociales tissées

au sein de la société civile [...]» (Helly, 2000, p. 130). Enfin, la proximité des associations par rapport aux collectivités leur permet de cerner les nouveaux besoins et de trouver des solutions appropriées, comme on peut le constater dans le cas de catastrophes et d'urgences sociales (tableau 1).

TABLEAU 1  
Les formes de démocratie

FORMES DE DÉMOCRATIE	MOYENS
<b>Démocratie représentative</b> (institution)	Instances représentatives <b>Représentants élus</b> Base : intérêt individuel Vote et majorité
<b>Démocratie directe</b> (organisation)	<b>Absence de médiation</b> <b>Participation directe</b> Intérêt formulé directement Choix par consensus
<b>Démocratie sociale</b>	<b>Concertation des acteurs sociaux</b> (intérêts collectifs) Associations volontaires et groupes d'appartenance Mobilisation
<b>Démocratie délibérative</b>	<b>Délibération</b> Espaces publics détachés des intérêts immédiats Libre expression de tous Objectif : dégager un bien supérieur qui se justifie

Lévesque (2003) d'après Offe et Preub (1997).

Dans une société de droit, les intérêts collectifs de même que ceux des grandes entreprises peuvent s'exprimer légitimement dans le cadre de la démocratie représentative de deux façons non exclusives l'une et l'autre : celle du lobbying (généralement encadré) et celle de la concertation sociale. Selon les régimes politiques et les modèles de développement, le dosage de ces deux façons d'influer sur le pouvoir peut être extrêmement variable, comme en témoignent le cas des États-Unis et celui des pays scandinaves. Outre sa faible transparence, le lobbying s'inscrit mieux dans un système libéral qui voit les intérêts collectifs comme une simple agglomération d'intérêts individuels, alors que la concertation tend à considérer les intérêts collectifs comme une catégorie d'intérêt différente aussi bien de l'intérêt individuel que de l'intérêt général. C'est pourquoi les intérêts collectifs peuvent alimenter des corporatismes



contraires à l'intérêt général (Monnier et Thiry, 1997) ou même contribuer à la privatisation de la citoyenneté (Duschatel, 2000). D'où la nécessité d'inscrire les intérêts collectifs dans le cadre d'une démocratie sociale dont les modalités d'exercice seront définies par l'État de manière à rendre possible la mise en perspective de ces divers intérêts, non pour les nier, mais pour établir des compromis qui prendront sens dans le cadre de l'intérêt général. En somme, la démocratie sociale complète bien la démocratie représentative dans la mesure où cette dernière lui fait une place clairement définie (et donc dans la mesure où elle a un fondement institutionnel).

La démocratie directe se situe généralement à une autre échelle que celle de la démocratie représentative et de la démocratie sociale. Si l'on excepte le cas des référendums et une démocratisation que rendent maintenant possible les nouvelles technologies de communication (Lenihan, 2002), la démocratie directe tend à s'exprimer directement sans médiation, ce qui a supposé jusqu'ici la présence physique des personnes concernées et, par suite, elle n'est opérationnelle que dans des groupes et des organisations de taille. Sous cet angle, la démocratie directe favorise une coopération plus intensive ou plus adaptée de la part des parties prenantes. Si la démocratie directe a souvent été avancée comme moyen de dépasser la démocratie participative, il faut dire qu'elle n'assure pas nécessairement un accroissement de la qualité cognitive et morale des compétences décisionnelles des personnes ainsi mobilisées (Offe et Preuß, 1997, p. 226). De plus, elle peut servir de plate-forme pour le détournement de la démocratie représentative au profit d'une catégorie, tels les professionnels dans les services collectifs (Godbout, 1982 ; Bélanger et Lévesque, 1988). Pour ces raisons et d'autres, la démocratie directe comme d'ailleurs la démocratie représentative et la démocratie sociale, a besoin de la démocratie délibérative.

Parce qu'elle consiste à faire des choix éclairés et raisonnables et que l'intérêt général n'est pas donné une fois pour toutes, la démocratie sous toutes ses formes ne peut faire l'économie de la démocratie délibérative. Cette dernière prend sa légitimité moins dans la volonté déjà déterminée que dans le processus de formation de cette volonté que constitue la délibération. Sous cet angle, la démocratie délibérative doit viser

à organiser et réguler les diverses préférences de chaque citoyen-électeur de façon à organiser et réguler le conflit social non seulement autour de l'affrontement majorité-minorité (ou entre travailleurs

et entrepreneurs dans le cas de la démocratie économique), mais également en tant que conflit intérieur entre ce que les individus eux-mêmes ressentent comme leurs désirs les plus désirables et ceux qui le sont moins (Offe et Preuß, 1997, p. 226).

Ces propos rejoignent ceux de Chantal Mouffe (1994, p. 10-11) qui distingue **le** politique (*palemos*), lié à la dimension d'antagonisme et d'hostilité (eux, les ennemis, et nous), et **la** politique (*polis*) qui vise à « organiser la coexistence humaine dans des conditions conflictuelles », soit de neutraliser le potentiel d'antagonisme sans occulter la dimension agoniste, ou le rapport à l'adversaire à l'intérieur du nous. Autrement dit, « le recours à la figure de l'adversaire vise précisément à échapper à cette dichotomie et à dépasser tant la vision jacobine de la politique de l'ennemi que celle, libérale, de la pure et simple compétition des intérêts » (*id.*, p. 24).

Si la démocratie délibérative peut apparaître utopique aux yeux de certains, il faut reconnaître qu'elle ne va pas de soi. Elle suppose des investissements auxquels doit consentir un État soucieux de démocratie. Ainsi, « l'idée qu'il faut dire adieu à la notion de préférences fixes implique un processus d'apprentissage qui ne vise pas un modèle préconçu de rationalité substantielle, un processus d'apprentissage continu et ouvert sans enseignant et sans programme » (Offe et Preuß, 1997, p. 227). Dans les instances de concertation relevant de la démocratie sociale, la délibération comme approche pour prendre des décisions démocratiques suppose que les participants apprennent à écouter les positions des uns et des autres, sinon il sera impossible d'arriver à des choix collectifs mûrement réfléchis. Les participants doivent également apprendre à se persuader les uns les autres en fournissant des raisons que les autres peuvent accepter plutôt que leur demander des actes de foi. Les divers intérêts ou les biens collectifs sont difficilement conciliables sans effort pour construire un bien commun supérieur, ce qui suppose une démarche parfois laborieuse et non exempte de compromis. Comme la délibération donne souvent lieu à des chocs d'idées et à des conflits, il en résulte parfois que certains perdent alors que les autres gagnent. « L'important dans la délibération, selon Fung et Wright (2001), c'est que les participants trouvent des raisons acceptables pour l'action collective, ce qui n'exige pas qu'ils acceptent complètement l'action proposée, ni la trouvent la plus avantageuse. » Dans de telles situations, il existe toutefois des dangers de manipulation de la part des participants qui peuvent utiliser leur pouvoir pour imposer des intérêts particularistes.

En ce qui nous concerne, nous aurions tendance à favoriser une démocratie plurielle qui serait le pendant nécessaire d'une économie plurielle (une économie ouverte à la démocratisation). Par démocratie plurielle, nous entendons une radicalisation de la démocratie sous toutes ses formes, soit une extension de la démocratie représentative à toutes les catégories sociales, un élargissement de la démocratie sociale en reconnaissant les divers intérêts collectifs dans un cadre institutionnel approprié, un approfondissement de la démocratie délibérative en favorisant le débat aussi bien dans les instances de la démocratie délibérative que dans celles de la démocratie sociale. La démocratie plurielle peut également être entendue dans le sens d'une démocratie qui rende « compte des différences, des particularités, du multiple, de l'hétérogène, c'est-à-dire de tout ce qui est exclu par l'homme abstrait. Il s'agit non pas de rejeter l'universalisme, mais de le particulariser, de trouver une nouvelle forme d'articulation entre universel et particulier » (Mouffe, 1994, p. 32-33). Comme nous le verrons maintenant, les divers modèles de développement (et par la suite les approches du développement) ont valorisé certaines formes de démocratie plutôt que d'autres, de sorte que, dans chacun d'entre eux, la démocratie fut un enjeu de première importance.

## 2. LES DIVERS MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT ET LA PLACE ACCORDÉE À LA DÉMOCRATIE

Si l'on s'en tient au cas du Québec, on peut identifier au moins deux variantes du modèle de développement : une première, qui couvre la période des années 1960 à 1980, et une seconde pour la période des années 1980-2004. Le Parti libéral du Québec (PLQ), qui a pris le pouvoir en 2003, nous annonce un changement radical de modèle, soit un modèle qui irait explicitement dans le sens du néolibéralisme. Le cas du Québec permet ainsi de caractériser, à grands traits, trois modèles de développement qu'on a pu observer, à un moment ou l'autre, dans la plupart des pays du Nord. Pour l'examen de ces modèles, nous nous limiterons<sup>3</sup> au rôle de la démocratie dans la définition du développement

---

3. Nous avons caractérisé plus en détail le modèle québécois dans d'autres textes (Lévesque, 2003a et 2003b). Voir également l'excellent ouvrage de Gilles L. Bourque (2000).

social et du développement économique, et dans leur mise en rapport pour former un cercle vertueux, tout en accordant une attention particulière aux approches du développement régional et local.

## 2.1. Un modèle fordiste ou kéneysien (1960-1980)

Le modèle québécois mis en place par la Révolution tranquille correspond à ce qu'on a appelé ailleurs, dans les pays du Nord, le fordisme et le providentialisme inspirés dans un cas par Keynes et dans l'autre par Beveridge. Cette Révolution tranquille a été portée par des forces dites progressistes comprenant en tête de liste le mouvement syndical et les nouveaux intellectuels en compromis avec une bourgeoisie désireuse de moderniser l'économie et les institutions (Brunelle, 1978). Ce compromis a permis de rejeter dans l'opposition un bloc social qui comprenait les élites traditionnelles (religieuses et laïques), le monde rural et les firmes multinationales, notamment dans l'exploitation des ressources naturelles (mines et forêts).

La démocratisation du développement social s'est matérialisée par l'adoption de politiques sociales et par la modernisation des services collectifs qu'offraient jusque-là les institutions religieuses, souvent en liaison avec des associations orientées vers les défavorisés. La protection sociale fut accordée sans exception aux personnes inaptes au travail de même qu'aux personnes sans emploi, sans oublier un certain nombre d'assurances (p. ex., familiale, vieillesse, maladie, etc.). De même, les services collectifs dans les domaines des services sociaux, de la santé et de l'éducation furent non seulement modernisés par l'État, mais rendus présents dans toutes les régions et accessibles à tous. Cette modernisation des politiques sociales et des services sociaux donne une matérialité nouvelle aux droits sociaux qui s'ajoutent désormais aux droits civils acquis au XVIII<sup>e</sup> siècle et aux droits politiques au XIX<sup>e</sup> siècle (Marshall, 1965). En somme, la démocratisation du développement social donne forme à une citoyenneté de plein droit. Toutefois, cette démocratisation définie en termes d'accès universel et de gratuité demeure incomplète, puisque les services et programmes sont définis par des instances centralisées et par des experts peu soucieux de la participation des travailleurs et des usagers et peu attentifs aux différences régionales (Bélanger et Lévesque, 1990).

De même, dans le domaine de l'économie, l'État devient un levier pour un développement économique que l'on veut le plus possible autocentré. Favorable à la diversification de l'économie, l'État québécois, souvent avec le soutien du gouvernement fédéral, procède à une planification incitative et à la mise en place de grandes entreprises publiques dans des secteurs stratégiques (électricité et finance), tout en favorisant la formation de grandes entreprises québécoises privées. Le mouvement coopératif (agriculture, épargne et crédit) plus ou moins distant de l'État est sollicité pour appuyer les politiques de développement économique. La démocratisation du développement économique réalise des avancées dans au moins deux directions. En premier lieu, la reconnaissance des syndicats combinée à la négociation collective ouvre un espace pour la participation des travailleurs, mais cette participation reste aux portes de l'organisation du travail, laquelle demeure régie par les principes du taylorisme (Bélanger, Grant et Lévesque, 1994). En deuxième lieu, les politiques de développement régional, qui visent d'abord à favoriser le rattrapage des régions en retard, consacreront d'importantes ressources à partir d'ententes avec le gouvernement fédéral, notamment pour moderniser les infrastructures. La régionalisation qui s'en est suivie s'est faite en grande partie au détriment du local, comme en témoigne le déplacement de certaines activités locales vers les capitales régionales (Lévesque, 1999). De plus, les plans de développement comme ceux du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) (1962-1964) étaient définis par des experts et par la suite imposés d'en haut, en dépit de la consultation des populations concernées. Concrètement, le facteur sans doute le plus déterminant pour le développement régional fut la régionalisation des services collectifs (éducation, santé et services sociaux), la déconcentration de l'appareil de l'État (services des divers ministères) et la mise en place d'instances de consultation (p. ex., Conseils régionaux de développement). Mais tout cela ne s'est pas accompagné d'une grande décentralisation des responsabilités vers les régions. En somme, l'approche centralisatrice et bureaucratique s'est également imposée dans le domaine du développement régional.

Le modèle keynésien ou fordiste est contrasté par la dynamique des rapports sociaux et les différents héritages historiques des diverses sociétés du Nord (Boyer, 1986 ; Esping-Andersen, 1990). Au Québec, comme ailleurs, le modèle de développement résulte donc d'un compromis en vertu duquel les demandes de démocratisation économique et sociale seront traduites en termes d'accès et de gratuité dans le domaine des services (développement social), de négociation pour le partage des

gains de productivité avec les travailleurs (développement économique) et de déconcentration de l'appareil de l'État dans les régions (développement régional). Ce compromis fut relativement stable puisque le développement social et le développement économique constituaient alors un cercle vertueux dans le cadre d'un marché moins ouvert qu'aujourd'hui. Ainsi, les dépenses sociales de même que les péréquations des régions plus prospères vers les régions moins favorisées représentaient des débouchés supplémentaires, qui nécessitaient à leur tour des investissements créateurs d'emplois. De même, la modernisation des services de santé et d'éducation eut au moins, dans un premier temps, un effet positif sur la productivité des travailleurs devenus plus compétents et en meilleure santé. Enfin, les augmentations de salaire que permettait la négociation collective, constituaient la base du compromis fordiste, qui réalise ainsi un arrimage entre norme de production et norme de consommation (Aglietta, 1976).

Ce modèle qui reposait sur le couple État-marché, soit une économie de marché régulée par l'État à travers diverses réglementations et institutions, présentait des spécificités en termes de démocratie. En effet, à travers la forte intervention de l'État et la proposition de grands projets de modernisation économique et sociale, la démocratie représentative s'en trouva renforcée de même que la démocratie délibérative à cette échelle. En revanche, la forte valorisation de l'expertise scientifique et de l'intervention de l'État à travers des approches hiérarchiques et centralisées entraînera une réduction de l'espace disponible pour la démocratie participative (démocratie sociale et démocratie directe), ce que ne manqueront pas de relever les mouvements sociaux. Ainsi, les associations furent considérées comme relevant de l'ancien monde, de sorte que les pouvoirs publics ne furent pas très attentifs au capital social qui s'était progressivement formé dans des conditions sans doute difficiles (Paquet, 1999 ; Putnam, 1993).

Le début des années 1970 sera marqué par une radicalisation des mouvements sociaux, touchant principalement la démocratisation. D'abord, le mouvement ouvrier remet en question l'exclusion dans l'organisation du travail que représente le taylorisme, le plus souvent à partir de grèves, parfois à partir d'initiatives relevant de l'autogestion. Ensuite, des groupes de citoyens, des groupes communautaires, des groupes de femmes, des professionnels de la santé et des services sociaux proposent des services alternatifs au modèle centralisé et bureaucratique (p. ex., les cliniques populaires de santé) ou encore de nouveaux services en réponse à des

besoins non ou mal satisfaits par l'État. De même, les politiques de développement régional donnent lieu à des mobilisations des communautés locales aussi bien en milieu rural qu'urbain pour un développement local qui tienne compte aussi bien du social que de l'économique et qui ait une vision systémique plutôt que sectorielle (Fontan, Klein, Lévesque, 2003). Aux demandes de démocratie directe, s'ajoutent celles relevant de la démocratie sociale. Pour mettre en place de nouvelles politiques de développement économique qu'exigent l'arrivée des nouvelles technologies et l'ouverture des marchés, le gouvernement québécois est contraint de faire appel à la mobilisation des syndicats et du mouvement coopératif à travers des sommets économiques (démocratie sociale), desquels émergera la proposition d'un fonds de travailleurs par la FTQ qui sera créé en 1983 (Lévesque *et al.*, 2001).

La crise qui s'amorce alors entraîne une désarticulation du développement social et du développement économique. Les demandes de démocratie ne peuvent être satisfaites par les compromis antérieurs qui proposaient une meilleure redistribution et un partage des gains de productivité. D'une part, l'élévation du pouvoir d'achat ne procure pas nécessairement un meilleur partage du pouvoir. D'autre part, l'épuisement des gains de productivité, la délocalisation des entreprises vers des pays à faibles salaires de même que l'ouverture des frontières pour les échanges font en sorte que les dépenses pour le social et pour la péréquation entre les régions représentent désormais non plus un débouché mais un coût qui réduit la compétitivité des entreprises d'ici. De plus, les investissements pour la modernisation des entreprises entraînent des réductions d'emploi de sorte que le plein emploi cesse d'être souhaitable pour la partie patronale. À la crise du travail (refus du taylorisme et demande de participation), succède la crise de l'emploi qui aura comme conséquence de réduire le pouvoir de négociation des syndicats.

## 2.2. Un modèle partenarial (1980-2004)

À la suite de la profonde récession du début des années 1980, les syndicats et les nouveaux mouvements sociaux (groupes de citoyens, groupes communautaires, groupes de femmes, nations autochtones, communautés culturelles, groupes de jeunes, groupes écologiques) sont passés progressivement d'une stratégie défensive (défense des acquis) à une stratégie offensive qui les a conduits sur le terrain des expérimentations socioéconomiques (p. ex., le développement économique communautaire), puis à la concertation et au partenariat avec l'État et les entreprises.

D'autres facteurs plus structurels, telles l'ouverture des frontières et la diffusion des nouvelles technologies, ont également contribué à l'émergence de ce que nous appelons un modèle partenarial qui se distingue assez clairement du modèle keynésien ou fordiste. Ainsi, au lieu de reposer sur un compromis entre les syndicats, le patronat et l'État, le modèle partenarial reconnaît une plus grande pluralité d'acteurs sociaux (domaine du travail et du hors-travail) avec lesquels l'État accepte de partager certaines de ses responsabilités à travers, entre autres, des sommets nationaux, des instances sectorielles de concertation et la décentralisation (Lévesque, 2001). Le rôle de l'État est ainsi transformé puisque l'on passe d'une intervention étatique en principe externe à la société civile à une intervention arrimée à une multiplicité d'espaces (tables) de délibération.

De plus, sous l'inspiration entre autres des néo-schumpeteriens, le développement économique est redéfini à partir des innovations (Dosi *et al.*, 1988 ; Freeman, 1974) alors que, sous l'inspiration notamment des politologues, le développement social l'est à partir de la prévention et de la participation (Noël, 1996). Dans un cas comme dans l'autre, le rôle de l'État est également redéfini. Pour les politiques industrielles, l'État cesse d'être entrepreneur pour faire appel au partenariat tout en soutenant non plus la demande (approche keynésienne) mais les facteurs d'une offre intégrée (Matzner et Streeck, 1991) comprenant la R-D, le financement, la formation, les services (Manuel d'Oslo). Parmi les entreprises, l'aide va en priorité aux gagnantes, celles qui ont le plus de chance de conquérir des marchés externes. Pour les nouveaux secteurs comme celui de la nouvelle économie, les politiques s'efforcent de soutenir l'innovation et d'encourager certaines formes de coopération liées à la proximité (Veltz, 1996 ; Benko et Lipietz, 1992). Il en résulte une spécialisation dans un nombre limité de secteurs (grappes stratégiques et grappes concurrentielles) (Porter, 1990). Dans les entreprises, la modernisation technologique est complétée par une modernisation sociale reposant entre autres sur la participation des travailleurs (Bélanger, Grant et Lévesque, 1994 ; Lapointe, Cucumel *et al.*, 2003).

Les politiques de développement régional favorisent un arrimage du développement régional et du développement local à partir de la décentralisation des services et des outils basés sur le partenariat (plan de développement, services aux entreprises, fonds de financement, aide technique) et la concertation à travers une gouvernance représentative des forces sociales et donc de la société civile tant au plan régional que local (Fontan, Klein et Lévesque, 2003 ; Favreau, Robitaille et Tremblay,



2002). À l'échelle régionale et locale, l'importance des facteurs relevant de l'extra-économique et de la société civile (qualité de vie, cohésion sociale, capital social, institutions) s'impose de même que les nécessaires délibération et échange d'informations. En somme pour les représentants de la société civile qui siègent dans les Conseils régionaux de développement (CRD) et dans les Centres locaux de développement (CLD), le développement économique est inséparable du développement social. Certains syndicats parlent assez spontanément de « développement local, régional et social » (DLRS), alors que les groupes communautaires emploient plus spontanément le terme de développement économique communautaire (DEC) qui comprend aussi bien l'employabilité et la formation que l'habitation et les services de proximité (Lévesque, 1999).

Dans le développement social, la reconfiguration de l'État-providence québécois, amorcée à la fin des années 1980, s'est faite en grande partie en faisant appel à la participation de la société civile, notamment à travers une certaine régionalisation des services sociaux et de santé et à travers la nouvelle économie sociale. L'une et l'autre favorisent une proximité avec les populations desservies et une participation des usagers (Noël, 1996; Vaillancourt et Laville, 1998). Comme pour le développement économique communautaire, il faut souligner ici le rôle stratégique joué par le Chantier de l'économie sociale (Lévesque et Mendell, 1999). Ces initiatives de la société civile laissent bien voir que le renouvellement de l'État-providence peut se faire autrement que par une privatisation des services collectifs s'appuyant exclusivement sur le marché (Vaillancourt, 2001). Pour un État-providence redynamisé par la participation de la société civile, le développement social vise non seulement à réparer (notamment les dégâts de la mondialisation néolibérale), mais aussi à prévenir et à agir en fonction de l'avenir, comme le réalisent les Centres de la petite enfance (CPE) (Lévesque, 2003a). Autrement dit, les politiques sociales constituent à bien des égards plus des investissements que des dépenses de sorte que les retombées sont non seulement dans le domaine social, mais aussi dans le domaine économique (Giddens, 1999).

À partir de l'expérience québécoise des dernières années, le modèle partenarial permet de dégager au moins deux conclusions ou, mieux, deux hypothèses puisqu'il n'a pas été mené à terme. En premier lieu, il serait possible dans les pays du Nord de réaliser un nouveau cercle vertueux entre le développement économique et le développement social (contribution du développement social au développement économique

non pas comme finalité mais comme conséquence), un arrimage différent de celui réalisé dans le modèle fordiste ou keynésien (arrimage à travers l'élargissement de la consommation que permet la redistribution). D'une part, le développement économique qui repose de plus en plus sur une économie du savoir, une économie relationnelle, est de plus en plus alimenté par des facteurs extra-économiques non marchands et non monétaires relevant de la société civile et des institutions publiques, y compris dans le domaine social et de la culture. D'autre part, dans une société de risque (Beck, 2001), le développement social lui-même apparaît moins comme une dépense destinée à réparer que comme un investissement dans la prévention et dans l'avenir, soit un capital social qui nous assure de la qualité des relations sociales et des formes de coopération<sup>4</sup>. En deuxième lieu, les régulations sociales et économiques pour réaliser cette nouvelle configuration ne peuvent se limiter au couple État-marché, mais doivent mobiliser le trinôme État-marché-société civile. Si tel est le cas, la démocratie représentative se doit plus que jamais d'être complétée par la démocratie sociale et la démocratie délibérative. Autrement dit, le modèle misant sur la participation de la société civile ne peut faire l'économie de la démocratie.

### 2.3. Un modèle néolibéral (2003-...)

Si l'on excepte une courte période au milieu des années 1980, aucun parti politique québécois au pouvoir n'a mis de l'avant un programme explicitement néolibéral (ce qui ne veut pas dire que le Québec fut imperméable à l'influence néolibérale ni qu'aucune politique ou mesure n'ait été inspirée par ce courant de pensée). Avec toutes les nuances qu'impose le discours politique, les divers gouvernements québécois depuis quelques décennies se sont définis eux-mêmes comme social-démocrates. En revanche, la pensée néolibérale est présente au Québec non seulement au sein du patronat, mais aussi au sein d'une partie des intellectuels, notamment des économistes et des politicologues, et dans des *think tank* tel l'*Institut économique de Montréal*, affilié au *Fraser Institute* (Vancouver). En somme, le gouvernement du PLQ qui a été élu

---

4. Du point de vue du développement économique, chaque dollar investi dans le capital social peut être aussi rentable (et même plus) que le dollar consacré aux technologies. Ces dernières tendent à se généraliser, alors que la cohésion sociale et le capital social demeurent très inégalement partagés (Landry, Amara, Lamari, 2001).

en avril 2003, est le premier gouvernement québécois à mettre de l'avant un programme néolibéral visant à transformer en profondeur le modèle québécois et à rompre ainsi non seulement avec le modèle de la Révolution tranquille, mais aussi avec celui expérimenté depuis les années 1980 à travers le partenariat et la concertation. Dans un premier temps, nous présenterons dans ces grandes lignes la pensée néolibérale en ce qui concerne le développement du Québec. Dans un deuxième temps, nous examinerons quelques-unes des mesures mises en place par ce nouveau gouvernement libéral et tenterons d'en évaluer les conséquences au plan des diverses formes de démocratie que nous avons identifiées auparavant.

Après avoir fait un bilan négatif pour ne pas dire noir du développement du Québec, les intellectuels néolibéraux québécois ont mis de l'avant un certain nombre de solutions qu'épouse, dans ses grandes lignes, le gouvernement de Jean Charest (Blanchard et Fortier, 2000). Ce bilan leur permet d'avancer au moins deux conclusions : 1) le modèle québécois a été incapable de réduire les écarts avec l'économie ontarienne (la province la plus industrialisée et la plus riche du Canada, qui compte en plus la Capitale nationale sur son territoire) ; 2) les Québécois sont les plus taxés, sans bénéficier pour autant de services de meilleure qualité. Dès lors, le modèle québécois doit être revu avec, en tête de liste, le rôle de l'État sous trois aspects. En premier lieu, il faut pour réduire son intervention dans l'économie, notamment au plan de la planification et du financement des entreprises, miser davantage sur l'émulation et la concurrence. En deuxième lieu, il faut mettre fin au régime de la concertation avec les grands acteurs sociaux qui bloquent le changement par leur comportement corporatiste et qui entravent le fonctionnement des institutions démocratiques pour miser davantage sur les individus qui sont de plus en plus éduqués et donc capables d'agir conformément à l'intérêt général à partir de leur intérêt particulier. Enfin, l'étatisme nationalisant va à l'encontre du progrès social en faisant de l'État la source de l'identité, alors qu'il faut libérer les individus de telles entraves pour plus de créativité et d'entrepreneurship.

Certains intellectuels néolibéraux québécois vont encore plus loin en affirmant qu'il existe une « relation négative entre gouvernement et vertu » ou encore que « l'immense majorité de la société connaîtrait une amélioration immédiate et durable de sa situation en cas d'avènement d'un État réduit » (Migué, 1999, p. 173 et 117). Au plan de la justice sociale, il est aussi affirmé que « l'économiste pose comme salutaire la pauvreté

relative» et que «les pauvres n'ont aucun droit à la richesse des mieux nantis» (*id.*, p. 188 et 205). D'autres économistes plus modérés mettent l'accent sur la sous-performance économique du Québec par rapport au reste du Canada et des États-Unis au cours des 20 dernières années, tant du point de vue de l'augmentation des emplois que de ceux du taux de chômage et du PIB (Boyer, 2001). Toutefois, leurs explications de cette sous-performance du Québec sont relativement identiques à celle des ultra-libéraux puisque les causes sont, dans l'ordre, le manque d'incitation à la performance et le vieillissement des mécanismes publics de coordination. Dès lors, la solution au retard du Québec ne saurait passer par «l'action de l'État, foncièrement non informé, intéressé et manipulé par les groupes de pression capables d'exploiter de manière stratégique leurs informations privées pour promouvoir leurs propres intérêts dans un marché politique opaque» (Boyer, 2001, p. 13). Pour plus de transparence, le directeur du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), Marcel Boyer, propose de favoriser les mécanismes de la concurrence dans le privé et dans le public, quitte à favoriser les partenariats publics-privés (PPP).

Les analyses du modèle québécois faites par les néolibéraux sont traversées par un même biais qui consiste à tenir pour acquis que le modèle québécois n'a pas évolué depuis les années 1960. Ce statisme institutionnel et la lourdeur bureaucratique qui en résulte expliqueraient que, 40 ans plus tard, les Québécois soient les plus endettés au Canada, les plus taxés et qu'ils se retrouvent avec le plus grand nombre de ménages à faibles revenus (Picher, 1999). Cette évaluation occulte les transformations que nous avons mises en lumière précédemment, soit le passage d'un modèle keynésien ou fordiste à un modèle basé sur le partenariat où l'État se définit moins comme un entrepreneur que comme un facilitateur. À la décharge des néolibéraux et du PLQ, qui adopte leur point de vue, il faut reconnaître que le gouvernement du PQ a eu tendance à maintenir une ambivalence entre l'interventionnisme et le partenariat, tant dans le discours que dans ses programmes, sans être par ailleurs complètement fermé à l'influence néolibérale.

Il n'est pas question d'accorder trop d'attention aux analyses néolibérales à fort contenu idéologique. Qu'il nous suffise de relever que plusieurs économistes, dont certains relativement classiques (Fortin, 2000 ; Proulx, 2001), remettent en cause cette évaluation négative de la performance du modèle québécois des dernières années. En prenant le niveau de vie (PIB par habitant plutôt que PIB brut), Pierre-Paul Proulx arrive à

la conclusion que le taux de croissance est de 2,7% par habitant entre 1994 et 2000 comparativement à 2,5% pour le reste du Canada, Pierre-André Julien, quant à lui, établit qu'il y a eu une réduction des écarts entre l'Ontario et le Québec, en ce qui concerne le nombre de chômeurs et le taux d'activité des 15-64 ans. Il montre également que l'intervention de l'État dans l'économie ne fait pas du Québec un cas d'exception, si l'on considère que les États-Unis ont donné 65 G \$ aux firmes en 1997, montant qui ne tient pas compte du financement de la recherche par l'État, soit 58% des coûts de la recherche fondamentale et 25% de la R-D. Enfin, Pierre Fortin qui a fait les comparaisons les plus complètes entre le Québec et l'Ontario, conclut que « les écarts de niveau de vie et de productivité entre le Québec et l'Ontario ont diminué de moitié en quarante ans » (Fortin, 2000). Chose certaine, dès le début des années 1990, il apparaissait que les Québécois francophones avaient repris le contrôle de leur économie à travers non seulement les entreprises publiques, mais aussi un nombre croissant d'entreprises privées (p. ex., Bombardier, Cascades, etc.) (Vaillancourt et Leblanc, 1993).

Le politologue Jean-François Lisée (2003) s'est arrêté à l'une des conclusions des études des économistes néolibéraux selon laquelle les Québécois paient plus d'impôt que les Ontariens pour moins de services. Il défait cette démonstration en montrant, dans un premier temps, que si le Québec adoptait la structure ontarienne pour sa fiscalité (les entreprises québécoises paient 1,4 G \$ de moins qu'en Ontario), les Québécois ne paieraient plus 4,2 G \$ (comme c'était le cas en 2001-2002), mais 2,8 G \$. Dans un deuxième temps, le politologue se demande ce que les Québécois obtiennent de plus que les Ontariens pour ce 2,8 G \$. D'abord, des services propres au Québec, soit les garderies, l'assurance-médicaments, les subventions à l'enseignement privé, le développement local et régional, la culture. En plus de tous ces services qui valent 2,8 G \$, ils reçoivent 2,5 G \$, somme qu'il devrait payer si les tarifs d'électricité du Québec étaient aussi élevés qu'en Ontario. Conclusion de Jean-François Lisée : « les Ontariens paient en électricité ce que les Québécois paient en impôt » et les Ontariens ont moins de services en retour (Lisée, 2003).

Quelle que soit son exactitude, la démonstration de Lisée montre clairement qu'une comparaison avec l'Ontario ne peut être que défavorable au Québec, si l'on s'en tient au seul regard marchand. En effet, la structure de propriété des entreprises québécoises est très différente de celle de l'Ontario où sont concentrées les filiales américaines, notamment dans le secteur de l'automobile, alors qu'au Québec les entreprises

publiques et les entreprises d'économie sociale sont plus nombreuses et importantes. En somme, l'économie québécoise serait beaucoup plus plurielle que celle de l'Ontario, ce qui a des effets négatifs sur le PIB québécois qui ne prend en considération que les activités marchandes à travers les prix (il suffirait qu'Hydro-Québec, par exemple, augmente ses tarifs pour que le PIB connaisse une augmentation significative, alors que cela aurait des conséquences négatives, notamment sur le niveau de vie des ménages défavorisés). Il va de soi que d'autres facteurs et d'autres dimensions (dont le fait d'être une société distincte désireuse de vivre en français dans un environnement anglophone) devraient être pris en considération pour une évaluation plus complète.

Si l'on passe maintenant aux transformations déjà entreprises par le gouvernement libéral de Jean Charest, il apparaît qu'il a d'abord visé les innovations et les institutions mises en place depuis les années 1990 et pas seulement celles remontant aux années 1960. Autrement dit, ce gouvernement libéral veut transformer non pas le modèle dirigiste de la Révolution tranquille, mais le modèle partenarial plus récent (tout en demeurant lui-même dirigiste voire autoritaire pour réaliser son programme néolibéral). Ainsi, dès le départ, il s'est attaqué à faire disparaître deux composantes importantes du modèle partenarial, soit les formes de gouvernance misant sur le partenariat et le financement des entreprises à partir de fonds de développement. Examinons rapidement les transformations proposées. Ces deux composantes sont intimement liées puisque dans le développement économique, les gouvernances s'appuyaient sur des fonds de développement pour donner un élan aux orientations et à la priorité de développement mis de l'avant, notamment dans les plans régionaux et locaux, résultat de la concertation.

Les formes de gouvernance visées sont principalement celles où l'on retrouvait, entre autres, des représentants des syndicats et de la société civile, des formes de gouvernance orientées, au moins en principe, vers la démocratie sociale. Dans le domaine du social, le ministre de la Santé et des Services sociaux a fait adopter une loi entraînant la disparition des *Régies régionales de la santé et des services sociaux* où les employés et la société civile étaient représentés. Il a également fait disparaître, comme entité autonome au sein du réseau des affaires sociales et de la santé, les *Centres locaux de services communautaires* (CLSC), une innovation québécoise qui tire son origine des cliniques populaires de santé dont l'originalité provenait de la participation citoyenne avec une approche plus sociale, plus préventive de la santé, en opposition à

une approche hospitalo-médicale dominante (Bélanger et Lévesque, 1990 et 1988). De nombreuses études montrent que ce genre d'approche est incontournable non seulement pour réduire les coûts de la santé, mais aussi pour agir à la source, tout en humanisant les soins de santé (Batifoulier et Ventelou, 2003).

Dans le domaine du développement régional et local, le projet de loi n° 34 fait disparaître les Conseils régionaux de développement (CRD) pour les remplacer par des Conférences régionales des élus (CRÉ), pour des raisons d'imputabilité qu'assureraient plus sûrement les élus (nous reviendrons plus loin sur l'imputabilité). Alors que les CRD réunissaient des représentants de syndicats et de la société civile (désignés par les organisations concernées), les CRÉ seront sous le contrôle exclusif des élus même s'ils pourront coopter des représentants de la société civile en nombre restreint, les syndicats n'étant pas mentionnés. De même, les conseils d'administration des Centres locaux de développement (CLD) où les élus locaux ne pouvaient être majoritaires, seront désormais sous le contrôle très majoritaire des élus. Parmi les 2 500 bénévoles, qui siégeaient sur les CA des CLD, on retrouvait un nombre important de femmes, jusqu'à 50 % dans certains, de jeunes et de représentants de la société civile. En donnant priorité aux élus des municipalités, en l'occurrence les maires, nous assisterons à une réduction importante du nombre de femmes (les mairesses ne représentent que 7 % des effectifs des maires), des jeunes (les maires sont rarement jeunes), des représentants des divers secteurs organisés de la société civile dans les domaines de l'habitation, de la culture, de l'environnement, des communautés culturelles, etc. En raison de leur ancrage dans la communauté, les représentants de la société civile au sein des conseils d'administration des CLD favorisaient un meilleur arrimage entre le développement économique et le développement social (Lévesque, Mendell, M'Zali, Martel et Desrochers, 2002).

En ce qui concerne la politique de financement des entreprises, le gouvernement a commandé de nouvelles études (Secor, 2003) et entamé la consultation sur la base d'un rapport, le rapport Brunet (2003), qui représente, pour le moment, la vision du ministère de l'Économie et du Développement régional. Le point de départ repose sur le constat suivant : 70 % du capital de risque au Québec dépend directement (fonds capitalisés directement par l'État comme la Société générale de financement ou encore les sociétés Innovatech qui sont des entreprises d'État) ou indirectement de l'État (avantages fiscaux comme c'est le cas pour les fonds de travailleurs qui sont des entreprises d'économie sociale), alors

qu'en Ontario on retrouve l'inverse : 70 % de fonds privés. De ce constat, on conclut que l'intervention de l'État dans le capital de développement<sup>5</sup> a empêché le développement du capital de risque. Outre le fait qu'on oublie que le capital de développement s'est mis en place au Québec pour combler un vide laissé par le privé, la comparaison avec l'Ontario ne tient pas compte que cette province est le centre financier du Canada et qu'elle n'a pas la même structure industrielle ni la même structure de propriété des entreprises. Ainsi, les filiales de firmes multinationales américaines sont plus nombreuses en Ontario qu'au Québec. De même, pour la nouvelle économie, on retrouve en Ontario surtout des entreprises dans le domaine des technologies d'information et de communication (très présentes dans la vallée de Kanata) qui exigent des capitaux très importants pour leur expansion alors qu'au Québec, les PME sont plus nombreuses (toute proportion gardée), notamment dans le secteur manufacturier et dans la nouvelle économie, principalement dans la biotechnologie (où prédominent des entreprises plus petites que dans le domaine des TIC), moins attrayantes pour le capital de risque privé et à fortiori américain.

Le rapport Brunet comprend également une section sur les fonds de développement régional et local. Il relève bien la présence de plusieurs familles de fonds locaux et régionaux (ce qui est bien connu<sup>6</sup>), mais pour déplorer là aussi l'absence du secteur privé dans le capital de risque. Il propose de mettre fin aux Fonds locaux d'investissement (FLI) qui relevaient des CLD pour favoriser l'émergence de fonds privés pour les petits financements d'entreprise en région, soit 17 Fonds d'initiatives régionales (FIR) dont la capitalisation serait de 3 millions de dollars par fonds (le gouvernement fournirait 2 dollars sous forme de prêts pour chaque dollar apporté par le privé). Comme pour les sociétés régionales Innovatech qui seraient privatisées, il est proposé que « le secteur privé est [soit] le seul qui participe au profit » alors que le gouvernement ne rechercherait qu'un « rendement minimal ». Des mesures fiscales rendraient

---

5. Pour nous, le capital de développement se distingue du capital de risque par le fait qu'il porte des objectifs de développement, de création d'emploi, de développement régional et local.

6. Voir nos inventaires pour 2001 et 2002. Lévesque, B., Y. Comeau, D. Martel, J. Desrochers et M. Mendell (2003). *Les fonds régionaux et locaux de développement en 2002*, Montréal, Cahiers du CRISES (UQAM), 85 p. (Recherche réalisée pour le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche.)



plus attrayante la participation privée locale à la capitalisation de ces fonds. Mais, contrairement au FLI, la gouvernance de ces nouveaux fonds privés serait confiée «aux gens d'affaires de chaque région, qui connaissent mieux que quiconque le tissu industriel de leur milieu respectif et qui disposent des réseaux de contact requis pour susciter l'émergence de projets rentables et superviser le développement des entreprises» (rapport Brunet, p. 51).

Si l'objectif de faire naître un secteur privé de capital de risque peut se défendre (en effet, pourquoi les fonds de pensions, les assurances et les banques ne participeraient-ils pas plus au financement des entreprises en région?), l'avancée que propose le rapport Brunet se ferait néanmoins au détriment du «capital de développement». En premier lieu, il en résulte une réduction des sommes consacrées au développement local et régional<sup>7</sup>. En deuxième lieu, les régions les plus défavorisées pourraient avoir plus de difficultés à obtenir du secteur privé les sommes demandées, ce qui renforcerait les inégalités régionales. En troisième lieu, les nouveaux FIR recréeront un vide pour le financement de petits projets que soutenaient les FLI qui cesseront ainsi d'exister. En effet, si le capital de développement se préoccupe de bonifier les projets comme le faisaient les FLI, le capital de risque ne répondra pas à cette demande puisqu'il recherche plutôt la perle rare, retenant moins de 10% des projets soumis (et encore). En quatrième lieu, les collectivités locales ne pourront plus se servir de cet outil financier pour réaliser leurs objectifs de développement local puisque le FIR sera d'abord au service de la région (et non des collectivités locales) et qu'il devra en même temps rendre des comptes à Investissement Québec, sans oublier sa participation à la réalisation des projets ACCORD. Enfin, comment expliquer que ce rapport soit muet sur l'existence de fonds régionaux et locaux, tels les Fonds régionaux de solidarité et les Solide, qui se sont imposés comme incontournables aux yeux des intervenants régionaux? Dans cette visée, personne ne sera surpris que le secteur d'économie sociale, si important pour les collectivités locales, ait été également oublié.

---

7. Voir B. Lévesque, M. Mendell, B. M'Zali, D. Martel et J. Desrochers (2002). *Analyse de la gestion des fonds et des portefeuilles des Centres locaux de développement du Québec*, Rapport réalisé pour l'ACLDQ, la Fédération québécoise des municipalités et le ministère des Régions du Québec, 56 p.

La vision néolibérale, telle qu'elle est proposée par le nouveau gouvernement libéral, révèle une vision tronquée de l'économie et de la démocratie par rapport à celle mise de l'avant dans le modèle partenarial. En effet, l'économie est réduite aux seules activités marchandes alors qu'on suppose que le marché peut spontanément réaliser les meilleures allocations des ressources à la satisfaction de l'intérêt général ou du bien commun. De même, la démocratie est définie exclusivement par la démocratie représentative selon laquelle les citoyens pris individuellement donnent un mandat apparemment clair et défini une fois pour toutes à leur gouvernement, pour une période d'environ quatre ans. Au cours de cette période, les élus peuvent sans doute consulter les organisations de la société civile, mais ils doivent également s'en méfier puisqu'elles portent des intérêts corporatistes, soit une agglomération d'intérêts individuels. La participation de la société civile aux diverses formes de gouvernance doit être limitée à des individus sous le contrôle exclusif des élus parce que ces derniers sont imputables et les autres non. Cette double vision tronquée de l'économie et de la démocratie entraîne une séparation du développement économique et du développement social (une absence de cercle vertueux). Pour une économie définie en termes marchands, le social constitue avant tout un coût, à moins de le privatiser à travers des services marchands (pour ceux et celles qui peuvent payer) ou encore à travers l'économie informelle et domestique (pour ceux et celles qui ne peuvent payer). L'État se doit d'être compatissant pour les plus défavorisés, d'où la nécessité de bien cibler les programmes.

Enfin, les néolibéraux tels qu'on les retrouve au Québec, ne semblent pas comprendre les intérêts collectifs qui ne sauraient être réduits à une agglomération d'intérêts individuels. Si l'on peut leur concéder que les intérêts collectifs ne représentent pas nécessairement l'intérêt général, ils ne sauraient cependant être confondus avec l'intérêt individuel. En effet, pour les syndicats et pour les associations volontaires ayant un fonctionnement démocratique, les intérêts mis de l'avant par les dirigeants sont le résultat d'une construction sociale résultant de la démocratie délibérative et représentative (colloques, congrès d'orientation, assemblées générales, etc.). Les intérêts collectifs intègrent ainsi plusieurs des dimensions de l'intérêt général, soit entre autres un arrimage entre l'économie et le social, entre le court terme et le long terme. En revanche, les divers intérêts collectifs ne coïncident pas pour autant en raison de la diversité des associations et des ancrages socio-historiques. À l'échelle de l'État, il existe deux traitements des intérêts collectifs. L'un, favorisé par les néolibéraux, est celui du lobbying et de la consultation, cas par cas.

Outre la faible transparence de cette façon de faire, elle a pour conséquence d'entraîner un renforcement des corporatismes, du chacun pour soi. L'autre façon de traiter les intérêts collectifs est celle qui se réalise à partir d'instances de concertation constituant autant d'espaces publics, où, sous la direction de l'État, les divers acteurs sociaux sont appelés à confronter publiquement leurs demandes en vue de dégager un bien supérieur.

Enfin, que penser de la question de l'imputabilité aux seuls élus qui ferait en sorte que les représentants de la société civile ne pourraient assumer des responsabilités déléguées dans le cadre de la gouvernance représentative? Il va de soi que la participation de la société civile dans la gestion et l'administration de services publics subventionnés par l'État ne peut faire l'économie de l'imputabilité puisque le pouvoir hiérarchique vertical s'en trouve réduit à l'avantage de la participation des citoyens et des parties prenantes. Dans la démocratie représentative, un système politique est imputable lorsqu'il rend le gouvernement et les élus responsables de leurs actes devant les électeurs. Si l'imputabilité est une des assises de la démocratie représentative, la subsidiarité ne peut fonctionner sans imputabilité, mais cette dernière prendra d'autres formes. Autrement dit, dans le cadre d'une société complexe et ouverte à la participation des diverses parties prenantes, il faut dépasser la notion univoque en usage dans les cercles officiels du secteur public pour reconnaître des formes d'imputabilité multiples et douces misant sur la réflexivité, la délibération et la transparence. Dans la mesure où l'État en définit ouvertement les orientations générales, les valeurs et les règles, l'imputabilité peut s'appliquer à d'autres qu'aux élus, mais selon des modalités tenant compte de la nature de l'engagement (imputabilité administrative, imputabilité contractuelle, imputabilité corporative, imputabilité civique, etc.) et de la diversité des situations (multiplicité des comptes, des contextes, des responsabilités et des interfaces, etc.).

Ainsi, la littérature sur l'imputabilité permet de déterminer au moins trois modèles : le modèle bureaucratique, où l'imputabilité se fait à travers la ligne hiérarchique à partir des règles, des standards et des mandats définis par l'autorité politique légitime ; le modèle marchand, qui repose sur le choix du consommateur comme le permet la formule des *vouchers* pour les services collectifs d'éducation ; le modèle citoyen, d'imputabilité, qui repose sur le mécanisme de la délibération et de la concertation dans un cadre juridico-administratif approprié permettant ainsi une articulation nouvelle entre démocratie représentative, démocratie délibérative

et éventuellement sociale. Dans le cas du modèle citoyen, à fortiori des réseaux où n'existent ni autorité hiérarchique ni diktats du marché, l'imputabilité joue alors un rôle à la fois éthique, soit de repères pour les partenaires, et épistémologique, soit de connaissances nécessaires à l'action commune. Dans le cadre de la responsabilité conjointe et de l'engagement réciproque, la confiance et les ententes souvent informelles rendent chacun redevable devant les autres (constituant une obligation aussi contraignante que celle imposée par les règles bureaucratiques, mais qui a l'avantage de favoriser une plus forte mobilisation des parties prenantes).

### 3. CONCLUSION

Même si nous croyons que la société québécoise est assez représentative des pays du Nord, il faut aussi reconnaître qu'elle est relativement complexe puisqu'elle est spécifiée par un système fédéraliste (canadien) et des nationalismes qui complexifient l'expression des préférences collectives et de la démocratie représentative. De plus, parmi les pays du Nord, il serait plus représentatif des pays relevant du modèle rhénan basé sur la solidarité selon la typologie de Michel Albert (1991) ou encore du modèle des pays d'économie de marché coordonné selon la typologie de Peter Hall et David Soskice (2001). Ces limites posées, quelles conclusions pouvons-nous tirer des 40 années de l'expérience québécoise de développement économique et social, sous l'angle de la démocratie? Au moins deux séries de conclusions peuvent être dégagées. Une première concerne les diverses variantes du modèle québécois qui peuvent être comparées l'une à l'autre, quant à leur potentiel de démocratisation et à leur façon d'arrimer le développement économique et social, sans oublier leur approche du développement régional et local (tableau 2). Une seconde concerne le potentiel de transformation que représenterait le modèle partenarial, dans la perspective d'une alteréconomie, voire d'une altermondialisation.

TABLEAU 2  
Formes de démocratie et modèles de développement

	<b>Modèle fordiste</b>	<b>Modèle partenarial</b>	<b>Modèle néolibéral</b>
<b>Démocratie représentative</b>	Forte Grand projet de modernisation sociale et économique	Faible État facilitateur Soutien des petits projets	Prioritaire Démocratie des élus
<b>Démocratie sociale</b>	<b>Implicite</b> en termes de compromis et de contrat social Experts décideurs	Forte <b>à l'échelle méso (régions et secteurs)</b> <b>Forte</b> à l'échelle nationale dans les situations de crise, mais <b>faible</b> autrement	Faible Consultation Intérêts collectifs considérés comme privés
<b>Démocratie directe</b>	Faible Accent sur l'accès aux services collectifs	<b>Encouragée</b> dans le cadre des organisations apprenantes	<b>Ignorée</b> par le gouvernement
<b>Démocratie délibérative</b>	Forte dans le cadre de la démocratie délibérative (grand débat)	<b>Forte</b> dans le cadre de la démocratie <b>Faible</b> dans la démocratie représentative	Faible
<b>Développement économique/ Développement social</b>	Cercle vertueux Dépenses sociales comme débouchées pour le marché domestique	<b>Cercle vertueux (potentiel)</b> Dépenses sociales comme investissement et conditions favorables au développement économique dans une économie ouverte	Séparation du <b>social (charité + foyer pour laissés-pour-compte)</b> de l'économique (autorégulé par le marché)
<b>Développement régional et local</b>	Approche centralisée et hiérarchique Développement régional contre le local	<b>Approche misant sur le local et la société civile</b> Démocratie sociale Reconnaissance de l'économie sociale	Approche misant sur le marché et sur le secteur privé et les élus des villes et les municipalités (PPP)

### 3.1. Les trois variantes du modèle québécois

Comme pour l'ensemble des pays du Nord, le Québec révèle l'existence de trois modèles (ou configurations) : fordiste, partenarial, et néolibéral. Le modèle fordiste ou keynésien misait principalement sur la démocratie représentative et une régulation fondée sur le couple État-marché, une économie de marché encadrée par des institutions et des interventions de l'État. Les formes de gouvernance qui étaient à dominante verticale reposaient sur une approche centralisatrice et hiérarchique qui permettait cependant un arrimage entre le développement économique et le développement social, notamment à travers la redistribution, la négociation collective pour le partage des gains de productivité et une péréquation entre les régions. Ce modèle s'est désarticulé sous la poussée des nouveaux mouvements sociaux qui ont demandé une démocratisation de l'organisation du travail, une participation des usagers dans les services collectifs et une prise en main du développement des régions par les collectivités locales directement concernées. Ces demandes de partage du pouvoir ne pouvaient être satisfaites ni par l'approche hiérarchique et centralisée ni par une simple redistribution, d'autant plus que l'ouverture des marchés (pour compenser l'épuisement des gains de productivité) réduira la marge financière des États et fera en sorte que les dépenses sociales représentent désormais non plus un débouché mais un coût réduisant la compétitivité des entreprises sur les marchés extérieurs. D'où la recherche dans tous les pays de nouveaux modèles, avec en tête de liste un retour à l'autorégulation marchande que prônent les néolibéraux, qui sont convaincus que l'intervention de l'État est responsable du dérèglement de l'économie.

Certaines sociétés, dont le Québec, ont expérimenté, à partir de la seconde moitié des années 1980 mais surtout dans les années 1990, un modèle qui se définit comme social-démocrate mais qui fait appel au partenariat et à la concertation, soit une régulation misant sur le trinôme État-marché-société civile. Les formes de gouvernance sont à dominante horizontale puisqu'elles tentent de mobiliser les parties prenantes les plus importantes et que l'État lui-même se définit pour les opérations comme partenaire. Cette configuration favorise le développement d'une économie plurielle à travers une reconnaissance des formes non marchandes et non monétaires et à travers aussi une articulation des secteurs publics, privés et d'économie sociale. Elle est également plus attentive à la démocratie sociale, soit à la concertation des acteurs sociaux, à la décentralisation et à l'*empowerment* des collectivités. Il s'ensuit une

transformation du rôle de l'État devenu facilitateur et dont les politiques économiques iront dans le sens du soutien des facteurs intégrés d'offre plutôt que de soutien de la demande. Cette configuration laisse supposer la possibilité d'un nouveau cercle vertueux entre le développement économique et le développement social à travers un élargissement de l'économie comme économie plurielle et un élargissement du social défini non plus seulement comme dépense mais aussi comme investissement et capital social. À la différence du modèle keynésien où le développement économique devait précéder le développement social, la nouvelle configuration permet de poser le développement social comme prioritaire non seulement pour la qualité de vie, mais aussi pour le développement économique. Toutefois, cet arrimage, qui suppose une forte mobilisation des diverses composantes de la société civile, ne saurait se réaliser sans des arrangements institutionnels qui ne peuvent venir que de l'État et sans un fort investissement dans la démocratie délibérative. C'est dire par conséquent la fragilité de ce modèle dans un environnement à dominante néolibérale où les contraintes externes sont de plus en plus fortes, y compris au plan institutionnel.

Le modèle partenarial, tel qu'il est expérimenté au Québec, laisse bien voir les limites du modèle néolibéral, notamment sa vision tronquée de l'économie réduite aux activités marchandes et sa vision tronquée de la démocratie réduite à la seule démocratie représentative (même si cette dernière est une base incontournable pour un État de droit). Le modèle néolibéral met de l'avant également une vision tronquée de la société réduite à une somme d'individus. Ainsi, les intérêts collectifs portés par les associations et les syndicats apparaissent non seulement comme une simple agglomération d'intérêts individuels, mais aussi comme une menace pour la liberté, pour la créativité et pour l'entrepreneuriat. C'est pourquoi le gouvernement libéral actuel s'est attaqué dès le départ aux syndicats, dénonçant leur corporatisme et laissant supposer qu'ils constituaient de mauvais citoyens. Comme le modèle néolibéral ne prend pas au sérieux la démocratie délibérative, il lui est difficile, pour ne pas dire impossible, de voir comment les syndicats et les associations volontaires peuvent arriver à construire des intérêts intermédiaires entre l'intérêt particulier et l'intérêt général. Il ne voit pas comment un gouvernement légitimement élu peut tirer avantage d'une mobilisation des divers intérêts collectifs autrement que sur un mode individuel, celui du lobbying ou de la consultation privée. Ce faisant, il encourage effectivement le corporatisme. En somme, ce modèle refuse les ressorts de la démocratie sociale sous prétexte qu'elle prend en otage les représentants légitimement élus. Ce

refus de la démocratie plurielle entraîne une incapacité des élus de voir un arrimage du développement économique et du développement social, autrement que sous le mode d'une double privatisation, soit celle que réalise la marchandisation du social par le transfert des services aux entreprises privées (pour les gagnants), et celle que réalisent l'économie informelle et l'économie domestique (pour les perdants), quitte à remettre en cause les avancées réalisées par le mouvement des femmes.

### 3.2. Le modèle partenarial : une alternative ?

Pour définir la société et l'économie de demain, il existe deux modèles qui pourraient s'imposer voire cohabiter : le modèle néolibéral et le modèle partenarial. Ces deux modèles correspondent à des approches institutionnelles et à des héritages différents de sorte qu'il est possible de ranger les divers pays du Nord dans l'un ou l'autre comme l'ont fait entre autres Michel Albert (1993) et Peter Hall et David Soskice (2001). On peut penser aussi que ces modèles inspirent des partis politiques de sorte que, dans la plupart des sociétés du Nord, on retrouve à un moment où l'autre des partis politiques qui mettent de l'avant l'une ou l'autre de ces approches, y compris la proposition d'un modèle néolibéral dans des sociétés considérées jusque-là comme social-démocrates. Cependant, comme nous le rappellent Peter Hall et David Soskice, il sera très problématique pour une société d'entreprendre un passage d'un modèle à l'autre, si les forces vives et les institutions de cette société ne sont pas engagées dans cette direction. On risque alors d'avoir les inconvénients des deux modèles, sans avoir les avantages d'aucun. Quoi qu'il en soit, l'expérience québécoise sera intéressante à suivre, même si elle se révèle dès maintenant difficile à vivre. Comme citoyen engagé, nous accordons notre préférence au modèle partenarial par rapport au modèle néolibéral, en raison entre autres des ouvertures qu'il offre sur une démocratie et une économie plurielles.

Par ailleurs, nous devons être explicite : le modèle partenarial tel qu'expérimenté au Québec ne constitue pas une alternative au capitalisme. Il s'agit d'une forme de capitalisme qui se caractérise par une économie de marché coordonnée par des institutions et des règles faisant une place plus importante qu'auparavant aux diverses composantes de la société civile. Aucun des divers mouvements sociaux qui ont lutté pour une démocratisation du travail, des services collectifs et du développement régional et local, n'avait pour objectif ultime la mise en place



d'une forme de capitalisme, y compris sous la forme du modèle partenarial. Sur leur propre base, les divers acteurs sociaux portent des projets de société alternatifs que ce soit, par exemple, une société reconnaissant les différences (et donc qui mettrait fin au patriarcat, aux discriminations sexuelles, etc.) ou encore une société orientée vers le développement durable. En revanche, ces projets alimentent des demandes sociales plus circonscrites qui peuvent donner lieu à des compromis *bic et nunc* et représenter à cet égard des progrès sociaux.

Dans cette visée, le modèle partenarial, dans la mesure où il est ouvert à une démocratie et à une économie plurielles, constitue à n'en pas douter un modèle préférable au modèle néolibéral. De plus, les diverses initiatives relevant de la nouvelle économie sociale y ont trouvé un espace et un soutien plus appropriés que ceux que le modèle néolibéral accepte de fournir. Ceci n'est pas négligeable puisque la nouvelle économie sociale permet d'élargir le champ de l'économie non seulement pour ses propres activités, mais aussi de plus en plus pour l'ensemble de la société. De même, ces initiatives favorisent un développement de la démocratie dans la mesure où elles constituent également des espaces publics de débat et de délibération dont les retombées sont à l'échelle de la société. Autrement dit, les expérimentations portées par les nouveaux mouvements sociaux et par les associations qui s'y rattachent, permettent des innovations dont certaines vont dans le sens d'une transformation de l'économie et du politique, favorisant par la suite l'articulation entre l'économique et le social. S'il ne va pas toujours de soi que cette articulation aille dans le sens du développement durable et qu'elle tienne compte des générations futures, elle laisse toutefois voir qu'une économie réduite à sa seule dimension marchande entraîne non seulement un accroissement des inégalités sociales et géographiques, mais aussi un non-respect de l'environnement.

Enfin, le modèle partenarial demeure trop profondément limité à l'espace national ou même infra-national pour représenter une ouverture significative au regard d'une altermondialisation, qui s'appuierait sur un autre rapport à l'économie et sur une démocratisation des instances supra-nationales. Toutefois, dans la mesure où les divers mouvements sociaux peuvent s'exprimer à l'échelle nationale à travers non seulement la démocratie représentative mais aussi la démocratie sociale, il leur est plus facile d'inciter leur État national à définir un intérêt général qui inclut une vision du long terme et du devenir de la planète, notre demeure commune. De plus, les initiatives d'économie sociale soutenues

par le modèle partenarial mettent de l'avant des valeurs et une vision qui sont susceptibles de rencontrer celles de l'altermondialisation, comme le montrait bien le thème de la 2<sup>e</sup> rencontre internationale de l'économie sociale et solidaire : « résister et construire. »

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGLIETTA, M. (1976). *Régulation et crise du capitalisme*, Paris, Calmann-Lévy.
- ALBERT, M. (1991). *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil.
- BAECHLER, J. (1985). *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy.
- BATIFOULIER, P. et B. VENTELOU (2003). « L'érosion de la part gratuite en médecine générale. Discours économiques et prophéties autoréalisatrices, L'Alter-économique. Quelle autre mondialisation? », *Revue du MAUSS*, Paris, La Découverte, n° 21, p. 313-331.
- BECK, U. (2001, 1986). *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 522 p.
- BÉLANGER, P.R. et B. LÉVESQUE (1990). « Le système de santé et de services sociaux au Québec : Crise des relations de travail et du mode de consommation », *Sociologie du travail*, Paris, n° 2, p. 231-244.
- BÉLANGER, P.R. et B. LÉVESQUE (1988). « Une forme mouvementée de gestion du social », *Revue internationale d'action communautaire*, 19/59, p. 49-64.
- BÉLANGER, P.R., M. GRANT et B. LÉVESQUE (1994). *Modernisation sociale des entreprises*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- BENKO, G. et A. LIPIETZ (1992). *Les régions qui gagnent*, Paris, Presses universitaires de France.
- BLANCHARD, M.-A. et A. FORTIER (Président et secrétaire de la commission politique du PLQ) (2000). « Pourquoi renouveler le modèle québécois? », *Le Devoir*, 15 octobre, p. A13.
- BOURQUE, G.L. (2000). *Le modèle québécois de développement*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- BOYER, M. (CIRANO) (2001). « La performance économique du Québec : constats et défis », <[www.cirano.qc.ca/publications](http://www.cirano.qc.ca/publications)> ; *La Presse*, 13 juin.
- BOYER, R. (1986). *La flexibilité du travail en Europe*, Paris, La Découverte.
- BRUNELLE, D. (1978). *La désillusion tranquille*, Montréal, HMH.

- CALLON, M., P. LASCOUMES et Y. BARTHE (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 360 p.
- COMEAU, Y., L. FAVREAU, B. LEVESQUE et M. MENDELL (2001). *Emploi, économie sociale, développement local*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 336 p.
- DOSI, G. et al. (1988). *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter.
- DUCHASTEL, J. (2000). « De l'universalisme au particulier. De l'individu citoyen au citoyen incorporé », dans Y. BOISVERT, J. HAMEL et M. MOLGAT (dir.), *Vivre la citoyenneté. Identité, appartenance et participation*, Montréal, Liber, p. 37-52.
- ESPING-ANDERSEN (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton (NJ), Princeton University Press (Traduction française : *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France).
- FAVREAU, L., M. ROBITAILLE et D. TREMBLAY (2002). *Quel avenir pour les régions ?*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Éditions CRDC.
- FAVREAU, L. et Y. VAILLANCOURT (2001). « Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire », *Revue internationale de l'économie sociale (RECMA)*, n° 281, p. 69-83.
- FAVREAU, L. et B. LÉVESQUE (1996). *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 230 p.
- FONTAN, J.-M., J.-L. KLEIN et B. LÉVESQUE (2003). *Reconversion économique et développement territorial, Le rôle de la société civile*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 380 p.
- FORTIN, P. (2000). « Le Québec a comblé la moitié de son retard sur l'Ontario », *Le Devoir*, 27 mars.
- FREEMAN, C. (1974). *The Economics of Industrial Innovation*, Harmondsworth, Penguin.
- FUNG, A. et E.O. WRIGHT (2001). « Deepening Democracy : Innovations in Empowered Participatory Governance », *Politics and Society*, vol. 29, n° 2.
- GIDDENS, A. (1999). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 166 p.
- GODBOUT, J. (1982). *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin.

- GRANT, M., P.R. BÉLANGER et B. LÉVESQUE (1997). *Nouvelles formes d'organisation du travail, Études de cas et analyses comparatives*, Paris et Montréal, L'Harmattan, 332 p.
- HALL, P. et D. SOSKICE (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- HELLY, D. (2000). «La nouvelle citoyenneté active et responsable», dans Y. BOISVERT, J. HAMEL et M. MOLGAT, *Vivre la citoyenneté*, Montréal, Liber.
- JULIEN, P.-A. (2001). «Modèle québécois et sociétés d'État. Les critiques des économistes libéraux sont simplistes», *La Presse*, 16 octobre.
- KLEIN, J.-L. (1989). «Autonomie et dépendance des mouvements sociaux dans la régulation keynésienne», dans B. LÉVESQUE, A. JOYAL et O. CHOUINARD (dir.), *L'autre économie, une économie alternative?* Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 309-342.
- LANDRY, R., N. AMARA, M. LAMARI et M. LAMARI (2001). «Capital social, innovation et politiques publiques», *ISUMA, Canadian Journal of Policy Research/Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, n° 2, p. 63-71.
- LAIPOINTE, P.-A., G. CUCUMEL, P.R. BÉLANGER, B. LÉVESQUE et P. LANGLOIS (2003). «Nouveaux modèles de travail dans le secteur manufacturier au Québec», *Recherches sociographiques*, vol. XLIV, n° 2, p. 313-347.
- LAVILLE, J.-L. (1997). «L'association : une liberté propre à la démocratie», dans J.-L. LAVILLE et Renaud SAINSAULIEU (dir.), *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 35-73.
- LAVILLE, J.-L. (dir.) (1994). *L'économie sociale, une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LAVILLE, J.-L. et R. SAINSAULIEU (1997). *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 402 p.
- LENIHAN, D.G. (2002). *Realigning Governance: From E-Government to E-Democracy*, Ottawa, Centre for Collaborative Government, 40 p.
- LÉVESQUE, B. (2003a). «Mondialisation, démocratie plurielle et économie sociale et solidaire», dans L. FAVREAU, R. LACHAPPELLE et G. LAROSE (dir.), «Économie sociale et solidaire, une perspective Nord-Sud», *Économie et Solidarités*, hors-série, p. 103-121.

- LÉVESQUE, B. (2003b). «Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État», Communication présentée au 24<sup>e</sup> Congrès du CIRIEC International à Naples, Italie (à paraître dans *Annals of Public and Cooperative Economics/Annales de l'économie publique sociale et coopérative*, Oxford, Blackwell, vol. 74, n<sup>o</sup> 4, p. 489-513.
- LÉVESQUE, B. (2001). «Le partenariat : une tendance lourde de la nouvelle gouvernance à l'ère de la mondialisation. Enjeux et défis pour les entreprises publiques et d'économie sociale», *Annals of Public and Cooperative Economics/Annales de l'économie publique sociale et coopérative*, Oxford, Blackwell, vol. 72, n<sup>o</sup> 3, p. 322-340.
- LÉVESQUE, B. (1999). «Le développement local et l'économie sociale : deux éléments devenus incontournables du nouvel environnement», *Économie et Solidarités*, vol. 30, n<sup>o</sup> 1, p. 111-126.
- LÉVESQUE, B., P.R. BELANGER, M. BOUCHARD et M. MENDELL (2001). *Le Fonds de solidarité FTQ, un cas exemplaire de nouvelle gouvernance*, Montréal, Fonds de solidarité, 107 p.
- LÉVESQUE, B. et M. MENDELL (1999). «L'économie sociale au Québec. Éléments théoriques et empiriques pour un débat et pour la recherche», *Lien social et Politiques* (anciennement *Revue internationale d'action communautaire*), n<sup>o</sup> 41, p. 105-118.
- LÉVESQUE, B., M. MENDELL, M. M'ZALI, D. MARTEL et J. DESROCHERS (2002). *Analyse de la gestion des fonds et des portefeuilles des Centres locaux de développement du Québec*. Rapport réalisé pour l'ACLQ, la Fédération québécoise des municipalités et le ministère des Régions du Québec, 56 p.
- LÉVESQUE, B., Y. COMEAU, D. MARTEL, J. DESROCHERS et M. MENDELL (2003). *Les fonds régionaux et locaux de développement en 2002*, Montréal, Cahiers du CRISES (UQAM), 85 p. (Recherche réalisée pour le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche).
- LISÉE, J.-F. (2003). «Un mauvais procès fait au modèle québécois. Les Québécois en ont-ils pour leur argent?», *Le Devoir*, 11 février.
- MARSHALL, T.H. (1965). *Citizenship and Social Development*, Garden City, NY, Anchor Book.
- MATZNER, E. et W. STEECK (1991). *Beyond Keynesianism. The Socio-Economics of Production and Full Employment*, Aldershot, Edward Elgar Publishing Limited, 264 p.

- MIGUÉ, J.-L. (1999). *Étatisme et déclin du Québec. Bilan de la Révolution tranquille*, Montréal, Les Éditions Varia, 246 p.
- MONNIER, L. et B. THIRY (1997). « Architecture et dynamique de l'intérêt général », dans L. MONNIER et B. THIRY (dir.), *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative?*, Bruxelles, De Boeck Université, p. 11-30.
- MOUFFE, C. (1994). *La politique et ses enjeux. Pour une démocratie plurielle*, Paris, La Découverte.
- NOËL, A. (1996). « Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques », *Politique et sociétés*, n° 30, p. 3-27.
- OFFE, C. et U. PREUß (1997). « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage efficace des ressources morales? », dans C. OFFE, *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Montréal et Paris, L'Harmattan, p. 199-231.
- PAQUET, G. (2002). « La nouvelle gouvernance, la subsidiarité et l'État stratégique », dans OCDE, *La gouvernance au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, OCDE, p. 219-253.
- PAQUET, G. (1999). *Oublier la Révolution. Pour une nouvelle socialité*, Montréal, Liber.
- POLANYI, K. (1983). *La grande transformation*, Paris, Gallimaard.
- PICHER, C. (1999). « Le modèle québécois et ses limites » *La Presse*, 1<sup>er</sup> juin, p. C3.
- PORTER, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.
- PROULX, M.-U. (2001). *La tectonique des territoires québécois*, Chicoutimi, Centre québécois de recherche et de développement des territoires, 2001, 49 p.
- PROULX, P.-P. (2001). « Critique de Marcel Boyer », *La Presse*, 13 juin.
- PUTNAM, R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- RAPPORT B. (2003). *Rapport du groupe de travail sur le rôle de l'État québécois dans le capital de risque*, Québec, Gouvernement du Québec, 55 p.
- SCHMITTER, P.C. (1992). « Interest Systems and the Consolidation of Democracies », dans A.G. MARKS (dir.), *Reexamining Democracy*, Londres, Sage Publication, p. 156-181.

- SECOR (2003). *Pour une industrie québécoise du capital-risque en santé*, Rapport préparé pour le Comité des Gouverneurs de Réseau Capital.
- THÉRIAULT, J.-Y. (1996). «De la critique de l'État-providence à la reviviscence de la société civile: le point de vue démocratique», dans S. PAQUEROT (dir.), *L'État aux orties ?* Montréal, Les Éditions Écosociété, p. 141-151.
- TOURAINÉ, A. (1994). *Qu'est-ce que la démocratie ?* Paris, Fayard, 298 p.
- VAILLANCOURT, Y. (2001). «Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'Union sociale canadienne», *Enjeux publics/ Policy Matters*, Institut canadien de politiques publiques, vol. 3, n° 2.
- VAILLANCOURT, Y. et J.-L. LAVILLE (1998). «Les rapports entre associations et État: un enjeu politique», *Revue du MAUSS Semestrielle* (PARIS), n° 11, p. 119-135.
- VAILLANCOURT, F. et M. LEBLANC (1993). *La propriété de l'économie du Québec en 1991 selon le groupe d'appartenance linguistique*, Québec, Office de la langue française, 88 p.
- VELTZ, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France, 262 p.
- WALZER, M. (1999). *Raison et Passion. Pour une critique du libéralisme*, Paris, Circé, 96 p. (traduction).





# INITIATIVES ÉCONOMIQUES POPULAIRES ET DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS AU SUD

## A. L'Amérique latine et les Caraïbes B. L'Afrique

Les grands réseaux sont-ils les seules portes d'entrée possibles pour lancer des alternatives à la mondialisation néolibérale? En parallèle, des alternatives se révèlent également à travers le développement d'initiatives locales des secteurs populaires qui, au cours des dernières décennies, ont pris différentes formes. Dans ce chapitre, un portrait des initiatives économiques populaires au Sud (Chili, Pérou, Brésil, Haïti, Burkina Faso, Mali et Togo) est présenté. Comment ces initiatives se configurent-elles dans chacun de ces pays? Quelles sont leurs forces et leurs faiblesses? Quelles sont les politiques publiques de soutien à ces initiatives lorsqu'il y en a? Les expériences présentées ici permettent de tracer un portrait relativement complet de la situation en répondant à plusieurs des questions soulevées ici. Dans cette brève introduction, voici quelques-uns des thèmes abordés qui vous donnera un avant-goût du chapitre.

## 1. LE CONTEXTE SOCIOÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

Au cours des deux dernières décennies, les sociétés du Sud ont été marquées par des changements importants. Pour mieux comprendre les initiatives économiques populaires, il est primordial de mieux comprendre dans quel contexte elles émergent et elles évoluent. Est-ce dans un contexte de pauvreté? dans un État démocratique? À ce propos, le Chili, qui a connu un itinéraire très changeant au cours des dernières décennies, tant au plan socioéconomique qu'au plan politique, permet de tirer des conclusions quant à l'évolution des initiatives populaires à travers ces différents cycles.

## 2. LE PROFIL DES ENTREPRENEURS

Tout aussi importante que le contexte, la question du profil des entrepreneurs populaires, ceux-là mêmes qui ont innové en créant des initiatives économiques et sociales, est abordée dans de nombreux textes. Qui sont-ils? Arborent-ils une culture particulière? D'où proviennent-ils? Ces questions sont discutées notamment dans le texte portant sur le Pérou; tout en s'interrogeant sur la notion de pauvreté, l'auteur démontre que l'entrepreneur est bien plus qu'un agent économique.

## 3. LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT

Quelle est la place de l'État dans cette dynamique? Au Brésil, les gouvernements locaux et nationaux y ont pris une place d'importance en instaurant des politiques publiques en la matière et une gestion nouvelle impliquant de nouveaux moyens de participation. L'État est devenu l'un des piliers du mouvement d'économie populaire et solidaire. Aujourd'hui, à travers l'étude de ces politiques et de quelques cas, quelle évaluation peut-on faire de l'efficacité des actions des pouvoirs publics?

À l'inverse, le texte sur Haïti présente l'évolution des initiatives économiques populaires dans un contexte d'État néant qui, par surcroît, est marqué par une généralisation de la pauvreté. Quel est le portrait de ces initiatives dans ce pays et quels sont les obstacles sur lesquels elles se butent? Peuvent-elles se développer en l'absence de l'État et être, à l'occasion, créatrice de richesses?

#### 4. LES PORTEURS

Outre le gouvernement, une panoplie d'acteurs sont porteurs d'initiatives économiques populaires. Le texte portant sur le Togo le démontre bien en présentant plusieurs expériences lancées soit par l'État, soit par des ONG nationales et internationales, soit par les populations elles-mêmes à différentes époques. Même si ce pays n'a pas fait vraiment son entrée dans l'ère démocratique, la dynamique de l'économie populaire, souvent menée dans un cadre de développement local, est surprenante.

Quant au Mali, il est devenu une république démocratique en 1992. Dès lors, il a connu d'importants changements en termes de décentralisation politique, de développement local et d'économie sociale. Quelle a été l'évolution des innovations dans ces domaines? Tout en dressant un bref portrait, le texte sur ce pays nous présente quelques-unes des initiatives qui ont connu un certain succès.

#### 5. LES IMPACTS

Il faut dire aussi que, dans plusieurs pays, les initiatives économiques populaires sont loin d'être marginales. Au contraire, dans des contextes de pauvreté, elles sont devenues l'élément dominant de l'activité productive comme en témoigne le texte sur le Burkina Faso. On y dresse d'ailleurs, pour ce pays, un portrait exhaustif du secteur de l'économie populaire en milieu urbain tout en amenant des réponses quant à ses impacts sur l'économie locale et l'emploi, sur sa valeur ajoutée, sur ses logiques de mise en place et son ancrage sur le territoire.

#### 6. LES SIMILITUDES

En dépit de certaines différences structurelles, les pays présentés dans ce chapitre ont en commun un modèle social et économique extraverti qui se traduit par une dépendance par rapport aux économies européennes et américaines et un contrôle permanent de la Banque mondiale et du FMI. Dans ce contexte, le monde populaire est acculé à la survie et donc aux petits boulots et à la migration (vers la ville ou vers les pays du Nord) ou encore asservis par les conditions qu'imposent des

intermédiaires à la circulation des produits locaux. La lutte contre les inégalités devient alors une lutte contre la dépendance et passe nécessairement par un développement de l'intérieur.

En somme, à travers les nombreux cas présentés au Sud, les auteurs de ce chapitre ne se limitent pas à dresser l'état des lieux ni à cerner les défis de l'économie populaire. Dans un esprit critique, ils vont plus loin et proposent une nouvelle lecture des dynamiques de développement en cours dans ces pays. Ils tirent des leçons des initiatives étudiées tout en identifiant les conditions qui leur ont permis ou qui leur permettront, selon le cas, de sortir de la logique de survie pour aller vers une logique plus pérenne de création de richesses.

## A. L'Amérique latine et les Caraïbes

# ÉCONOMIE POPULAIRE, SOCIALE ET SOLIDAIRE AU CHILI (1980-2003)<sup>1</sup>

*Patrick Donovan et Raúl González<sup>2</sup>*

Cet article est exploratoire et vise à dresser un premier portrait de l'expérience de l'économie populaire, sociale et solidaire au Chili (1980-2003) à partir d'une connaissance préalable du phénomène acquise au sein d'ONG, d'observations sur le terrain, d'une revue documentaire et d'entretiens avec des personnes qualifiées. Dans le contexte latino-américain et au Chili, le terme « économie populaire et solidaire » est beaucoup plus utilisé, même si la terminologie ne s'éloigne pas beaucoup du sens d'économie sociale, tel qu'on l'entend dans les pays latins d'Europe (Defourny, Develtere et Fonteneau, 2001, p. 16). Au Chili, ces initiatives s'étalent sur des décennies caractérisées par de grands changements, sur les plans économique et politique. Au plan économique, les initiatives économiques populaires traversent tant les périodes de crise et de ralentissement économique (1982-1984 ; 1998-2003) que les périodes de croissance (1984-1989 ; 1990-1997). On les retrouve également en période de dictature (1973-1990) comme en démocratie (1990-2002)<sup>3</sup>. Les divers contextes économiques et politiques observés au Chili constituent donc une occasion pour étudier les initiatives économiques populaires plus dynamiques,

- 
1. Traduit de l'espagnol. Article réalisé grâce au soutien financier de l'Université de La Frontera.
  2. Patrick Donovan est sociologue à l'Université de La Frontera à Temuco et Raúl González est économiste dans une université de Santiago (à l'Institut de l'humanisme chrétien). Ils sont coordonnateurs de l'équipe chilienne du réseau CRCP.
  3. On utilise la division des périodes que propose Ricardo Infante et Emilio Klein dans le document de travail « *Chili, Transformations du marché du travail et ses effets sociaux : 1965-1990* », PREALC, OIT, octobre 1992, n° 368. Voir aussi Meller, P. (1990). *Révision du processus d'ajustement au Chili pendant les années 80*, dans la collection « Études CIEPLAN », Santiago du Chili. Voir aussi OIT (1998). *Chili, croissance, emploi et le défi de la justice sociale*. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

non seulement en périodes de crise économique et de précarité (Donovan, Williamson et Díaz, 2000, p. 159), mais aussi en périodes prolongées de croissance économique (González, 1998).

## **1. LES INITIATIVES DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, POPULAIRE ET SOLIDAIRE AU CHILI**

Au Chili, nous entendons par économie populaire, sociale et solidaire, deux catégories d'expériences : les coopératives et les mutuelles d'une part, et les initiatives économiques populaires d'autre part. Ces dernières, à partir de 1990, sont appelées micro-entreprises. Dans les deux cas, les coopératives et les micro-entreprises englobent des activités économiques qui incluent à la fois des initiatives du monde populaire et de la classe moyenne.

L'économie sociale au Chili s'entend ici dans le sens traditionnel d'entreprises et d'organismes qui se distinguent d'abord par leur statut juridique (coopératives, mutuelles et compagnies sans but lucratif) et qui adhèrent à la règle « une personne, un vote » ainsi qu'au caractère inaliénable de ces entreprises (Comeau, 2000). Au Chili, ce type d'économie renvoie principalement aux coopératives agraires, d'épargne et de crédit, et d'habitation (Coque, 2002, p. 150). Rappelons que les coopératives recrutent leurs membres au-delà des secteurs populaires.

### **1.1. Les coopératives**

Au Chili, les coopératives se convertissent en « initiatives légales » dès 1924, avec la première loi des coopératives. La période de 1966 à 1976 fut caractérisée par une forte augmentation de coopératives : 3 347 coopératives, dont 1 557 sont des coopératives d'habitation (CONFECOOP, 1998).

Les coopératives n'ont cependant pas réussi à maintenir leur importance économique et sociale pendant les dernières décennies. On observe 1 350 coopératives en 1990, alors qu'en l'an 2000, elles ne sont plus que 1 050. Leurs effectifs ont cependant augmenté, passant de 520 000 en 1990 à 950 000 en l'an 2000. De celles-ci, seulement une petite partie (300) renvoie à des coopératives de production. Les coopératives de production de vin de la VI<sup>e</sup> région apparaissent cependant particulièrement florissantes (Bianchi et Parrilli, 2002, p. 14).

Les coopératives d'épargne et de crédit ont connu un développement significatif durant ces dernières années. Il existe à peu près 80 coopératives avec un portefeuille d'environ 300 M \$US qui connaissent une croissance permanente. Ce type de coopératives démontre qu'il existe, surtout hors de la région métropolitaine, un marché intéressant et important (par exemple COOPEUCH compte 180 000 membres). Elles sont réglementées par la Superintendance des banques et des institutions financières (SBIF) (Bianchi et Parrilli, 2002, p. 15 ; Donovan, Williamson et Díaz, 2000, p. 170).

## 1.2. Les organisations économiques populaires (OEP)

En ce qui a trait aux organisations économiques populaires (OEP), Razeto (1986) les qualifie de la façon suivante :

- ces initiatives émergent principalement dans les secteurs populaires, soit parmi les pauvres de la ville et de la campagne ;
- ce sont des expériences d'association qui réunissent des groupes de personnes et/ou des familles ;
- elles sont organisées ;
- elles ont surgi pour faire face à un ensemble d'insuffisances et de nécessités concrètes : alimentation, habitation, travail, santé, épargne, etc. ;
- elles sont directement tournées vers la solution de ces problèmes ;
- elles appellent à des relations et à des valeurs de solidarité ;
- elles désirent être participatives, démocratiques, autogestionnaires et autonomes ;
- elles ne se limitent pas à une seule activité ;
- elles prétendent être distinctes et constituer une solution de remplacement au système économique dominant ;
- elles sont nées dans les secteurs populaires afin de faire face à des nécessités, et sont habituellement soutenues par des activités de formation, de promotion, etc.

À partir de cette définition, on peut observer une tendance notable de la croissance des OEP de 1982 à 1989 (tableau 1).



TABLEAU 1  
Évolution en nombre des OEP selon leur type  
(région métropolitaine et province de San Antonio)

OEP	1982	1983	1984	1985	1986	1989
<b>de consommation</b>	212	228	247	503	511	642
<b>productives</b>	151	198	215	338	411	1 419
<b>d'habitation</b>	44	144	69	81	273	117
<b>de travail</b>	29	47	54	sd	47	27
<b>de coordination</b>	7	10	13	30	56	102
<b>Autres</b>	51	46	105	144	137	172
<b>TOTAL</b>	<b>494</b>	<b>646</b>	<b>703</b>	<b>1 093</b>	<b>1 439</b>	<b>2 479</b>

Sources : PET, les organisations économiques populaires, 1978, 1990 et 1991.

On entend par *organisations de consommation*, les cuisines populaires, les popotes associées, les groupes d'achat en commun, les jardins communautaires ; par *organisations productives*, les ateliers de travail ; par *organisations d'habitation*, les groupes de précoopératives, les comités de gens endettés, d'accès au logement, ou de victimes de catastrophes naturelles ; par *organisations de travail*, les associations de chômeurs et les syndicats de travailleurs, incluant les groupes de santé et autres groupes. Finalement, apparaissent les *organisations de coordination*.

Razeto (1991) a analysé l'évolution des OEP au cours des diverses périodes économiques de crise et de relance. Il explique qu'en période de crise, alors que le problème de subsistance s'aggrave, les personnes se sentent poussées à former des organisations pour répondre à leurs besoins. Toutefois, en période de croissance, motivés alors par de nouvelles possibilités, les gens créent aussi des organisations. Il hésite donc à considérer les OEP comme un phénomène purement associé à la crise.

Comme deuxième tendance, il souligne que le type d'organisations varie selon les périodes. Lors de crises, ce sont les organisations de consommation qui croissent le plus, alors qu'en période de reprise, ce sont les organisations de production.

On observe également, avec le temps, une certaine diminution du nombre de membres par unité d'organisation économique, spécialement pour celles de production et génératrices de revenus. Pour expliquer cette tendance, Razeto souligne que l'efficacité apparaît de plus en plus comme une valeur qui doit systématiquement être poursuivie, pour que ses membres atteignent les objectifs qu'ils recherchent. Il observe, en effet, une augmentation des pratiques de sensibilisation au fait qu'il faut combiner et intégrer, dans les opérations des OEP, les valeurs d'efficacité et de solidarité.

Razeto fait aussi remarquer la dispersion géographique des OEP dans toutes les zones et communes de la région métropolitaine et dans les principales villes et régions du pays. On observe aussi une augmentation notable des instances de coordination.

Ce portrait faisant état des années 1980, qu'est-il advenu des OEP dans le nouveau contexte économique et politique des années 1990?

### 1.3. Les micro-entreprises dans les années 1990

Durant les années 1990, le concept de micro-entreprise (qu'on a identifié à une unité économique de petite échelle, et sans la connotation des caractéristiques antérieurement signalées en regard des OEP) s'installe et se consolide en adoptant une signification plus large. C'est-à-dire qu'il renvoie tant à des unités économiques du monde populaire qu'à celles de la classe moyenne.

De façon rétrospective, la popularité de la notion de micro-entreprise n'est pas tant le résultat d'un nouveau sujet économique, que celui d'une nouvelle conceptualisation de différentes logiques et objectifs du vaste monde de l'économie populaire, et qui fut présentée dans le passé sous des notions telles que secteur urbain informel, ateliers artisanaux, travail autonome, travail indépendant, petites entreprises, économie populaire, stratégies de survivance, ateliers autogestionnaires, économie de subsistance, petite production, travail marginal, etc. (Herrera, 2003, p. 37).

À partir de 1990, il y a absence de données statistiques sur les initiatives économiques populaires proprement dites. Les activités des ONG durant les années 1990 ont été plutôt limitées à l'exécution de projets de l'État, ce qui a restreint leur capacité de recherche et de production de connaissances à ce propos (González, 2000).

Les caractéristiques utilisées par l'État servant à définir la micro-entreprise coïncident avec la définition de l'Organisation internationale du travail (OIT). On définit le « secteur informel » comme une unité de petite échelle qui utilise des technologies simples, avec peu de capital, une faible division du travail et de la propriété des moyens de production, et qui fonctionne en marge du cadre institutionnel, sans permis et sans protection légale des travailleurs (Tokman, 2001). Cependant, il faut dire que la notion de micro-entreprise met moins l'accent sur le caractère formel ou informel de l'unité productive et tend plutôt à voir celle-ci du point de vue de ses possibilités de développement.

C'est à partir de cette logique que le ministère de la Planification (MIDEPLAN) propose en 1994, à des fins législatives, une classification qui distingue les micro-entreprises dites de subsistance de celles dites de croissance (tableau 2).

TABLEAU 2  
Micro-entreprises selon MIDEPLAN

	Niveau de subsistance	Niveau avec potentiel de croissance
Nombre maximum de travailleurs	5	10
Ventes mensuelles maximum	80 UF*	200 UF
Maximum des biens de capital	200 UF	500 UF

Sources : MIDEPLAN. Cité par Herrera, 2003.

\* UF : unités de production.

Le FOSIS, pour sa part, distingue les micro-entreprises selon les programmes de crédit et de formation, en utilisant le nombre de travailleurs comme critère opérationnel, bien qu'il leur attribue aussi, comme MIDEPLAN, un critère de ventes et de capital (tableau 3).

TABLEAU 3  
Micro-entreprises selon le FOSIS

	Programmes de crédit	Programmes de formation
Nombre maximum de travailleurs	9	7
Ventes mensuelles maximum	200 UF	150 UF
Maximum des biens de capital	500 UF	500 UF

Sources : MIDEPLAN-FOSIS, 1998.

Le nouveau concept de micro-entreprise s'impose de façon croissante durant les années 1990 malgré la résistance à cet égard au sein des ONG (Herrera, 2003, p. 44).

Bien que l'on change de nom et qu'on cesse d'appeler ces expériences des organisations économiques populaires, cela ne signifie pas pour autant que l'économie populaire disparaît, même si elle y perd quelque peu sa dimension sociopolitique. Des clarifications conceptuelles et observations s'imposent.

Sulmont (1996) relate que les micro-entreprises se multiplient en Amérique latine durant les années 1990. Elles forment aussi des conglomerats et des districts de petites entreprises. Ces activités économiques réunissent des personnes qui appartiennent à des familles à faible revenu, qui ne peuvent assurer leur subsistance comme salariés au sein des grandes entreprises ou institutions publiques, et qui ne disposent d'aucun système de protection face au chômage. Ces micro-entreprises ont comme dénominateur commun la capacité de donner du travail à leurs membres et de générer, à partir de leurs faibles ressources financières, un moyen de subsistance et de progrès.

Malgré l'appellation officielle de micro-entreprise au sein du monde populaire, seul un certain nombre d'entre elles se convertissent en entreprises proprement dites. Toujours selon Sulmont, il subsiste en Amérique latine de multiples termes pour désigner ces activités économiques. Les termes les plus utilisés semblent mettre en évidence leur dimension résiduelle : secteur informel, secteur non moderne ou non entreprise, économie de subsistance, économie populaire, petite production. La variété de concepts répond à la diversité des pratiques économiques populaires ainsi qu'aux diverses perspectives théoriques et normatives.

L'auteur préfère utiliser la double expression « initiatives économiques populaires et petite entreprise » pour démontrer la complexité de la réalité à désigner. Il précise le sens qu'il attribue aux deux composantes :

- « activités économiques », c'est-à-dire des actions orientées vers l'obtention de ressources précaires afin de satisfaire des besoins ;
- « initiative » attire l'attention sur le sujet qui réalise l'activité et sur sa capacité d'entrepreneur ;
- « initiative économique et populaire » précise la situation de pauvreté et la condition sociale des sujets qui y participent.

Sulmont ajoute une mention spéciale à la petite entreprise comme un des horizons des initiatives populaires.

Par ailleurs, Sulmont fait trois remarques. D'abord, ces activités ne sont pas exclusivement économiques. Elles sont marquées par différents aspects de la vie des gens : leurs relations sociales, les valeurs qu'ils partagent et les institutions qui gèrent leurs pratiques. En deuxième lieu, il veut éviter d'attribuer au terme « populaire » une connotation trop idéologique. Il ne prétend pas que ces activités soient une « alternative populaire ». Pour lui, le terme *populaire* renvoie plutôt à la condition sociale de précarité et de pauvreté des personnes et des groupes sociaux qui participent à ces activités. Ces conditions sont souvent indignes et appellent au changement. Enfin, en troisième lieu, les initiatives économiques populaires ne peuvent être considérées hors de l'économie globale : elles sont des pratiques qui répondent à une lutte, tant défensive qu'offensive, contre la pauvreté. Elles s'intègrent aux marchés et aux circuits productifs dominants. Une partie de ces initiatives dépend de divers types d'aide. Certaines font partie d'une logique d'accumulation de capital des grandes entreprises, alors que d'autres ont moins de liens avec ces grands circuits économiques (Sulmont, 1996, p. 30-31).

Qui plus est, Sulmont précise que le terme micro-entreprise s'est converti en un terme générique qui renvoie à un type d'activité économique à petite échelle, orientée fondamentalement vers la subsistance. La micro-entreprise constitue l'unité typique d'une des composantes du secteur informel. Les frontières entre micro-entreprise, entreprise familiale, travail autonome et petite entreprise, ne sont pas, selon lui, clairement distinguées. Une activité « micro » économique est qualifiée « d'entreprise » dans la mesure où elle répond à une initiative privée dirigée vers un marché (Sulmont, 1996, p. 55). Mais comme le dit Razeto, nous avons dans la majorité des cas davantage affaire à une activité de travail que de capital.

Pour ce qui est de l'évolution des micro-entreprises au Chili après 1990, on estime que la majorité sont des organisations familiales réalisant leurs activités dans le secteur du commerce. Les organisations de travailleurs et de consommation, telles que celles appelées « *Achetons ensemble* », diminuent beaucoup. Les mentalités des entrepreneurs se transforment, étant plus sensibles à la mentalité économique prévalente d'aujourd'hui.

Les entreprises qui survivent sont celles où les gens possèdent une capacité de gestion d'entreprise et qui ont davantage de potentiel pour les affaires que pour la production. Ce sont celles également qui savent commercialiser leurs produits, qui produisent en fonction de la demande et qui savent s'associer et maintenir de bonnes relations avec leur entourage.

Pour ce qui est des micro-entreprises dirigées par des femmes, la majorité sont formées de femmes salariées et d'employées domestiques.

Elles ont besoin de ce petit local de vente de produits divers afin de pouvoir survivre. Elles se sentent obligées de réaliser ces activités. Elles ne le perçoivent pas nécessairement comme une option. Elles ont besoin d'un supplément de revenus. Ces femmes se sentent dévalorisées. Personne ne leur reconnaît ces multiples activités qu'elles doivent réaliser de peine et de misère. Elles ne sont même pas conscientes de travailler. Petit à petit, elles réalisent qu'elles sont des travailleuses, et même des commerçantes. C'est donc important de les accompagner dans leur développement personnel. (Keller et Medioli dans Donovan, 2003)

Les micro-entreprises sont clairement majoritaires au Chili pour ce qui est des unités productives (tableau 4). Les données révèlent une croissance constante du nombre de micro-entreprises au Chili durant la période allant de 1990 à 2000 ; on y passe de 364 110 à 521 820 unités. Les micro-entreprises montrent une croissance en chiffres absolus, mais une réduction quant à leurs chiffres de vente (Bianchi et Parrilli, 2002). Il est important de souligner que de plus en plus de micro-entreprises sont en voie d'être formalisées.

TABLEAU 4  
Micro-entreprises au Chili, de 1990 à 2000

	1990	1993	1994	1997	2000
Quantité d'entreprises (n <sup>brc</sup> )	364 110	400 529	404 599	432 431	521 820
Pourcentage (%)	85,4	82,8	82,5	82,1	88,8

Sources : Bianchi et Parrilli, 2002.

Au plan géographique, les micro-entreprises se concentrent surtout dans la région métropolitaine, dans la région du Bio Bio et à Valparaiso<sup>4</sup>. Elles constituent une importante composante urbaine. Les secteurs économiques au sein desquels elles évoluent sont fondamentalement le commerce et le domaine des services. Selon MIDEPLAN, 41 % des micro-entreprises sont dirigées par des femmes, donc 59 % le sont par des hommes (Herrera, 2003, p. 49).

En ce qui concerne l'éducation, le taux de scolarisation des micro-entrepreneurs varie (CASEN). Ainsi, 30 % des patrons ou des employeurs ont une éducation supérieure, mais seulement 8,31 % des travailleurs autonomes ont atteint ce niveau de scolarité. Par ailleurs, on relève une plus grande quantité de femmes que d'hommes qui ont terminé leurs études secondaires (31,9 % et 27,0 % respectivement) (Herrera, 2003).

En terme d'âge, 53,5 % des patrons et des employeurs ont entre 30 et 49 ans. Un peu plus de 70 % des patrons et des employeurs ou micro-entrepreneurs possèdent plus de six années d'expérience dans la direction d'une entreprise, et plus de 50 % en possèdent plus de 11. D'autre part, 28,5 % des travailleurs autonomes comptent une expérience de travail de un à cinq ans, alors que 28,3 % comptent plus de 21 années d'expérience (Herrera, 2003, p. 50).

En ce qui a trait à la pauvreté, 98,2 % des patrons et des employeurs et 88,4 % des travailleurs autonomes ont des revenus qui se situent au-dessus du seuil de pauvreté (Herrera, 2003, p. 50).

Les micro-entreprises génèrent 40 % des emplois, contre seulement 10 % pour les grandes entreprises. Les micro-entreprises emploient 2 millions de travailleurs, les petites et les moyennes comptent 2,5 millions de travailleurs et 0,5 million d'employés travaillent dans les grandes entreprises. La dynamique de l'emploi a suivi un comportement partiellement indépendant de la dynamique du PNB et de la productivité (statistiques de la CORFO, 2000 et Bianchi et Parrilli, 2002).

Une analyse de FOCUS permet de constater que 37 % des micro-entreprises formelles qui existaient en 1990 avaient, en 1997, mis fin à leurs activités. Cela ne signifie pas pour autant que les entrepreneurs aient disparu ; plusieurs se consacrent à d'autres activités.

---

4. Pour l'Araucanie, voir Donovan, Williamson et Díaz (2000). « L'économie sociale dans la région IX de l'Araucanie, Chili : une option pour le développement régional », *Économie et Solidarités*, vol. 31, n° 2, p. 158-181.

Compte tenu de notre intérêt à identifier les micro-entreprises les plus dynamiques, on remarque que seulement 5 % des micro-entreprises réussissent à devenir des entreprises plus grandes (Herrera, 2003). Parmi elles, 70 % possèdent un chiffre d'affaires annuel qui oscille entre 601 et 2 400 UF. Il faudrait analyser quel pourcentage de ces 5 % a bénéficié de crédit et si celui-ci fut déterminant pour l'atteinte de ce nouveau seuil de réussite (Herrera, 2003).

## **2. EFFETS STRUCTURANTS ET CONTRIBUTION DE CES INITIATIVES**

Quels ont été les effets structurants et la contribution de ces initiatives, tant au plan économique que social? Pour répondre à cette question, nous abordons brièvement dans cette partie l'évolution de l'économie chilienne, les politiques économiques et sociales de l'État, ainsi que les initiatives économiques populaires, et ce, durant la période de 1980 à 2003. L'intérêt ici est d'établir un bilan de la situation, tant au plan de l'économie, c'est-à-dire la qualité de vie et du développement, la rentabilité ou la précarité de la situation économique au plan de la solidarité et de l'associativité à savoir l'implication des membres, leur motivation, leur participation, leur cohésion interne et leur solidarité, ainsi que leur concertation avec la communauté.

### **2.1. L'économie chilienne (1980-2003) et les politiques d'appui et de promotion des PME et des micro-entreprises**

S'il est vrai que le Chili a connu de grandes transformations économiques et politiques durant les dernières années, le processus de changements structurels mis en place durant la période de 1974 à 1989 aura été, en bout de ligne, un long et douloureux ajustement du marché du travail qui a eu des répercussions sociales majeures (Infante et Klein, 1992, p. 5). Durant ces diverses phases du processus de développement, le marché du travail s'ajuste de façon importante par l'entremise des variations du taux de chômage dans le secteur moderne. Ainsi, les secteurs modernes ont connu des augmentations lors des périodes de croissance et des réductions lors des récessions économiques.



Pour ce qui est du comportement de la main-d'œuvre, on observe chez les jeunes une forte baisse du taux de participation qui va de pair avec une augmentation du taux de participation chez les femmes, lesquelles occupent de plus en plus des postes de travail, bien que les inégalités persistent. En ce qui concerne la création sectorielle d'emploi, on observe une augmentation de l'occupation dans le secteur tertiaire, particulièrement dans le secteur du commerce, et une réduction de l'emploi industriel et agricole. De plus, on remarque une réduction structurelle de l'emploi public, lequel constitue une base importante de la formation de la classe moyenne (Infante et Klein, 1992).

À la fin des années 1980, une nouvelle distribution des revenus et une nouvelle stratification sociale s'installent (Infante et Klein, 1992). Dans ce sens, les changements sociaux durant la période 1974-1989 accusent une plus grande différenciation et une plus grande polarisation des groupes sociaux si on compare avec la période 1965-1973.

Etchebarne (2003), inspiré par les travaux d'Escobar (2001), prétend que l'analyse des conditions d'emploi demande qu'on prenne en considération certaines particularités structurelles de l'économie chilienne. Si la situation du chômage en général au Chili durant la période de 1986 à 1996 a décru, passant d'un taux de 10,4% en 1986 à 5,4% en 1996, la tendance cependant est une baisse du taux d'absorption de l'économie chilienne. Il existe deux phénomènes. L'un est la persistance d'une proportion importante d'emplois qui sont instables, peu protégés, avec de bas salaires; et l'autre qui induit un déficit de qualité. Il n'existe pas d'indice qui nous permettrait de croire que le nombre de ce type d'emplois sera à la baisse dans un avenir rapproché. Le second problème est l'existence ou la création d'emplois qui présentent des aspects positifs, mais également de grandes carences au plan des risques possibles, du manque de protection sociale ou du stress. Bien que l'information présentée ne soit pas complète, il est probable que des inégalités surgissent quant à la qualité de l'emploi (OIT, 1998, p. 142).

À la différence de la majorité des pays d'Amérique latine, le Chili possède, depuis plus d'une décennie, une politique explicite d'appui et de promotion des PME et des micro-entreprises. De plus, depuis 1998, l'État reconnaît la pertinence d'appuyer le secteur de la micro-entreprise et des petites et moyennes entreprises compte tenu de leur importance pour la création d'emplois. On envisage alors d'élargir les programmes et de créer un programme d'emplois émergents, à la charge des municipalités.

On passe donc d'un appui à 2 000 entreprises en 1993, à plus de 4 000 en 1996, pour atteindre 8 000 en 1998. Les nouvelles ressources destinées aux activités d'appui aux PME et aux micro-entreprises ont augmenté entre 1994 et 1999. Pour les PME, le budget passe de 36 M\$ en 1994, à plus de 95 M\$, soit une augmentation de 140%. Cependant, malgré ces changements, les chiffres confirment que l'appui est majoritairement orienté vers les grandes et moyennes entreprises.

Malgré l'intérêt du gouvernement, les problèmes auxquels font face les PME et les micro-entreprises ne sont pas solutionnés pour autant. D'abord, les politiques d'appui aux micro-entreprises atteignent à peine 10% des PME du pays. En deuxième lieu, le défi n'est pas seulement d'élargir les politiques mais aussi d'articuler ces instruments avec d'autres outils de type financier qui permettraient de réunir des ressources financières supérieures à celles actuellement disponibles pour les PME. Un troisième problème est la nature même des politiques adoptées et les instruments utilisés. Les actions n'ont pas eu beaucoup de succès en ce qui concerne leur arrimage avec d'autres secteurs institutionnels, en particulier au niveau local, tels que les municipalités et autres institutions possédant une solide expérience internationale dans le domaine du développement des réseaux compétitifs. Finalement, un quatrième problème caractérise une bonne partie des politiques de promotion économique : elles atteignent seulement les entreprises capables de formuler des propositions selon les formes et les temps qui exigent des coûts d'accès au système de promotion productif (Peres et Stumpo, 2001, p. 178-181).

La mise en place de stratégies de développement et d'appui aux secteurs productifs de petite taille beaucoup plus audacieuses et programmées à partir des territoires spécifiques pourrait corriger le problème.

Il faut donc reconnaître que le « miracle chilien » est d'abord centré sur l'expansion des grandes entreprises qui agissent sans une intégration productive ou technologique des segments majoritaires de l'économie populaire, reproduisant l'hétérogénéité classique du tissu productif.

Malgré les succès importants de l'économie chilienne, la qualité de vie de plusieurs groupes défavorisés a augmenté substantiellement mais il existe encore des secteurs, des groupes et des régions qui sont laissés pour compte. Un nombre important de citoyens continuent à vivre sous le seuil de la pauvreté et l'inégalité économique et sociale s'est consolidée au Chili durant la dernière décennie, sans aucune amélioration. Les sondages d'opinion indiquent en effet que la réduction de la pauvreté

observée dans les statistiques n'est pas perçue comme effective dans les secteurs populaires. Sans vouloir minimiser les efforts réalisés et le chemin parcouru quant à la réduction de la pauvreté, on peut identifier divers domaines où des améliorations sont nécessaires (OIT, 1998, p. 72).

Le premier tient compte du seuil de pauvreté, qui représente une grande signification sociale. Le calcul des coûts d'un panier familial minimum doit prendre en compte ce qui est considéré comme acceptable par la population dans une société déterminée. Depuis 1987, la société chilienne a beaucoup changé du point de vue de l'augmentation de la consommation et de la croissance des salaires réels. Dans ce contexte, la consommation qu'on considère minimum doit aussi augmenter.

Un deuxième élément est l'importance des inégalités qui ont toujours été présentes au cours des dernières années au Chili. Jusqu'à maintenant, on n'a pas profité des occasions offertes par le développement pour effectuer une redistribution plus adéquate des richesses.

En troisième lieu, il existe des processus d'exclusion qui empêchent des groupes importants de bénéficier pleinement du processus de croissance. Ces exclusions se manifestent entre autres par des inégalités spatiales liées au sexe, à l'âge (jeunes, troisième âge) ou à l'origine ethnique. La croissance économique crée des possibilités mais l'accès à celles-ci n'est pas universel (OIT, 1998, p. 72-73).

À cet effet, durant ces dernières décennies, les régions se sont caractérisées par une grande disparité en termes de croissance économique surtout entre Santiago, la capitale, et les régions (Etchebarne, 2003).

Les importantes discontinuités dans le tissu productif et social (Gonzalez, 1998) vont de pair avec les disparités dans les possibilités de travail offertes, les insuffisances de bons emplois et une expansion de situations contractuelles qui accentuent le manque de protection et l'insécurité sociale de certains types de travailleurs, et qui s'installent comme le *modus vivendi* de l'économie. De la même façon, les disparités d'accès aux services sociaux n'ont pas réussi à générer les bases d'une société qui crée un bien-être étendu face au vide laissé par la crise et le démantèlement de l'État-providence. Dans ce cadre, il est évident que la contribution de l'économie populaire est décisive pour le destin de beaucoup de gens.

## 2.2. Forces et faiblesses de l'économie populaire, sociale et solidaire au Chili

Les coopératives au Chili, selon García (1976, p. 25), après avoir connu un grand développement durant la période 1966-1975, n'ont pas réussi à apporter des changements en profondeur à la propriété rurale ni à construire un projet participatif solide et intégral. Il va sans dire que les politiques du Gouvernement militaire qui prétendaient consolider le développement économique dominant ont relégué les coopératives en marge du système. Elles n'ont donc pas pu maintenir leur importance économique et sociale durant ces dernières décennies, soit durant les années 1970 et 1980 (Bianchi et Parrilli, 2002, p. 14). En somme, les diverses formes d'économie sociale et d'économie publique comme les coopératives, mutuelles, entreprises publiques, ont été moins présentes et ont attiré moins de membres. Les grands agents privés désireux de faire des profits sont alors le centre d'une économie nationale dynamique. Les formes mixtes, autogestionnaires et semi-socialistes sont mises au rancart. Ces valeurs axées sur le nouveau modèle privé d'entrepreneurship qui donne une place de choix à la compétitivité gagnent rapidement la majorité de la classe moyenne de même que les secteurs populaires (González, 1998).

De la même façon, à partir des années 1990, même si les coopératives dans leur ensemble n'ont pas réussi à se positionner avec force, on observe cependant que les coopératives d'épargne et de crédit se distinguent par leur dynamisme. Bien qu'il soit prématuré d'évaluer l'impact de la nouvelle loi des coopératives, on peut cependant estimer qu'elle aura un effet positif pour promouvoir les coopératives et équilibrer en partie la grande hétérogénéité du tissu social et productif du Chili.

Quant aux organisations économiques populaires (OEP), elles apparaissent en partie plus liées à la décennie des années 1980. Plusieurs analystes considèrent qu'elles ont alors constitué un phénomène social important sur le plan populaire urbain (Razeto, 1991 ; Van Hemeelryck dans Donovan, 2003). Socialement, elles se sont affirmées : plus nombreuses et reconnues dans leur spécificité par de nombreuses études de centres de recherche et des politiques qui s'intéressent au sujet s'y réfèrent par les moyens de la communication sociale.

De plus, durant les années 1980, une série d'appuis de la coopération internationale et d'appuis nationaux favorisent le développement

des OEP. On retient surtout l'engagement des ONG et de l'Église catholique, qui en font la promotion par le Vicariat de la Solidarité et par les paroisses des secteurs populaires, qui servent de base d'appui territorial.

On qualifie la croissance de l'économie populaire à l'époque comme celui d'un secteur alternatif : sans lien avec l'État ou avec le marché officiel. C'est un secteur qui, avec le soutien des ONG, désire trouver du crédit et des dons tout en travaillant à assurer des débouchés au plan national et international, selon les normes d'un commerce équitable. Malgré son importance, l'expérience est aussi qualifiée de marginale faute d'appuis majeurs et durables.

Sans nier son caractère alternatif, on remarque cependant des faiblesses en tant qu'organisation qui se reconnaît avec un fonctionnement et une identité propres et qui possède une conscience d'appartenance définie par ses membres.

À cet égard, ces expériences ne sont pas efficaces quant à leur apport au PNB : elles n'ont jamais atteint de résultat significatif. Mais, si elles sont évaluées sur la rentabilité du capital investi, l'efficacité est extraordinairement élevée. Ces critères ne sont cependant pas adéquats ou suffisants pour évaluer l'importance de ces organisations.

Selon Razeto (1991, p. 130), les OEP, insérées dans une rationalité économique différente, centrées sur le travail et la coopération, multidimensionnelles (économiques, sociales et culturelles) et orientées vers la satisfaction des besoins de leurs membres, sont efficaces (ou ne le sont pas) en fonction du taux de succès avec lequel elles atteignent leurs propres objectifs. À partir des évaluations de ses organisations, il existe d'une part un consensus important quant à leur impact sur les aspirations de croissance personnelle, le soutien de la famille et l'apport à la communauté, la participation sociale, l'apprentissage et la formation technique et organisationnelle, l'apport aux activités récréatives et au développement culturel du milieu. D'autre part, au plan des résultats matériels et financiers, la situation est différente. En général, on considère que les résultats atteints ne satisfont pas leurs membres, compte tenu du temps de travail passé dans les OEP en rapport aux retombées très réduites et instables.

Cette situation peut cependant s'expliquer de diverses manières : peu de ressources financières et de moyens matériels de production, peu de marchés, faible compétence en gestion d'entreprises, etc. Quoi qu'il en soit, les OEP continuent de produire. Une des raisons de leur

persistance est que leurs membres perçoivent avec réalisme qu'ils n'ont pas d'autres alternatives, en particulier les femmes chefs de famille qui doivent combiner le travail à temps partiel dans leur organisation économique, et ce, sans délaisser les tâches domestiques (Keller et Medioli dans Donovan, 2003). Les membres espèrent d'autre part que leur situation changera à court terme.

Est-ce que ces activités affectent les relations de coopération et de solidarité? Sur ce sujet, il existe des opinions controversées. Certains envisagent la solidarité d'un point de vue d'attitudes et de comportements des personnes. On estime alors que la solidarité est un grand défi dans un milieu où la méfiance prévaut. On observe même des conflits personnels au sein des organisations et des groupes (Keller et Medioli dans Donovan, 2003). On envisage aussi la solidarité du point de vue des formes d'organisation économique. Dans ce sens on affirme : « Elles sont ensemble. Elles travaillent en commun. Elles produisent des résultats et retirent des revenus, même si des conflits surgissent en route » (Keller et Medioli dans Donovan, 2003). À partir des pratiques organisationnelles, et malgré les conflits, on qualifie ces actions comme solidaires, participatives et démocratiques. On observe aussi de la part des organisations, des efforts pour maximiser les retombées positives pour la communauté.

À partir des années 1990, avec le changement de conjoncture, le concept de micro-entreprise remplace le concept d'organisation économique populaire. Par la suite, les micro-entreprises seront promues et appuyées par des organismes d'État dans une perspective socioéconomique de lutte contre la pauvreté et de promotion d'entreprises.

Selon ceux qui ont réfléchi au phénomène et qui se sont engagés dans la promotion de l'économie populaire, le nouveau contexte sociopolitique a certes un impact pour expliquer le nouvel encadrement et la nouvelle orientation de cette expérience : modification des politiques de la coopération internationale, changement d'orientation de l'Église catholique en rapport avec cette expérience, disparition de la cohésion territoriale qu'offrait l'appui des paroisses, perte d'importance des ONG, soutien aux micro-, petites et moyennes entreprises à partir d'organismes d'État, selon une idéologie plus economiciste, etc.

Malgré ces développements, la micro-entreprise souffre d'une grande hétérogénéité interne qui exigerait des politiques publiques plus diversifiées. On observe également une méconnaissance des facteurs les plus pertinents en regard de son développement, et la nécessité de la mise en place d'un cadre légal plus adéquat (Herrera, 2003, p. 47).

Au Chili, on distingue généralement trois types de micro-entreprises selon les stades de développement. Le premier type regroupe les micro-entreprises consolidées qui produisent une certaine accumulation et une épargne. Ce sont généralement des entreprises formalisées. Le deuxième type n'atteint que le seuil de subsistance et présentent des déficiences structurelles dans toutes les sphères de leur activité. Elles n'ont pas de capacité d'épargne ni d'accumulation. Ce type d'entreprise correspond au secteur pauvre de la population. Finalement, entre ces deux extrêmes, se situent les micro-entreprises qui présentent une certaine stabilité dans le flux de revenus, sans toutefois produire de surplus. C'est le secteur le plus hétérogène des micro-entreprises (Herrera, 2003, p. 47-48).

Il n'est pas possible d'avoir accès aux registres de ces expériences d'économie populaire. On estime toutefois qu'en réalité les micro-entreprises consolidées sont peu nombreuses (Razeto, Keller, Medioli, Van Hemelryck dans Donovan, 2003). En dépit du fait qu'on a déployé un grand effort de formation pour améliorer la capacité de gestion des entrepreneurs (Herrera, 2003). On reconnaît en effet que la formation en gestion est un objectif très important, car plusieurs entreprises cessent leurs activités à cause d'une déficience dans ce domaine (Van Hemelryck dans Donovan, 2003).

Quant à l'associativité, González (1996, p. 104) distingue l'associativité économique et l'associativité politique ou syndicale. Il divise cette dernière en quatre niveaux : 1) l'associativité de base, c'est-à-dire les petites entreprises qui s'autodéfinissent comme de petites entreprises plus associatives et plus autogestionnaires ; 2) l'associativité entre fédérations ou associations, ou entre entreprises qui peuvent avoir une base sectorielle ou territoriale ; 3) l'association du troisième niveau, c'est-à-dire la confédération ; 4) l'association de quatrième niveau, soit les fédérations à caractère national.

### 3. CONCLUSION

Finalement, le concept de micro-entreprises au Chili pose plusieurs problèmes. D'abord, il présente des difficultés à identifier la diversité du phénomène, ce qui ne nous permet pas de le traiter de façon homogène, ni de façon analytique, ni en termes de politiques d'appui.

Cependant, il faut continuer à approfondir les relations entre les variables emploi et micro-entreprises. Les études récentes ont démontré que, si on considère les micro-entreprises dans leur ensemble, il existe une certaine stabilité quant à leur importance dans l'économie, au-delà des cycles économiques. Ce qu'on observe, c'est qu'en période de déclin économique, les micro-entreprises précaires et les travailleurs autonomes augmentent, alors qu'en période de croissance économique, ce sont les micro-entreprises plus consolidées qui croissent en nombre (Mac-Clure, 2001).

Le grand défi de l'économie populaire et de l'économie chilienne en général, consiste peut-être à surmonter la transition entre un petit système d'entreprises modernes et un grand système d'entreprises traditionnelles composées de micro-, de petites et de moyennes entreprises. Elles n'ont presque aucune relation entre elles, ce qui génère des problèmes pour le développement productif du pays.

Dans ce cadre, quelles sont les possibilités pour les membres des initiatives économiques populaires de participer aux politiques publiques, de définir les coûts et les orientations des ressources destinées à la promotion économique, et d'exiger une régulation de marché qui permettrait plus d'équité sociale? Cela ramène le débat sur l'associativité comprise cette fois en termes d'alliance par rapport aux structures de pouvoir qui régissent la société.

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ABRAMO, L., R. INFANTE *et al.* (2002). *Politiques d'emploi et salaires au Chili*, Santiago du Chili, OIT.
- BASTIDAS-DELGADO, O. et M. RICHER (2001). « Économie sociale et économie solidaire, tentative de définition », *CAYAPA, Revue vénézuélienne d'économie sociale*, année 1, mai 2002, Montevideo, p. 7-33.



- BIANCHI, P. et M.D. PARRILLI (2002). *Obstacles et opportunités de l'investissement dans le développement des petites et moyennes entreprises au Chili*, Projet pour le Gouvernement du Chili, Bologne, BID, Université de Ferrara, mars.
- BIDET, É. (1997). *L'économie sociale*, Paris, Le Monde-Éditions, 214 p.
- COMEAU, Y. (2000). *Guide de recollection et de catégorisation de données pour l'étude des activités d'économie sociale et solidaire*, 2<sup>e</sup> édition, Cahiers de CRISES, coll. « Documents de travail », Montréal, Université du Québec à Montréal.
- CONFECOOP (1998). *Le secteur coopératif chilien, traditions, expériences et projets*, CONFECOP.
- COQUE, J. (2002). « Les coopératives en Amérique latine : une vision historique générale et commentaire de quelques pays types », *CIRIEC-Espagne*, p. 145-172.
- DEFOURNY, J. (1992). « Origines, Contours et fonctions d'un troisième grand secteur », dans J. DEFOURNY et J.L. MONZON CAMPOS, *Économie sociale/The Third Sector*, CIRIEC/De Boëck Université, p. 51-54.
- DEFOURNY, J., P. DEVELTERE et B. FONTENEAU (2001). *L'économie sociale dans le Nord et le Sud*, Buenos Aires, Corregidor.
- DONOVAN, P. (2003). *Entrevues sur l'économie populaire solidaire au Chili*, Document de travail, Temuco, Chili, Université de La Frontera.
- DONOVAN, P., R. WILLIAMSON et E. DÍAZ (2000). « L'économie sociale dans la région IX de l'Araucanie, Chili : une option pour le développement régional », *Économie et Solidarités*, vol. 31, n° 2, p. 158-181.
- ETCHEBARNE, M.S. (2003). *L'Économie chilienne durant la dernière décade*, document de travail, Temuco, Université de la Frontera.
- FOCUS (2001). *Activité économique et viabilité de la micro-entreprise au Chili*, Santiago, août.
- GARCÍA, A. (1976). *Les coopératives agraires et le développement du Chili*, Bogotá, Colatina.
- GONZÁLEZ, R. (2000). *L'apprentissage et la connaissance sociale des ONG : éléments à partir d'un atelier de recherche-action*, Conférence, Congrès national des ONG, Picarquín, 26, 27 et 28 novembre.
- GONZÁLEZ, R. (1998). *L'économie chilienne dans les derniers 25 ans*, Santiago du Chili, PET.
- GONZÁLEZ, R. (1996). *Défis dans la promotion des PME*, Santiago, PET, p. 95-104.

- GONZÁLEZ, R. (1996). *Les municipalités et le développement économique local*, Santiago du Chili, PET, p. 166-178.
- GONZÁLEZ, R. (1996). *Micro entreprise et associativité*, Atelier permanent, Santiago du Chili, PET.
- HERRERA, J. (2003). *Crédit à la micro entreprise au Chili, une révision qualitative, 1991-2001*, Santiago du Chili, PET.
- HIDALGO, L. et L. QUIÑONES (1994). *Nécessités et politiques de formation aux micro entrepreneurs, le cas de la coopérative Libération*, Santiago du Chili, PET.
- INFANTE, R. et E. KLEIN (1992). *Transformations du marché du travail et ses effets sociaux au Chili, 1965-1990*, Santiago du Chili, PREALC, OIT, n° 368, octobre.
- MAC-CLURE, O. (2001). « Les micro entreprises : une solution aux problèmes de l'emploi? », *Revue Propositions*, 32, Sud Éditions, juillet.
- MELLER, P. (2000). *Le modèle économique et la question sociale*, Santiago du Chili, Corporation des recherches économiques pour l'Amérique latine, CIEPLAN.
- MELLER, P. (1990). *Révision du processus d'ajustement chilien de la décade des années 80*, Santiago du Chili, coll. « Études » CIEPLAN.
- NATIONS UNIES (1996). *15 ans d'activités économiques, Amérique latine et les Caraïbes, 1980-1995*, Santiago du Chili.
- OIT (1998). *Chili, croissance, emploi et développement de la justice sociale*, rapport des Nations Unies au Chili, coordonné par l'Organisation internationale du travail, Santiago du Chili.
- OIT (1993). *Politiques d'emploi au Chili et en Amérique latine*, Séminaire en honneur de Victor E. Tokman, Santiago du Chili, OIT.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT). *Création d'un climat positif et conditions favorables pour le développement coopératif en Amérique latine*, <<http://www.ilo.org>>.
- PERES, W. et G. STUMPO (2001). *Petites et moyennes entreprises industrielles en Amérique latine et les Caraïbes*, Santiago du Chili, CEPAL.
- RACZYNSKI, D. et C. SERRANO (2001). *Décentralisation, nœuds critiques*, Santiago du Chili, CIEPLAN.
- RACZYNSKI, D. (1994). *Politiques sociales au Chili, origines, transformations et perspectives*, Institut KELLOGG, coll. « Démocratie et politiques sociales », Document de travail.

- RAZETO, L. (1993). *De l'économie populaire à l'économie de solidarité dans un projet de développement alternatif*, Santiago du Chili, PET.
- RAZETO, L. (1991). *Entreprise de travailleurs et économie de marché*, 2<sup>e</sup> édition, Santiago du Chili, Programme d'Économie et Travail.
- RAZETO, L. (1990). *Économie populaire de solidarité, identité et projet selon une vision intégrale*, Santiago du Chili, PET et aire de pastorale sociale de la Conférence épiscopale du Chili.
- RAZETO, L. (1986). *Les organismes économiques populaires*, 2<sup>e</sup> édition, Santiago du Chili, PET.
- RAZETO, L., A. KLENNER, A. RAMIREZ et R. URMENETA (1986). *Les organisations économiques populaires*, 2<sup>e</sup> édition, Académie Humanismo Chrétien.
- ROJAS, E. (1997). «L'hétérogénéité de la micro entreprise et les relations de travail : construisant une approximation au problème», dans R. GONZÁLEZ (dir.), *Atelier permanent, micro entreprise et associativité*, Valparaiso, p. 93-97.
- SULMONT, D. (1996). «Initiatives économiques populaires, petites entreprises et développement en Amérique latine : précisions conceptuelles et notes pour le débat», dans *Ateliers Permanents*, Lima, Pérou, ADEC-ATC, p. 29-68.
- TOKMAN, V. (2001). *De l'informalité à la modernité*, Santiago du Chili, OIT.
- TOKMAN, V. (1999). *Pauvreté et inégalités sociales*, Paídos, Buenos Aires.

# PROFIL SOCIAL DES ENTREPRENEURS POPULAIRES ET DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS AU PÉROU<sup>1</sup>

*Paul Maquet-Makédonski<sup>2</sup>*

La population actuelle du Pérou est de 27 272 000 millions d'habitants. On prévoit qu'elle atteindra 35 millions en 2025, dont 27% vivraient en milieu rural et 72,3% en milieu urbain. Alors qu'en 1940, Lima, la capitale péruvienne, comptait seulement 10,4% de la population du Pérou, en 1993 cette proportion s'élevait déjà à 30% et pourrait bien atteindre 36% en 2025.

Selon les estimations officielles, 55% de la population au Pérou serait pauvres dont près de la moitié seraient en situation d'extrême pauvreté, ce qui signifie que leurs revenus ne suffisent pas à répondre à leurs besoins alimentaires. Les personnes défavorisées vivent en grand nombre en milieu urbain et travaillent dans ce que l'on appelle encore l'« économie informelle urbaine ». Toutefois, nous préférons à ce terme celui d'« économie populaire », car l'« informalité » fait seulement référence à un mode de vie, mais pas à un secteur de production reconnu comme tel pour sa contribution au développement du pays.

Bien que la majorité des pauvres habitent la ville, ceux qui sont en situation d'extrême pauvreté vivent en milieu rural, où ils dépendent d'une agriculture de subsistance (les deux tiers d'entre eux habitent dans la sierra, une région montagneuse).

---

1. Traduit de l'espagnol.

2. Sociologue et urbaniste, professeur à l'Université nationale d'ingénierie (UNI), à Lima, coordonnateur de recherches à l'Institut de développement urbain (Cenca), animateur international du chantier « Territoires » de l'Alliance pour un monde pluriel et solidaire et coordonnateur de l'équipe péruvienne du réseau CRCP. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

Si les tendances actuelles se maintiennent, Lima comptera, en 2025, quelque 7 millions de pauvres comparativement à 3,5 millions aujourd'hui. Cette croissance éventuelle explique l'intérêt grandissant qu'on accorde aux mesures visant à cerner la pauvreté, à en estimer l'étendue et surtout aux mesures visant à combattre ce phénomène. Il s'agit certes d'un problème économique, mais aussi politique, social et éthique.

Le contexte dans lequel a lieu cette croissance urbaine, de même que celle de la pauvreté, plus particulièrement à Lima, présente les caractéristiques suivantes :

1. **poids de la dette extérieure** : le remboursement annuel du service de la dette était de 2,3 milliards de dollars en 2003 et s'élèvera à 3 milliards au cours des années suivantes, ce qui représente presque 25 % du budget national ;
2. **faible création de richesses** : faible taux de création de richesses par l'économie officielle, à l'exception de la production de matières premières, dont les profits sont destinés au remboursement de la dette ;
3. **mise en péril de la protection des ressources humaines et environnementales** : assouplissement des normes relatives à l'emploi et à l'environnement avec l'arrivée de nouveaux capitaux, principalement étrangers ;
4. **précarité de l'emploi** : en 1999, plus de 7 millions de personnes, soit 84 % de la population active, étaient sans emploi (9 %) ou en situation de sous-emploi (75 %) ;
5. **augmentation du nombre d'emplois précaires** : dans les années 1990, l'emploi créé a été principalement le fait d'une main-d'œuvre sous-qualifiée : 73 % des personnes qui détenaient un emploi étaient des travailleurs indépendants sans formation technique ou professionnelle, des aides familiales et des aides ménagères ;
6. **micro-entreprises** : parmi ces travailleurs qui occupent un emploi précaire, beaucoup travaillent au sein de micro-entreprises qui comptent moins de 10 personnes.

Il semble assez difficile de combattre efficacement la pauvreté tant que ne changeront pas certaines des bases structurelles qui la maintiennent, à savoir la dette, les relations de commerce international et la

manière traditionnelle d'envisager le développement. Tant qu'on ne valorisera pas les potentiels humain, culturel et matériel du pays et qu'on n'y accordera pas suffisamment d'attention, la pauvreté durera.

Les économistes traditionnels considèrent la micro-entreprise uniquement comme une stratégie de survie ou comme une source de travail de mauvaise qualité. Pourtant, on ne peut nier que la micro-entreprise constitue aujourd'hui une forme de production qui : 1) crée la proportion la plus élevée d'emplois, 2) dynamise l'économie nationale et 3) crée de nouvelles technologies sans qu'il soit nécessaire d'investir d'énormes capitaux. Voilà trois arguments concrets pouvant orienter le débat sur la capacité des micro-entrepreneurs à représenter une base réelle pour le développement économique. Mais, il ne s'agit pas là d'un débat purement économique. En effet, les individus et les classes, à savoir les micro-entrepreneurs dans le cas qui nous intéresse, ne peuvent pas être réduits à de simples agents économiques ayant toujours un comportement rationnel. Ils représentent aussi une manière de voir le monde, un mode de vie, une façon d'envisager l'avenir. À ce propos, nous allons examiner brièvement ces éléments afin de dresser un profil actualisé de l'entrepreneur populaire péruvien. Mais avant, abordons la notion de pauvreté.

## 1. QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LA NOTION DE PAUVRETÉ

La pauvreté et les tentatives visant à mesurer son étendue ne sont pas nouvelles. Dès 1900, l'économiste anglais B. Seebohm Rowntree réalisa des études approfondies des budgets de consommation des foyers pauvres à New York. En 1936 et en 1950, l'actualisation de ces études a contribué à l'élaboration de politiques sociales concernant le salaire de subsistance. Notons également les recherches menées tant en Grande-Bretagne qu'aux États-Unis sur les conditions de vie des classes populaires et l'enquête réalisée par l'armateur Charles Booth à Londres, entre 1889 et 1891. Mentionnons aussi l'étude de Jane Addams et de Florence Kelley (2001) à Chicago, publiée sous le nom de *Hull House, Maps and Papers*, où l'on décrit les conditions salariales, de logement et d'hygiène du quartier. Par ailleurs, notons une étude plus vieille de F. Engels décrivant le contexte londonien, mais aussi ceux de Manchester, de Liverpool, de Dublin et de Glasgow.

Les politiques publiques visant à combattre la pauvreté, menées notamment en Europe presque jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, se sont parfois révélées d'une cruauté sans bornes à l'endroit des pauvres. En Angleterre,

par exemple, la « loi des pauvres » de 1834 a confié à des commissaires spéciaux l'aide apportée aux personnes défavorisées. En vertu de cette loi, ceux qui ne pouvaient pas assurer eux-mêmes leur subsistance devaient quitter leur famille pour loger dans des « maisons de travail », dont le régime était identique à celui des prisons.

Serge Paugam et Franz Schultheis, dans leur introduction à l'ouvrage de Georg Simmel (1998), *Les pauvres*, notent qu'en Allemagne la situation était semblable et qu'il existait dès 1842, en Prusse, une « loi des pauvres » qui tranchait quant à l'internement des personnes défavorisées en leur retirant leur droit de vote. C'est justement pour dénoncer ce régime que Simmel a rédigé *Les pauvres*, qui fait partie de son œuvre principale *Sociologie*, écrite en 1908 et publiée pour la première fois en français en 1999 aux Presses universitaires de France.

La contribution de Simmel à cette thématique est importante notamment parce qu'elle modifie l'objet d'étude : il ne s'agit plus des pauvres en tant que tels, mais plutôt de la relation de soutien qui s'établit entre eux et la société, ainsi que de ses conséquences. Selon Simmel, le fait que quelqu'un soit défavorisé ne veut pas nécessairement dire qu'il fait partie de la catégorie des pauvres. Qu'il soit commerçant, artiste ou employé et pauvre, il appartient toujours à sa catégorie respective, qui est définie par une activité ou une position précise. Ce n'est que lorsqu'on commence à lui apporter du soutien qu'il devient membre d'un groupe caractérisé par la pauvreté. À la différence des autres groupes, celui-ci ne trouve pas son unité par le biais professionnel, mais plutôt par la façon dont la société le perçoit : les pauvres, considérés comme dangereux, indésirables, inutiles et comme des « résidus », sont mis en situation de soumission par la communauté qui leur apporte du soutien. Et c'est de cette subordination que naît leur dépendance envers la collectivité. Les personnes assistées sont vues par la société comme l'expression des problèmes sociaux. L'approche des droits est ainsi détournée et les pauvres deviennent prisonniers d'un processus permanent qui mine l'estime qu'ils ont d'eux-mêmes, ainsi que leur confiance, si bien qu'ils adoptent l'habitude de demander sans cesse de l'aide.

Il est difficile d'imaginer les profondes incidences psychologiques que peut avoir un tel phénomène sur un pays comme le Pérou, où une proportion considérable de la population bénéficie régulièrement de soutien. Le Pérou a, lui aussi, connu une loi des pauvres, de fainéantise ou d'oisiveté, à l'ombre de laquelle d'énormes injustices ont été commises. Celles-ci ont été notamment racontées dans le roman *Km 83*, écrit

par José Diez Canseco, écrivain péruvien des années 1930. La loi n° 4868, adoptée le 11 janvier 1924, déclarait fainéante toute personne sans biens ni revenus n'exerçant aucune profession, ni art, ni métier et dépourvue d'emploi, d'occupation licite ou de quelque autre moyen de subsistance, qu'il soit légitime ou connu. La peine infligée à de tels individus était un travail obligatoire qui pouvait entraîner le déracinement du cercle familial, ce qui arrivait très fréquemment en raison du taux de chômage. On procédait, en 1931, à la création d'un comité gouvernemental et d'un fonds d'aide sociale.

De nombreuses années plus tard, le psychothérapeute Cesar Rodriguez Rabanal (1989), après avoir analysé des cas concrets dans les quartiers populaires de Lima, est venu ajouter d'autres éléments à la réflexion sur la pauvreté. Il signale que l'analyse de l'extrême pauvreté, à savoir l'incapacité de répondre aux besoins élémentaires, révèle que la somme des besoins non satisfaits se fait au détriment de la formation de la personnalité de l'individu. Ainsi, l'indigence matérielle a pour conséquence la pauvreté psychique et donne lieu à des personnalités aux structures psychologiques faibles. Rabanal ajoute que cette définition générale est insuffisante pour comprendre des personnalités concrètes. Il lui a donc fallu effectuer un examen plus précis des histoires de vie. Les études de cas lui ont permis d'affirmer que le genre d'activités de survie que menaient les enfants des quartiers populaires de Lima, qui vivaient dans un contexte de difficulté, engendrait une rupture précoce avec l'enfance et une maturation accélérée et traumatique. Enfin, le psychothérapeute avance que les relations sociales, telles qu'elles existent dans les groupes pauvres de la population, exercent une telle pression sur l'individu qu'elles enclenchent en lui certains mécanismes de défense, comme la méfiance, l'alternance entre agressivité et passivité, le sentiment d'infériorité et la dépendance, le tout aggravé par le changement radical qu'entraîne la migration.

Pour ce qui est de la migration, Simmel, dans *Sociologie* et dans un article écrit quelques années plus tôt en 1903, « Métropole et mentalité », avait déjà évoqué les sentiments de déracinement et d'abandon que ressentent généralement les émigrés, particulièrement les paysans, ainsi que les mécanismes de défense auxquels ils ont recours pour arriver à survivre en ville, où tout est étrange, violent, et inspire le doute. Quant au cas péruvien, c'est l'anthropologue Teófilo Altamirano qui analysa, dans les années 1980, les diverses stratégies utilisées par les immigrants des Andes pour se tailler une place avec succès dans la dynamique fracassante de



la vie urbaine. Javier Mariátegui (1988) a ajouté pour sa part que le coût psychologique en était assez élevé : dépression, angoisse, anxiété et isolement, etc.

Selon ce que nous avons vu jusqu'ici, nous pouvons déjà avancer trois conclusions :

1. Ceux que l'on compte comme pauvres dans les estimations officielles ne sont pas nécessairement pauvres au sens général du terme. Rappelons qu'en quechua, langue originaire du Pérou, est pauvre non pas celui qui est sans possessions, mais celui qui est seul. La pauvreté est loin d'être uniquement un phénomène matériel. Elle compromet l'esprit et l'âme, voire la raison même des individus.
2. La partie de la société qui ne croupit pas dans la pauvreté, qu'elle le veuille ou non, donne plus de force au phénomène, soit au moyen de politiques sociales, comme nous l'avons vu précédemment, soit par son intolérance, mais surtout parce qu'elle fait de son mode de vie le seul qui soit possible. Si nous devons donner une caractéristique de ce mode de vie, nous dirions qu'il est irrationnel et donne lieu à une consommation effrénée, à un point tel qu'il met en péril l'équilibre des écosystèmes.
3. Grâce à la révolution des communications et à la mondialisation de l'information, ce nouveau paradigme s'étend de plus en plus, et ce, jusque dans les endroits les plus isolés et les plus pauvres de la planète. Soutenu par la propagande des grandes entreprises internationales, il crée, dans les populations des pays du Sud, le désir de mener un rythme de vie semblable à celui des pays du Nord, ce qui a d'importantes conséquences en ce qui a trait au développement : non-valorisation et sous-exploitation des richesses, mise en œuvre de projets non durables, goût démesuré pour les produits étrangers, etc.

## 2. QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DE L'ENTREPRENEUR POPULAIRE

À partir des conclusions esquissées dans la première partie, nous sommes tentés d'exclure les micro-entrepreneurs de la catégorie des pauvres, dans laquelle ils sont par ailleurs souvent placés, même si leurs revenus sont de subsistance. Comme l'a noté, il y a longtemps, Max Weber (1999),

le fait même de mettre sur pied une entreprise, au sens large du terme, suppose l'existence de qualités différentes de celles que possèdent les pauvres telles qu'elles ont été exposées. La raison en est que la démarche visant à créer une entreprise suppose que l'entrepreneur ait : 1) une volonté et une discipline de travail, 2) la capacité de reporter la satisfaction de besoins matériels et de se soumettre à un régime d'austérité, et 3) une confiance en lui-même. Ces qualités, lorsqu'elles ne sont pas tout simplement absentes, sont rares chez les pauvres.

Malgré des siècles de domination et d'exclusion qui ont réduit la capacité physique et intellectuelle des habitants des Andes péruviennes et qui les ont obligés à garder dans le secret leurs mœurs, leur culture et leurs connaissances traditionnelles, les immigrants sont souvent reconnus pour leurs qualités d'entrepreneurs, beaucoup plus marquées que chez les habitants de la côte (Franco, 1990 ; Golte et Adams, 1987). Norma Adams et Nestor Valdivia (1991) affirment que :

Les immigrants viennent en ville avec leurs formes culturelles paysannes : avec d'une part, la connaissance des conditions de production pré-capitaliste et l'ignorance de la complexe division du travail que le capitalisme suppose ; et d'autre part, le désir d'acquérir une indépendance de travail à moyen terme. Ces conditions subjectives et culturelles trouvent un terrain propice dans l'inexistence d'un marché interne pleinement constitué, ce qui leur permet de mener des expériences occupationnelles passant par la création d'un ensemble d'unités de travail de petite échelle.

Les auteurs ajoutent que :

Différemment à ce qui se passe dans les entreprises capitalistes formelles, ce type d'établissements révèle, parmi ses caractéristiques les plus importantes, une distance socioculturelle relativement petite entre l'entrepreneur et sa force de travail. Ils sont souvent originaires du même peuple et se perçoivent culturellement « proches » et en même temps, différents des autres habitants de la ville<sup>3</sup>.

Si bien que, comme on l'a vu plus haut, le fait d'émigrer et de s'intégrer à un monde urbain violent a des conséquences psychologiques parfois difficiles à supporter, comme certains états de névrose dont les

---

3. Ce qui est nouveau au Pérou, où l'entrepreneur traditionnel était blanc, de culture occidentale, et entretenait une relation très distante avec les travailleurs.

effets varient selon l'héritage culturel, l'origine de l'émigré, la différenciation sociale dans le peuple d'origine, le moment personnel et historique de l'émigration et l'attitude que l'on adopte relativement à l'émigration. Un déracinement involontaire a, par exemple, des conséquences bien différentes de celles d'une émigration où l'on cherche quelque chose de nouveau, où l'on est convaincu que l'on peut accéder à une situation différente et meilleure, et où l'on se sent capable de s'en sortir. Dans ce cas, la décision d'émigrer suppose une bonne attitude de changement qui peut être renforcée par l'existence, entre le peuple d'origine et la ville d'accueil, d'un réseau bien constitué de relations permettant de recevoir l'immigré de manière plus ou moins convenable.

Selon des études assez récentes sur le phénomène migratoire péruvien, dont *Le paysan et l'anthropologie urbaine* (Altamirano, 1980), il semble que, pendant les premières phases postérieures à la migration, les relations dérivées du réseau familial ainsi que l'identification à un groupe ethnique défini agissent de manière puissante sur les émigrants. Toutefois, ces points d'appui s'affaiblissent tout au long de l'introduction des émigrants dans le milieu urbain.

Ce processus d'adaptation au milieu urbain ne se fait pas aléatoirement. Andreas Steinhilf (1991), qui a étudié le cas de Quinchas au sud-est de Lima, note qu'au cours de la première vague d'immigrants à Lima, entre 1930 et 1955, cette communauté, cherchant à optimiser la vente de sa production sur le marché de Lima, attribua à chaque classe d'immigrés un rôle et un genre d'activité différent selon qu'elle était de deuxième ou encore de troisième génération. De ce fait, la relation établie par les émigrants avec la capitale semble, d'une certaine manière, organisée et même, jusqu'à un certain point, planifiée. Quinchas ne constitue pas une exception. Osterling et Fuenzalida ont trouvé la même caractéristique à Moyopampa (1979 et 1982), ainsi que Jürgen Golte avec le cas de Huaros (Canta, Sierra centrale de Lima). Toutefois, des gens ont émigré en raison de la violence politique des années 1980 et 1990 donc dans un contexte très différent étant donné l'urgence du départ, sa condition imprévue et le nombre de réfugiés.

Un autre trait caractéristique de l'entrepreneur populaire est que son comportement répond au type de socialisation qui existe dans sa communauté d'origine, surtout lorsqu'il est de la sierra et qu'il n'a jamais vécu des expériences de socialisation proprement urbaines. On peut définir ces relations comme un système d'aide mutuelle fondé sur un serment non contractuel selon lequel le membre de la famille (entendu

au sens large du terme), ou le voisin le plus proche du point de vue non seulement spatial mais aussi spirituel, offre un service qui lui sera rendu quand l'occasion se présentera. Il ne s'agit donc ni d'un service non rémunéré ni d'un serment fondé sur une rétribution, mais d'une relation « marquante », ratifiée par l'échange réciproque de services dont ni la nature ni le délai de la contre-prestation ne sont préalablement établis.

Néanmoins, il faut préciser que cette expérience communautaire d'origine paysanne ne se traduit pas nécessairement par une idéologie collectiviste. Il s'agit plutôt de garder et de renouveler la pratique de la réciprocité à l'intérieur d'un cercle familial, de parenté, de voisinage et de fraternité avec les plus proches.

Ces entrepreneurs émigrants, une fois arrivés en ville, s'intègrent, tant du point de vue spatial que social, à l'échelon des pauvres et y restent au moins pendant toute une première phase de leur vie urbaine. Le manque de ressources matérielles et la localisation de leurs unités de production constituent des caractéristiques importantes qui influencent leur façon de créer leur entreprise, de construire leur habitat et d'établir leur relation avec la ville. Cette réalité continuera de les marquer même s'ils arrivent à se sortir du dédale urbain.

Bien qu'ils partagent un même espace de vie, les petits entrepreneurs sont différents – eux-mêmes le reconnaissent – des autres secteurs qui constituent le monde populaire, ne serait-ce que parce qu'ils n'attendent rien ni de l'État ni de l'économie traditionnelle. Adams et Valdivia, dans *Les autres entrepreneurs*, nous apprennent que, dans la plupart des cas examinés, on peut observer le développement d'une identité propre, et ce, en dépit de la fragilité et de l'incertitude économique des personnes étudiées. En ce sens-là, la perception que celles-ci ont de la catégorie « entrepreneur » n'a aucun rapport à une condition ou à une situation de classe. Pour ces gens, un « entrepreneur » est celui qui crée, grâce à son travail, des choses utiles à la société. L'entourage de ces personnes a, lui aussi, une opinion favorable aux entrepreneurs, qui sont perçus, en quelque sorte, comme des modèles à suivre.

Les immigrants venant de Puno, situé au sud-est du Pérou et qui présente des conditions de vie extrêmement difficiles, se sont forgé une bonne réputation grâce à leur caractère laborieux, à leur créativité, à leur disposition à la collaboration et à la force de leurs associations. Une grande partie de la population de Cuzco, d'Arequipa et de Tacna est originaire de Puno. Dans ces villes, et même à Lima, les immigrants

provenant de Puno connaissent généralement beaucoup de succès, notamment dans le domaine du commerce. Un autre peuple qui est considéré comme un entrepreneur aisé est celui qui vient de la sierra centrale, principalement de Huancayo, capitale du département de Junin.

Dans *Richesse populaire*, Fernando Villarán (1998), ancien ministre du travail et spécialiste de la micro-entreprise, décrit, à l'aide d'exemples concrets, cet esprit puissant des immigrants devenus micro-entrepreneurs<sup>4</sup>.

### 3. PARTICULARITÉS DES ANNÉES 1990

Évidemment, les caractéristiques qui viennent d'être exposées ont subi, au cours des années, des modifications notamment parce qu'il y a eu consolidation des micro-entrepreneurs en ville, une standardisation des modes de vie engendrée par la mondialisation, une concurrence entre producteurs pour conserver ou élargir leur marché dans un contexte difficile et de nouvelles différenciations sociales issues du monde des micro-entrepreneurs populaires. De nouveaux traits culturels sont apparus. Ils ont été parfois résumés par « *culture combi* », à savoir l'expression d'une certaine fragmentation et d'une certaine décomposition sociale. Le terme « *culture combi* » fait allusion à un mode de transport public qui existe à Lima ; il n'est soumis à aucune loi et est marqué par l'irrationalité.

Vers la fin des années 1980, un sentiment de crise et de désespoir s'est installé dans le pays et perdure encore aujourd'hui. Celui-ci touche non seulement les entrepreneurs d'origine populaire mais toute la société. Nous n'avons pas encore vraiment étudié les conséquences qu'a eues sur le pays l'échec des propositions économiques et politiques des années 1980. Ces dernières ont laissé le peuple sans issue, sans armes contre un autoritarisme mafieux, corrompu – comme le milieu dans lequel s'implante le néolibéralisme au Pérou – et aussi contre le terrorisme « polpotien » du Sentier lumineux (*Sendero Luminoso*). La politique économique à double face trouve alors sa plus simple expression : ouverture totale, surtout pour les grandes affaires, d'un côté et de l'autre, programmes d'aide à l'intention de millions de personnes. De là l'importance de reprendre l'opinion de Simmel vis-à-vis de la pauvreté.

---

4. Voir à ce sujet les cas de Gamarra, du Consorcio Promotor de la Industria de Bienes de Capital – CBK, des fabricants de chaussures de Trujillo et du Conglomerado metalmeccánico de la Av. Aviación y anexos.

Pendant ces années d'incertitude, les relations sociales se sont dégradées, la morale publique s'est avilie, l'efficacité et la légitimité de la loi ont été anéanties, et la justice de même que les autres pouvoirs de l'État se sont trouvés en situation de crise. La société entière a connu une sorte de fragmentation où le plus fort a imposé sa volonté au détriment des structures minimales indispensables que nécessite la vie en collectivité.

Il est évident que riches et pauvres, entrepreneurs ou non, tirèrent profit d'une telle situation qui a retiré au pays une partie de sa réserve morale et de son patrimoine culturel. Il faut cependant insister sur le fait que ce ne sont pas tous les entrepreneurs, populaires ou non, ni même toute la société, qui ont bénéficié de cette situation. Au contraire, la majorité de la population en a été très perturbée, témoin ou victime silencieuse de ce qui se passait.

Mais il ne serait pas juste de dire que ce développement de l'« informalité », qu'une partie de notre société a intégré, peut s'expliquer seulement ou exclusivement par le phénomène que nous venons d'esquisser. Cette « informalité » est un mode de vie ancien dans notre pays. Elle s'est en quelque sorte taillé une place au sein des classes populaires parce que les groupes dominants l'ont utilisée et encouragée. On a utilisé l'« informalité » afin de promouvoir un système de décisions extra-institutionnel, prémoderne pourrait-on dire, en s'appuyant sur une tradition reléguant au deuxième plan le fonctionnement des institutions modernes, base de tout gouvernement démocratique. L'État, lui, a encouragé l'« informalité » tout simplement pour « apporter une solution » à des problèmes sociaux qui ne faisaient pas l'objet de politiques, comme c'est le cas du secteur du logement. Des études, réalisées surtout dans les années 1980, ont démontré, en effet, que les plus importantes occupations de terrains à Lima, à Comas, à San Juan de Dios, à Villa El Salvador, à Huáscar, à Pachacutec, entre autres, ont été encouragées, ou tout au moins permises, par les gouvernements respectifs en raison de la particularité du sol de la capitale péruvienne, qui est désertique, sans valeur, disposant de beaucoup d'espaces vacants et de propriété publique.

Mais il existe aussi d'autres traits caractéristiques du pays, notamment le caractère *criollo*, dont parlaient déjà les voyageurs européens du XVIII<sup>e</sup> siècle et qui a été l'un des thèmes récurrents dans les *Traditions péruviennes* de Ricardo Palma, écrivain péruvien de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, ou bien encore chez Ventura García Calderón, écrivain des années 1930. Une personne était *criolla* quand elle était née au Pérou, de parents espagnols sans être elle-même espagnole et qui, au fil

des années, venait à considérer les Espagnols comme des personnes sans vivacité ou ténacité, plutôt simples et même, dans certains cas, débiles. Plus tard, *criollo* est devenu – sans distinction de classe – synonyme d’astucieux, de malin, et peut-être même de personnes se livrant à des activités illicites. De la même façon, dans les années 1950 et 1960, les personnes originaires de Lima se sont moquées des immigrants venus des Andes en raison de leur simplicité et de leur ingénuité. Trente ou quarante ans après, grâce à la migration, la culture des Andes a inondé Lima. Mais il est évident que les immigrants ont adopté la culture traditionnelle de la capitale.

#### 4. QUELQUES CONCLUSIONS

Dans ce texte, nous avons abordé les questions relatives à l’accroissement de la pauvreté en milieu urbain, particulièrement à Lima ; à l’existence de logiques structurelles qui rendent très difficile toute lutte efficace contre celle-ci ; au débat qui existe au Pérou concernant le rôle que joue ou que doit jouer la micro-entreprise dans le développement.

Nous avons affirmé que la pauvreté n’est pas un problème uniquement d’ordre matériel, mais aussi social et culturel qui est envenimé par des politiques d’aide traditionnelles et par la mythification d’un paradigme de consommation qui crée des attentes fausses et non durables.

Malgré les siècles d’exclusion à laquelle ils ont été soumis et en dépit de la fragilité de leur situation économique (selon la définition simmélienne du terme), au moins une partie des paysans émigrants des Andes sont devenus, au fil des ans, des entrepreneurs populaires. Ces derniers ne doivent pas être considérés comme pauvres étant donné que leur arrivée a fait partie d’une stratégie collective plus au moins organisée ; qu’ils ont une capacité d’autonomie, d’indépendance et d’initiative ; qu’ils ont de considérables qualités d’entrepreneurs.

Voici quelques traits culturels distinctifs qui, dans une certaine mesure, ont contribué à la réussite des entrepreneurs populaires :

- leur caractère laborieux et leur adaptabilité ;
- leur aptitude à exécuter des travaux à petite échelle et leur connaissance des conditions de production non capitalistes ;
- l’exercice de la tradition de réciprocité comme forme de collaboration efficace ;

- l'affirmation d'une identité de créateurs de richesses, qui constitue un certain modèle pour le reste de la population ;
- une conception non capitaliste de la richesse.

Les années 1990 ont amené un accroissement, dans une partie de la société, du phénomène de l'«informalité». Au Pérou, celle-ci a des bases historiques et culturelles, en plus d'être proprement économique, ce qui a facilité son enracinement dans le quotidien des Péruviens. Les entrepreneurs populaires n'ont pas su se soustraire à cette «informalité» grandissante.

Comme nous l'avons expliqué, cet accroissement de l'«informalité» des années 1990 avait des raisons conjoncturelles, mais elle a aussi été la conséquence de la situation économique où la lutte entre petits entrepreneurs pour dépasser le seuil de survie et pour s'imposer dans un marché chaque fois plus restrictif est difficile<sup>5</sup>. Cette concurrence voile l'importance que peuvent revêtir la coopération et les alliances stratégiques lorsqu'il faut faire face :

- à la commercialisation de produits provenant surtout d'Asie et dont le prix est extrêmement bas ;
- à une production à plus grande échelle et de meilleure qualité afin d'être concurrentiel dans les marchés extérieurs ;
- aux difficultés qu'implique le développement local, qui nécessite l'établissement d'une relation de collaboration plus harmonieuse et active avec l'entourage. Cette relation existe mais semble se présenter de manière un peu particulière. C'est le cas, par exemple, de San Juan de Lurigancho, secteur populaire de Lima, où la participation des entrepreneurs populaires à la vie des quartiers se traduit surtout par des activités ponctuelles et non pas par un processus permanent axé sur le développement.

Le patrimoine culturel des entrepreneurs populaires offre à ceux-ci des possibilités de développement personnel et collectif, qui pourraient parfaitement faire partie des efforts de développement de la nation, si les classes dirigeantes étaient plus conscientes de leur importance. Les

---

5. Selon les économistes, seuls de 10% à 20% des entrepreneurs populaires arrivent à dépasser ce seuil et à entamer un processus de croissance et de différenciation sociale, et ce, surtout dans certains domaines de la production, notamment le métal mécanique et le textile.



entrepreneurs populaires ont aussi des limites découlant d'une culture urbaine (*criolla*) propre au pays, de la généralisation de l'«informalité» et de la précarité économique dans laquelle ils se trouvent, ce qui les force à envisager la vie au jour le jour et qui les empêche de penser à l'avenir.

Cela dit, des politiques publiques de promotion de la micro-entreprise et des formes de collaboration entre entrepreneurs pour accéder à une meilleure situation dans la société et dans l'économie du pays sont souhaitables. Pour ce qui est de l'économie solidaire, cette collaboration entre entrepreneurs devrait mettre l'accent sur des formes de coopération capables d'humaniser les relations mutuelles et qui préfigureraient un autre modèle de création de richesses. En fait, au lieu de réfléchir sur la seule question des relations entre la création de richesses et la précarité, nous croyons qu'il est pertinent d'élargir le thème en le faisant porter aussi sur le contexte de solidarité, ce qui permettrait de mettre l'accent sur les caractéristiques socioculturelles des entrepreneurs populaires péruviens. Pour mener à bien cette démarche, il semble utile de commencer par examiner les liens quotidiens qu'entretiennent les entrepreneurs populaires en tant que «voisins» et la localité à laquelle ils appartiennent.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADAMS, N. et N. VALDIVIA (1991). *Les autres entrepreneurs*, Lima, IEP.
- ADDAMS, J. et de F. KELLEY (2001) dans J.-M. CHAPOULIE, *La tradition sociologique de Chicago, 1892-1961*, Paris, Seuil.
- ALTAMIRANO, T. (1980). *Le paysan et l'anthropologie urbaine*, Lima, PUCP.
- CHADWICK, E. (1991). *Histoire du mouvement ouvrier anglais*, Madrid, Fundamentos.
- CHAPOULIE, J.-M. (2001). *La tradition sociologique de Chicago, 1892-1961*, Paris, Seuil.
- DUVIGNAUD, J. (1986). *La solidarité: liens de sang et liens de raison*, Paris, Librairie Arthème Fayard.
- FRANCO, C. (1990). *Exploraciones en la Otra Modernidad: De la Migración a la Plebe Urbana*, Mimeo.
- GOLTE, G. et N. ADAMS (1987). *Los Caballos de Troya de los Invasores*, Lima, IEP.

- MARIÁTEGUI, J. (1988). *Salud Mental y Realidad Nacional: Migración y Salud Mental*, Lima, Biblioteca de Psiquiatría Peruana.
- RODRIGUEZ RABANAL, C. (1989). *Cicatrices de la pauvreté*, Lima, Nueva Sociedad.
- SIMMEL, G. (1998). *Les pauvres*, Paris, Presses universitaires de France.
- STEINHAUF, A. (1991). «Diferenciación en Comunidades y Diferenciación de Colonia de Migrantes: El Caso de Quinches», *Antropológica*, n° 9, Lima.
- VILLARÁN, F. (1998). *Richesse populaire*, Lima, Éditions du Congrès.
- WEBER, M. (1999). *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Économie et société, 23<sup>e</sup> édition, Madrid, Sarpe.

# INITIATIVES ÉCONOMIQUES POPULAIRES ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION AU BRÉSIL<sup>1</sup>

*Rosinha Machado Carrion, Liana Carleial, Antonio Carvalho Neto,  
Pedro de Almeida Costa et Maria Beatriz Rocha Cardoso<sup>2</sup>*

Au cours des années 1980, le Brésil a été marqué par l'ouverture économique, la lourdeur fiscale, la nécessité d'améliorer les conditions de compétitivité, l'importante restructuration des grandes et des moyennes entreprises et par le processus de privatisation des entreprises publiques. Résultats : hausse du taux de chômage, précarité et diminution de l'emploi.

Par la suite, la situation s'aggrave. En 2003, le taux de chômage atteint 13 % et même 20 % dans plusieurs régions métropolitaines. Parallèlement, le nombre de pauvres urbains augmente alors qu'ils représentaient déjà 33 % de la population urbaine en 1999. En fait, le Brésil est le pays d'Amérique latine ayant la plus grande concentration de personnes pauvres vivant dans des centres urbains. Pour compléter ce portrait, résultat de la crise fordiste, mentionnons que les disparités entre les revenus de la population ne cessent de croître même si le Brésil est déjà considéré comme l'un des pays ayant les plus grands écarts du monde.

---

1. Traduit de l'espagnol.

2. Rosinha Machado Carrion est sociologue à l'Université fédérale de Rio Grande do Sul, coordonnatrice du Groupe interdisciplinaire de recherche et d'études sur le secteur tertiaire de cette université et coordonnatrice de l'équipe brésilienne du réseau CRCP. Liana Carleial est professeur à l'Université fédérale du Paraná et présidente de l'Institut de recherche appliquée et de développement économique et social de la province du Paraná. Antonio Carvalho Neto est professeur à l'Université catholique de Minas Gerais et directeur de l'Institut des relations de travail de cette université. Pedro de Almeida Costa est maître enseignant au Centre universitaire Feevale. Maria Beatriz Rocha Cardoso est de l'Université de Minas Gerais. Ces derniers sont tous membres de l'équipe brésilienne du réseau CRCP. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

Cette situation n'a pas épargné les « îles périphériques du fordisme », comme la région de l'ABC paulista, où les métallurgistes ont perdu près de 40 % des emplois en 18 ans et les chimistes, 30 % en cinq ans. Même si le secteur des services au Brésil a connu une croissance, les emplois créés sont majoritairement associés aux services personnels, à la construction civile et, à moindre échelle, à la création d'emplois autonomes, ou associés aux petites et moyennes entreprises, qui utilisent les technologies les moins avancées et requièrent moins de compétences (Kon, 1997).

En 1999, au Brésil, seuls 37 % de la population économiquement active possède des contrats de travail formels<sup>3</sup>. Les autres, soit 50 millions de brésiliens, travaillent dans le secteur informel. Malgré cette prédominance, 90 % du PIB du pays provient des 8 000 entreprises privées et organisations publiques du secteur formel.

Pour faire face à ce portrait de misère et d'appauvrissement, les pouvoirs publics ont mis en place et ont proposé un ensemble de politiques publiques alternatives de création d'emploi et de revenu. Les principales sont présentées succinctement dans la première partie de cet article. Ce qui nous amènera à aborder, dans la deuxième partie, les principaux piliers du mouvement d'économie populaire et solidaire au Brésil et les principales politiques publiques en la matière. Finalement, en dernier lieu, nous présenterons trois cas qui reflètent bien la dynamique de l'économie populaire au Brésil.

## 1. LES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE D'EMPLOI ET DE REVENU

L'expérience brésilienne dans le domaine des politiques publiques en matière d'emploi et de revenu est très récente. À la suite de la ratification de la Constitution de 1988 et du processus de démocratisation du pays, une série de changements dans la façon de gérer les fonds publics ont été introduites. Voici brièvement les principaux changements au cours des dernières années.

---

3. Selon les données du Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE.

D'abord la mise en place du CODEFAT, communément appelé le conseil délibératif, a permis d'implanter de nouveaux moyens de participation. Il est en effet établi selon une représentation tripartite et collégiale : une représentation égale du gouvernement fédéral, des syndicats des travailleurs et des entreprises. Il a la responsabilité de délibérer sur l'utilisation des ressources du Fonds d'aide aux travailleurs (FAT) qui assure un financement de l'assurance-emploi et, jusqu'à tout récemment, réalisait un programme de requalification professionnelle. Parmi ses réalisations, le CODEFAT a donné un plus grand pouvoir aux États régionaux, notamment dans les décisions portant sur la mise en place de divers programmes. Il a également créé des moyens de participation de la société aux niveaux des États (Commissions du travail) et des municipalités (Commissions municipales du travail) toujours sous la forme tripartite, contribuant ainsi à augmenter le capital social des populations recevant de l'aide.

Toutefois, les ressources du FAT ne sont pas toujours allouées de façon à réaliser son mandat (Carvalho Neto, Neves et Oliveira, 2002). Malgré la création de conseils plus démocratiques, il existe encore d'anciennes pratiques clientélistes qui composent l'essence de la praxis politique brésilienne (Carrion et Carvalho Neto, 2003) et qui imprègnent même le monde syndical. De plus, même si l'assurance-emploi a répondu à presque tous les travailleurs qui y ont fait appel durant les années 1990, les travailleurs du secteur informel, qui représentent la majorité de la population économiquement active du pays, n'y a pas droit.

Une autre politique importante à souligner pour comprendre le contexte brésilien est la mise en place, en 1995, du Programme national de formation professionnelle (PLANFOR). En plus d'établir des partenariats nationaux et régionaux avec les organisations non gouvernementales, il intègre l'ensemble des Plans de qualification des États (PEQ). Ces derniers sont élaborés et coordonnés par les gouvernements des États conjointement avec les Commissions du travail et de l'emploi des États et des municipalités. Certes, les PEQ ont démontré, à partir de 2000, une nette préférence pour les travailleurs qui se trouvent dans une situation de plus grande vulnérabilité. Toutefois, plusieurs analystes, dont Barbosa et Moretto (1998), soulignent que la coordination nécessaire du PLANFOR avec d'autres politiques en matière de travail est encore fragile. En fait, les segments les plus vulnérables du marché du travail,

généralement reliés au marché informel, ont eu un accès limité à la formation offerte dans le cadre du PLANFOR. Les cours tendent en effet à favoriser les travailleurs ayant une plus grande employabilité.

Recevant dernièrement l'attention des politiques publiques, le Programme de génération d'emplois et de revenu (PROGER), un programme de crédit populaire lancé en 1995, était initialement destiné à la population urbaine. Il fut par la suite élargi à la population rurale. Cependant, le crédit reste difficile d'accès pour les travailleurs du secteur informel, les micro-entrepreneurs et les coopératives de travail qui ne peuvent répondre aux garanties exigées par les agents financiers.

Pour rejoindre les segments de la population à faible revenu qui ont difficilement accès au marché du crédit commercial, le Programme de crédit productif populaire a été créé récemment au niveau fédéral. Inspiré d'expériences internationales (par exemple, la Grameen Bank du Bangladesh) et nationales (celle du gouvernement du district fédéral et celle de la municipalité de Porto Alegre par exemple), ce programme a pour objectif d'offrir des prêts à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. Avantage qui permet de financer des initiatives populaires, sans favoriser le paternalisme.

Il existe aussi une série d'autres programmes complémentaires, comme celui de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES), qui ont pour objectif de soutenir des activités de crédit productif populaire par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales. Les principaux défis de l'État en ce qui a trait au crédit offert à des petits entrepreneurs consiste à adapter les programmes aux différentes caractéristiques des initiatives et aux particularités des régions.

Finalement, mentionnons comme dernière politique celle sur l'intégration de la main-d'œuvre dans le marché du travail, sous la responsabilité du Système national de l'emploi (SINE), un organisme officiel. De nombreux analystes des politiques publiques en matière de travail au Brésil sont unanimes : le SINE se caractérise, depuis sa création, par une absence de critères et de directives nationales pouvant mener à un développement opérationnel et par une discontinuité administrative. Il en résulte une hétérogénéité et un déséquilibre des politiques d'appui à la main-d'œuvre dans les différentes régions du pays.

En outre, ce système basé sur des ententes annuelles a souvent été utilisé à des fins politico-électorales créant une relation de clientélisme entre les gouvernements des États et le gouvernement fédéral.

En somme, le principal enjeu du Brésil, en ce qui a trait aux politiques en matière de travail et de revenu, est la discordance entre les politiques compensatoires, servant à alimenter le clientélisme, et les politiques actives, pouvant assurer une protection effective au travailleur sans emploi ou sur le point d'être licencié.

Il faut donc approfondir la relation entre la qualification, la main-d'œuvre et la création d'emplois et de revenu, par le biais de programmes de promotion du développement appuyés sur les possibilités locales et les vocations régionales (Carvalho Neto, Neves et Oliveira, 2002). Cette façon de faire permettrait de rejoindre une grande partie de la population brésilienne qui, à l'heure actuelle, est exclue.

## **2. LES PILIERS DU MOUVEMENT D'ÉCONOMIE POPULAIRE ET SOLIDAIRE AU BRÉSIL**

Au cours de la dernière décennie, l'économie populaire et solidaire au Brésil s'est développée. Elle a comme principal ambassadeur et défenseur l'économiste Paul Singer, secrétaire de l'économie solidaire du ministère du Travail et de l'Emploi. Singer (2000) considère que pour qu'une économie solidaire existe, il est nécessaire que les personnes s'entraident mutuellement et s'associent afin de produire, de consommer et d'épargner. La clé du succès réside dans une association entre des parties égales et non dans un contrat entre celles-ci.

En courant le risque de simplifier les choses, nous pouvons dire que le Mouvement d'économie populaire solidaire au Brésil est structuré selon un réseau dont les principaux piliers sont les suivants : la Centrale unique des travailleurs (CUT), l'ANTEAG, le système d'enseignement supérieur public, le réseau UNITRABALHO et les ITCP, l'ADS et les pouvoirs publics des gouvernements et des municipalités qui ont pour soutien politique le Parti des travailleurs. Reconstituons ici l'itinéraire de ces piliers.

En 1991, la direction d'une entreprise en faillite du secteur des souliers de la région de l'ABC, à São Paulo, fut remise à un groupe d'ex-fonctionnaires. Ceux-ci, avec l'appui technique du Département inter-syndical de statistiques et d'études socioéconomiques (DIEESE), une entité technique étroitement associée à la CUT, essaieront de la récupérer. Entre-temps, des mouvements sociaux se mobilisent pour lutter contre la crise qui sévit au Brésil.

En 1994, des travailleurs de coopératives populaires, influencés par des leaders syndicaux associés à la CUT, créent l'Association nationale des travailleurs d'entreprises d'autogestion et de participation actionnaire (ANTEAG). Son objectif est d'appuyer, techniquement et avec de la formation, des travailleurs responsables de la restructuration d'entreprises capitalistes ayant fait faillite et dont ils viennent de prendre la direction. La reconversion des entreprises est alors fondée sur la coopération entre les producteurs et les consommateurs tout en cherchant une satisfaction maximale du point de vue du développement humain au plus bas coût (pour les producteurs et pour la société). L'économie alternative ouvre alors la porte à des entreprises non capitalistes. Ce qui n'empêche pas une logique de croissance et d'expansion (Gaiger, Besson *et al.*, 1999, p. 13).

Pendant ce temps, dans le milieu syndical et dans les universités se développent une série d'actions avec la participation de diverses instances et des ONG de base qui luttent pour la défense des intérêts des opprimés. À cet effet, avec la participation active du Comité d'action des citoyens contre la faim et la misère (COEP) et de la Fondation de la Banque du Brésil, un groupe de professeurs de l'Université fédérale de Rio de Janeiro crée, en 1995, le premier incubateur technologique de coopératives populaires (ITCP) au Brésil. D'autres émergeront par la suite dans d'autres universités.

En 1997, les professeurs et les chercheurs des universités publiques brésiliennes s'impliquent encore davantage lorsque la direction de la CUT les interpellent en leur demandant : « Quand allez-vous donner aux travailleurs un statut de sujet au lieu d'objet de recherche ? » En réponse à cette question, un groupe de recteurs progressistes appuie la création de la UNITRABALHO. Il s'agit d'un réseau de coopération entre les universités brésiliennes et les syndicats de travailleurs associés à la CUT qui réunit les chercheurs intéressés à mettre leur savoir au service d'un processus d'inclusion sociale. La participation des universités brésiliennes dans ce réseau se concrétise avec la création, la même année, d'un groupe de travail sur l'économie solidaire.

En 1998, les ITCP universitaires s'associent et créent le Réseau universitaire de coopératives qui vise à « appuyer le développement de coopératives de production, des entreprises d'autogestion et des associations de producteurs » (UNITRABALHO, 2000) pour les travailleurs marginalisés par l'économie capitaliste. Parallèlement, des projets spéciaux pour les personnes en situation de risque social (utilisateurs des services de



santé, éboueurs, détenus ou ex-détenus) sont conçus dans le cadre des ITCP. Intégrées alors au réseau UNITRABALHO, les ITCP se consolident. Elles réalisent des partenariats avec les syndicats de travailleurs et font la promotion de cours de formation, élaborent des projets de création de nouvelles coopératives et de méthodologies d'intervention.

Simultanément, la Confédération nationale des métallurgistes, affiliée à la CUT, crée le programme *Integrar* dont l'objectif consiste à communiquer les principes d'autogestion et la formation pour les travailleurs sans emploi ou menacés par la crise.

Également en 1999, l'ICO des Pays-Bas, la CUT, le DIEESE et le réseau d'incubateurs de l'UNITRABALHO créent l'Agence de développement solidaire (ADS), dont l'objectif sera de promouvoir la création de nouvelles occasions de travail dans des engagements solidaires. L'ADS va également se consacrer à l'éducation populaire et à la définition de programmes de crédit solidaire.

Toujours dans cette même année, renforçant les liens avec l'ANTEAG, le réseau UNITRABALHO lance le projet de Capacité continue de gestion et d'ateliers de travail qui vise à définir un « modèle » d'autogestion pour le pays (UNITRABALHO, 2000).

À ces piliers, s'ajoutent un ensemble d'organisations dont la participation n'est pas moins significative mais plus hétérogène. On note entre autres, l'Église catholique (particulièrement le mouvement ecclésiastique de base, la pastorale sociale, les diocèses), l'Église évangélique de confession luthérienne, les agences internationales de financement à vocation sociale, comme CARITAS, MISERIA et les ONG locales financées avec des ressources nationales et internationales d'associations religieuses, syndicales et laïques.

### **3. LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES : VERS L'INCLUSION SOCIALE, LE PARTENARIAT ET LA SOLIDARITÉ ?**

#### **3.1. Le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso**

En parallèle à cette dynamique qui secoue le Brésil, le gouvernement de Cardoso institutionnalise une série de moyens et de programmes découlant de la philosophie de l'État minimal. Même s'ils ne peuvent être qualifiés de nature essentiellement compensatoire, les mesures prises

n'ont pas comme but la rupture avec le modèle économique en place. Au contraire. Ils soutiennent plutôt que l'avenir du Brésil dépend de son insertion dans le capitalisme mondialisé.

En ce sens, l'État suggère une nouvelle entente institutionnelle stipulant qu'il assumerait le rôle de concepteur et d'évaluateur des politiques publiques en laissant plus de place à des tierces parties avec lesquelles il construirait des partenariats. Le rôle d'exécution serait ainsi transféré, de façon décentralisée, aux organismes non gouvernementaux ou aux entreprises. Il en résulterait la mise en place d'une nouvelle forme de relation entre le public et le privé modifiant ainsi la gouvernance.

Soumis à ce nouveau modèle institutionnel, le Programme de la communauté solidaire a été créé en 1995. Rattaché au cabinet de la Première Dame, professeur d'université et anthropologue Ruth Cardoso, ce programme a débuté en mettant en pratique une stratégie pour combattre la faim et la pauvreté. Cette préoccupation était d'ailleurs une priorité au Conseil national de sécurité alimentaire (CONSEA). Selon Peliano *et al.*<sup>4</sup>, cette stratégie s'articule autour de quatre principes : 1) des partenariats entre les diverses instances du gouvernement et de la société civile ; 2) la solidarité vue comme un engagement éthique pour éliminer définitivement la famine et la misère dans le pays ; 3) la décentralisation, comme forme de stimulation de la participation de la société et, finalement, 4) l'intégration et la convergence des actions pour obtenir de véritables résultats.

Dans le deuxième mandat du président Cardoso, un conseil consultatif et un secrétariat exécutif de la Communauté solidaire composés de ministres des États régionaux et de la société civile ont été créés pour aborder la question de l'inclusion sociale. La convergence des actions dans les municipalités pauvres et les partenariats avec la société civile sont au cœur des préoccupations.

Un autre partenariat intéressant à souligner est celui de la CUT, mouvement syndical brésilien de gauche, avec le Centre brésilien d'appui à la petite et moyenne entreprise (SEBRAE), entité qui a dirigé les actions

---

4. Anna Peliano a été chercheur à l'IPEA (Institut de recherche appliquée) où elle a coordonné une recherche approfondie sur les actions sociales des entreprises privées brésiliennes ([www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)).

du programme DLIS (relié à la Communauté solidaire) du gouvernement de Cardoso et qui a été historiquement impliquée avec le patronat. Les deux parties tirent profit de ce partenariat. Le gouvernement accède aux couches les moins favorisées de la population auxquelles la CUT a accès, compte tenu de sa position et surtout de son engagement avec les ONG locales. Pour la CUT, ce partenariat représente une occasion d'offrir une formation en gestion aux petits entrepreneurs populaires organisés collectivement.

Sur le registre du crédit populaire, compte tenu de l'inefficacité du système bancaire traditionnel pour financer les activités populaires, la Communauté solidaire et la Banque du peuple se sont associées et ont mis en branle un projet innovateur et plus adapté. Dans cette nouvelle approche, les agents de crédit se déplacent dans les communautés et les critères d'accessibilité des projets sont plus flexibles. Le programme a atteint près de 5 000 municipalités brésiliennes.

L'État, par l'entremise de la Communauté solidaire, a donc mis en place plusieurs partenariats. Toutefois, son importance ne fait pas l'unanimité parmi les défenseurs de l'économie populaire et solidaire. Par exemple, le sociologue Francisco de Oliveira, professeur à l'Université de São Paulo, affirme que le programme a repris d'anciennes pratiques clientélistes sans réelle capacité d'organisation sociale.

En réalité, si on se réfère aux fondements de l'économie populaire et solidaire, on peut constater que le programme n'a pas répondu aux principes de ce mode de production qui peut être compris comme une nouvelle composante d'une économie plurielle résultant de l'association volontaire de personnes (coopératives, associations, groupes).

L'introduction des principes éthiques dans la sphère économique et l'absence de séparation entre le temps de travail et la satisfaction des besoins – comme on peut le constater sous le mode de production capitaliste – font en sorte que des besoins humains comme le respect, la participation, l'inclusion sociale et la reconnaissance se concrétisent dans la situation de travail elle-même.

La convergence entre les pratiques de l'économie populaire et solidaire et le Programme d'inclusion sociale mis en place par le gouvernement de Cardoso reste au niveau de la logique d'appui à de petites entreprises. Mais, même si le gouvernement proposait des relations basées sur la solidarité et le partenariat, à aucun moment la logique capitaliste de production n'était remise en question.

### 3.2. Le gouvernement de Lula

En 2003, le gouvernement de Lula crée le Secrétariat national de l'économie solidaire (SENAES). Il a comme objectif de coordonner, d'assurer le suivi, et d'appuyer les programmes municipaux portant sur l'économie solidaire, ainsi que l'ensemble des activités économiques structurées selon ce modèle tout en les incorporant aux processus de développement local, régional et urbain.

D'une part, le SENAES a pour rôle de coordonner les recherches, de concevoir des politiques en matière d'éducation et d'appuyer des projets d'économie populaire et solidaire. Il favorise les relations et stimule les partenariats entre les agences d'appui nationales et régionales, les gouvernements municipaux et les États.

D'autre part, le Secrétariat exerce un rôle de médiateur entre le ministère du Travail et de l'Emploi et le Congrès national afin de faciliter l'acquisition d'entreprises en difficulté par des travailleurs de coopératives.

De ce fait, et afin de renforcer les expériences d'autogestion comme réponse au chômage, le Secrétariat propose notamment d'appuyer la création de coopératives, de favoriser la formation d'un système de finances solidaires en misant principalement sur le crédit ou le microcrédit pour les coopératives, de favoriser la création de réseaux d'entreprises solidaires, de foires et de commerces équitables, d'organiser des débats au sujet des réformes de la législation du travail pour faciliter la création de coopératives, stimuler les processus d'adaptation et de transfert de technologies aux entreprises solidaires, appuyer les processus d'incubation, renforcer les espaces d'organisation et de participation de la société civile dans la conception de politiques publiques pour l'économie populaire et solidaire (MTE, 2003).

Le projet de création de Consortiums nationaux de sécurité alimentaire et de développement local (CONSAD) mérite également une brève description. Ils font partie intégrante de la stratégie du ministère extraordinaire de la Sécurité alimentaire (MESA) qui vise à renforcer et à augmenter les actions de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de développement local dans les zones moins nanties du pays. Les CONSAD sont en fait des forums délibératifs qui ont comme principal objectif de

rendre permanente la relation entre le pouvoir public et la société civile pour la promotion d'actions en matière de sécurité alimentaire et de développement local, de manière institutionnalisée, en établissant

des ententes socioéconomiques régionales qui intègrent le domaine de la production, de la commercialisation, de la consommation et du crédit, pour l'ensemble de la population qui actuellement vit dans des conditions d'insécurité alimentaire (CONSAD, 2003).

L'objectif du MESA pour 2003 a été de mettre en place 62 consortiums dans 66 microrégions du pays.

Même s'il est trop tôt pour tirer des conclusions, le document de présentation de ce programme est basé sur la même logique défendue par le gouvernement de Cardoso qui opte pour le développement par la formation de partenariats et d'alliances impliquant tous les secteurs de l'économie.

#### **4. TROIS EXEMPLES DE LA DYNAMIQUE DE L'ÉCONOMIE POPULAIRE AU BRÉSIL**

Afin de tracer quelques contours de la dynamique de l'économie populaire au Brésil, nous avons réalisé une recherche dans trois régions métropolitaines. Dans cette partie, nous vous présentons trois expériences qui reflètent bien cette dynamique.

##### **4.1. La RECOOPERE, une coopérative de collecteurs de résidus solides**

Dans un grand bidonville appelé Vila Pinto situé dans la région métropolitaine de Curitiba, les habitants, souvent des immigrants des régions voisines, travaillent comme collecteurs de résidus solides, une activité plus facile d'accès sur ce territoire. À cette fin, les collecteurs doivent louer des petits véhicules. Les relations de travail entre le propriétaire des petits véhicules et les collecteurs sont particulièrement tendues. En effet, en plus de louer les petits véhicules, le propriétaire achète également le produit du travail des collecteurs pour lequel il paie un très bas prix. Il n'est pas rare qu'il offre aussi un abri à la famille du collecteur, parfois dans le local du dépôt des déchets lui-même. Cette situation crée une extrême dépendance et une forte exploitation.

En 1997, la Fondation d'action sociale de la mairie de Curitiba (FAZ) mobilise 28 de ces collecteurs pour former la Coopérative des collecteurs de résidus solides, la RECOOPERE. Outre un petit véhicule cédé à chaque coopérant, la mairie fournit deux camions et un appui juridique

et administratif. Les camions sont utilisés pour le transport de la collecte des résidus en raison de la distance entre la résidence des collecteurs et le lieu de livraison des résidus.

Chaque coopérant a investi 150 réais dans le projet. De plus, il s'est engagé à remettre le matériel collecté exclusivement à la RECOOPERE, dont il est devenu associé.

Avec cette association, les conditions individuelles de vie se sont améliorées pour l'ensemble de ces travailleurs. En effet, les gains individuels ont augmenté en moyenne de 80 % et, en fonction de la vente conjointe du matériel collecté, la charge quotidienne de travail nécessaire pour garantir la survie a été réduite de 11 heures à 9 heures (nombre néanmoins supérieur à celui défini par la législation du travail brésilienne, soit 44 heures par semaine).

Cependant, l'adoption d'une forme juridique coopérative n'est pas suffisante pour assurer le développement d'une culture coopérative. Les entrevues réalisées avec les responsables du travail administratif révèlent que : 1) les coopérants n'ont pas d'autonomie de gestion ; 2) le critère de rémunération est la productivité individuelle ; 3) les coopérants démontrent peu d'intérêt pour les assemblées où sont prises les décisions. De plus, même si le nombre d'associés a augmenté, on ne peut pas dire que de nouveaux emplois ont été générés, dans la mesure où tous réalisaient déjà cette activité. Dans ce cas, l'action des pouvoirs publics a-t-elle été valable ? L'investissement des ressources fédérales se justifie-t-il ?

#### 4.2. L'Association des collecteurs de papier, carton et matériaux recyclables de la municipalité (ASMARE)

L'Association des collecteurs de papier, carton et matériaux recyclables de Belo Horizonte<sup>5</sup>, l'ASMARE, fut créée en 1990 par des institutions reliées à l'Église catholique. Son objectif était de permettre à 10 résidants de bénéficier de la législation municipale qui assurait un accès préférentiel aux déchets pour des organisations formées par des groupes de travailleurs.

---

5. La région métropolitaine de Belo Horizonte est composée de 35 municipalités. Elle a une population totale de 4,5 millions d'habitants dont 38 % travaillent dans l'informalité. En juin 2003, le chômage atteignait près de 12 % de la population économiquement active.

L'appui de l'Église ne s'est pas limité toutefois aux aspects administratifs. D'une part, elle a contribué à la formation des travailleurs, avec un programme spécial d'alphabétisation pour adultes. D'autre part, elle s'est investie dans des activités culturelles avec l'intention de rendre possible le développement du capital social. L'association a pris de l'ampleur et réunit actuellement près de 400 personnes travaillant dans des activités impliquant la collecte, la séparation, le traitement et la vente de résidus solides, l'artisanat et la restauration. Un espace culturel a également été créé et de la formation est offerte à cet endroit.

L'ASMARE qui compte sur divers partenariats avec des entreprises, dont des entreprises privées, a connu un tel succès qu'elle s'est associée à d'autres groupes de collecteurs de municipalités voisines.

En outre, la mairie de la municipalité de Belo Horizonte s'est également associée au projet. Celle-ci a cédé 12 techniciens pour appuyer administrativement la création et la gestion de l'association.

Aujourd'hui, le moment est venu pour l'ASMARE d'entreprendre un virage, notamment plus autonome, en instaurant de nouveaux partenariats avec le secteur privé ou, au contraire, en demandant un financement public.

En ce qui a trait aux partenariats avec le secteur privé, ils se présentent sous la forme d'échanges. L'ASMARE, en recueillant les déchets dont elle a besoin pour son activité, diminue la charge d'impôts des entreprises. En effet, les entreprises devraient payer la mairie pour ce service qui leur est fourni. Ce partenariat « vertueux » apporte d'autres bénéfices aux entreprises. Outre l'avantage financier, il renforce leur image institutionnelle tant en termes de qualité (certaines entreprises ont obtenu la Certification ISO 14 000), qu'en termes de responsabilité sociale corporative. L'ASMARE, quant à elle, réussit par ce partenariat à augmenter son volume de production et à diversifier ses activités.

Un problème surgit toutefois. Le pouvoir public municipal est en conflit avec cette association dans la mesure où les nouveaux partenariats qu'elle a réussi à établir avec le secteur privé réduisent non seulement le niveau de taxes perçues, mais également le volume de résidus à traiter par la municipalité et, en conséquence, la possibilité de faire des bénéfices.

En comparant ce cas avec le précédent, on constate que si l'investissement public n'est pas accompagné de développement du capital

social, il peut améliorer les conditions objectives de vie du travailleur, mais ce n'est pas une condition suffisante pour humaniser les relations sociales de production. En plus, même si la mairie appuie l'expansion de l'ASMARE en se positionnant dans la défense de l'intérêt public, cela peut cacher la difficulté, même inconsciente, des gestionnaires de cohabiter avec des organisations de la société civile.

### 4.3. Les entreprises populaires dans la région métropolitaine de Porto Alegre

Le programme d'économie solidaire mis en place par le gouvernement de l'État du Rio Grande do Sul prévoit cinq axes d'action : la formation et l'éducation en autogestion, la capacité du processus productif, le financement, la commercialisation et l'encouragement à la formation d'incubateurs d'économie populaire solidaire. Ce programme a impulsé plusieurs initiatives, notamment dans les municipalités de la région métropolitaine de Porto Alegre. Nous vous présentons ici le cas de la municipalité urbaine de Cachoeirinha qui compte une population estimée à 111 454 habitants. De tradition agro-pastorale, cette municipalité souffre de la forte augmentation de l'immigration et d'un changement de profil économique à partir des années 1970, avec l'inauguration d'un district industriel sur son territoire. Le processus d'urbanisation rapide, accompagné de la fermeture de nombreuses entreprises, durant la dernière décennie, a entraîné une baisse de la qualité de vie, spécialement dans les domaines de l'éducation, de la santé et du revenu.

Les représentants du pouvoir public de cette municipalité démontrent un vif intérêt pour la consolidation des entreprises populaires. Ces entreprises symbolisent la possibilité de consolidation d'un modèle économique alternatif et dont l'idéologie est soutenue par le parti au pouvoir. Dans ce cadre, en lien avec le programme du gouvernement de l'État du Rio Grande do Sul, la mairie de Cachoeirinha appuie les entreprises populaires, la formation et la capacité de gestion. On a créé des forums pour l'échange d'expériences et la diffusion des principes de l'association en ayant en vue la formation d'un réseau de l'économie solidaire, ainsi qu'un programme d'alphabétisation des adultes, la commercialisation des produits et le microcrédit.

Dans cette ville, six groupes qui participent à des réunions appelées « Forum municipal d'économie populaire solidaire » ont été étudiés. Il s'agit d'un lieu de dialogue et de mobilisation populaire créé par les



pouvoirs publics municipaux pour encourager la formation de coopératives de travail. Parmi ces groupes, deux sont formellement organisés soit une coopérative de couture et une association de recycleurs. Les autres groupes (deux groupes d'artisanat, un groupe travaillant à la préparation et à la vente d'aliments et un groupe de couture) ne possèdent pas encore de statut juridique, c'est-à-dire qu'ils travaillent dans l'informel.

Nous avons tenté de comprendre quelques mécanismes des entreprises populaires. Voici quelques constats à ce propos. Lors de sa création ou lorsqu'il s'agit d'accueillir de nouveaux membres, les entreprises populaires obéissent à des critères basés sur la solidarité et sur la confiance. Elles intègrent normalement des gens de même famille, ou de mêmes appartenances religieuses ou des voisins souvent en difficulté financière. On a vu des représentants des pouvoirs publics, motivés par le désir d'augmenter le nombre de personnes organisées sous le mode des coopératives, tenter d'imposer des partenariats aux personnes fréquentant le Forum municipal. Par contre, aucun cas de retrait forcé n'a été constaté.

En ce qui a trait au mode de division des tâches, nous avons pu observer une organisation traditionnelle du travail avec un leadership d'exécution plus fort assumant le contrôle de la situation de façon fort hiérarchique.

Nous avons également noté une grande ambiguïté quant aux décisions sur la répartition des gains, et ce, malgré la reprise du discours sur l'égalité et la solidarité par les agents administratifs. Malgré des pratiques d'aide mutuelle et un sentiment de solidarité envers les personnes se heurtant à des difficultés dans l'exécution des tâches, les gains sont partagés selon la compétence réelle, ou encore, selon l'exercice de fonctions de coordination. Le discours démocratique et participatif ne réussit pas à cacher l'existence de hiérarchies et de privilèges créant un certain inconfort et de l'insatisfaction.

Les pouvoirs publics sont quasiment les seuls acteurs lors de la conception, de la promotion et de la mise en place des politiques publiques. En centralisant la gestion de cette façon, on rend difficile la consolidation d'un capital social en gestion par les entrepreneurs. De plus, en raison de cette centralisation exercée par les représentants des gouvernements locaux, on observe une espèce d'atrophie des initiatives et de l'élan des groupes. Les gens ne semblent plus vouloir être protagonistes

de leur propre développement, effet semblable à celui identifié par Castel (1995) lorsqu'il a analysé le processus d'individualisme et de passivité que la société salariale produit chez les citoyens.

Nous avons également observé chez les représentants des pouvoirs publics, des tentatives d'exercer un contrôle sur les partenariats que tentent d'établir les entreprises populaires avec des acteurs sociaux qui ne sont pas associés au pouvoir (associations, initiatives privées ou même d'autres groupes d'économie solidaire). Cette attitude renforce assurément la passivité des groupes et ferme la porte au développement d'autres collaborations, d'autres dialogues, et finalement, ferme les portes à l'altruisme. Tout le contraire des principes de l'économie populaire solidaire.

## 5. CONCLUSION

Les enjeux identifiés dans les différentes études de cas présentées sont souvent similaires et nous permet d'avancer deux principaux constats.

Le premier se rapporte à l'importance de l'action des pouvoirs publics dans la consolidation économique d'entreprises populaires. Le deuxième se rapporte à la difficulté pour leurs représentants de vivre avec le processus d'autonomisation des entreprises qu'ils soutiennent. Soit à cause de la vieille pratique du clientélisme, soit – et ceci n'est qu'une hypothèse à cause de la nature patrimoniale du pouvoir au Brésil –, à cause de la fragilité même de ces agents des pouvoirs publics, ou encore de la trop forte influence des partis politiques.

Ces enjeux sont donc difficiles à concilier avec un discours qui prêche l'émancipation et l'autonomie.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADS – AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2001). *Desenvolvimento local e economia solidária: propostas de políticas públicas municipais*, juin, Mimeo acessado em <www.ads.org.br 2002>.
- BARBOSA, A. de F. et A. MORETTO (1998). *Políticas de Emprego e Proteção Social*, São Paulo, ABET – Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, vol. 1, 127 p., coll. «ABET Mercado de Trabalho».

- CARRION MACHADO, R. (2002b) *L'économie solidaire au Brésil et au Rio Grande do Sul*. Cahier de l'Alliance de recherche universitaire comparée, ARUC, Université du Québec à Hull, Montréal, vol. 1, mai.
- CARRION MACHADO, R. (1998) *Reestruturação Produtiva, processo de trabalho e qualificação na indústria petroquímica brasileira*, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Tese de Doutorado, 397 p.
- CARRION, R. et A. CARVALHO NETO (2003). Iniciativas Populares de Geração de Renda na Região Metropolitana de Porto Alegre e Belo Horizonte : Uma Alternativa Viável de Inserção Econômica e Desenvolvimento da Cidadania? Projet de recherche dans le cadre de la Création de richesses en contexte de précarité : Comparaison Nord-Nord, Nord-Sud.
- CARVALHO NETO, A. (2001). *Relações de trabalho e negociação coletiva na virada do milênio : estudo em quatro setores dinâmicos da economia brasileira*, Petrópolis, Vozes.
- CARVALHO NETO, A., M. de A. NEVES et A. OLIVEIRA (2002). « Mourthé Políticas públicas na área de trabalho : desafios e oportunidades. Capítulo 2 do volume 8 "Investindo em políticas sociais", dans BDMG – BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE MINAS GERAIS », *Coletânea Minas Gerais no Século XXI*, Belo Horizonte, Rona Editora.
- CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- CEPAL – Comissão Especial para a América Latina (2002). Boletim IRT, Belo Horizonte, n° 20.
- CONSAD (2003). Diretrizes e Ações Prioritárias para a Formação do CONSAD. Núcleo de Economia Local da Área de Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM. Brasília, Julho.
- DEFOURNY, J., L. FAVREAU et J.L. LAVILLE (1998). *Insertion et nouvelle économie sociale : un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer.
- FAVREAU, L. *et al.* (2001). « Économie sociale au Sud et coopération internationale : Un partenariat de recherche avec le Bureau international du travail », *Économie et Solidarités*. Revue CIRIEC-Canada, vol. 32, n°s 1-2, p. 218-229.
- GAIGER, L.I. (2002). « *Empreendimentos Econômicos Solidários* », dans Catani (org.), *A Outra economia*, p. 135-143.
- GAIGER, L.I., M. BESSON *et al.* (1999). « A Economia Solidária no Rio Grande do Sul : viabilidade e perspectivas », *Unisinos*. Série Movimentos Sociais e Cultura, Ano 10, n° 15.

- HUGON, P. (1997). «O setor informal: balanço de 25 anos de trabalho», Porto Alegre, *Revista Ensaios FEE* – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, ano 18, n° 2, p. 32-63 (<http://www.unitrabalho.org.br>).
- KON, A. (1997). «Reestruturação produtiva e terceirização no Brasil», *Revista de Nova Economia*, vol. 7, n° 1, p. 149-181.
- LAUTIER, B. (1994). *L'économie informelle dans le tiers monde*, Paris, La Découverte, p. 39-70.
- LAVILLE, J.L et R. SAINSAULIEU (1997) *Sociologie de l'Association: Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer.
- MTE/MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (2003). *Economia Solidária em Desenvolvimento*, Brasília, Secretaria Nacional de Economia Solidária.
- RAZETO, L. (1993). *Los Caminos de la Solidariedad*, Santiago.
- RAZETO, L. et al. (1990), *Las organizaciones economicas populares*, Santiago, PET <[www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)>.
- SINGER, P. (2000). «Economia dos Setores Populares – Propostas e Desafios», dans G. KRAYCHETE et al. (org.), *Economia dos Setores Populares: Entre a Realidade e a Utopia*, Petrópolis, RJ, Vozes ; CESE : UCSal.
- TIRIBA, L. (2002). *A economia solidária no contexto da economia moral das multidões: os sindicalistas entram em campo*, Mimeo acessado em <[www.ecosol.org.br](http://www.ecosol.org.br)>.
- TODESCHINI, R. et R. MAGALHÃES (2002). *A CUT e a economia solidária*, Mimeo acessado em [www.cut.org.br](http://www.cut.org.br) em 15/04/2002.
- UNITRABALHO (2000). Rede Universitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho. *Sindicalismo e cooperativismo: a economia solidária em debate*. São Paulo, Unitrabalho, s/d.

# ÉCONOMIE SOCIALE, EMPLOI ET PROTECTION SOCIALE DANS UN ÉTAT FAIBLE LE CAS D'HAÏTI

*Patrick Develtere et Bénédicte Fonteneau<sup>1</sup>*

## 1. HAÏTI, L'UN DES PAYS LES PLUS PAUVRES DU MONDE

Sur une population active de 4 millions d'habitants, près de 3 millions d'Haïtiens se retrouvent au chômage. Le PIB réel déjà faible n'a cessé de chuter au cours des dix dernières années. Haïti est devenu le pays le plus pauvre de l'hémisphère Nord et, avec un indicateur de développement humain (IDH) de 0,440, l'un des plus pauvres du monde. La situation sociale et économique d'Haïti est caractérisée par une exclusion sociale aiguë et quasi généralisée. Déjà en 1998, une étude publiée par la Banque mondiale estimait que 80 % de la population rurale haïtienne vivait au-dessous du seuil minimal de pauvreté établi à 220 \$ US/an (Wiens et Sobrado, 1998).

Cette situation de pauvreté s'est accentuée par la crise structurelle multiforme qu'a connue le pays au cours des cinq dernières années, entraînant ainsi l'exacerbation du phénomène d'exclusion sociale. Aujourd'hui, moins de 3 % de la population haïtienne bénéficie d'une couverture partielle en termes de protection sociale. De plus, 63 % de la population n'a pas accès à l'eau potable et 55 % n'a pas accès aux soins de santé. Les revenus et la richesse sont extrêmement concentrés en faveur d'une petite élite urbaine : 70 % des prêts du secteur bancaire

---

1. Patrick Develtere est sociologue à l'Université de Louvain (Belgique), membre du groupe de recherche Société civile et économie sociale au programme STEP du Bureau international du travail (BIT) et coordonnateur de l'équipe européenne du réseau CRCP. Bénédicte Fonteneau est professionnelle de recherche à l'Institut du travail de l'Université de Louvain. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

formel est destiné à 2% des clients. L'exclusion de la population rurale est un problème de taille. La population ne possède même pas de carte d'identité, disposition de base de la reconnaissance d'une citoyenneté.

L'État haïtien est dans l'impossibilité d'assurer de façon continue une politique de satisfaction des besoins sociaux. Cette situation a favorisé le développement de systèmes de solidarité parmi les salariés du secteur formel de l'économie, mais également parmi les non-salariés de l'économie informelle, rurale et urbaine. Beaucoup de ces initiatives relèvent du domaine de l'économie sociale. Essayons de comprendre, dans un premier temps, les effets de la pauvreté généralisée, du chaos social et politique sur le développement du secteur de l'économie sociale afin de mieux saisir la contribution de celle-ci dans la résolution de problèmes majeurs. En d'autres mots, nous voulons savoir si l'économie populaire peut être plus qu'un palliatif social et économique autoprescrit. En l'absence d'une société civile structurée et d'un État actif (Favreau et Fréchette, 2002, p. 97-102), une véritable économie sociale peut-elle se développer?

## 2. L'ÉCONOMIE SOCIALE EN HAÏTI, D'HIER À AUJOURD'HUI

### 2.1. Le concept de l'économie sociale

En Haïti, le concept de l'économie sociale est de plus en plus utilisé et couvre une réalité multiforme. En effet, le terme est utilisé en alternance avec des concepts divers comme l'économie solidaire, l'économie populaire et le développement économique communautaire. Il nous semble que la popularité de ces autres termes est liée, d'une part, à l'informalisation généralisée de l'économie haïtienne, incluant le secteur de l'économie sociale. Pour beaucoup de gens, les coopératives, les mutuelles et les associations sont d'ailleurs des institutions peu formalisées. D'autre part, ces termes traduisent la priorité pour les acteurs concernés de trouver et de stimuler des modes de développement simples et proches aux systèmes solidaires et communautaires de survie des masses pauvres. Dans cette perspective, les coopératives, les mutuelles et les associations font partie d'un nationalisme économique et populaire qui, en s'appuyant sur ses propres ressorts, vise à protéger et à défendre la population locale contre la dominance économique d'une élite minoritaire.

## 2.2. Les principales étapes de l'évolution de l'économie sociale en Haïti

Même si l'économie sociale connaît aujourd'hui un renouvellement et une nouvelle dynamique, les institutions coopératives, les mutuelles et les associatives existent depuis longtemps en Haïti. Retraçons les trois principales étapes de l'évolution de ce secteur.

Nous situons la première étape de l'émergence du secteur coopératif au lendemain de l'indépendance de 1804, au moment où les fondateurs de la patrie haïtienne distribuent des terres. Cette époque se caractérise par ce qu'on appelle des «groupements associatifs de travail», c'est-à-dire des groupes collectifs de travail, rémunérés en nature (le plus souvent en nourriture) tels que les *coumbites*, les *mazingas*, les *rondes*, les *corvées* ou les *ramponeaux* ou ceux rémunérés en argent, tels que les *djobs* ou les *jounins* (Gayot, 1982-1983).

La deuxième étape débute avec la création, en 1937, de la première coopérative dite moderne. Les expériences coopératives qui en découlent sont toutes marquées par l'influence majeure des grands planteurs. Puis, dès 1950 et sous l'influence des missionnaires canadiens, le mouvement des coopératives d'épargne et de crédit du type Caisse populaire Desjardins est introduit en Haïti.

Gayot (1982-1983) situe la troisième étape de développement de l'économie sociale vers 1960. À partir de cette date, on assiste à un jaillissement de coopératives de toutes sortes : coopératives agricoles, coopératives de production, coopératives de commercialisation, coopératives de consommation ou coopératives artisanales. Sous cette poussée, le décret sur les coopératives est promulgué le 2 avril 1981 et donne au Conseil national des coopératives (CNC) un rôle d'importance comme organe de tutelle et de contrôle.

La crise politique, sociale et économique de la deuxième moitié des années 1980 a évidemment eu un effet important sur le secteur coopératif. Dans un portrait du secteur coopératif réalisé en 1991, nous avons répertorié 250 coopératives dans le pays, dont seulement 70 étaient formellement reconnues par le CNC. Le nombre de coopérateurs était estimé à 68 000 (Develtere, 1991). Les 80 à 90 caisses populaires constituaient la branche la plus dynamique du mouvement coopératif. À cette époque, il existe deux fédérations régionales de caisses populaires : l'Union régionale des caisses populaires du Sud-Est (URECAPS) et la

Société des caisses populaires du Nord (SOCEPNO). On dénombre également 80 coopératives caféières intégrées dans la Centrale des coopératives caféières d'Haïti. Aussi, une douzaine de coopératives de l'industrie du cacao et plusieurs coopératives d'art artisanal commercialisant sur le marché touristique haïtien et des Caraïbes sont en place.

### 2.3. Une économie sociale de proximité

L'imbraglio politique des années 1990 contribue alors à la déstructuration et à la désinstitutionnalisation du secteur coopératif. Un grand nombre de coopératives deviennent inactives. Les réseaux connaissent des démêlés politiques. Les appuis extérieurs sont mis en veilleuse. Parallèlement, malgré cette atmosphère politique et économique, de nombreuses initiatives coopératives et communautaires voient le jour. D'une part, des initiatives socioéconomiques issues des mouvements populaires, religieux, sociaux et syndicaux s'implantent avec la double fonction d'une mobilisation populaire et d'un service aux adhérents. Notons, à titre d'exemples, les tentatives coopératives et communautaires des mouvements comme ceux des Paysans de Papaye, de Solidarité entre Jeunes, de Tèt Kole et des centrales syndicales. D'autre part, des innovations socioéconomiques à base communautaire sont créées par les populations comme seul moyen de survie individuelle et collective. Celles-ci ne naissent pas sous impulsion ou avec le soutien politique des autorités, mais plutôt à défaut d'une politique sociale et économique.

Soulignons que la véritable nature du secteur coopératif change profondément lors de cette période transitoire. Le secteur coopératif devient un instrument de débrouillardise collective. Ou, vu d'une façon plus positive par certains, l'esprit d'entrepreneurship des défavorisés se concrétise à partir des coopératives. Ensuite, le profil des organisations concernées devient plus hétérogène. Les coopératives ne se développent plus selon des modèles standardisés promus par des instances de tutelle comme le CNC, mais plutôt par expérimentation organisationnelle et modulation *ad hoc*. Ceci se voit entre autres dans la grande diversité des systèmes décisionnels, organisationnels et de financement appliqués dans les coopératives. Il faut également noter que les coopératives contemporaines sont plus que jamais proches des autres composantes de l'économie sociale comme les mutuelles, les associations et les groupements. Elles font toutes partie de l'explosion communautaire de proximité et partagent le désir de lutter contre l'exclusion sociale. D'ailleurs, la plupart



de ces initiatives ont des buts multiples et développent des systèmes divers et variés pour promouvoir l'accès au crédit, aux services médicaux et sociaux et à l'éducation. Enfin, le secteur coopératif d'aujourd'hui en Haïti, ainsi que le reste du secteur de l'économie sociale, est très fragmenté. Il y a très peu de contacts entre les différentes organisations. Il n'y a pas de plate-forme ou d'organisation faitière. Conséquemment, il y a absence d'interlocuteur pour les autorités politiques, de politique commune de promotion du secteur ou du mouvement et de système d'autorégulation. D'où l'incapacité du secteur de répondre aux grands défis. Notons, par ailleurs, l'arrivée sur la scène de coopératives «dénaturées» qui portent le nom d'un individu, qui n'ont pas de systèmes de contrôle des sociétaires ou qui développent des pratiques fantômes (par exemple des taux d'intérêt de 12 % à 15 % par mois)<sup>2</sup>.

#### 2.4. La prédominance des coopératives financières

La prolifération associative dans le secteur de l'épargne et du crédit est provoquée par divers facteurs et problèmes du secteur financier local. En premier lieu, les nombreux projets des petits commerçants, artisans, agriculteurs et autres n'ont pu être réalisés faute de disposer du financement adéquat. Bref, ces micro-entrepreneurs ne trouvent pas les services qui répondent à leurs besoins spécifiques. En effet, les banquiers ont toujours cru que les coûts d'exploitation liés à cette clientèle étaient trop élevés par rapport aux bénéfices qu'on pouvait espérer d'un tel segment du marché. Les usuriers étaient les premiers bailleurs de fonds de la micro-entreprise. En deuxième lieu, les banques n'ont pas innové en matière de collecte de l'épargne si ce n'est que les faibles taux de rémunération accordés aux deux produits traditionnels que sont les comptes d'épargne courants et à terme (Coquillot, 2001).

En 2001, selon la base de données de DAI/FINNET (2002), 23 institutions de type non coopératif (avec une certaine taille d'activité, soit 150 clients et un portefeuille de crédit d'au moins 100 000 gourdes) sont engagées dans la microfinance. Ces institutions ont le statut légal d'ONG,

---

2. Encouragés par le décret-loi de juin 1995 relatif à la libéralisation des taux d'intérêt, de nouveaux agents ont pris l'initiative d'orienter leurs entreprises coopératives vers des marchés traditionnellement réservés à l'investissement capitaliste.

de fondation, d'association, d'institution religieuse, de société de droit privé ou de banque commerciale. Quant aux caisses populaires « coopératives », on estime leur nombre entre 300 et 350.

Toujours selon DAI/FINNET, les diverses institutions de microfinance (IMF) en Haïti utilisent des méthodologies variées. En voici quelques-unes.

Les caisses populaires sont des IMF de type coopératif (ou assimilées à des coopératives) qui fournissent des services financiers uniquement à leurs membres ou à leurs sociétaires sur une base mutuelle. On devient membre en achetant une part sociale de la caisse et en payant un droit d'entrée. De manière générale, les caisses populaires privilégient une stratégie autonome de croissance axée sur la mobilisation de l'épargne des membres pour constituer un fonds de prêts.

Les banques communautaires utilisent une méthodologie de crédit solidaire regroupant en général de 20 à 35 individus (le plus souvent des femmes). L'IMF fournit un fonds de prêt réparti entre les membres de la banque qui se réunissent à des intervalles réguliers pour rembourser ce prêt. Les membres se portent mutuellement garants, les impayés des uns devenant la responsabilité des autres lors des réunions de remboursement.

Selon la méthodologie de crédit dite « groupe solidaire », une IMF fournit un crédit à un groupe de 3 à 10 personnes qui se portent mutuellement garants pour le remboursement. La durée du prêt, le taux d'intérêt et le calendrier de remboursement sont déterminés par l'IMF, tandis que les montants reçus par chaque individu sont fixés par les membres du groupe et approuvés par l'IMF. Cette méthodologie se distingue de celle des banques populaires. En effet, dans ces dernières, il n'existe pas d'objectif de pérennité et d'encadrement des groupes solidaires.

Les mutuelles de solidarité utilisent une méthodologie « hybride » qui contient des éléments empruntés à la fois aux banques communautaires et aux caisses populaires (méthodologie « Taillefer »). Elles sont composées de groupes de personnes, socialement homogènes, qui cotisent à échéances régulières une même somme d'argent. Ainsi, les mutuelles constituent un fond interne (caisse verte) qui est alimenté par les cotisations fixes et récupérables des membres en vue de faire du crédit. De plus, à partir des cotisations non remboursables, un fond

d'urgence (caisse rouge) est constitué pour faire face aux éventualités. Certains disposent également d'un fond externe (caisse bleue) pour suppléer à la faiblesse du fonds interne.

Enfin, il y a aussi des institutions de microfinance qui pratiquent la méthodologie de crédit direct individuel. Ils consentent des crédits aux individus selon des techniques de crédit bancaire classique.

Avec 140 000 épargnants et un portefeuille de plus de 650 millions de gourdes, les IMF constituent un des secteurs les plus développés du paysage associatif du pays. Il est l'instrument du principal acteur économique, soit les clients, composés majoritairement de femmes (67%).

### 3. ESQUISSE DE LA GÉOMÉTRIE VARIABLE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE EN HAÏTI

Pour comprendre le secteur de l'économie sociale en Haïti, il est utile de l'étudier à partir de ses différentes dimensions. L'ensemble de ces dimensions clarifie la géométrie variable du secteur.

#### 3.1. La dimension sociologique

Il y a d'abord la dimension sociologique qui fait référence à la communauté d'origine ou à la communauté d'appartenance des acteurs du secteur. Nous pouvons distinguer au moins quatre communautés ou espaces sociologiques. Nous les présentons selon leur historique sur la scène haïtienne.

La sociologie de la vie quotidienne haïtienne a toujours produit et continue de produire des institutions et des systèmes de solidarité, de partage, de redistribution et de coopération. Les plus connus sont ceux qui possèdent une longue tradition comme les groupes collectifs de travail et de solidarité tels que *coumbites*, *sol* ou *sabotage*. Beaucoup de ces institutions et de ces mécanismes se caractérisent par leur nature *ad hoc* ou *ex-post*, dans le sens où ils mobilisent des ressources humaines et financières au moment où le besoin se présente. Plusieurs incorporent cependant des systèmes de prévention. C'est le cas, par exemple, des groupes et des mutuelles de solidarité.

En deuxième lieu, on peut distinguer les initiatives de l'économie sociale qui sont créées par des mouvements sociaux ou des groupes d'intérêt. Nous faisons référence ici aux coopératives, aux services, aux

associations ou aux mécanismes de solidarité issus des grands mouvements syndicaux (ouvrier et paysan), ou mis sur pied par des groupes d'intérêt bien spécifiques comme les commerçants, les pêcheurs, les artisans, les producteurs de café, les maraîchers ou les fonctionnaires. Pour ces mouvements sociaux ou ces groupes d'intérêt, ces initiatives socioéconomiques sont des mécanismes collectifs de mobilité sociale qui se portent à la défense des intérêts individuels et collectifs.

Finalement, les organisations non gouvernementales et les institutions de microfinance développent ou soutiennent des institutions d'économie sociale parce qu'ils les considèrent comme des moyens et des instruments appropriés pour canaliser des fonds vers des groupes cibles. Dans la plupart des cas, ces ONG et IMF fonctionnent en même temps comme des systèmes d'incubateurs et de patronage des coopératives, groupements, mutuelles ou autres institutions qu'ils favorisent.

### **3.2. L'aspect institutionnel**

Une deuxième dimension concerne l'aspect institutionnel des initiatives d'économie sociale en Haïti. Il nous semble que la formule très informelle de «groupement» est la plus répandue, mais que le statut légal reconnu de «coopérative» est la plus visible et la plus respectée. Entre ces deux se trouvent les mutuelles, les associations, les «projets» et les fondations. La prééminence de l'institution «coopérative» a évidemment beaucoup à voir avec le cadre juridique et politico-administratif dans la mesure où les coopératives sont la seule catégorie du secteur de l'économie sociale qui a une loi et un ministère de tutelle.

### **3.3. La sectorialité**

La troisième dimension est sectorielle. Des initiatives de l'économie sociale existent dans presque tous les secteurs de la vie et de l'économie haïtienne. Dans le secteur de la santé, c'est à travers des prêts alloués par les caisses populaires, mais aussi à partir des systèmes de micro-assurance mis sur pied par des prestataires de soins ou des IMF. Des coopératives et des associations sont engagées dans le secteur agricole et de pisciculture. Des ONG, des fondations et des associations sans but lucratif organisent des services d'éducation. Les appuis par les institutions de microfinance se répercutent positivement sur le secteur commercial. Les secteurs du bâtiment, du transport et du tourisme connaissent un grand

nombre de groupes collectifs de travail, d'associations et de coopératives. Les entrepreneurs travaillant dans ces secteurs sont également souvent adhérents et clients des initiatives de microfinance à base communautaire.

### **3.4. La dimension technique**

Enfin, la dimension technique des initiatives de l'économie sociale se rapporte à la méthodologie qui s'adapte aux objectifs de l'institution, aux caractéristiques des membres et au contexte économique. Les techniques le plus souvent utilisées pour soutenir les opérations économiques des membres et l'accès aux services sont l'achat ou l'approvisionnement collectif, le développement des structures de services (comme des centres de santé ou de formation), le marketing des produits des membres et les services d'épargne et de crédit.

## **4. L'ÉCONOMIE SOCIALE HAÏTIENNE FACE À LA PROBLÉMATIQUE DE L'EMPLOI PRODUCTIF ET DE LA PROTECTION SOCIALE**

L'informalisation de l'économie et la vulnérabilité des acteurs économiques populaires sont des indicateurs de la progression de l'exclusion sociale. L'informalisation renvoie à la création de son propre emploi devant le manque de débouchés et l'absence de véritable politique d'emploi. Les travailleurs indépendants de Port-au-Prince, capitale d'Haïti, s'engagent de plus en plus dans le commerce (de 64 % en 1986/1987 à 71,2 % en 1999/2000). Et, l'informalisation s'impose dans le commerce et les industries manufacturières (respectivement 84,3 % et 48,9 % de travailleurs indépendants) (Lamaute-Brisson, 2001). Cette économie informelle avec ses « micro-entreprises forcées » est caractérisée par sa forte imbrication avec la sphère domestique, sa faible productivité de même que par la création d'une plus-value et d'un revenu limités.

Dans ce contexte, des dizaines d'associations, de coopératives et de groupements sont créés par des paysans, des commerçants ou des artisans afin de soutenir les opérations économiques de leurs membres. Ces institutions d'économie sociale ont souvent des buts multiples qui se réalisent à partir d'une gamme très variée d'activités comme la microfinance, l'approvisionnement, la commercialisation, la création et le maintien de l'infrastructure ou la formation.

Un exemple de ce genre d'initiatives est l'Association paysanne de Value (APV), qui a été créée en 1987 dans la mouvance de l'après-dictature et de l'ensemble des mouvements traduisant « l'éveil de la conscience sociale » en contradiction avec les pratiques d'organisation paysanne sous le régime Duvalier. L'APV développe des activités dans plusieurs secteurs, entre autres l'agroenvironnement et l'élevage, la santé, l'éducation, la microfinance, la transformation de produits agricoles, le logement, les petits métiers et la formation. Ses 6 000 membres se regroupent dans 58 groupes de base. Parmi ses principales réalisations, on note la construction d'un tronçon de route de 13 km, la construction de 12 logements sociaux, la distribution de poulets et de porcelets et un programme de microfinance. Pour ces activités, l'APV dépend largement de l'appui de très nombreux bailleurs étrangers. Dans le but de générer des ressources propres, l'APV a lancé la marque commerciale Topla. À cet effet, les paysans de Value amènent à l'APV leurs fruits qui seront transformés en confiture ou en gelée par les travailleuses. Les produits sont par la suite vendus dans des chaînes commerciales comme les supermarchés, les hôtels ou les cantines sous le label Topla qui offre la garantie d'une agriculture respectueuse de l'environnement et de processus de production favorisant la stabilité de l'emploi.

L'exclusion sociale se manifeste aussi par l'absence de systèmes de protection sociale. En 2000, une étude de Ponticq (2000) relevait que seulement 79 000 personnes en Haïti avaient une assurance-vie et une assurance-maladie. Parmi celles-ci, 42 000 étaient des fonctionnaires.

Depuis quelques années, des ONG, des prestataires de soins, des associations et des IMF essayent de développer des systèmes de partage de risques ou de micro-assurance. Plusieurs tentatives ont été lancées pour mettre sur pied des systèmes de micro-assurance santé (MAS) liés à d'autres structures sociales comme des écoles, des associations ou des syndicats de travailleurs ou de paysans, ainsi que des IMF. À ce jour, ces initiatives restent très fragiles et sous-financées.

Quelques projets de micro-assurance santé lancés par des prestataires de soins opèrent à une plus grande échelle. Ceci est notamment le cas pour la mutuelle de santé de la Cotelab, coopérative des professionnels de la santé (médecins, techniciens de laboratoire, etc.), et des structures sanitaires DASH, créées et gérées par un docteur en médecine. Dans la philosophie des Health Maintenance Organisations nord-américaines, l'objectif ici est clairement celui d'un prestataire (ayant aussi statut d'ONG) cherchant à rentabiliser ses diverses structures sanitaires à

but lucratif par la conclusion de contrats collectifs d'assurance. À cet effet, 80 000 personnes seraient couvertes par les différentes polices d'assurance dont 80 % de la clientèle provient des quelques entreprises formelles qui opèrent dans la zone franche de Port-au-Prince.

## 5. CONCLUSION

Même si l'expression peut paraître contradictoire on peut, dans le cas d'Haïti, parler d'une exclusion sociale généralisée dans le sens où la majeure partie de la population ne peut avoir accès ni à un emploi garantissant, de manière stable, un certain niveau de revenu, ni à ce droit fondamental qu'est la protection sociale.

Dans ce contexte, comme nous l'avons décrit, un important segment de la population se tourne vers des initiatives d'économie sociale afin de soutenir leurs activités économiques et leur protection sociale. Dans cet article, nous avons essayé de comprendre les liens entre le développement de l'économie sociale et le contexte haïtien d'imbricolage économique, social et politique. Nous avons également tenté de voir quelle peut être la contribution de cette économie sociale à la résolution de la crise vécue par la population.

Nous avons vu qu'en Haïti, l'économie sociale se caractérise d'abord par sa proximité où elle apparaît comme un instrument de « débrouille individuelle et collective », atteignant des ampleurs de niveaux très variables. Dans le cadre d'une économie sociale très fragmentée, les coopératives financières prédominent tant en termes de capacité financière qu'en termes de nombre d'adhérents. L'informalisation généralisée de l'économie et de la société haïtienne se reflète aussi sur l'économie sociale. La formule très informelle de « groupement » est la plus répandue et dans la sociologie de la vie quotidienne haïtienne, les très anciens groupements associatifs intermittents comme les *coumbites* et les *corvées* continuent à jouer un rôle important d'entraide et de solidarité. Une partie des associations, des groupements, des coopératives et des mutuelles s'arriment aux structures sociopolitiques du pays. Ceci est particulièrement vrai pour ceux créés par des mouvements paysans et syndicaux qui ont joué un rôle important dans le renversement du régime duvaliériste. Il est clair que cette partie de l'économie sociale est soumise aux multiples et durs conflits inter- et intra-mouvement qui caractérisent le monde sociopolitique haïtien. Dans une situation d'État néant, aucune régulation politique

n'encastre l'économie sociale, qui doit chercher son propre destin et chemin. Parmi les effets multiples de cette absence d'un *alter ego* politique, l'hybridation de l'économie sociale avec la coopération internationale semble la plus dévastatrice. Sur la scène haïtienne, de nombreuses initiatives d'économie sociale manquent d'éthique sociale et deviennent des regroupements à buts privé et politique. En l'absence de ressources et de politique d'État, les acteurs de l'économie sociale locale cherchent des alliances avec des bailleurs de fonds étrangers pour un appui financier. Les acteurs de l'économie sociale haïtienne disposant d'une certaine visibilité dans l'espace public, d'un niveau d'organisation supérieur et d'un retour économique important pour leurs «adhérents», bénéficient quasi tous de financements extérieurs imposants. Très dépendante, l'économie sociale haïtienne se développe alors en fonction des logiques et des priorités de la coopération internationale, puisque celle-ci est la seule interlocutrice active de ce type d'initiatives. Mais l'absence d'État constitue un obstacle pour le développement de l'économie sociale, notamment parce que cette absence incite peu à penser et à opérationnaliser l'économie sociale en termes d'outils de développement à l'échelle nationale. Ce constat semble confirmer l'hypothèse émise plus haut à savoir qu'une économie sociale reste au stade palliatif social et économique autoprescrit quand elle n'est pas structurée par la société civile et accompagnée par l'État.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAZIN, H. (1999). *Le secteur privé haïtien à l'orée du troisième millénaire : défis et nouveaux rôles*, Port-au-Prince, Henry Bazin.
- BYAS, P. (1982-1983). «Le mouvement coopératif et la dynamique villageoise dans le contexte nord-haïtien», *Coopératives et Développement*, vol. 15, n° 1, p. 129-134.
- COLMANT, J.-L. (1973). «Le mouvement coopératif en Haïti», *Revue des études coopératives*, 173, p. 329-333.
- COQUILLOT, G. (2001). «Le mouvement coopératif en Haïti en 2001», dans PNUD, *Situation économique et sociale d'Haïti*, Port-au-Prince, PNUD, p. 123-128.
- DAI/FINNET (2002). Base de données sur les institutions de microfinance, Port-au-Prince, Development Alternatives et USAID.



- DEFOURNY, J., P. DEVELTERE et B. FONTENEAU (1999). *Économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles, De Boëck Université.
- DEVELTERE, P. (2002). *Poverty and Social Exclusion – Lessons from the Gambia, Haiti and Mauritius*, Banjul, FASE/UNDP/ILO/STEP.
- DEVELTERE, P. (1998). *Économie sociale et Développement – Les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en développement*, Bruxelles et Paris, De Boëck Université.
- DEVELTERE, P. (1994). *Cooperation and Development – with special reference to the Commonwealth Caribbean*, Leuven, Acco.
- DEVELTERE, P. (1991). *Cooperatives in the Caribbean*, Port-of-Spain, ILO.
- FAVREAU, L. et L. FRÉCHETTE (2002). *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- GAYOT, J. (1982-1983). «La coordination et l'interrelation du mouvement coopératif dans le diocèse du Cap-Haïtien», *Coopératives et Développement*, vol. 15, n° 1, p. 135-140.
- INESA (2000). *Stratégies et initiatives de développement économique régional et local : les arrondissements ; problématique, potentialités et pistes de stratégies pour la création d'emplois productifs*, Port-au-Prince, INASE.
- INSTITUT HAÏTIEN DE L'ENFANCE (2000). *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services*, Port-au-Prince, IHE.
- LAMAUTE-BRISSON, N. (2001). «L'économie informelle urbaine en Haïti», dans PNUD, *Situation économique et sociale d'Haïti*, Port-au-Prince, PNUD, p. 107-122.
- ORIOU, N. (2001). *État des lieux de l'Artisanat haïtien*, Port-au-Prince, PNUD/BIT/STEP.
- PONTICQ, F. (2000). *État des lieux en matière d'extension de la protection sociale en milieu communautaire*, Port-au-Prince, PNUD/BIT/STEP.
- WIENS, T. et C. SOBRADO (1998). «Pauvreté rurale en Haïti», *Haïti : les défis pour le soulagement de la pauvreté*, vol. II, Documents techniques, Banque mondiale.



## B. L'Afrique

# INITIATIVES ÉCONOMIQUES POPULAIRES ET DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS AU BURKINA FASO

*Jean Baptiste Zett<sup>1</sup>*

La présente réflexion s'inscrit dans une perspective globale qui est celle de l'économie locale et du développement local dans un contexte d'urbanisation d'un pays en développement de l'Afrique de l'Ouest. La question fondamentale renvoie, en effet, aux relations complexes entre décentralisation, urbanisation, développement local, d'une part, et secteur informel ou économie populaire urbaine, d'autre part. L'économie dite informelle ou populaire se trouve précisément au cœur de la dynamique du développement urbain en Afrique. Si les initiatives d'économie populaire sont ancrées dans le territoire avec à la base une logique de solidarité, elles relèvent donc d'une logique d'économie sociale et solidaire et constituent ainsi des alternatives à la mondialisation néolibérale. Dans ce cadre, il se pose en fait au Burkina Faso la nécessité de revisiter le secteur informel avec les outils d'analyse de l'économie sociale et solidaire. C'est à cette problématique que nous essayons de répondre en prenant comme cadre la ville de Bobo-Dioulasso, deuxième ville en importance au Burkina Faso. Le texte s'appuie sur une enquête menée dans cette ville en 1997-1998 sur l'ensemble des points d'activité relevant du secteur informel et sur les comptes d'exploitation d'un échantillon de 408 unités.

---

1. Économiste à l'Université d'Ouagadougou au Burkina Faso et membre de l'équipe de l'Afrique de l'Ouest du réseau CRCP. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

## 1. L'ÉCONOMIE INFORMELLE, UNE COMPOSANTE IMPORTANTE DE L'ÉCONOMIE URBAINE

Le concept d'économie populaire repose sur un principe morphologique et englobe presque l'ensemble des activités ainsi que tous les petits établissements qui constituent la base de la production et des échanges organisés dans la ville. Même si elle est, sur le plan conceptuel, proche de l'économie populaire, la notion d'économie informelle (ou de secteur informel) diffère de celle-ci, car elle se rapporte aux activités économiques qui offrent des occasions de revenu relevant de l'emploi indépendant et qui ne sont ni reconnues, ni enregistrées, ni protégées ou réglementées par les pouvoirs publics. Une analyse multicritère donne une caractérisation plus précise de ce secteur :

peu de barrières à l'entrée, ratio capital travail faible, technique de production simple, niveau de qualification formelle peu élevé, petite échelle de production, faible capacité d'accumulation, propriété familiale, rapports sociaux non salariaux, opération à la marge de la loi, faible protection du travail, etc. (Fonteneau, Nyssens et Fall, 1999, p. 166).

L'enquête réalisée à Bobo-Dioulasso révèle que la majorité (environ 70%) des unités qui offrent des « opportunités d'emplois indépendants » ne sont enregistrées nulle part. Compte tenu des caractéristiques indiquées ci-dessus, on peut donc les classer dans le secteur informel. Malgré tout, une forte proportion de ces unités sont enregistrées soit à la chambre de commerce et des métiers, soit au registre de commerce ou à la Caisse nationale de sécurité sociale. Certaines unités du secteur, bien qu'en faible nombre, ont des pratiques de gestion relativement modernes : tenue de comptabilité (9,5%), ouverture de compte bancaire (31,8%). Quant à la prise en compte de la fiscalisation comme critère distinctif de l'informel, elle amène, d'une part, à inclure dans le champ de l'informel 5,6% des unités qui font plus de 5 000 000 francs CFA de valeur ajoutée (VA) annuelle et qui échappent à la fiscalité et, d'autre part, à exclure 49% des unités qui sont soumises à l'impôt, bien que réalisant des niveaux de VA relativement faibles (moins de 250 000 francs CFA par an). Ce n'est donc pas l'absence d'enregistrement, ni le défaut de paiement d'impôt,

ni encore la méconnaissance des pratiques de gestion qui définissent le champ des activités du secteur de l'économie populaire urbaine. Il faut noter toutefois qu'

au-delà de leur hétérogénéité, ces activités économiques sont encastées dans des contextes influençant leur mode de fonctionnement. Le terme de secteur informel est alors délaissé pour lui préférer le concept d'économie populaire afin de mettre en avant les protagonistes de ces activités ; l'encastrement de l'économie populaire est pertinent dans la mesure où cette démarche éclaire son fonctionnement. Dans un contexte africain, ces analyses opposent, à l'accumulation monétaire qui caractérise l'économie capitaliste basée sur l'échange, une accumulation « relationnelle », régie par le principe de réciprocité. L'unité économique de base n'est plus le ménage ou l'entreprise ; on parle de réseaux sociaux en « grappes ». Les protagonistes investissent stratégiquement en temps et en argent dans ces réseaux pour « pouvoir agrandir leur toile d'araignée sociale ». Il s'agit donc d'économies « métisses » conjuguant des logiques tantôt capitalistes, tantôt non capitalistes, mélange expliqué par la superposition de valeurs. Les acteurs sociaux agissent ainsi sur plusieurs registres et ouvrent le « tiroir » requis pour satisfaire leurs besoins spécifiques en fonction de leur pluri-appartenance (Fonteneau, Nyssens et Fall, 1999, p. 166).

### 1.1. Une diversité d'activités et de promoteurs

Le secteur de l'économie populaire se prête mal à une délimitation rigoureuse car il est très hétérogène par ses activités et ses acteurs en cause, mais aussi par ses résultats économiques. En somme, il s'agit d'une économie qui est effectivement populaire tant par la structure de l'offre (diversité des activités, des acteurs, concurrence et quasi-absence de barrières à l'entrée) que par la nature de la demande de consommation finale des ménages qu'elle satisfait.

Les promoteurs de l'économie populaire sont diversifiés (hommes et femmes de tous âges, natifs de Bobo-Dioulasso ou non), souvent sous-scolarisés et plusieurs d'entre eux ne sont pas formés au métier qu'ils exercent. Ainsi, plus de 80 % de ces promoteurs ont au plus un niveau primaire et seulement 1,5 %, un niveau supérieur. De même, environ 44 % d'entre eux ont appris leur métier par un apprentissage traditionnel et 41 % se sont formés en exerçant le métier. Le passé professionnel est moins riche chez ces promoteurs de l'informel que chez ceux des petites et moyennes entreprises où l'on rencontre une part non

négligeable d'anciens fonctionnaires. Dans cette économie populaire de Bobo-Dioulasso, on rencontre des anciens agriculteurs (23%), des anciens employés du privé (17%) et des anciens aides familiaux (20%). Ces promoteurs sont souvent dans l'économie populaire par contrainte – pour ne pas rester trop longtemps au chômage (14%) ou après avoir été licenciés (6%) – ou pour des motifs que certains analystes qualifient de « raisons positives » : la volonté d'être indépendant (23,5%), de s'inscrire dans une tradition familiale (9%) ou de rechercher un meilleur revenu (37,5%). Cette mosaïque confirme le caractère effectivement populaire de cette économie qui n'est le monopole d'aucune catégorie sociale et reste ouverte à tous les acteurs, chacun cherchant et y trouvant sa place en fonction toutefois de ses moyens de départ et de son statut socio-économique. Cette mosaïque suggère ici plus qu'ailleurs l'hypothèse que la libre concurrence sans protection des droits de propriété est le mode d'allocation des ressources. Le caractère populaire est renforcé par le fait que le succès et les performances ne dépendent ni des secteurs géographiques ni de l'ancienneté de l'installation, et avec quelques nuances, ni même du niveau d'éducation et de formation. Au total, 59,6% des unités installées atteignent les niveaux élevés de valeur ajoutée dès la première année, comparativement à 56,3% trois ans après et à 51,7% six ans après.

## 1.2. Une spécialisation dans les activités de commerce et de services

Comme le démontre notre enquête, ce qui distingue l'économie populaire de l'économie moderne, n'est pas la nature de l'activité mais bien plus sa taille et ses modalités de mise en œuvre. Nous avons repéré une relative spécialisation de l'économie populaire bobolaise dans les activités de commerce et de services. Selon le recensement des activités populaires dans la ville de Bobo-Dioulasso, environ trois quarts des établissements concernent le commerce (74%); les activités de services représentent 16% et l'artisanat, 10%. Le commerce de produits alimentaires et assimilés représente à lui seul 53% des activités commerciales. La confection de textile représente 60% de l'artisanat. Dans le domaine des services, les activités de réparation et de restauration sont les plus importantes et représentent chacune environ le tiers des services.

La branche services occupe la deuxième place avec 15,9% des effectifs de l'espace urbain. Il importe de noter que les sous-branches les plus importantes sont celles de la restauration (5,6% des effectifs totaux),

les activités de réparation (5,5 %) et enfin les services de santé, de beauté et autres services aux particuliers (3 %). La branche production et transformation représente 10 % des activités de l'économie populaire urbaine. Ces statistiques montrent que le commerce est de loin l'activité dominante dans le secteur de l'économie populaire. La prédominance des activités de commerce et de service dans l'économie populaire bobolaise confirme simplement la fonction dévolue à l'économie populaire, celle de la mise à la disposition des ménages urbains des biens et des services de consommation courante.

### 1.3. Des signes de précarité et de mobilité

Les activités du secteur de l'économie populaire peuvent aussi être analysées d'un point de vue structurel à partir de la nature et du type du local dans lequel l'activité s'exerce. On considère que les deux tiers sont installées de manière précaire (simple table et installation à l'air libre au bord de la rue). La forme dominante du statut de l'occupant des lieux est la location. Les patrons locataires des lieux représentent 46,1 % des effectifs, 21,3 % sont propriétaires et 27,5 % occupent les lieux gratuitement.

### 1.4. La prédominance de l'entreprise « individuelle » et la quasi-absence de barrières à l'entrée

La forme individuelle des entreprises et la quasi-absence de barrières à l'entrée sont deux caractéristiques sur le plan juridique qui prennent davantage de sens dans un secteur dominé par l'« informel » du fait de leurs conséquences économiques. L'entreprise individuelle personnelle est effectivement, la forme juridique dominante, représentant en effet 88,2 % de l'ensemble des entreprises, le reste, soit seulement 11,8 %, regroupe les autres formes (7,6 % des entreprises en gérance, 3,4 % des entreprises en association, 0,2 % des entreprises de forme sociétaire, et 0,5 % les autres formes). Soulignons tout particulièrement la quasi-inexistence de formes coopératives. Quant à l'absence de barrières réglementaires à l'entrée, elle est effective et la diversité des modes d'accès et des acteurs en est une manifestation évidente. L'analyse révèle que les activités productives sont ouvertes sans formation préalable et sans apprentissage. Les agents des différents systèmes d'éducation formelle ou non se côtoient et ce caractère populaire est également renforcé par le fait que le niveau d'éducation et de formation ne semble pas être un



facteur décisif explicatif des performances. Cette liberté apparente laisse penser que l'installation se fait par cooptation, négociation ou accord tacite.

### 1.5. Un ancrage dans le territoire local

La spatialisation des flux d'échange du secteur informel de Bobo-Dioulasso est très instructive. À cet effet, environ 70 % des opérateurs écoulent leurs produits dans la ville de Bobo-Dioulasso uniquement. Les opérateurs dont les produits sont vendus au-delà de la province ne représentent que 18 % de l'effectif dont 11 % se limitent au pays. Deux sur trois des opérateurs enquêtés (65 %) ne s'adressent qu'aux ménages et aux particuliers de la ville et les 35 % autres se limitent aux revendeurs ou aux autres établissements informels. Moins de 4 % ont comme clients les administrations et environ 6 % des organismes internationaux ou des ONG, en plus des ménages et des revendeurs. Cette structure de la clientèle ne favorise pas le développement en taille des activités informelles. Le faible pouvoir d'achat de la population urbaine (s'expliquant par le fait qu'elle est en grande partie dans l'économie populaire) limite la dynamisation du secteur informel.

Les biens et services vendus par les opérateurs du secteur informel sont destinés à 92 % de la valeur au marché urbain de Bobo-Dioulasso, contre 4 % pour les marchés de la province, 3 % pour les marchés du reste du pays et 1 % pour les marchés du reste du monde. Ce sont des biens de première nécessité : les produits alimentaires et assimilés, les articles d'habillement. De ce fait, ils sont destinés à la population locale et principalement aux ménages et aux particuliers de la ville. L'ensemble de ces chiffres confirme le caractère très localisé, voire « autarcique », des activités informelles dont les flux sont très fortement délimités dans le périmètre de l'espace urbain, en l'occurrence de l'agglomération de Bobo-Dioulasso.

### 1.6. Une contribution importante à l'économie locale

Dans cette partie, la contribution de l'économie populaire bobolaise à l'économie urbaine a été saisie à l'aide de quelques agrégats de performance économique que sont la valeur ajoutée et la productivité, le volume d'emploi, la taille du marché et, finalement, l'accumulation du capital, une variable relative au développement.

### 1.7. Un secteur dominant dans le produit local brut mais caractérisé par une faible productivité

Grâce à son caractère synthétique, la valeur ajoutée mesure mieux que tout autre indicateur l'efficacité de la combinaison des facteurs de production qui sont mis en œuvre dans l'entreprise : le capital et le travail. Au niveau collectif et appréhendé sous un angle extensif, la valeur ajoutée du secteur populaire à l'économie locale est importante. La contribution du secteur de l'économie populaire au produit local brut (PLB) est d'environ 44 milliards de francs CFA en 1997, contre 41 milliards pour les grandes entreprises et 1,6 milliard pour les PME (tableau 1). La contribution du secteur de l'économie populaire à l'économie locale est de 39,4% contre 38,2% pour le secteur structuré moderne (petites et moyennes entreprises, grandes entreprises publiques et privées) et 22,4% pour le secteur public (administrations publiques et collectivités décentralisées). Le secteur de l'économie populaire occupe donc le premier rang du point de vue de la contribution au PLB, même si ses performances, mesurées en termes de productivité par entreprise ou par travailleur, demeurent incontestablement faibles. En effet, la productivité par travailleur est respectivement de 6,9 millions de francs CFA par an pour les grandes entreprises contre 1,25 million pour les PME et 1,08 million pour le secteur informel. L'excédent brut y est comparativement plus élevé, mais il inclut la rémunération du travail de l'entrepreneur. De même, comparativement aux grandes entreprises et aux PME du secteur structuré, la productivité par entreprise est environ 150 fois supérieure dans une grande entreprise moderne, et 5,18 fois dans une PME que dans une unité du secteur de l'économie populaire. Ces grandeurs traduisent non seulement les différences de niveau d'échelle, mais également les différences de niveau d'efficacité puisque la productivité par travailleur est supérieure de 6,4 fois dans les grandes entreprises et de 1,15 fois dans les PME comparativement aux unités de l'économie populaire. La supériorité dans l'efficacité économique des entreprises du secteur structuré (grandes, petites et moyennes) contraste avec la dynamique de développement extensif des entreprises du secteur de l'économie populaire. Ce contraste apparent confirme l'hypothèse démo-économique, d'une dynamique de développement dans les milieux urbains (économie populaire) qui privilégie la multiplication des activités (extensification).

TABLEAU 1  
Productivité comparée, selon le secteur d'activité

Unités de production ou secteur d'activité	Nombre d'unités productives	Effectifs totaux d'emplois offerts	Valeur ajoutée*	Productivité par	
				entreprise*	travailleur*
Grandes entreprises	165	1 305	41 367	287,27	6,9
PME	144	5 928	1 643	9,95	1,25
Secteur informel	22 914	40 821	44 109	1,92	1,08

\*en millions de francs CFA

Source : *Enquête des activités informelles de Bobo-Dioulasso*, Ecoloc-Bobo, décembre 1998.

### 1.8. Une contribution majeure à l'emploi urbain

En traitant les données issues du recensement et en y apportant les corrections et les redressements nécessaires, on peut estimer que l'emploi urbain offert par le secteur de l'économie populaire (emploi informel non agricole, emploi informel agricole, emploi non clairement identifié mais effectif au sens de l'économie populaire) serait de l'ordre 75 000 à 80 000 postes. Sur une population active urbaine estimée à 102 000, l'emploi au sens de l'économie populaire représenterait de 75 % à 80 % de l'emploi total de la ville. Mais ce résultat pris globalement cache des statuts extrêmement variés allant des plus solides au plus précaires, des plus continus aux plus intermittents, qui n'ont pas les mêmes conséquences au plan économique ou social. Aussi, la capacité de création d'emplois n'est pas la même selon les secteurs d'activité.

Ainsi, l'artisanat, tout en étant le secteur qui dispose d'importantes possibilités de création d'emploi, apparaît comme le plus performant dans la création de poste d'apprentis avec en moyenne 1 à 2 apprentis par entreprise artisanale (tableau 2). Le commerce est plus pourvoyeur des postes d'aide familial. L'emploi permanent serait la spécialité des micro-entreprises de services qui comportent chacune en moyenne un peu plus d'un poste permanent en dehors de celui du patron.

TABLEAU 2  
**Nombre moyen d'emplois par entreprise,  
 selon la catégorie d'emplois et le secteur d'activité**

	Artisanat	Commerce	Service	Total de l'informel
Emplois permanents	0,40	0,30	1,14	0,55
Emplois occasionnels	0,43	0,41	0,27	0,37
Aides familiaux	0,72	1,29	0,54	1
Apprentis	1,57	0,13	0,90	0,48
Total des emplois	3,12	2,13	2,85	2,40

Source : *Enquête des activités informelles de Bobo-Dioulasso*, Ecoloc-Bobo, décembre 1998.

Contrairement aux activités commerciales, les entreprises de fabrique ou de service nécessitent une main-d'œuvre ayant un minimum de connaissances du métier. Ceci expliquerait la forte présence des apprentis et des employés permanents dans ces entreprises comparées à celles du commerce. En effet, dans le commerce, l'étape d'apprentissage est souvent très courte et change rapidement de forme, ce qui n'est pas le cas pour la plupart des activités de services ou de l'artisanat qui nécessitent un long apprentissage. Alors, les apprentis de l'artisanat ou de services, après plusieurs années de formation, n'accepteraient pas ou accepteraient difficilement toute forme d'emploi qui ne garantirait pas leur indépendance dans un proche avenir. Les patrons d'entreprise, pour bénéficier le plus possible du savoir-faire de ces jeunes, leur proposent, dans la mesure du possible, des postes permanents afin de les fidéliser à l'entreprise. Mais la capacité de création d'un poste permanent dépend de la dynamique interne de l'entreprise du point de vue des autres aspects (taille des affaires, accumulation du capital, profits, etc.). La relative stagnation que connaît l'artisanat expliquerait la différence en matière de création d'emploi permanent constatée entre microservice et micro-entreprise de fabrique.

### 1.9. Un débouché pour les unités modernes en amont et en aval

Il apparaît que le secteur de l'économie populaire constitue un vaste marché de l'ordre de 35,5 milliards de francs CFA pour les consommations intermédiaires. Ces dernières mettent précisément en évidence une

autre fonction doublement vitale de l'économie populaire urbaine, permettant le positionnement de celle-ci, d'une part, comme débouché essentiel pour les unités productives modernes situées en amont et, d'autre part, comme producteur et fournisseur de biens et de services essentiels pour la consommation des ménages urbains. Le volume des consommations intermédiaires permet de rendre compte de la densité des flux d'échange entre le secteur de l'économie populaire et les activités d'import-export, de vente d'équipements de transport, les industries de l'agroalimentaire et les brasseries, etc. Les unités qui font moins de 5 millions de chiffre d'affaires et de consommations intermédiaires représentent respectivement 58,6 % et 72,5 % des effectifs totaux des unités. Comparativement à leur chiffre d'affaires, les unités plus petites utilisent davantage de consommations intermédiaires. La forte concentration des activités dans les niveaux de chiffre d'affaires, de consommations intermédiaires et de valeur ajoutée faibles, de même que la forte corrélation positive entre le chiffre d'affaires et les consommations intermédiaires, d'une part, entre les consommations intermédiaires et la valeur ajoutée, d'autre part, confirment le rôle que joue le secteur de l'économie populaire, comme débouché essentiel pour les autres unités plus grandes et mieux formalisées, une sorte d'intermédiaire entre les unités modernes et les ménages.

### 1.10. Une accumulation marginale et lente

Pour qu'une unité dans le secteur de l'économie populaire urbaine passe de la taille petite à moyenne, la qualité, la quantité ainsi que le mode d'accumulation qui prévaut sont des facteurs importants. À cet effet, des tests économétriques réalisés à partir de données d'enquêtes en Côte-d'Ivoire laissent apparaître une relation significative entre l'investissement, la taille de l'établissement et ses résultats comptables. Mais des études menées dans des villes ouest-africaines (Côte-d'Ivoire, Guinée, Niger) ont montré que, dans les unités de l'économie informelle, « l'accumulation est marginale, à la fois trop lente et dispersée, peu productive et peu compétitive » (Lootvoet *et al.*, 1995). Le capital de démarrage est faible et sa valeur varie fortement d'un secteur d'activité à l'autre, entre unités économiques d'une même branche ou sous-branche. Au-delà de cette phase de démarrage, l'investissement au sein de l'établissement est quasiment interrompu.

Les résultats de l'enquête réalisée dans la ville de Bobo-Dioulasso appuient cette tendance générale. Dans notre échantillon, seulement 34 % des promoteurs ont investi au sein de l'établissement durant l'année 1997

(tableau 3). Ce nombre tient compte aussi bien des achats de nouveaux équipements que des réparations majeures et des travaux dans les locaux d'exploitation.

TABLEAU 3  
Comportement en matière d'investissements (1997)

	Artisanat	Commerce	Services	Total
Part des promoteurs ayant investi (en %)	17,5	29,7	54,7	34,1
Part des promoteurs n'ayant pas investi (en %)	82,5	70,3	45,3	65,9
Proportion du nombre d'extension dans l'ensemble des investissements (en %)	42,9	23,9	29	28,1
Proportion de ceux ayant procédé à des renouvellements uniquement parmi ceux qui ont investi (en %)	57,1	76,1	71	71,9

Source : *Enquête des activités informelles de Bobo-Dioulasso*, Ecoloc-Bobo, décembre 1998.

Pour ces promoteurs, les investissements ne doivent en aucun cas être systématiquement assimilés à un accroissement net de capital. D'ailleurs, d'après les résultats de l'enquête, les investissements d'extension sont très limités. Environ 72 % de ceux qui ont procédé à des investissements en 1997 ont déclaré qu'il s'agissait uniquement des actifs de renouvellement ou de maintien, 28 % ont plus ou moins effectué des extensions (remplacement d'un matériel par un autre plus sophistiqué, augmentation en volume du stock de capital, extension du local d'exploitation, etc.). Encore faut-il chercher à savoir, parmi les promoteurs qui ont procédé uniquement à des renouvellements, la proportion de ceux qui ont pu effectuer des investissements à la hauteur de l'amortissement du matériel.

On ne peut pas passer sous silence les écarts de comportement en matière d'investissement qui ressortent entre les secteurs d'activité. Dans le secteur des services, 55 % des promoteurs ont investi en 1997, comparativement à 30 % des commerçants et à 17,5 % des artisans. Ce constat semble confirmer les résultats selon lesquels les investissements destinés à augmenter la capacité de production des unités artisanales ou commerciales ne sont réalisés que par une minorité d'entrepreneurs ou

pendant une courte période suivant le démarrage. Nous concluons donc à l'absence d'accumulation au sein des unités de production artisanale ou dans le petit commerce africains (Lootvoet *et al.*, 1995).

En se fondant sur la nature de l'investissement réalisé, il ressort que les extensions sont relativement plus fréquentes dans l'artisanat et moins fréquentes dans le commerce. Dans environ 43 % des entreprises artisanales dont les promoteurs ont déclaré avoir investi en 1997, cela a concerné une augmentation du stock de capital, contre 29 % et 24 % respectivement pour les entreprises de service et de commerce. Alors, comparée aux deux autres secteurs d'activité, il apparaît que les investissements d'une proportion non négligeable des artisans qui investissent sont destinés à augmenter le stock de capital de l'entreprise, mais paradoxalement, une minorité d'artisans réalisent des investissements par rapport aux promoteurs des autres secteurs. Ces artisans bobolais n'auraient-ils pas le même comportement en matière d'accumulation que les artisans pêcheurs guinéens ou les tailleurs nigériens des années 1984-1989, qui semblent ne plus vouloir ou pouvoir modifier leur capital technique une fois un certain seuil d'efficacité atteint, malgré l'appui des projets de développement ?

Ces chiffres semblent mettre en évidence l'improbable développement des micro-entreprises de la ville de Bobo-Dioulasso. L'appui de ces unités économiques serait une nécessité si les autorités souhaitaient voir émerger de cette économie populaire urbaine, un nombre important des petites et moyennes entreprises capables d'accroître considérablement le bien-être de la population ou de dynamiser les autres secteurs à travers les revenus (salaires, impôts, taxes et profits), la qualité et la quantité des biens et services distribués. Alors, la question concernant le type de micro-entreprise à appuyer et la façon de procéder se pose. La réponse suppose une bonne connaissance du milieu.

## 2. L'ÉCONOMIE POPULAIRE URBAINE, UNE ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ?

Telle que décrite, l'économie populaire de Bobo-Dioulasso apparaît comme un ensemble d'acteurs qui développent des stratégies de satisfaction de leurs besoins en les ancrant sur des réseaux sociaux et misant plus sur le facteur travail et la coopération entre parties prenantes que sur le capital et le calcul économique propres à la logique marchande.

En effet, la majorité des opérateurs de l'économie populaire est composée d'acteurs qui n'ont que le facteur travail comme ressource propre. Parce qu'ils sont exclus du marché du travail formel, ils sont amenés à mettre en œuvre des activités économiques qui ne recherchent pas la maximisation du profit, mais la génération de revenus (autoemploi) par le moyen des services et des biens correspondant aux demandes de la population. Ils valorisent dans leurs fonctionnements des ressources liées à des réseaux sociaux (famille, communauté, intermédiaires) complémentaires au travail. Le rôle central du travail rapproche l'économie populaire de l'économie sociale et solidaire dans laquelle la primauté du travail sur le capital est reconnue.

L'économie populaire dans certaines de ses activités, dans ses formes d'organisation ou modes de fonctionnement, peut être productrice de solidarités. Pour le cas de Bobo-Dioulasso, on repère certaines pratiques qui tendent à conforter l'hypothèse d'une économie populaire ayant à la base une logique de solidarité.

## 2.1. Des relations d'emploi plus personnalisées que marchandes

La catégorie d'emploi la plus courante, non pas en nombre d'employés, mais en nombre d'unités, est celle de l'aide familiale (36,5% des établissements) soit 2,15 aides familiaux par unité. À raison de 2,29 emplois par établissement, les salariés permanents suivent (20% des établissements). Puis les emplois occasionnels comptent 2,12 emplois par unité (13,5% des établissements) et enfin 2,75 apprentis par établissement (12% des établissements). La relation d'emploi dans l'économie populaire, généralement peu marchande, est surtout de proximité et liée à des réseaux de solidarité (flexibilité de l'emploi).

Les employés permanents sont généralement liés à leur patron par un contrat qui est le plus souvent verbal et prévoit un salaire qui, selon le cas, est fixé ou non d'avance. Leur situation (nature et qualité de l'emploi) est relativement plus intéressante que celle des autres types d'employés. Mais ce type d'emplois est moins fréquent compte tenu des grandes variations que connaissent la plupart des activités informelles. Ils ne représentent que 23% du total des emplois de l'échantillon.

Les employés occasionnels qui sont généralement rémunérés à la tâche, par jour ou par semaine – plus de 60% des entreprises employant des occasionnels pratiquent ce type de salariat –, n'ont pas un contrat



aussi solide que celui des employés permanents. La durée de leur emploi dépend de la conjoncture, de la durée de la tâche qui a occasionné leur recrutement ou tout simplement des opportunités du patron. Les emplois occasionnels sont moins nombreux dans l'économie populaire de Bobo-Dioulasso que les trois autres types d'emplois. Ils représentent environ 15 % du total des emplois.

Les aides familiaux sont les plus nombreux (42 % du total des emplois). Cette catégorie d'emplois constitue pour les promoteurs l'une des moins risquées. La parenté qui lie le patron et son employé, dans lequel le patron est le chef hiérarchique, favorise une relation qui n'est pas forcément basée sur le gain individuel. L'employé, en fonction du degré de parenté, participe davantage aux risques de l'entreprise que tout autre employé sous diverses formes : par une réduction de sa rémunération, par le fait qu'il se sent aussi propriétaire de l'entreprise comme son patron ou par le fait qu'il peut être affecté à d'autres activités plus complexes pour soutenir l'entreprise en cas d'une conjoncture défavorable. De ce fait, les aides familiaux n'ont généralement pas une rémunération formelle. Environ 73 % des entrepreneurs qui ont recours aux aides familiaux les rémunèrent exceptionnellement en argent ou en nature, 13 % environ les payent par jour.

La dernière catégorie d'employés est celle des apprentis qui représente 20 % de l'emploi informel. Comme les aides familiaux, les apprentis ne sont généralement pas rémunérés de façon formelle, ils sont quelquefois récompensés par leur patron ou bénéficient d'une prime journalière. Plus de la moitié (55,1 %) des promoteurs qui emploient des apprentis, les récompensent exceptionnellement et 31 % environ leur versent une prime par jour. La relation entre le patron et ce type d'employé est facilitée par l'existence de l'entraide mutuelle. Le patron qui est le supérieur hiérarchique se fait aider par le second qui, malgré sa médiocre situation dans l'entreprise, se sent dans l'obligation d'apprendre tout en espérant un jour être indépendant.

## **2.2. Un financement combinant une pluralité de logiques dont celle de la proximité**

Les investissements dans les micro-entreprises sont en grande partie financés par les promoteurs sur fonds propres sans avoir recours à l'intermédiation financière formelle (tableau 4). La part des promoteurs qui ont autofinancé leurs investissements de l'année 1997 varie selon la

nature des actifs (entre 81 % et 92 %). À côté de l'autofinancement, la deuxième source de financement est le recours aux proches parents ou aux amis dans une proportion qui varie entre 10,1 % pour les achats d'équipements et 8,1 % pour les travaux dans les locaux.

Les crédits bancaires et d'autres organismes ne concernent que 8,8 % des promoteurs interviewés et ne sont accordés que pour les achats d'équipements (machines et gros matériels) et seraient plus destinés à des extensions qu'à de stricts renouvellements.

TABLEAU 4  
Répartition des promoteurs, selon les sources de financement  
de leurs investissements (1997)

	Autofinancement	Prêt bancaire ou d'organisme	Prêt d'un ami ou d'un parent	Autres (dons, héritage...)
Achats d'équipements (en %)	81	8,8	6,3	3,8
Grosses réparations des équipements (en %)	85,2	0	11,1	3,7
Travaux dans les locaux d'exploitation (en %)	91,9	0	2,7	5,4
Proportion des achats d'équipements d'extension dans l'ensemble des achats d'équipements (en %)	26,6	80	60	66,7
Proportion des achats d'équipements de renouvellement dans l'ensemble des achats d'équipements (en %)	73,4	20	40	33,3

Source : *Enquête des activités informelles de Bobo-Dioulasso*, Ecoloc-Bobo, décembre 1998.

Ces chiffres font ressortir, d'une part, la quasi-impossibilité pour les promoteurs d'accéder aux crédits bancaires et suggèrent, d'autre part, des sources de financement de proximité fondée sur l'aide des parents, des amis et recouvrant des dons, des prêts, etc. Le fonctionnement des unités de l'économie populaire sur le plan du financement reposerait sur un métissage des ressources auxquelles les opérateurs ont recours et articulerait de ce fait des logiques économiques à des logiques sociales et solidaires.

### 2.3. Une logique de diversification ancrée sur le réseau familial ou ethnique

La supériorité de l'efficacité économique des entreprises du secteur structuré (grandes, petites et moyennes) contraste avec la dynamique de développement extensif des entreprises du secteur de l'économie populaire. Ce contraste apparent confirme l'hypothèse démo-économique d'une dynamique de développement dans les milieux urbains (économie populaire) qui privilégie le développement par la multiplication des activités (extensification) au détriment d'un développement axé sur la productivité.

Au stade actuel de la transition démographique et compte tenu de la forte mobilité interne et de la faiblesse du capital physique, la priorité de fait accordée par les individus, les institutions et les entreprises à l'activité sur la productivité est logique et nécessaire. Les villes et les villages africains se doivent d'accueillir le maximum possible de nouveaux arrivants, par la création d'activités essentiellement informelles. Lorsqu'une activité dégage des revenus dépassant la satisfaction des besoins essentiels – se loger, se vêtir, se nourrir – elle est aussitôt divisée pour donner du travail à un nouveau migrant. Ainsi, une croissance extensive, marquée par une productivité faible et stagnante, a-t-elle été préférée à des modes de production plus intensifs (Cour et Snrech, 1998).

La logique qui fonde cette multiplication des activités et qui intègre les réseaux familiaux et communautaires s'éloigne des comportements de maximisation des résultats, propres à la logique marchande. C'est un comportement visant la satisfaction des besoins qui articulerait une logique économique (augmentation du revenu, minimisation des risques) à une logique sociale (maintien des relations sociales, réduction des incertitudes).

## 3. CONCLUSION

En conclusion, l'économie populaire constitue une composante essentielle de l'économie urbaine bobolaise. Il en est ainsi parce que Bobo-Dioulasso est une zone urbaine d'un pays sous-développé. Du fait de certaines caractéristiques qui lui sont propres (production d'effets externes positifs et d'économies d'échelle notamment) la ville a un effet structurant sur son hinterland et concentre une part importante et croissante de l'activité économique. Pour des raisons structurelles, le secteur de

l'économie populaire, notamment dans les grandes villes des pays en développement, constitue, et constituera pendant longtemps encore, une composante essentielle de l'économie urbaine. Cette économie populaire joue des fonctions essentielles dans l'économie locale, celle de produire de la valeur ajoutée, source de revenus pour de nombreux ménages urbains. L'examen de la structure de l'emploi urbain, du revenu des ménages confirme l'importance du secteur de l'économie populaire comme premier pourvoyeur d'emploi et de revenu des ménages. Il a également été démontré que ce secteur remplit une autre fonction essentielle, celle d'être un débouché pour les secteurs modernes en amont et en aval : les unités qui font moins de 5 millions de francs CFA de chiffre d'affaires constituent la catégorie la plus nombreuse et aussi celle pour laquelle le taux de consommations intermédiaires est le plus élevé. Comparativement à leur chiffre d'affaires, les unités plus petites utilisent davantage de consommations intermédiaires, de sorte que le secteur informel urbain constitue un important marché de l'ordre de 35 milliards de francs CFA. Enfin, il est un fournisseur essentiel de biens et services aux ménages.

Ce secteur se caractérise globalement par un niveau de productivité relativement faible même si on relève ici et là quelques activités dynamiques dans le domaine des services dans un marché solvable et en croissance. Il reste que, pour l'essentiel, le secteur informel est un secteur de survie tant par les comportements des acteurs qui laissent peu de place à l'investissement et à l'accumulation productive que par la valeur ajoutée produite qui demeure faible.

L'économie populaire de Bobo-Dioulasso par certains de ses segments et modes de fonctionnement semble se rapprocher de l'économie sociale et solidaire. Ainsi, dans ses stratégies d'embauche, des relations d'emploi non marchandes, liées aux réseaux de solidarité familiale ou ethniques, sont privilégiées. Sur le plan du financement, les opérateurs combinent plusieurs ressources marchandes et non marchandes dans lesquelles la solidarité des parents et des amis apparaît. Ici l'articulation entre l'économie populaire et l'économie sociale et solidaire est possible en raison de l'existence du secteur des finances solidaires. La dynamique extensive des entreprises d'économie populaire semble liée à des normes et à des obligations communautaires dans une perspective de créer de l'emploi pour les membres du groupe élargi.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAYALA, E. (1996). *Élaboration de comptes régionaux*, Ouagadougou, Ministère de l'Économie et des Finances, PNUD, Programme d'appui à la gestion de l'économie.
- COMPAORÉ, G. (1998). *Aspects du développement socio-économique d'un pays enclavé: le Burkina Faso*, «Pays enclavés, n° 9», Bordeaux III, Institut de géographie, Université Michel de Montaigne.
- COUR, J.-M. et S. SNERCH (1998). *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest: une vision à l'horizon 2020*, Études des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest.
- FAURE, Y.-A., S. SOULAMA et al. (2000). *L'économie locale de Bobo-Dioulasso*, Ouagadougou, IRD-ex ORSTOM, FaSEG, CND.
- FONTENEAU, B., M. NYSSSENS et A.S. FALL (1999). «Le secteur informel: creuset de pratiques d'économie solidaire?», dans J. DEFOURNY, P. DEVELTERE et B. FONTENEAU (dir.), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris/Bruxelles, De Boëck Université, coll. «Ouvertures économiques», p. 159-178.
- KABORÉ, T.H. et S. D'HAENE (1991). *Connaissance de l'artisanat burkinabè et son milieu*, Ouagadougou, Burkina Faso, Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat, Direction de l'artisanat et GTZ.
- INSD – MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (1998). *Analyse des résultats de l'enquête sur les dépenses des ménages de Ouagadougou*, Burkina Faso.
- INSD – MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (1994). *Analyse des résultats de l'enquête démographique 1991*. 1<sup>re</sup> Partie, *État de la population, habitat et ménage*, Burkina Faso.
- LACHAUD, J.-P. (1999). *Envoi des fonds, inégalité et pauvreté au Burkina Faso*, Document de travail DT/40/1999, CED, Bordeaux IV.
- LACHAUD, J.-P. (1997). *Vulnérabilité et marché du travail au Burkina Faso*, CED, Université de Montesquieu-Bordeaux IV, INSD, Burkina Faso, Série de recherche 2.
- LACHAUD, J.-P. (1980). «Les lois de fonctionnement du secteur informel "traditionnel": présentation d'un modèle», *Revue Tiers Monde*, t. XXI, n° 82, avril-juin, p. 435-445.
- LACHAUD, J.-P. (1976). *Contribution à l'étude du secteur informel en Côte-d'Ivoire: le cas du secteur de l'habillement à Abidjan*, Thèse de spécialité, Bordeaux I.

- LAUTIER, B. (1994). *L'économie informelle dans le tiers monde*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 127 p.
- LOOTVOET, B. *et al.* (1995). dans S. ELLIS et Y.-A. FAURÉ (dir.), *Entreprises et entrepreneurs africains*, KARTHALA et ORSTOM.
- LE MOAL, G. (1960). « Notes sur les populations "Bobo" », Études voltaïques, Mémoire n° 1, Ouagadougou, République de Haute-Volta, Centre IFAN, p. 3-17.
- MINISTÈRE DE L'HABITAT, SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'HABITAT ET À L'URBANISME, CCCE (1991). *Marché central de Bobo-Dioulasso*, vol. 1, « Analyse ».
- MIRAS, C. de (1980). « Le secteur de subsistance dans les branches de production à Abidjan », *Revue Tiers Monde*, t. XXI, n° 82, avril-juin, p. 353-372.
- OUÉDRAOGO, I.M. et G.J. OUÉDRAOGO (1994). *Étude sur le secteur informel au Burkina Faso*.
- SOTO, H. de (1989). *The Other Path*, New York, Harper and Row.
- SOULAMA, S. (2000). *Micro-finance, pauvreté et développement économique*, Groupe d'études et de recherches sur l'économie des organisations et des institutions, CEDRES, Université de Ouagadougou. Document de travail, Série n° DT-04/00.
- SOULAMA, S. et J.-B. ZETT (1998). *L'aide à la promotion de la micro-finance au Burkina Faso : cas du Projet de promotion du Petit Crédit Rural (PPPCR)*, Groupe d'études et de recherches sur l'économie des organisations et des institutions, CEDRES, Université de Ouagadougou. Document de travail, Série n° DT-01/98.
- STEEL, W.F et Y. TAKAGI (1978). *The Intermediate Sector, Unemployment, and the Employment-Output Conflict : A Multi-sector Model*, World Bank, Staff Working Paper, n° 301.

# DÉVELOPPEMENT LOCAL ET ÉCONOMIE SOCIALE AU MALI

*Youssouf Sanogo*<sup>1</sup>

Ce texte porte sur le développement local et l'économie sociale au Mali : ses caractéristiques, son évolution, ses difficultés. Il se veut une tentative de faire l'état des lieux des activités menées dans ces deux domaines, de cerner les conditions qui pourraient entraver ou faciliter la création de richesses dans les communautés maliennes et de proposer, au besoin, des pistes d'amélioration.

Le développement local et l'économie sociale sont deux domaines étroitement liés. En effet, Defourny et Develtere (1999) présentent l'économie sociale comme un ensemble d'activités mises en œuvre par des populations organisées à l'échelle locale, selon une éthique axée essentiellement sur le social et les principes démocratiques. Ces activités, ainsi organisées, prennent en compte les préoccupations du milieu et contribuent au développement local qui, soutient Leclerc (2002), n'est pas une chasse gardée de l'entreprise privée. Par ailleurs, le développement local est la réunion dans une action commune des efforts du secteur privé, du secteur public et de l'économie sociale, dont les acteurs doivent se concerter pour tirer le maximum du potentiel physique, économique, social, culturel et environnemental de leur milieu.

Cependant, les organisations et activités de l'économie sociale et de développement local étant le fait du groupe ou de la communauté, elles ne sauraient échapper à l'influence des schémas socioculturels des membres instigateurs. Et cela confère aux actions menées un caractère relatif, imprévisible, donc complexe. Cette réalité est encore plus remarquable dans les pays du Sud, comme le Mali, où l'économie informelle est encore prépondérante.

---

1. Stagiaire postdoctoral à la CRDC. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

Pour mieux prendre en compte ce caractère complexe des activités de développement local et d'économie sociale, nous avons utilisé la systémique comme cadre théorique et méthodologique. Celle-ci se révèle un outil précieux pour obtenir une compréhension globale et profonde de l'évolution des actions menées et des facteurs déterminants pour la création de richesses en contexte de précarité. Ainsi, sur la base d'une revue de littérature sur le développement local et l'économie sociale au Mali, nous avons utilisé une forme adaptée du modèle systémique de Goodman et Karash (1995) pour comprendre davantage les expériences menées depuis l'indépendance de ce pays en 1960 jusqu'à nos jours.

Nous commencerons ce texte avec une brève présentation du Mali. Nous abordons ensuite les faits majeurs et les tendances des politiques de développement. Quelques expériences innovantes de développement local et d'économie sociale y sont décrites. Suivent l'approfondissement de la compréhension de l'évolution des actions de développement local et d'économie sociale et la proposition de pistes d'amélioration.

## 1. PRÉSENTATION DU MALI

La république du Mali peut se prévaloir d'être l'une des jeunes démocraties les mieux réussies de l'Afrique<sup>2</sup>. Elle a une culture riche et variée, héritée d'un passé historique glorieux encore chanté par les griots. D'ailleurs, sa démocratie, en particulier, fait du Mali un pays fort apprécié sur le plan international. L'environnement sociopolitique est donc propice à l'émergence et à la consolidation des activités d'économie sociale et de développement local<sup>3</sup>.

Situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, le Mali couvre une superficie d'environ 1 240 000 km<sup>2</sup>. C'est un vaste pays sahélien enclavé, limité au nord par la Mauritanie, au sud par le Burkina Faso et la Côte-d'Ivoire, à l'est par le Niger et l'Algérie, et à l'ouest par la Guinée Conakry et le Sénégal. En 2001, sa population était estimée à 11 700 000 habitants, dont environ 70 % vivent en milieu rural. Traversé par les deux plus grands fleuves de l'Afrique occidentale (le Niger et le Sénégal), le Mali

---

2. Nous abordons plus loin l'avènement de la démocratie multipartite au Mali.

3. Lire l'article de Bijard, Laurent (1999). «L'exception malienne d'Alpha Konaré», *Le Nouvel Observateur*, 14-20 janvier, p. 36-37.



connaît une agriculture riche et variée, mais constamment soumise aux aléas climatiques. Néanmoins, il reste le deuxième producteur africain de coton et occupe le troisième rang à l'échelle du continent pour sa production d'or. Le secteur agropastoral (coton, riz, fruits et légumes, produits de cueillette, bétail) et le secteur minier (production de l'or) constituent les deux piliers de l'économie nationale.

En 1980, si le rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale classait le Mali parmi les six pays les plus pauvres de la rubrique « pays à faible revenu », en 2000, il était encore le 164<sup>e</sup> sur 173 pays sous la rubrique « indicateur de développement humain ». Et depuis 1985, le pays est soumis aux différents programmes d'ajustement structurel, établis avec le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

Toutefois, ces dernières années, l'on semble unanime sur un certain boom socioéconomique du pays, qui voit également une multiplication des initiatives innovantes de développement local et d'économie sociale. Aux dernières nouvelles, sa croissance économique moyenne aurait été de 5 % comparativement à 3 % pour toute l'Afrique. Les conditions socioéconomiques restent cependant très précaires au sein des communautés, surtout dans les villages.

Cette situation déjà difficile pourrait s'aggraver davantage chez les producteurs de coton qui, eux, doivent subir de lourdes pertes financières, en raison de la baisse des cours mondiaux engendrée par les importantes subventions données par les États-Unis et quelques pays européens à leurs agriculteurs, au mépris des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Quand on sait que le secteur du coton fait vivre 3,2 millions de Maliens et constitue la deuxième source de revenus du pays, on comprend alors les démarches de l'État malien auprès de l'OMC pour amener les pays riches à réduire les subventions à leurs paysans<sup>4</sup>. Notons que ces démarches sont menées de concert avec d'autres pays africains producteurs de coton : Tchad, Burkina Faso, Bénin.

---

4. Voir « Bataille juridique en vue », *Jeune Afrique – L'Intelligent*, du 23 juin 2003 ; voir aussi « Comment les États-Unis mettent le Mali à genoux », *Le Nouvel Observateur*, 3-9 avril 2003, et Doumbia, B. (2003). « Le président Touré à Washington : la défense du coton africain », *L'Essor*, quotidien national d'information du Mali, n° 14987, du 26 juin.

## 2. FAITS MAJEURS ET TENDANCES DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DU MALI

Les faits majeurs relevés dans les écrits et leurs tendances sont ici présentés selon les trois républiques qu'a connues le Mali depuis son indépendance, en 1960 : 1960-1968 (première république), 1968-1991 (deuxième république), et de 1991 à nos jours (troisième république). Deux catégories d'interventions se dégagent : les interventions faites par les structures de l'État, par les ONG et les actions lancées par les populations.

### 2.1. Les interventions des structures de l'État

Les interventions des structures de l'État que nous avons retenues touchent surtout le domaine du développement rural. Ici, nous en faisons une caractérisation plutôt succincte d'une république à l'autre. Notons que diverses tendances les caractérisent : faible respect des logiques et préoccupations locales, divergences de visions entre populations locales et agents de l'État, crise socioéconomique et politique, multiplication des initiatives populaires pour plus d'autonomie, non-réalisation des objectifs de développement fixés. Cependant, en dépit de cette caractéristique générale, il existe bien des différences entre les trois républiques, liées dans une large mesure aux options politiques choisies.

La première république du président Modibo Kéita (1960-1968) était de tendance socialiste. Ses structures d'intervention pour le développement s'inscrivaient dans le cadre d'une économie nationale socialiste planifiée. Sur le terrain, elles se caractérisaient par leur rigidité et leur forte hiérarchisation. De plus, il y avait un monopole d'État sur le secteur rural et les populations étaient très peu associées à la conception des activités. Cette politique a engendré frustrations et grogne non seulement chez les tenants de sociétés de commerce étrangères et de l'entreprise privée, mais aussi et surtout chez les paysans qui, en plus de payer des taxes, des impôts et des redevances, devaient vendre leurs produits agricoles à vils prix à l'État. N'ayant pas suffisamment de revenus pour toutes les dépenses, les paysans développèrent alors des marchés parallèles pour leurs récoltes, au profit des commerçants compradores (Cissé *et al.*, 1981).

La deuxième république, dirigée par le président Moussa Traoré (1968-1991), était un régime militaire. Dans le domaine du développement rural, sa politique s'est révélée plus souple que celle de la première

république. Pratiquant une économie nationale planifiée dans un cadre de centralisme démocratique, le régime mit en place des structures dont l'objectif officiel était de favoriser une certaine autonomie des producteurs agricoles : création des Opérations de développement rural en 1972, des Associations villageoises en 1974, et adoption de l'approche du Développement rural intégré dès le plan quinquennal de développement économique et social (1974-1978). Mais le système mis en place est resté, lui aussi, rigide et très hiérarchisé, avec peu de respect pour les préoccupations, les logiques et les stratégies locales. Par ailleurs, en plus des contraintes de paiement de taxes, d'impôts et de redevances, les paysans devaient subir les abus de certains agents des structures d'intervention qui n'hésitaient pas à les tricher pendant les campagnes de commercialisation des produits agricoles. Cela engendra davantage de grogne et, parfois, des jacqueries (Cissé *et al.*, 1981 ; Diarrah, 1990 ; Dombrowsky *et al.*, 1993 ; Sanogo, 1989). Alors, les marchés parallèles de produits agricoles s'intensifièrent.

La troisième république, l'actuelle, est née d'une crise socioéconomique aiguë, à laquelle ont abouti, comme par un *effet boule de neige*, l'échec des politiques de développement et les difficultés occasionnées par les programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale. En 1990, éclatèrent presque simultanément une rébellion touarègue<sup>5</sup> dans le nord et de violents mouvements presque partout dans le pays. C'est alors que, le 26 mars 1991, un groupe de jeunes officiers, avec à sa tête le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré, déposa le président de la république (Diallo, 1991 ; Bertrand, 1992 ; Bernus, 1992 ; Châu, 1992). Les élections présidentielles, remportées par Alpha Omar Konaré en juin 1992, marquèrent la fin de la transition. Ce dernier réussit à mettre fin à la rébellion touarègue. Réélu en 1997, il acheva l'installation des institutions démocratiques et entama la décentralisation politique et économique avant la fin de son dernier mandat. Le Mali est ainsi passé de 19 à 701 communes rurales et urbaines en 1999. Et depuis juin 2002, le général Amadou Toumani Touré (auteur du coup d'État de 1991) est le deuxième président élu de la troisième république.

---

5. Les touaregs sont une ethnie du Mali vivant principalement dans le nord du pays : régions de Tombouctou, de Gao et surtout de Kidal.

Dans le domaine du développement local, la troisième république se distingue par son caractère démocratique et libéral : décentralisation politique et économique, plus grande responsabilisation des communautés, vaste programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, multiplication des ONG. Plus que les précédentes républiques, elle favorise l'émergence et la consolidation des initiatives locales. Cependant, elle dirige la politique des opérations de développement rural et des associations villageoises, en dépit des problèmes qui se dégagent ici et là notamment dans la zone de production de coton. Par ailleurs, malgré les réformes effectuées, elle n'a pas encore réussi à éliminer la tendance à la banalisation, par les structures de l'État, des préoccupations locales dans les actions de développement rural.

## **2.2. Interventions des ONG et actions lancées par les populations**

Les interventions des ONG au Mali ne datent pas de la troisième république. Nous verrons plus loin qu'elles remontent aux années 1970. De même, au Mali, il existe depuis toujours des organisations traditionnelles dont le fonctionnement et les activités s'inscrivent dans le cadre de l'économie sociale. Cependant, c'est la troisième république qui, par ses idéaux de décentralisation politique et économique, a créé un environnement sociopolitique favorable à l'émergence et à la multiplication des activités s'inscrivant dans l'économie sociale.

Des interventions des ONG et des actions entreprises par les communautés, nous relevons les tendances suivantes : considération accordée aux préoccupations locales, baisse du monopole de l'État sur le secteur du développement, responsabilisation des populations, multiplication des initiatives d'économie sociale. Cela a favorisé une meilleure prise en main par les populations de leur propre développement. De plus, cette façon de faire, qui prend le contre-pied des interventions des structures de l'État, a facilité, d'une part, la création de plusieurs organisations de développement local et d'économie sociale (mutuelles, coopératives, etc.) et, d'autre part, l'établissement des partenariats entre divers acteurs autour des projets. Certains de ces partenariats ont conduit à des jumelages entre villages et villes maliens avec des villes et des villages de pays du Nord, notamment en France. De nos jours, à la faveur de la démocratie, plusieurs partenaires collaborent sur le terrain : services publics, structures

politiques, associations locales, associations des Maliens de l'extérieur, ONG nationales (y compris les Groupements d'intérêt économique) et internationales, et institutions internationales.

Axées sur les préoccupations locales et sur la participation active de tous les acteurs sociaux, les activités des ONG et les actions issues des communautés se sont multipliées presque parallèlement aux interventions verticales des structures de l'État.

### **2.3. ONG au Mali : caractéristiques et apports à l'économie sociale**

Raghavan (1992) nous apprend qu'au début des années 1970, il n'y avait que quelques ONG au Mali. Celles-ci, rappelons-le, étaient majoritairement chrétiennes et distribuaient des vivres aux sinistrés. Elles sont devenues plus nombreuses à partir des années 1980, à la faveur des réformes effectuées sous les différents programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale qui occasionnèrent des vagues de compressions de travailleurs d'entreprises, de retraites anticipées et de chômage massif de jeunes diplômés.

Beaucoup de ces anciens fonctionnaires et de ces jeunes diplômés, organisés en ONG, sont venus grossir le rang des acteurs de développement communautaire, se soustrayant ainsi du chômage pour mettre leurs compétences au service des populations. Il faut dire que la création d'ONG leur facilitait aussi l'accès aux financements en provenance d'institutions internationales. Ainsi, déjà en 1991, on comptait au Mali 191 ONG (dont 97 nationales), dont plusieurs sont regroupées au sein du Comité de coordination des associations et ONG. De nos jours, les ONG, toutes vocations confondues, sont devenues des partenaires actifs dans la conception et la réalisation des projets de développement durable, au-delà des actions ponctuelles d'aide et d'assistance.

Sur le terrain, la méthode d'intervention des ONG se démarque de celle généralement utilisée par les agents de l'État travaillant dans le domaine du développement rural. Les ONG sont plus proches des populations. Leur démarche consiste à avoir un contact direct avec les bénéficiaires. L'identification, la conception et la réalisation des projets sont réalisées avec une participation active de ces derniers à tous les niveaux : réunions villageoises pour exprimer les besoins et les préoccupations du village ; mise à la disposition de main-d'œuvre pour la réalisation des travaux ; parfois un apport financier.

Ainsi, les actions menées se situent dans un cadre de « développement à la base », inspiré des principes de développement communautaire. Citons, par exemple, les projets de développement des villages de Koni (Assogba, 1993), de Sanankoroba et de Fereintoumou (Konaté *et al.*, 1999), et la construction du barrage du village de Bé (Assogba, 1988). Ces actions se traduisent généralement par des microréalisations à l'échelle d'un village, d'un groupe de villages ou d'une région, qui répondent effectivement aux préoccupations locales.

Au Mali, les domaines d'intervention des ONG sont divers : micro-finance, entreprises, santé, élevage, agriculture, éducation, radios communautaires, paix sociale, consolidation de la démocratie et de la décentralisation, jumelages, mutuelles, etc. Quel que soit le domaine, les actions de ces organisations se révèlent plus favorables à un développement basé sur les préoccupations locales et s'inscrivent généralement dans un cadre d'économie sociale.

Un autre aspect important, c'est que plusieurs des réalisations qui en sont issues s'avèrent aussi des produits de la coopération décentralisée, avec un recours non seulement aux ressources humaines et aux pouvoirs publics de la localité, mais aussi à l'implication directe des institutions internationales. C'est le cas des villages de Sanankoroba et de Fereintoumou où des réalisations ont été faites grâce au jumelage avec Sainte-Élisabeth (un village du Québec), à l'implication des populations locales et des pouvoirs publics, et à la participation d'une ONG canadienne, SUCO-Mali avec l'appui de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Toutefois, l'ouvrage de Cissé *et al.* (1999) nous signale qu'il existe encore des problèmes d'articulation entre coopération et décentralisation au Mali. C'est dire qu'il faut toujours composer avec la hiérarchie administrative, qui reste encore lourde. Malgré la démocratie et la politique de décentralisation, cela pourrait retarder ou entraver l'action des ONG et d'institutions internationales sur le terrain et compromettre bien des initiatives de développement local.

#### 2.4. Quelques expériences innovatrices de développement local et d'économie sociale

Les expériences innovantes de développement local et d'économie sociale sont de plus en plus nombreuses au Mali. On en voit dans toutes les régions du pays. Certaines sont le fruit d'un partenariat entre ONG,

bailleurs de fonds, populations et pouvoirs publics. D'autres sont entreprises par les populations, qui assurent elles-mêmes l'essentiel du financement. Les cas que nous présentons ici illustrent, selon nous, l'ampleur de cette nouvelle tendance économique : démocratie et développement local, réseau des caisses d'épargne et de crédit *Kafo Jiginew*, initiatives d'organisation sanitaire, participation de la société civile (y compris les ONG) dans le rétablissement de la paix dans le nord, apports des Maliens de la diaspora.

## 2.5. Démocratie et développement local : cas de Sanankoroba et de Fereintoumou

Au-delà des aspects de jumelage et de coopération décentralisée mentionnés plus haut, ce qui ressort dans la description des expériences de Sanankoroba et de Fereintoumou (Konaté *et al.*, 1999), c'est que celles-ci sont également de véritables exercices pratiques de démocratie décentralisée. Dans chacun des deux villages, les paysans ont dû faire preuve d'ouverture démocratique pour mieux prendre en main leur propre développement avec l'appui de SUCO-Mali, des agents de l'État et des hommes politiques. À Sanankoroba comme à Fereintoumou, relativisant les traditions gérontocratiques et patriarcales, les sages ont finalement donné la parole aux femmes et aux jeunes. Ainsi, désormais toutes les composantes sociales (jeunes, vieux, femmes) participent activement aux discussions, à la conception, à la gestion et à l'évaluation des projets de développement. Et les jeunes et les femmes y jouent un rôle actif.

Par ailleurs, des mécanismes organisationnels démocratiques ont été mis en place pour la gestion des activités. Pour trouver du financement par exemple, les paysans se cotisent et, selon le besoin, négocient eux-mêmes des prêts avec les bailleurs de fonds. Au fur et à mesure que les difficultés se déclarent dans la mise en œuvre des projets, ils en discutent, évaluent et effectuent les ajustements qui s'imposent. Ainsi, ils ont pu faire des réalisations dans plusieurs domaines, dont l'agriculture, la santé et l'éducation. Une des plus grandes réussites reste la gestion du moulin du village de Fereintoumou assurée par les femmes. Celles-ci ne cessent d'augmenter leur capital. Mais toutes les activités visent le même but : réaliser une certaine autonomie du village.

Ces expériences démocratiques de développement local de Sanankoroba et de Fereintoumou ont inspiré beaucoup d'autres villages de la région. Aujourd'hui, près d'une centaine de villages s'en sont inspirés et collaborent présentement avec SUCO-Mali à constituer une fédération de regroupements villageois.

## 2.6. Microfinance : le cas du réseau des caisses *Kafo Jiginew*

S'il y a un domaine où les actions des ONG ont été des plus exemplaires, c'est bien celui de la microfinance. Des ONG ont réussi à inciter les paysans à mettre leurs épargnes en commun et à financer leurs crédits, dans un pays où ils constituent la couche la plus pauvre. Certains de ces paysans, il faut le dire, avaient coutume de garder leurs économies à la maison, parfois dans des jarres qu'ils enterraient ensuite. Dans les villes, la même démarche a permis de mettre des services d'épargne et de crédit à la disposition des populations exclues, *de facto*, des systèmes bancaires formels.

Plusieurs réseaux de caisses existent au Mali. Il y a le réseau de Caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées, créé au milieu des années 1980 grâce à l'assistance allemande et à une participation de la Banque nationale de développement agricole du Mali (BNDA) (Adler, 2001). Il y a également le réseau *Nyèsigiso*, créé en 1990 par l'ONG canadienne Développement international Desjardins. À ceux-ci, il faut ajouter le réseau *Jemeni* et celui de *Kondo Jigima*. Le premier a été créé en 1995 et bénéficie de l'appui de la Caisse française de développement, de la BNDA et du Centre international du crédit mutuel (CICM). Le second, qui a vu le jour en 1991, est une initiative de la Fédération nationale des artisans du Mali. Il bénéficie de l'appui du Bureau international du travail (BIT), de la coopération suisse et du CICM.

Mais le réseau *Kafo Jiginew* (Fédération des greniers en langue *bambara*) reste le premier groupe de financement décentralisé du Mali, avec ses 92 guichets dont cinq caisses urbaines et 83 000 sociétaires. En 1999, il avait à son actif plus de 1 milliard de francs CFA de fonds propres. À l'origine, c'est une banque pour paysans, créée en 1987 avec l'appui d'un consortium de quatre ONG (Comité français pour la solidarité internationale, SOS faim Belgique, *Mani Tesa* d'Italie, *Agro Action* de l'Allemagne), auquel se sont ajoutés la Fondation du crédit coopératif, le Centre international du crédit mutuel et l'Union européenne. Le réseau *Kafo Jiginew* repose essentiellement sur l'épargne des producteurs de



coton et la distribution de crédits à ses membres. Il a des caisses dans de nombreux villages du sud, notamment dans les villages encadrés par la Compagnie malienne de développement de textiles. De plus, depuis 1994, il a ouvert des caisses urbaines pour recueillir les avoirs des petits artisans, des commerçants, des fonctionnaires et des micro-entreprises du secteur informel. Aussi, pour intéresser davantage les femmes, un système de crédits associatifs pour femmes a été étudié (Serbin, 2000). Chose encore plus originale, c'est que le réseau est dirigé par un conseil d'administration représentant les associations villageoises et les organisations paysannes sociétaires.

## 2.7. Santé : initiatives d'organisation sanitaire

Nous nous intéressons ici à l'organisation de centres de santé communautaire et aux mutuelles de santé. Les centres de santé communautaire ont été créés à l'initiative des populations à Bamako, à la suite d'une certaine carence de l'administration publique de la santé. Cette initiative fut adoptée par le gouvernement, en 1990, comme élément de sa « politique sectorielle » financée par la Banque mondiale. Les populations locales regroupées en associations créent et gèrent les centres de santé communautaire. Ce sont les associations qui recrutent et paient le personnel. Les ressources proviennent de la tarification des activités, de la vente des médicaments essentiels et des subventions. En 1996, on comptait 25 centres de santé communautaire dans le district de Bamako (Coulibaly et Kéïta, 1996). Ils sont estimés à 500 au niveau national (Van Belle, 2002).

Quant à la mutualité en santé, elle reste encore embryonnaire. Elle est présente surtout à Bamako principalement avec la Mutuelle des travailleurs de l'éducation et de la culture (MUTEC) et la Mutuelle des travailleurs de la santé et de l'action sociale (MUTAS). Créée dans les années 1980, la MUTEC est la plus active et ses activités ne cessent d'augmenter. À la suite d'une enquête effectuée auprès de ses adhérents, elle a créé un centre de santé en 1990. En 1996, elle couvrait déjà 2 000 agents et leurs familles. En termes de prestation de services, les membres bénéficient de consultations de médecine générale, de soins maternels et infantiles, de soins infirmiers et de quelques examens de laboratoire, ainsi que de la vente des médicaments essentiels aux malades. Les cotisations forfaitaires des familles et les recettes issues des prestations permettent au centre de couvrir les charges. La deuxième mutuelle, la MUTAS, est plus récente et s'inspire de l'expérience de la première. On

pourrait situer sa création en 1996; elle devait couvrir elle aussi 2 000 agents et leurs familles et offrir les mêmes prestations que la MUTEK (Coulibaly et Kéïta, 1996).

## **2.8. Paix sociale : implication des ONG**

Ce cas est exceptionnel et démontre le rôle prépondérant que peuvent jouer les ONG et autres groupes civils dans la création d'un climat de paix sociale, un facteur déterminant dans le développement d'une communauté. Poulton (1996) nous apprend que les négociations, qui ont abouti à la fin de la rébellion touarègue dans le nord du Mali, ont été en grande partie l'œuvre de la société civile, dont les associations, les ONG (y compris les caisses d'épargne mutuelle et les groupements d'intérêt économique), les coopératives, les syndicats, les chambres consulaires et les ordres professionnels. C'est par elles que furent obtenus le dépôt des armes, la réintégration dans l'armée des rebelles et la relance du développement économique. Certaines ONG avaient fourni du ravitaillement et des moyens de déplacement, et un travail minutieux de relations publiques aurait permis de réunir des chefs traditionnels et religieux avec des associations et des membres des mouvements armés. L'administration publique, les forces armées, le gouvernement et les partis politiques ont été exclus de ces négociations.

## **2.9. Apports de la diaspora : le cas des Maliens de la France**

Le Mali est un pays à grande migration, et les émigrés maliens ont toujours joué un rôle prépondérant dans le développement de leurs localités d'origine. Ils sont parfois à la base des contacts entre leurs villages d'origine et les organisations et villes de leurs pays d'accueil. Ainsi ont été noués plusieurs jumelages de villages maliens avec des villes d'autres pays, notamment en Europe et au Canada. Mais l'aspect le plus important de leur contribution restent les transferts de fonds de cette diaspora pour la réalisation des projets de développement local dans leur pays d'origine.

Le cas le plus frappant est celui des Maliens vivant en France. Ces derniers prennent une part active dans le développement de leurs villages : construction d'écoles et de mosquées, provision de médicaments pour les centres de santé, etc. Généralement organisés en association, ils économisent une partie de leurs salaires et mutualisent ensuite leurs épargnes pour aider leurs familles et appuyer des initiatives de dévelop-

pement local<sup>6</sup>. Dans les années 1990, on estimait à 25 millions de dollars US les transferts de fonds des émigrés maliens en France, pendant que l'aide publique française au développement au Mali s'élevait à 93 millions de dollars (Assogba, 2002, p. 5).

Alors, que faudrait-il comprendre de l'évolution du développement local et de l'économie sociale et solidaire au Mali?

### 3. APPROFONDISSEMENT DE LA COMPRÉHENSION DE L'ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE AU MALI

L'approfondissement de la compréhension est fait sur la base des tendances relevées ci-haut afin de cerner les types d'interventions ou d'actions plus favorables à la création de richesses au Mali où, rappelons-le, les conditions socioéconomiques restent encore précaires.

Nous y relevons une différence notoire entre la situation créée par les interventions des structures de l'État et celle provoquée par les interventions des ONG et les activités entreprises par les populations. Tout semble se jouer au niveau de la considération accordée au local, à sa logique et à son environnement dans les activités de développement. Dans cette situation, quels types d'actions favoriseraient mieux la création, par les populations locales, de richesses leur permettant de survivre, voire d'obtenir une amélioration satisfaisante des conditions de vie?

D'abord, quelles interventions le favoriseraient peu? Ce sont celles des structures de l'État, dans lesquelles peu de respect est accordé aux préoccupations, aux logiques et aux stratégies locales. Dans ces interventions, le développement des communautés semble réduit à une simple affaire de transfert de recettes. Tout indique qu'on se soucie peu de la viabilité de celles-ci dans leur contexte d'application. Toute recette ou tout savoir découlant du milieu ou des populations bénéficiaires est donc banalisé. On saisit peu le caractère spécifique du développement local. Puisque, de toute façon, les contextes environnementaux, socioculturels et économiques ne sont pas les mêmes, le plus souvent les opérations menées n'atteignent point les objectifs fixés. Et la situation des communautés reste précaire.

---

6. Lire l'article de Guimont, Fabienne (2003). « France-Mali : Sur les traces des migrants », *Solidaires*, FDM 184/mars.

Par contre, quelles actions contribueraient le mieux à la réalisation d'un développement basé sur les préoccupations locales et à la création de richesses par les communautés? Ce sont, d'après notre analyse, les actions impliquant les ONG ou issues des populations. Dans ces actions, une place centrale est accordée aux populations, à leurs préoccupations, à leurs logiques et à leurs stratégies. Le caractère particulier du développement local et de l'économie sociale prend toute son importance ici. Les populations sont davantage écoutées et responsabilisées. Cela favorise une multiplication d'initiatives basées sur les préoccupations du milieu et une meilleure organisation des activités d'économie sociale et de développement local. Toute chose qui est favorable à la création, par les populations, de richesses susceptibles de leur permettre de sortir du cycle infernal de la pauvreté et de la précarité. Et, pensons-nous, les actions, ainsi pensées et réalisées en fonction des préoccupations locales, respectent mieux l'évolution du contexte et des besoins.

#### 4. PROPOSITION DE PISTES D'AMÉLIORATION

Les pistes d'amélioration que nous proposons visent à éviter les interventions, telles que celles menées par certaines structures d'État, peu favorables à l'amélioration des conditions de vie des communautés. Cela est d'autant plus important que, malgré la décentralisation politique et économique au Mali et en dépit de la multiplication des expériences d'économie sociale et de développement axées sur des besoins locaux, il existe encore, chez des agents, des habitudes susceptibles d'entraver une éventuelle création de richesses par les communautés. On les retrouve non seulement chez des agents de terrain, mais aussi dans l'administration publique où, d'après Cissé *et al.* (1999), il y a encore des difficultés d'articulation entre coopération et décentralisation. En regard de ce facteur, nous proposons deux options :

- **Favoriser la formation des agents publics de développement :** cela pourra se faire en formation initiale ou en formation continue, selon le cas. Une telle intervention permettra d'agir au niveau des logiques, de façon à provoquer un changement de vision chez les agents qui n'ont pas encore intégré les pratiques de développement local axées sur les populations et leurs préoccupations, et favorables à la création de richesses. Non seulement les agents de terrain seraient visés par la formation, mais

aussi les décideurs de politiques de développement et les étudiants évoluant dans les domaines du développement local et de l'économie sociale et solidaire ;

- **Créer un cadre plus favorable à la coopération décentralisée et aux démarches partenariales :** cela devrait se faire en concertation avec l'ensemble des acteurs de développement local. Il s'agira de relever les difficultés qui se posent à la coopération décentralisée et d'y trouver des solutions (administratives, politiques, juridiques, etc.) qui soient viables. Un tel cadre favoriserait davantage des partenariats entre les acteurs nationaux (ONG, populations, services publics) et les institutions internationales. Bien articulés, ces partenariats non seulement favoriseraient la consolidation des activités menées sur le terrain, mais aussi pourraient provoquer un véritable changement de vision chez les agents traînant encore des habitudes peu recommandables pour l'économie sociale et le développement local.

## 5. CONCLUSION

Dans le domaine du développement local et de l'économie sociale, le Mali est en pleine mutation. Les expériences innovantes relevées se révèlent des réponses aux difficultés vécues par les populations, à la suite de l'échec global des politiques nationales de développement et des conséquences des programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale. Le plus souvent, elles sont le fruit de la collaboration des populations avec l'ensemble des partenaires de développement, y compris les pouvoirs publics, les structures politiques, les ONG et les institutions nationales et internationales. Elles se révèlent également un véritable creuset de coopération décentralisée qui permet aux populations locales d'avoir des relations plus directes avec des organisations internationales investies dans le développement.

Un des secrets de la réussite reste cependant l'approche d'intervention utilisée par les ONG sur le terrain. Une approche dominée par l'implication véritable des populations à tous les niveaux de conception et de réalisation des projets. Mieux que les interventions des structures de l'État, les actions des ONG et celles lancées par les populations se révèlent plus favorables à la création, par les populations locales, de richesses susceptibles de leur assurer une survie, voire une amélioration

satisfaisante des conditions de vie. Il reste à souhaiter que l'État reconnaisse la nécessité de l'autonomie respective dans les démarches partenariales où il est présent.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADLER, M. (2001). « Village banks in Mali: A successful project of self-help promotion », *D+C Development and Cooperation*, n° 1, janvier-février, p. 18-20.
- ARTETA, A. (2003). « Comment les États-Unis mettent le Mali à genoux », *Le Nouvel Observateur*, 3-9 avril.
- ASSOGBA, Y. (2002). *Et si les Africains de la diaspora étaient des acteurs du développement de l'Afrique ?*, CRDC, Série recherche n° 25, Université du Québec à Hull.
- ASSOGBA, Y. (1993). « Entre la rationalité des intervenants et la rationalité des populations bénéficiaires : l'échec des projets en Afrique noire », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 37, n° 100, avril, p. 49-66.
- ASSOGBA, Y. (1988). « Le paradigme interactionniste et le processus du développement communautaire : l'exemple des ONG en Afrique », *Revue canadienne d'études et du développement*, vol. IX, n° 2, p. 201-218.
- BERNUS, E. (1992). « Être touareg au Mali », *Politique africaine, Le Mali : la transition*, n° 47, octobre, trimestriel.
- BERTRAND, M. (1992). « Un an de transition politique : de la révolte à la troisième république », *Politique africaine, Le Mali : la transition*, n° 47, octobre, trimestriel.
- BIJARD, L. (1999). « L'exception malienne d'Alpha Konaré », *Le Nouvel Observateur*, 14-20 janvier, p. 36-37.
- CHÂU, L. (1992). « Politiques économiques et crises durant les 30 années d'indépendance », *Politique africaine, Le Mali : la transition*, n° 47, octobre, trimestriel.
- CISSÉ, H.B. *et al.* (1999). *Liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali*, Document de réflexion ECDPM, n° 6, Maastricht, ECDPM.
- CISSÉ, M.C. *et al.* (1981). *Mali : le paysan et l'État*, Paris, L'Harmattan.
- COULIBALY, S.O. et M. KÉÏTA (1996). « Économie de la santé au Mali », *Cahiers « Santé »*, vol. 6, novembre-décembre, p. 353-359.

- DEFOURNY, J. et P. DEVELTERE (1999). « Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud », dans J. DEFOURNY et P. DEVELTERE (dir.), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles (Belgique), De Boëck Université et Larcier s.a., p. 25-56.
- DIALLO, M.C. (1991). « Les derniers jours de Moussa Traoré au pouvoir : comment Bamako a chassé son général », *Jeune Afrique*, n° 1580, du 10 au 16 avril, p. 18-21.
- DIARRAH, C.O. (1990). *Mali : bilan d'une gestion désastreuse*, Paris, L'Harmattan.
- DOMBROWSKY, K., G. DUMESTRE et F. SIMONIS (1993). *L'alphabétisation fonctionnelle en Bambara dans une dynamique de développement : le cas de la zone cotonnière (Mali-Sud)*, Montmagny (Québec), Marquis.
- DOUMBIA, B. (2003). « Le président Touré à Washington : la défense du coton africain », *L'Essor*, quotidien national d'information du Mali, n° 14987, du 26-06-2003, site : <[http://www.essor.gov.ml/jour/cgi-bin/view\\_article.pl?id=4686](http://www.essor.gov.ml/jour/cgi-bin/view_article.pl?id=4686)>.
- FALL, A.S. et L. FAVREAU (2003), « Création de richesses en contexte de précarité : une comparaison Nord-Sud et Sud-Sud », *Économie et Solidarités*, vol. 34, n° 1, p. 168-178.
- GOODMAN, M. et R. KARASH (1995). « Six steps to thinking systemically », *The Systems Thinker*, vol. 6, n° 2, mars.
- GUIMONT, F. (2003). « France-Mali : Sur les traces des migrants », *Solidaires*, FDM 184/mars.
- JEUNE AFRIQUE – L'INTELLIGENT* (2003). « Bataille juridique en vue », *Jeune Afrique – L'Intelligent*, du 23 juin, site : <[http://www.jeuneafrique.com/articleImp.asp?art\\_cle=LIN22063bataieuvnee0](http://www.jeuneafrique.com/articleImp.asp?art_cle=LIN22063bataieuvnee0)>.
- KONATÉ, M. et al. (1999). *Sur les petites routes de la démocratie : l'expérience d'un village malien*, Montréal, Les éditions Écosociété, en collaboration avec SUCO.
- LECLERC, Y. (2002). « Les CLD et le développement local : défis et enjeux », dans L. FAVREAU, M. ROBITAILLE et D. TREMBLAY (dir.), *Quel avenir pour les régions?*, Gatineau, Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), Université du Québec en Outaouais, p. 291-299.
- POULTON, R.E. (1996). « Après cinq ans de guerre : vers la réintégration des Touaregs au Mali », *Le Monde diplomatique*, novembre, p. 13.

- RAGHAVAN, N. (1992). « Les ONG au Mali », *Politique africaine, Le Mali : la transition*, n° 47, octobre, trimestriel.
- SANOOGO, B. (1989). *Le rôle des cultures commerciales dans l'évolution de la société Sénoufo (Sud du Mali)*, CRET, Université de Bordeaux III.
- SERBIN, S. (2000). « Kafo-Jiginew prisonnière de la crise du coton? », *Grain de sel, Inter-réseaux en développement rural*, n° 15, juillet.
- VAN BELLE, V. (2002). « La mutualité au Mali : En route vers les campagnes! », *En Marche, Le journal de la mutualité chrétienne*, n° 1264, 7 novembre, site Internet : <<http://www.enmarche.be/Cooperation/Mali.htm>>.



# L'ÉCONOMIE POPULAIRE AU TOGO

*Yao Assogba*<sup>1</sup>

Couvrant une superficie de 56 600 km<sup>2</sup>, avec une population estimée à 4 700 000 habitants, le Togo est un petit pays de l'Afrique au sud du Sahara ; il est limité par le Burkina Faso au nord, le Bénin à l'est, le Ghana à l'ouest et le golfe du Bénin (océan Atlantique) au sud. Au Togo comme d'ailleurs dans les pays de l'Afrique subsaharienne, les activités d'économie sociale et populaire sont des réalités très vivantes dans les centres urbains et les zones rurales. Par une approche sociohistorique, nous vous proposons de tracer ici la dynamique des trajectoires de ces activités dans le temps et selon les contextes politique, social et économique du pays.

Tout essai d'analyse des pratiques d'économie sociale et populaire doit prendre en considération le caractère extraverti de l'économie globale et l'autoritarisme politique des États postcoloniaux d'Afrique. Ainsi, dans le cas spécifique du Togo qui nous intéresse ici, nous étudions les organisations créées par trois catégories d'acteurs depuis l'indépendance du pays en 1960 jusqu'à nos jours. Dans une première partie, nous étudions les organisations d'économie sociale mises en place par l'État postcolonial togolais, et qui ont prédominé la scène du « développement » durant la décennie 1960-1970. Dans une deuxième partie, nous présentons les actions menées à partir des années 1980 par les ONG nationales et internationales. Enfin, la troisième partie présente les initiatives des populations urbaines et rurales dans le domaine de l'économie sociale et populaire.

---

1. Sociologue à l'Université du Québec en Outaouais (UQO), membre du CÉRIS, de la CRDC et de l'équipe canadienne du réseau CRCP. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

## 1. L'ÉTAT POSTCOLONIAL ET LES COOPÉRATIVES DE PRODUCTION DES CULTURES DE RENTE

Le paysage agricole du Togo est caractérisé par deux types de productions : les cultures destinées à l'exportation, appelées également les cultures de rentes (café, cacao, coton, etc.), et les cultures vivrières (maïs, igname, manioc, mil, fruits, etc.). Depuis la colonisation, les premières ont toujours été produites au détriment des secondes. Après l'indépendance en 1960, l'État postcolonial togolais a maintenu le *statu quo* en rebaptisant et en transformant les anciennes structures coloniales en sociétés publiques ou parapubliques. C'est ainsi qu'ont été créés l'Office des produits agricoles du Togo (OPAT), la Société togolaise de coton (SOTOCO) et la Société de rénovation de la caféière et de la cacaoyère. Créé pendant la campagne agricole dans la deuxième moitié des années 1960, l'OPAT joue le rôle d'une caisse de stabilisation dotée du monopole de l'exportation.

La SOTOCO est chargée de la promotion de la culture et de la commercialisation du coton. Quant à la Société de rénovation de la caféière et de la cacaoyère<sup>2</sup>, elle est chargée de faire la promotion de la plantation et de la commercialisation du café et du cacao. Parallèlement à ces structures étatiques, des services d'encadrement et des associations de producteurs des cultures de rente (café, cacao, coton, etc.) ont été créés. Mais, dans l'ensemble, ces structures sont bureaucratisées et fortement hiérarchisées. Par exemple, la période de commercialisation et le prix de vente et d'achat de cultures de rentes sont fixés par décrets présidentiels.

Cette mesure politique a été défavorable à la consolidation des coopératives de commercialisation créées par les producteurs de café et de cacao, comme c'est le cas de l'Union des coopératives de planteurs de la région des plateaux, principale productrice des cultures de rente. Au total, les interventions des organisations étatiques, en s'inscrivant dans la logique de l'économie postcoloniale extravertie, n'ont pas favorisé le développement local dans le pays.

---

2. Nous situons la date de création de la SOTOCO dans la décennie 1960-1970.

### 1.1. Les ONG et les activités d'économie sociale et populaire

Les ONG nationales se sont multipliées au début des années 1980 en riposte aux sécheresses successives qu'a connues le pays ainsi qu'aux effets pervers d'ordre politique, social et économique des Programmes d'ajustements structurels (PAS). Les ONG se sont révélées être une alternative au modèle de développement rural de l'État postcolonial. Contrairement à ce modèle, l'approche des ONG paraît plus souple et plus adaptée aux besoins des collectivités. On constate par ailleurs que les ONG sont à la base d'une dynamique nouvelle dans le développement local : partenariats entre différents acteurs (populations, secteur public, ONG et bailleurs de fonds) pour l'amélioration des conditions de vie des populations.

Le pays compte aujourd'hui plusieurs ONG qui se sont organisées en fédérations et en réseaux régionaux pour donner naissance à la Fédération des organisations non gouvernementales au Togo (FONGTO), à l'Union des ONG du Togo (UONGTO), à la Fédération des ONG de développement des savanes (FODES), au Réseau des ONG de la Kara (RESOKA), au Réseau des ONG de développement de la région centrale (RESODERC), au Collectif des ONG et associations de développement des plateaux (COADEP), au Collectif des ONG de la région maritime (CONGREMA) (FONGTO, 1999 et 2001)<sup>3</sup>.

Toutes ces ONG interviennent sur le terrain, se concertent parfois et favorisent le développement local à travers diverses activités touchant les domaines suivants : agriculture, éducation, élevage, épargne et crédit, formation, génie rural, environnement, condition des femmes, santé, etc. Ces activités contribuent à la survie et à l'amélioration des conditions de vie des populations urbaines et rurales. Elles donnent lieu à des partenariats entre différents acteurs et relèvent de l'économie sociale et solidaire. Nous vous en présentons ici trois exemples.

---

3. Voir le site Internet de la FONGTO : <[http://www.tg.refer.org/togo\\_ct/cop/fongto/info.htm](http://www.tg.refer.org/togo_ct/cop/fongto/info.htm)>.

## 1.2. La Fédération des unions coopératives d'épargne et de crédit du Togo (FUCEC-Togo)

La Fédération (ou faîtière) des unions coopératives d'épargne et de crédit du Togo (FUCEC-Togo)<sup>4</sup> tire son origine de la première expérience de Coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC) au Togo réalisée en 1969 par James Winter, un missionnaire américain, dans un village du sud-ouest du pays, en zone de culture du café et du cacao. Ce dernier était parti du constat de l'inorganisation des paysans dans la gestion de leurs revenus. Son expérience a été relayée un an après par certains pionniers qui ont créé et animé le Comité national de développement des unions coopératives d'épargne et de crédit (CONAUDEC). Sous l'impulsion de ce comité, un réseau s'est établi et, grâce au partenariat avec le Global Project Office des États-Unis (précisément de l'USAID<sup>5</sup>), il donna naissance à la FUCEC-Togo en 1983.

Selon le journal *Le Togolais* (du 10/10/2002), cette fédération partage avec la caisse d'épargne du Togo (établissement de droit public) 80% de la clientèle nationale. La FUCEC œuvre pour le développement, la promotion économique et sociale, et permet aux personnes disposant de faibles revenus d'avoir accès à des crédits à des taux faibles et à des conditions plus souples que celles offertes dans les banques. Elle est le résultat d'un partenariat ONG, populations et bailleurs de fonds.

La FUCEC est un réseau coopératif d'épargne et de crédit, à couverture nationale, organisé en deux étages. À un premier niveau, il y a les COOPEC ou les institutions de base. Au deuxième niveau, se trouve la structure faîtière (FUCEC-Togo). Chacune des structures a, d'une part, des organes élus en assemblée générale qui sont responsables de sa bonne gouvernance et, d'autre part, des employés recrutés pour la gestion quotidienne de l'institution. Une coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC) est une association libre et volontaire de personnes unies par un lien déterminé (professionnel, résidentiel, ou autres), qui décident de mettre en commun leurs économies (épargnes) et de se donner du crédit à partir de celles-ci. Elle est donc basée essentiellement sur la mobilisation des ressources propres de ses sociétaires et sur l'organisation du crédit à partir des dites ressources.

---

4. Voir le site Internet de FUCEC-Togo : <<http://www.tg.auf-francophonie.org/fucec/fucec%20obj.htm>>.

5. United States Agency for International Development.

Quant à la FUCEC-Togo, elle est la structure qui fédère les COOPEC. Sa mission est de contribuer au mieux-être économique et social des personnes et des communautés par le lancement des COOPEC. Pour ce faire, elle établit un réseau coopératif intégré de services financiers sécuritaires et rentables sur une base permanente, éduque les membres et forme les dirigeants et les employés à l'éthique de l'entreprise coopérative. En 2001, on comptait 152 COOPEC de base (dont la première remonte à 1969), qui regroupaient 141 191 membres. Leurs dépôts à vue s'élevaient à 13,3 milliards de francs CFA, pendant que le montant des crédits en cours était chiffré à 9,4 milliards de francs CFA<sup>6</sup>.

Au-delà de sa mission traditionnelle d'épargne et de crédit, la FUCEC a des programmes s'inscrivant dans la lutte contre la pauvreté en milieu rural et semi-urbain, surtout chez les femmes démunies. Dans cette perspective, elle a fait des aménagements dans les conditions d'octroi de crédits. Ainsi, contrairement à la méthodologie traditionnelle dans les programmes réaménagés, c'est plutôt le crédit qui doit générer l'épargne. L'épargne ne précède donc plus le crédit. Cette nouvelle méthodologie a favorisé des regroupements de femmes démunies en Groupes d'intérêt économique et social (GIES), en vue de bénéficier de crédits solidaires. L'octroi de ces crédits est généralement précédé d'une formation en nutrition et en lutte contre les maladies infantiles.

### 1.3. Le projet d'appui aux mutuelles de crédit-épargne au Togo

Dès le début des années 1990, la Société de coopération pour le développement international (SOCODEVI), une société canadienne sans but lucratif, apporte son appui aux mutuelles de crédit-épargne au Togo dans la région maritime du pays<sup>7</sup>. Cette ONG soutient les mutuelles de femmes en leur permettant de surmonter des difficultés occasionnées par la liquidation en 1991, pour mauvaise gestion, du principal outil de financement du secteur rural : la Caisse nationale de crédit agricole. Privilégiant le partenariat et la démarche démocratique, la SOCODEVI visait, à travers ce projet, une amélioration de l'environnement des activités

---

6. 1 \$ US égale, en moyenne, 500 francs CFA.

7. Voir à propos de SOCODEVI et autres ONG québécoises investies dans ce secteur : Favreau, L. (dir.) (2004). *L'engagement international du mouvement coopératif québécois : portrait de quatre organisations soutenant le développement de collectivités au Sud*, Cahier de la CRDC, 41 p.

économiques des femmes de la région maritime. Il s'agissait de leur permettre de rétablir leur revenu familial et de favoriser une recapitalisation sur le plan de leurs activités commerciales et productives.

Trois objectifs étaient visés : 1) donner aux femmes accès au crédit ; 2) offrir toutes les formations nécessaires pour que les femmes puissent s'approprier la direction et la gestion de ces mutuelles ; 3) apporter des appuis techniques et économiques aux groupements de femmes dans le choix de leurs activités économiques et de leurs politiques de financement. Au moins 195 groupements de femmes devaient être couverts par quatre mutuelles de la région maritime et l'objectif était de constituer un sociétariat réunissant minimalement 1 950 femmes. Les activités se sont développées et, finalement, grâce à l'Agence française de développement, l'ensemble des mutuelles bénéficiant de l'appui devait se transformer en un réseau géré par les femmes, capable de fonctionner sans l'assistance technique à long terme de SOCODEVI, couvrant ses frais d'exploitation et ayant une meilleure couverture territoriale (Beaudouin, 2002).

#### 1.4. Le Projet hydraulique villageois

Le Projet hydraulique villageois (PHV-CUSO) remonte à la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA). Financé par l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) et l'État togolais, le PHV-CUSO a été réalisé entre 1984 et 1994 par le Canadian University Services Overseas (CUSO), en partenariat avec des sociétés techniques, dans la région maritime. Cette dernière est une région à forte migration qui connaissait une pénurie d'eau. Le projet a été très interactionniste dans les phases de conception et de réalisation du projet ; c'est-à-dire qu'il a accordé une grande importance à la participation active des communautés, à leurs logiques et à leurs préoccupations. Les populations y ont participé en fournissant la main-d'œuvre et en assurant la gestion des installations hydrauliques.

Le PHV-CUSO visait notamment l'approvisionnement des populations en eau potable et l'amélioration des pratiques et des conditions d'hygiène ; dans ce cadre, plusieurs activités furent réalisées : forage de puits munis de pompes manuelles ; remise en état des puits et des pompes déjà existants, aménagement des sources alternatives d'approvisionnement d'eau. Des latrines améliorées ont été construites dans plusieurs ménages. De plus, des formations ont été données aux populations, préparant

ainsi les collectivités villageoises à assurer, elles-mêmes, la maintenance et l'entretien des ouvrages du PHV. Des actions ont également été menées pour l'intégration des femmes au développement (Assogba et Kékeh, 1994). Mais comme l'ont démontré la réalisation, le suivi et la mise en place de ce projet, lorsque les logiques locales ne sont pas prises en compte, il y a de fortes chances que les populations n'y adhèrent pas comme souhaité. L'ONG CUSO l'a appris à ses dépens.

## 2. LES INITIATIVES D'ÉCONOMIE SOCIALE ET POPULAIRE

Les initiatives d'économie sociale et populaire couvrent presque tous les secteurs socioéconomiques : le commerce, la microfinance, le transport, l'agriculture, l'éducation, etc. Certaines activités font l'objet d'une organisation formelle, mais le plus souvent celles-ci restent informelles. Cette partie présente quatre exemples d'initiatives d'économie sociale et populaire.

### 2.1. Les banquiers ambulants

Le travail des banquiers ambulants (BA) est basé sur l'exploitation d'une certaine faiblesse du système bancaire classique qui manque de souplesse pour intégrer des populations plus pauvres. Sa dimension d'économie sociale réside dans le fait qu'il permet à des populations exclues du système bancaire formel de faire de l'épargne et d'avoir des crédits pour démarrer ou développer des activités économiques, ou encore faire d'autres types de réalisations. De plus, il permet à ceux et à celles qui exercent ce métier de survivre dans un contexte économique précaire. Il se révèle ainsi une réponse aux besoins socioéconomiques des clients, et des banquiers eux-mêmes. Dans tous les cas, en dépit des problèmes d'organisation, le métier des BA présente un caractère original dans le domaine de l'épargne-crédit.

Un document de travail, élaboré par Gentil et ses collaborateurs (de l'IRAM, bureau d'études à Paris), pour rendre compte d'une recherche menée au Togo et au Bénin en 1992<sup>8</sup> nous informe davantage sur le

---

8. Voir aussi : Adéchoubou, Makarimi (1996). « Les banquiers ambulants au Bénin », *Revue tiers monde*, t. XXXVII, n° 145, janvier-mars, p. 59-66.

métier des BA. Celui-ci aurait débuté dans le pays Yoruba au Nigeria et serait arrivé au Togo, en passant par le Bénin, au début des années 1950. Au Togo, il est devenu le gagne-pain de certains anciens artisans, commerçants et fonctionnaires, ayant le plus souvent perdu leurs emplois d'origine. En général, les banquiers ambulants n'ont pas de formation dans le domaine bancaire : 72 % auraient suivi le primaire ou le secondaire jusqu'à la classe de 3<sup>e</sup>, 14 % jusqu'en terminale secondaire et 14 % auraient fait l'école coranique.

Les plus connus gagneraient mensuellement environ 100 000 francs CFA, soit un peu plus que le salaire de certains cadres supérieurs de la fonction publique. Comment fonctionne un banquier ambulant ? Le BA est fondamentalement un garde-monnaie qui amène le client à épargner en mettant théoriquement son argent en sécurité, à l'abri des risques de vol, d'incendie et de la pression sociale. Pour ce faire, il distribue des cartes aux clients. Chaque carte comporte des cases à remplir ou à cocher, avec le nom, l'adresse et parfois la photo du banquier ambulant. Le client et son banquier se mettent d'accord sur un montant journalier de cotisation (de 25 à 10 000 francs CFA, parfois plus). À la fin de la carte, le banquier rend l'ensemble des sommes cotisées par le client, moins une mise journalière qui constitue sa commission.

Le système est souple : la durée des cotisations peut être de plusieurs mois et la régularité variable, selon l'entente. En outre, un client peut avoir des cartes de plusieurs banquiers ambulants, selon ses besoins.

Le BA peut faire des avances à son client sur l'épargne de ce dernier. Il peut aussi lui accorder des crédits, mais cette complexification nécessite qu'il dispose de fonds propres ou qu'il soit capable de gérer correctement sa trésorerie, en utilisant les dépôts des uns pour faire des avances aux autres. Il récupère l'argent de ces crédits avec, en sus, un taux d'intérêt (5 %, 10 %, 30 %) sur la somme donnée ou en recevant des commissions. Généralement, les clients prennent des crédits pour des besoins bien précis : créer un commerce, acheter un taxi, améliorer un habitat, etc. Dans certains cas, ils bénéficient de conseils de gestion de la part du BA.

La clientèle des BA est essentiellement constituée de femmes (79 %), mais elle comprend aussi des artisans, des tailleurs, des taximen, des coiffeurs, des apprentis, des fonctionnaires, des écoliers et des étudiants. Les clients en viennent à les choisir après de petites enquêtes auprès des amis, des connaissances, à la fois sur le marché et dans les quartiers. Le



choix est toujours basé sur des critères surtout moraux : entre autres, le sérieux dans le travail, l'honnêteté, la confiance. Les BA sont mieux appréciés que les banquiers formels, en raison du caractère plus adapté de leur système aux conditions des populations plus pauvres : facilité d'avance-crédit, adaptation à la modicité des revenus, obligation d'épargne, formule souple pour les versements et les retraits (date et montant flexibles) et disponibilité de l'épargne à tout moment.

Dans l'ensemble, les conflits ou litiges sont rares entre clients et BA. Les quelques conflits qui se déclarent sont souvent réglés à l'amiable. Les torts sont souvent réciproques. Il arrive que des clients cherchent à falsifier des cartes ou contestent, à tort ou à raison, les sommes versées et le monnayage. Mais, le risque le plus grand reste la fuite du banquier, par malversation volontaire ou par incapacité à rembourser l'épargne à la suite d'erreurs ou d'avances imprudentes à des clients qui ne respectent pas leurs échéances.

Les relations entre les BA et les banques et caisses formelles sont plutôt celles que n'importe quel client pourrait entretenir avec ces institutions. Ils y déposent leurs fonds, mais celles-ci ne jouent que le rôle de garde-monnaie. Elles ne leur donnent pas de crédits et ne leur accordent pas un intérêt particulier. Certains BA se méfieraient des banques de peur de perdre leurs fonds à la suite d'une faillite. Depuis 1989, il existe la Mutuelle de solidarité des tontiniers ambulants de Lomé (MUSOTAL), née d'une cooptation de 12 BA parmi les plus anciens et les plus sérieux. Cette mutuelle a été créée après l'échec d'une première tentative d'organisation de l'ensemble des BA (une soixantaine), faite par la Centrale syndicale du Togo. Toutefois, le métier des banquiers ambulants reste assez inorganisé. Il souffre de beaucoup de problèmes : nombreux déplacements de la part du banquier, travail dans l'isolement et concurrence entre BA, absence de reconnaissance juridique et très faible organisation professionnelle, tracasseries policières et administratives.

## 2.2. La tontine mutuelle

La tontine est une pratique que l'on retrouve un peu partout au Togo. Selon Soedjé (1990), ce sont des sortes d'épargne informelle qui existent sous plusieurs formes : tontine mutuelle, tontine commerciale, tontine financière. En réalité, ce que l'on nomme tontine commerciale s'apparente au système d'épargne et de crédit des banquiers ambulants (présenté plus haut). Quant à la tontine financière, elle ressemble plutôt à

un système de crédits usuriers orienté vers la spéculation et ne répondant point à l'esprit de solidarité et d'entraide. Elle ne se situe donc pas dans une perspective d'économie sociale et solidaire. Elle n'est pas populaire et n'existe que dans la région de Lomé. En revanche, la tontine mutuelle s'inscrit dans le cadre de l'économie sociale et solidaire.

Plus fréquente que les autres tontines, elle a gagné toutes les couches de la population et répond à une faiblesse du système bancaire et à un besoin de solidarité et d'entraide entre les participants. Soedjede (1990) explique que dans les tontines mutuelles, les participants se regroupent pour cotiser, à intervalle de temps régulier, une somme déterminée à l'avance. Cette somme est remise au membre du tour. Le tour peut être défini par tirage au sort au départ de la tontine, chaque jour par tous les membres, ou par le président.

Diverses raisons expliquent la participation à une tontine mutuelle. Pour les paysans, l'esprit de solidarité et de confiance mutuelle, d'une part, la possibilité de constituer une épargne et de s'octroyer des crédits, d'autre part, constituent les mobiles fondamentaux de la participation aux tontines. Chez les fonctionnaires de l'État et les salariés, l'impossibilité de réunir les conditions d'octroi de crédit et la nécessité de vouloir faire un autre investissement, si on a déjà obtenu un crédit bancaire, sont des raisons fondamentales de la mise en place d'une tontine mutuelle. De plus, avouent-ils, des fonds déposés dans un compte bancaire sont faciles d'accès au moindre besoin, pendant que l'obligation d'attendre son tour dans la tontine amène à épargner.

Il n'y a pas de textes juridiques réglementant les tontines au Togo. Les tontines naissent le plus souvent à partir d'une idée émise par un individu. Mais c'est à la suite d'une assemblée générale des adhérents, ou par concertation, que les règles d'organisation sont déterminées : texte de mise en place et règlement intérieur. Ces règles deviennent alors le code de conduite à suivre par tous les membres. Elles peuvent faire l'objet d'un texte écrit, ou d'une simple explication orale. Mais la force des tontines demeure la confiance mutuelle entre les membres tontiniers. Notons cependant que l'absence de texte écrit pose parfois des problèmes, en raison surtout de la mauvaise interprétation des explications orales par certains participants.

### 2.3. Les taxis-motos

Les taxis-motos<sup>9</sup> sont un phénomène récent. Nés au Bénin au début des années 1990, ceux-ci apparaissent dans le domaine du transport urbain au Togo en 1993, pendant la longue grève politique qui dure 13 mois. Ils deviennent alors le gagne-pain des jeunes diplômés et des sans-emploi. Ils présentent plusieurs avantages socioéconomiques, à la fois pour les pratiquants et pour les clients qui les utilisent. Aujourd'hui, beaucoup de jeunes doivent leur survie à ce nouveau travail.

Le parc de taxis-motos est estimé à 40 000 engins, avec plus de 61 200 emplois créés et un chiffre d'affaires de 700 millions de francs CFA. Un conducteur de taxi-moto, travaillant à son propre compte, a un revenu mensuel variant entre 90 000 et 100 000 francs CFA : une occasion inespérée dans un pays où le fonctionnaire ne perçoit pas régulièrement son salaire.

Les taxis-motos ont bouleversé les modes de transport urbain à Lomé. Ils se présentent comme une réponse aux nombreux embouteillages qui se forment dans la ville, surtout aux heures de pointe, et qui retardent les déplacements. Puisque ce sont des engins à deux roues, ils vont plus vite et facilitent l'accès dans les quartiers où l'état des routes et leur caractère étroit rendent difficile la conduite des taxis ordinaires et des minibus. De plus, ils offrent des tarifs plus abordables que ceux des taxis ordinaires. Pour toutes ces raisons, ils sont bien prisés par les populations.

Il existe cependant beaucoup de problèmes liés au phénomène des taxis-motos. On estime que les conducteurs de taxis-motos ignorent, pour la plupart, le code de la route. Ils seraient à la base des principaux problèmes de sécurité routière au Togo. En 2000, plus de 682 accidents sur 2 000 recensés leur étaient directement imputables. Il faut aussi compter les heurts dus au mécontentement et à la rude concurrence entre taxis-motos et taxis-voitures. Soumis à de nombreuses tracasseries administratives et policières, les propriétaires de taxis-motos auraient créé un syndicat pour mieux organiser leur travail et défendre leurs droits.

---

9. Voir l'article suivant : « Fièvre des taxi-motos au Togo », un article du journal *Le Togolais*, à *Découverte*, Édition du 22 novembre 2002 – Afrique-Maghreb. Site : <<http://www.afrik.com/journal/decouverte/dec-649-4.htm>>.

## 2.4. Groupe de réflexion et d'action femmes démocratie et développement

Le Groupe de réflexion et d'action femmes démocratie et développement (GF2D) est un mouvement social créé en 1992. Il regroupe des femmes, de véritables artisanes du développement, dont les initiatives s'inscrivent dans le cadre de la défense des droits des femmes du Togo. D'où le lien étroit entre les activités du groupe et le développement local et l'économie sociale. Le GF2D lutte contre les inégalités socioéconomiques, dont sont le plus souvent victimes les femmes, en organisant plusieurs activités : vulgarisation des droits de la femme, consultations juridiques, et parfois médiation entre femmes et instances politiques et juridiques. Il a publié un guide juridique de la femme togolaise qui sert de manuel pédagogique pour l'action éducative aux droits et dispose d'un centre de recherche d'information et de formation qui, en autres, a publié un rapport intitulé *Femmes togolaises aujourd'hui et demain* (Assogba, 2002).

## 3. QUELQUES CONSTATS ET PISTES POUR L'ÉCONOMIE SOCIALE ET LE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU TOGO

La diversité des stratégies utilisées par les différents acteurs de développement local et d'économie sociale au Togo démontre la pertinence de l'utilisation d'une sociologie de la vie quotidienne pour saisir la dynamique et la relativité des activités menées. Des différentes catégories d'actions de développement présentées, deux constatations principales s'imposent : d'abord, la prépondérance de l'informel dans l'économie sociale et le développement local et, ensuite, le rôle des actions impliquant les ONG et celles découlant des populations dans la création de richesses. Le secteur informel apparaît comme un véritable creuset d'économie sociale au Togo. En dehors de quelques activités (par exemple les propriétaires de taxis-motos organisés en syndicats), les autres relèvent plutôt de l'informel. Cependant, informelles ou pas, règle générale, elles semblent conformes à l'éthique de l'économie sociale et répondent à des préoccupations locales. De plus, chose remarquable, les acteurs semblent bien composer avec le manque de législation dans certains domaines, en ayant recours à des recettes traditionnelles d'organisation, de code de conduite, qu'ils adaptent à la réalité moderne.

Cette inventivité dont font preuve les acteurs sociaux ressort surtout dans les actions entreprises par les populations qui, malgré leur caractère

généralement informel, s'insèrent dans un cadre d'économie sociale et solidaire. Nous l'avons vu dans les cas des banquiers ambulants. Plus que les interventions des structures de l'État, ces activités populaires constituent avec les actions des ONG les facteurs qui, jusque-là, ont été déterminants dans la création des richesses permettant aux communautés d'assurer leur survie et d'améliorer leur situation socioéconomique.

Dans les domaines de l'économie sociale et du développement local au Togo, l'un des premiers constats qui se dégagent est l'abondance des initiatives. Mais il demeure encore beaucoup de difficultés, surtout organisationnelles, qu'on pourrait parfois attribuer à un certain vide juridique ou à la volonté délibérée des acteurs sociaux de composer avec les règles formelles établies. Le caractère hermétique de la situation sociopolitique a-t-il quelque chose à voir avec cette réalité? Nous ne saurions l'affirmer avec certitude.

Cependant, nous pensons que, pour favoriser l'éclosion et une meilleure consolidation des activités d'économie sociale et de développement local axées sur les préoccupations communautaires, il est souhaitable d'avoir un environnement sociopolitique plus favorable au développement des communautés. Dans cette perspective, nous proposons les options suivantes :

- **Pratiquer une décentralisation politique et économique<sup>10</sup>** : à notre avis, cela responsabiliserait davantage les communautés et organiserait mieux le développement local, de manière que les activités menées soient plus centrées sur les préoccupations du milieu. En effet, nous avons constaté dans les expériences présentées que lorsque les activités découlent des initiatives locales, elles sont plus imaginatives et plus viables par rapport à la finalité poursuivie et aux réalités socioéconomiques et politiques. Les cas des Nana Benz, des tontines mutuelles, des taxis-motos et des banquiers ambulants en sont des exemples éloquentes. Il s'agira alors de donner un cadre politique et juridique favorable à une meilleure organisation de ce genre d'initiatives.

Par ailleurs, nous pensons qu'il serait plus profitable que la décentralisation pratiquée touche le domaine de la coopération. Une coopération décentralisée, mieux organisée, favoriserait des

---

10. Nous savons qu'officiellement le pays est déjà engagé dans la décentralisation politique et économique, mais les écrits à ce propos montrent que les actions menées dans ce sens sont encore très timides.

contacts plus directs entre communautés, organisations non gouvernementales, bailleurs de fonds, voire l'État. Elle faciliterait des partenariats plus propices à des actions répondant mieux aux préoccupations locales.

- **Instituer, entre les différents acteurs concernés, des concertations autour des actions d'économie sociale et de développement local.** En fait, à part le cadre plus restreint des ONG et des coopératives d'épargne et de crédit, il semble qu'il n'y ait aucune concertation ouverte à l'ensemble des acteurs engagés dans le domaine de l'économie sociale et du développement local. Cependant, une concertation à une plus grande échelle constituerait une occasion inouïe pour discuter des difficultés quotidiennes qui se posent, pour évaluer régulièrement les expériences menées et pour faire les ajustements qui s'imposent selon l'évolution des réalités. Nous pensons qu'un tel cadre de concertation pourrait être un levier puissant pour une meilleure organisation des activités qui en ont besoin.
- **Privilégier des méthodes de recherche qualitatives (« interactionnistes ») pour étudier les problématiques relatives au développement local et à l'économie sociale.** Cela est important car il serait difficile d'aborder à suffisance le caractère relatif des activités menées et des organisations mises en œuvre dans ces deux domaines, en utilisant des méthodes de recherche scientifiques et universelles. Il en est de même pour l'inventivité dont font preuve les acteurs sociaux. Il s'agit donc pour les chercheurs d'admettre cette relativité et, par conséquent, l'importance d'adopter une méthodologie de recherche différente. La démarche de la sociologie de la vie quotidienne pourrait permettre de mieux saisir non seulement la relativité des activités menées, mais aussi leurs dynamiques internes.

Cela, à notre avis, apportera une contribution plus riche, plus originale, au champ d'études et de recherche de l'économie sociale et populaire et du développement local, comme une science sociale et une pratique. Certes, l'application de ces propositions demandera du temps et de la patience, mais elle nous paraît plus viable par rapport à la situation sociopolitique et économique actuelle du pays et au visage que présentent les activités de développement local. En particulier, elle favoriserait davantage d'inventivité dans les initiatives de création de richesses dans le contexte précaire des communautés.

## 4. CONCLUSION

Au Togo, les expériences de développement local et d'économie sociale et populaire se révèlent des réponses aux nombreuses difficultés socioéconomiques vécues au quotidien par les populations. Malgré la précarité générale, les acteurs sociaux font preuve d'imagination et d'inventivité pour apporter des solutions aux préoccupations et créer des richesses susceptibles de leur assurer une certaine survie.

À notre avis, le caractère hermétique de la situation politique reste un facteur peu favorable à de véritables pratiques de décentralisation politique et économique garantissant une certaine autonomie aux communautés locales. Alors, quand bien même les ONG et les populations ne manquent vraiment pas d'initiatives, ce facteur pourrait entraver une meilleure organisation des activités de développement local et d'économie sociale. Il importe de créer des conditions sociopolitiques et économiques plus ouvertes à l'éclosion et à la consolidation des différentes initiatives. Il y va de la facilité de création des richesses par les populations.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADÉCHOUBOU, M. (1996). « Les banquiers ambulants au Bénin », *Revue tiers monde*, t. XXXVII, n° 145, janvier-mars, p. 59-66.
- ARAMIDEH, M. (1999). *Les difficultés et entraves dans le processus d'ouverture des espaces « démocratiques » au Togo*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal.
- ASSOGBA, Y. (2002). *Groupe de réflexion et d'action femmes démocratie et développement (GF2D)*, Université du Québec en Outaouais (document non publié).
- ASSOGBA, Y. et K.R. KÉKEH (coll.) (1994). *Animation, participation et hydraulique villageoise en Afrique: étude d'un exemple au Togo*, Dossiers, études et formation, n° 31, Québec, Université Laval, Centre Sahel.
- AYINA, E. (1987). « Pagnes et politique », *Politique africaine*, n° 27, octobre, trimestriel.
- BEAUDOUIN, N. (2002). *Monographie de SOCODEVI dans le cadre d'un mémoire*, maîtrise en travail social, Université du Québec en Outaouais (document non publié).

- BERTRAND, G.-M. (1976). «La commercialisation de produits agricoles au Togo : le café et le cacao», *Options méditerranéennes*, n° 34.
- DEFOURNY, J. et P. DEVELTERE (1999). «Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud», dans J. DEFOURNY et P. DEVELTERE (dir.), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles (Belgique), De Boeck Université et Larcier s.a., p. 25-56.
- FALL, A.S. et L. FAVREAU (2002). *Création de richesses en contexte de précarité : une comparaison Sud-Sud (Afrique et Amérique latine) et Nord-Sud (Canada, Afrique et Amérique latine)*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), novembre.
- FAVREAU, L. (dir.) (2004). *L'engagement international du mouvement coopératif québécois : portrait de quatre organisations soutenant le développement de collectivités au Sud*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Cahiers de la CRDC, série «Comparaisons internationales Nord-Sud et Sud-Sud», n° 7, 41 p.
- FONGTO (2001). *Rapport de l'atelier national de concertation Fédérations-Réseaux régionaux*, juillet, Lomé, FONGTO.
- FONGTO (1999). *Échos des ONG*, Bulletin trimestriel d'information de la Fédération des ONG au Togo (FONGTO), n° 5, juin.
- GENTIL, D. et al. (1992). *Banquiers ambulants et opération 71 au Togo et au Bénin*, Document de travail n° 1, Genève, Département du développement des entreprises et coopératives, Bureau international du travail (non publié).
- GODWIN, E. (2002). «Togo : la traditionnelle sagesse commerciale commande les ondes», *Famafrique : nouvelles et annonces*, Site : <<http://www.famafrique.org/nouv2002/nouv02-02-25b.html>>.
- KENKOU, G.K. (1994). «Solidarité sociale traditionnelle et promotion des structures coopératives en milieu rural africain : le cas de groupements villageois au Togo et au Burkina Faso», *Cahiers Sciences humaines*, vol. 30, n° 4, p. 749-764.
- LECLERC, Y. (2002). «Les CLD et le développement local : Défis et enjeux», dans L. FAVREAU, M. ROBITAILLE et D. TREMBLAY (dir.), *Quel avenir pour les régions ?*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), p. 291-299.



*Le Togolais*, édition du 10/10/2002.

*Le Togolais*, « Fièvre des taxis-motos au Togo », un article du journal *Le Togolais*, à *Découverte*, Édition du 22/11/02, Afrique-Maghreb, Site : <<http://www.afrik.com/journal/decouverte/dec-649-4.htm>>.

SOEDJEDE, D.A. (1990) « L'épargne et le crédit non structurés au Togo », dans M. LELART (dir.), *La tontine*, Paris, AUPELF-UREF, John Libbey Eurotext, p. 203-237.

WEIGEL, J.-Y. (1987). « Nana et pêcheurs du port de Lomé : Une exploitation de l'homme par la femme », *Politique africaine*, n° 27, octobre, trimestriel.



# INITIATIVES ÉCONOMIQUES POPULAIRES ET DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS AU NORD

A. Le Québec

B. La France

Au chapitre précédent, il est possible, à travers le parcours des initiatives économiques populaires en Afrique de l'Ouest et en Amérique latine, de cerner les similitudes. Au Nord, de telles expériences existent-elles et peuvent-elles faire l'objet d'une comparaison avec celles du Sud? Non seulement existent-elles, et ce, en assez grand nombre, mais elles participent également pleinement, dans plusieurs pays, au développement économique.

C'est sur ce registre que la comparaison Nord-Sud devient pertinente : il y a certaines similitudes, notamment lorsqu'on pose le regard sur les raisons qui ont motivé la création de ce type d'initiatives. Prenons le cas du Québec (Canada) où trois raisons, les plus couramment avancées, expliquent l'émergence des initiatives économiques populaires : 1) l'insécurité des classes populaires du Canada français, les inégalités sociales

fortes vécues par ce groupe social et national au sein du Canada, les retards de l'agriculture et l'émigration vers le nord-est américain ; 2) l'appartenance à un groupe, l'identité, la volonté d'un vivre ensemble d'une communauté particulière ; 3) la rencontre de leaders populaires et de professionnels (qui fournissent leur expertise) ou d'intellectuels (qui donnent une perspective dans la durée à celles-ci). Ce sont là trois moteurs d'action collective qui ont fait émerger l'économie sociale dans les pays du Nord il y a 150 ans et qui sont probablement aujourd'hui des moteurs de développement de l'intérieur au Sud. En outre, il faut souligner que le constat de départ de ces initiatives n'est pas la pauvreté et la lutte contre la pauvreté mais plutôt le combat pour l'organisation des communautés sur le terrain du développement économique. C'est ce manque qui génère la dépendance par laquelle vient la pauvreté. Telle est la matrice d'origine du « modèle québécois de développement » à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XIX<sup>e</sup> siècle qui, dans son diagnostic et dans sa perspective, ressemble étrangement à certaines expériences dans des pays du Sud.

L'intérêt d'une comparaison Nord-Sud a également sa raison d'être par la possibilité de vérifier comment les problèmes et les contraintes socioéconomiques sont vécus autrement ailleurs que dans les pays du Sud. Quelles sont les marges de manœuvre et les stratégies des acteurs, leur itinéraire ou trajectoire, dans un environnement politique et social plus favorable, où le niveau de démocratisation institutionnalisé est plus avancé et dans le cadre d'une économie plus régulée par l'État ?

En réponse à ces questions, le premier texte de ce chapitre porte sur le Québec (Canada) où la société civile a été l'actrice principale de plusieurs initiatives. Il met en lumière les luttes menées par les acteurs sociaux pour faire reconnaître les initiatives économiques populaires. Aujourd'hui, elles cohabitent avec l'État et participent au renouvellement du modèle québécois de développement dans un contexte de concertation.

Pour expliquer davantage ce modèle, le deuxième texte retrace l'itinéraire, manifestement innovateur, de l'organisation communautaire au Québec. Comment est-elle entrée en scène et sur quelles bases s'est-elle articulée d'hier à aujourd'hui ? Maintenant partenaire à part entière des services publics, on relate sa contribution au renouvellement des pratiques et des politiques qui arrivent davantage le développement économique et social.

L'exemple des entreprises d'économie sociale en aide domestique du Québec est éloquent à ce sujet. Ces expériences innovantes issues de

la société civile ont été reconnues et financées par l'État québécois. La dynamique de ces entreprises mais également ces enjeux sont relevés dans le troisième texte sur le Québec.

En dernier lieu, le chapitre nous transporte en France où l'économie sociale et solidaire fait face aux mutations du travail. Car les sociétés du Nord ont connu, elles aussi, dans une moindre proportion toutefois, de profonds bouleversements au cours des dernières décennies, notamment en ce qui a trait au marché du travail de plus en plus précaire. Dans ce cadre, le texte dresse l'historique des politiques publiques en la matière et le parcours de l'économie sociale dans sa lutte contre les effets de la restructuration brutale du marché du travail.

# **ÉCONOMIE SOCIALE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL AU QUÉBEC (CANADA) INNOVATION ET INSTITUTIONNALISATION DES INITIATIVES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (1990-2004)**

*Louis Favreau et Gérald Larose<sup>1</sup>*

Depuis 15 ans, de nouveaux dispositifs de développement ont vu le jour au Québec. C'est ce qui a permis une réorganisation significative de l'univers du développement des régions et des communautés locales et des avancées significatives. Parce qu'un nouveau partage des pouvoirs et un nouveau type de développement économique et social local a émergé de cette reconstruction des territoires avec l'arrivée de ces organisations, publiques ou associatives, de développement local. Le présent texte met en perspective l'itinéraire de cette réorganisation dans une société du Nord en démontrant qu'on peut mettre en œuvre une stratégie publique d'intervention collective et offensive à la différence de l'approche nord-américaine néolibérale et palliative ciblant quasi exclusivement les plus pauvres. Le texte fait également voir ce que permet une cohabitation active entre des initiatives économiques populaires et des pouvoirs publics dans un cadre économique et politique plus institutionnalisé.

---

1. Louis Favreau est sociologue, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) à l'UQO, conseiller au GESQ et coordonnateur du réseau CRCP. Gérald Larose est titulaire de la Chaire d'insertion socioéconomique à l'UQAM, président du Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ) et membre de l'équipe canadienne du réseau CRCP. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

## 1. MONTÉE DU CHÔMAGE ET ACTIVATION DES POLITIQUES D'EMPLOI

Le Canada, et le Québec en particulier, ont connu pendant deux décennies sans interruption (1975-1995) des taux de chômage dépassant les 10 % et pouvant atteindre 15 % dans certaines villes<sup>2</sup>. Les jeunes ont été les plus touchés (de 18 % à 20 %). En outre, depuis 1990, le taux d'activité était à la baisse. Fin 1995, il n'était que de 65,3 % pour l'ensemble canadien et de 62,2 % pour le Québec. Dans les sept ou huit années qui ont suivi (1996-2004), la reprise économique épisodique a atténué le phénomène mais n'a pas entamé fortement sa nouvelle logique, celle d'un chômage de crise c'est-à-dire un chômage qui affecte d'abord les jeunes et dont la durée de privation d'emploi est nettement plus longue, une logique qui favorise également la concentration des groupes sociaux les plus affectés dans les quartiers de centre-ville et dans certaines communautés rurales.

Car le chômage a changé de nature pendant cette période. En effet au milieu des années 1990, on trouve presque trois fois plus de chômeurs qu'il y a 30 ans (4,6 % en 1966 contre 12,2 % en 1995) ; ces derniers demeurent au chômage trois fois plus longtemps (six mois à cette période au lieu de deux antérieurement). Trois fois sur dix, ce sont des jeunes. Par rapport aux années 1960, c'est une inversion complète eu égard à la capacité de travailler et à l'âge. Même si la part de la production manufacturière dans le produit national se maintient autour de 20 %, la perte d'emplois a tendance à s'installer dans ce secteur et dans la grande entreprise en général, alors que la création d'emplois apparaît plutôt dans le secteur des services et dans les petites entreprises sous la forme d'emplois à temps partiel.

D'autre part, la marge de manœuvre de plus en plus restreinte des deux gouvernements centraux a conduit à la remise en cause des dispositifs publics de régulation sociale en matière de santé, de services sociaux, d'éducation, de manière telle que le risque de dualisation sociale et géographique a eu tendance à augmenter.

---

2. En 1995, le taux de chômage au Québec était de 12 % (10 % pour l'ensemble canadien). À la différence des États-Unis et du Japon, le Canada a partagé avec l'Europe un chômage structurel qui n'a cessé d'augmenter dès les années 1970 jusqu'aux années 1997-1998.

Au Québec, la réponse des pouvoirs publics face au chômage et à la dualisation qui l'accompagne s'est avérée incertaine et contradictoire jusqu'en 1996, date historique en ce domaine où le gouvernement du Québec décide de tenir le Sommet sur l'économie et l'emploi. Reconstituons les principales étapes de ces deux décennies qui couvrent de 1975 à 1995, puis celle qui va de ce sommet jusqu'à aujourd'hui.

Il y a d'abord le grand tournant qui remet en cause les politiques dites passives des « Trente glorieuses » (1945-1975). Avec la décennie 1970, l'éducation des adultes, l'indemnisation des chômeurs et l'aide aux prestataires de la sécurité du revenu commencent à s'arrimer plus directement à des politiques actives d'emploi. En effet, portées par la croissance, les politiques d'emploi d'avant 1975 étaient fondées sur un chômage de courte durée et s'articulaient autour d'ajustements au marché du travail pour favoriser stabilité et attachement de la main-d'œuvre à l'entreprise. Les déséquilibres du marché du travail ont peu à peu rendu impératives des mesures de plus en plus spécifiques. De telle sorte qu'à la mi-décennie 1980, de nouveaux programmes de formation professionnelle sont entrés en vigueur : attribution de la responsabilité de la formation professionnelle au ministère de l'Emploi au détriment du ministère de l'Éducation ; mise en œuvre de programmes d'aide à l'emploi et d'amélioration de l'« employabilité » pour les prestataires de la sécurité du revenu aptes au travail ; création de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM) en 1993, laquelle consacre le virage de la formation professionnelle.

Le milieu des années 1980 marque donc l'arrivée des premières mesures publiques d'insertion professionnelle et sociale. Fin 1996, le gouvernement du Québec accentue l'effort public pour des mesures actives en négociant une entente avec le gouvernement canadien pour le rapatriement des mesures destinées aux chômeurs. Il intègre assurance-emploi, formation de la main-d'œuvre, aide et insertion aux prestataires de la sécurité du revenu, dans le cadre d'un nouveau dispositif public, les Centres locaux d'emploi (CLE). Puis, dans la foulée du Sommet socioéconomique du gouvernement en 1996 avec les grands acteurs collectifs (patronat, syndicats et associations), apparaît une autre réforme qui met au monde les Centres locaux de développement (CLD) en 1998.

Certes, avec ces nouvelles politiques et mesures, le chômage a changé quelque peu en volume. Mais il faut surtout retenir que la société civile s'en mêle maintenant directement. C'est dans cette conjoncture nouvelle qu'on assiste à la multiplication d'initiatives locales de « développement économique communautaire » et d'économie sociale qui vont



dans le sens d'un renouvellement du modèle québécois de développement par la constitution de nouvelles filières (Comeau *et al.*, 2001 ; Bourque, 2000 ; Vaillancourt et Favreau, 2000).

## **2. MOUVEMENTS SOCIAUX ET LUTTE POUR L'EMPLOI AU QUÉBEC (1980-2000)**

Le Québec se distingue en Amérique du Nord du point de vue des acteurs collectifs qui ont donné naissance à plusieurs institutions qui font sa différence. L'importance relative des entreprises d'économie sociale (coopératives et OBNL) et d'économie publique (sociétés mixtes) par rapport aux entreprises dites capitalistes, de même que la préoccupation du patronat et de l'État québécois pour le contrôle québécois des entreprises constituent une de ses marques distinctives (Lévesque et Ninacs, 1997).

Le Québec se distingue également par l'influence de son syndicalisme et les orientations stratégiques qu'il s'est donné eu égard à la concertation et au partenariat. Il faut d'abord mentionner que les syndicats occupent au Québec un poids plus important qu'ailleurs en Amérique : entre 42 % et 45 % des travailleurs québécois sont syndiqués, alors que les travailleurs canadiens ne le sont qu'à 35 % et les travailleurs américains, qu'à 15 %. Ensuite, du point de vue des rapports de travail, les nouvelles conventions collectives ont pris au Québec de plus en plus la forme de contrats sociaux de longue durée, contrats où sont entre autres affirmées des visions communes et définies des dispositifs de participation des travailleurs à l'organisation du travail (Grant, Bélanger et Lévesque, 1997). La mondialisation combinée au nationalisme économique explique ici la faveur qu'obtiennent le partenariat et la concertation à l'échelle de l'entreprise. Tout se passe comme si les syndicats et les travailleurs voyaient de plus en plus clairement que leur engagement dans l'organisation du travail pourrait non seulement rendre les entreprises plus compétitives et rentables, mais surtout consolider leurs emplois. C'est dans cette foulée que naissent des fonds de développement de travailleurs avec l'appui des pouvoirs publics.

Cela étant dit, dans la foulée de cette évolution particulière du Québec des années 1980 à 2000, nos recherches ont permis de constater que le contexte institutionnel au Québec avait considérablement évolué au cours des dix dernières années, et de façon notable au cours des sept ou huit dernières années (1996-2004). C'est qu'en relation avec l'emploi,

un ensemble d'initiatives socioéconomiques nouvelles (public, communautaire et public/privé/communautaire) ont émergé institutionnellement, lesquelles ont exigé une nouvelle approche parce qu'il s'agit, pour l'essentiel, d'initiatives d'économie sociale et de revitalisation de communautés locales. À cet égard, deux filières de développement de l'emploi prennent ainsi place dans les années 1990. Mais auparavant, il convient de préciser le cadre politique particulier qui favorise l'émergence de ces dernières.

### **2.1. La concertation au Québec, une concertation qui privilégie la question de l'emploi**

Avec l'arrivée des années 1960, le Québec, sous la poussée d'un fort mouvement progressiste d'affirmation nationale, met en place un État-providence en modernisant ses services publics de santé, d'éducation, de services sociaux et le développement de ses régions. À cette époque, sur la question spécifique de l'emploi, un consensus de base prend forme entre l'État, les entreprises et les syndicats : l'emploi est jugé prioritaire. Cependant, ce sont les inégalités régionales plutôt que l'emploi comme tel qui font l'objet d'une grande sollicitude. Le diagnostic des pouvoirs publics d'alors : les régions sont sous-développées parce qu'elles sont en retard, c'est-à-dire insuffisamment insérées dans la modernité.

Avec le début des années 1980, la situation change substantiellement. C'est l'entrée dans la crise de ce jeune État-providence avec ses déficits budgétaires récurrents. C'est aussi le processus de bureaucratisation et de centralisation des services publics, la tentative par l'État de soustraire le secteur associatif et la remise en cause progressive de ce type d'État, d'une part par le néolibéralisme et d'autre part par les mouvements sociaux qui prennent le devant de la scène. L'emploi et les inégalités régionales font alors de moins en moins partie du consensus entre les grands acteurs sociaux (entreprises, État et syndicats). Cet objectif est remplacé, au niveau des pouvoirs publics, par la lutte contre l'inflation (contrôle des prix et des salaires). L'État aide l'industrie en région surtout par l'intermédiaire du développement de pôles urbains de croissance dans des régions articulées (jusqu'à un certain point) au plus important centre urbain et industriel du Québec qu'est Montréal.

À partir de 1985, la thématique socioéconomique transite vers une redéfinition des fonctions de l'État, l'identification d'un problème majeur d'exclusion sociale et de réorganisation du travail dans les entreprises dans le contexte d'une économie qui se mondialise (Favreau et Lévesque,

1996). L'effet principal a cependant été inusité (lorsqu'on compare avec le Canada et les États-Unis) puisqu'on a vu émerger des partenariats insoupçonnés, notamment au niveau micro- et méso-, entre des entreprises du secteur privé, des syndicats, des organisations communautaires (associatives) et des municipalités dans le cadre de stratégies locales et régionales de développement.

Puis, avec le début des années 1990, le phénomène prend de l'ampleur : on assiste à une mobilisation socioéconomique de la société civile caractérisée par des innovations sociales dans un certain nombre d'entreprises, un tournant syndical vers la « coopération conflictuelle » dans le cadre de démarches partenariales (plutôt que dans le cadre exclusif de l'affrontement et de la négociation entreprise par entreprise), des initiatives sociales territorialisées encouragées par les pouvoirs publics et la recherche d'un nouveau modèle de développement économique et social pour le Québec.

La concertation des grands acteurs sociaux sur la question du développement socioéconomique du Québec n'est donc pas tout à fait nouvelle. Nous pouvons en effet relever de nombreuses initiatives réunissant principalement l'État, le patronat et les syndicats pour la période 1975-1985 : il s'y est tenu pas moins de 37 conférences socioéconomiques et une vingtaine de grands sommets socioéconomiques et de sommets sectoriels. De l'ensemble de ces rencontres, il faut surtout retenir une innovation de premier ordre : l'émergence du premier fonds de développement de travailleurs, le Fonds de solidarité de la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ).

Mais avec le début des années 1990, c'est encore plus nettement autour de l'impératif de la création d'emplois que se mobilisera la société civile et que s'élaborera une capacité inédite de proposition autour de l'exploration de l'économie sociale comme nouvelle composante d'une stratégie de développement à l'échelle du Québec. En outre, la concertation s'élargira pour devenir quadripartite en intégrant le mouvement associatif (groupes de femmes, organisations communautaires, groupes écologistes...) à côté de l'État, du patronat et des syndicats.

## 2.2. La période 1975-1985

La récession des années 1980-1981 a été très sévère, au Québec plus qu'ailleurs au Canada, parce que les PME y occupent une place relativement plus importante qu'en Ontario, province la plus industrialisée du

pays. Des taux d'intérêt de 21 %, un taux de chômage de 15,5 %, des pertes nettes de 150 000 emplois en 1982 et de nombreuses faillites d'entreprises posaient de façon aiguë la question du financement des entreprises et de la création d'emplois. Cette récession qui se prolongeait, rendait la situation des PME québécoises encore plus fragile. L'emploi, la productivité, la croissance, la concurrence, la qualité commencent à s'imposer à tous les acteurs sociaux comme autant de préoccupations, y compris pour les syndicats.

Dans ce contexte, l'État se révélant impuissant à intervenir directement, le gouvernement nationaliste de l'époque (le Parti québécois) modifie alors sa politique économique en faisant appel à la concertation des intervenants socioéconomiques pour trouver des solutions nouvelles (*Le virage technologique*, 1982). Non seulement la politique économique du gouvernement change, mais la stratégie économique de la principale organisation syndicale québécoise change aussi. C'est ainsi que la FTQ considère sans hésitation à cette époque que le plein emploi est le seul objectif acceptable pour une société qui aspire à la social-démocratie et que pour y arriver, la concertation est l'une des clés (Fournier, 1993).

C'est lors du Sommet socioéconomique d'urgence convoqué par le gouvernement du Québec en 1981, et réunissant le patronat, le secteur coopératif et les grandes centrales syndicales, qu'est lancée publiquement pour la première fois l'idée d'un « fonds pour l'emploi », qui se concrétisera en 1983 par un fonds de développement, le Fonds de solidarité, lancé à l'initiative de la FTQ avec le soutien du gouvernement du Québec (1983) et du gouvernement canadien (1985).

### 2.3. La période 1985-2000

À partir de 1985, période de retour du Parti libéral au pouvoir (1985-1989), la relance de la concertation pour l'emploi viendra d'abord d'initiatives relevant de la société civile, l'État étant provisoirement absent parce que le néolibéralisme inspire pendant ces années-là le gouvernement du Québec (sans par ailleurs donner lieu à de grandes réformes néolibérales). Pendant la décennie 1990, parmi ces initiatives de la société civile, relevons d'abord et principalement le Forum pour l'emploi, une initiative non gouvernementale réunissant le patronat, les syndicats, les

organisations communautaires, les universités et les administrations locales<sup>3</sup>. Jusqu'en 1995, ce forum constituera une expérience charnière de la concertation pour l'emploi au Québec.

Le Forum de l'emploi a ainsi constitué un tremplin et une référence clé pour de nombreuses autres initiatives de concertation participant de cette même dynamique : États généraux du mouvement coopératif lancés en 1990, États généraux du monde rural en 1991, Forum national organisé par les municipalités en 1992. Ainsi, le Forum pour l'emploi ouvrait sur des initiatives de développement régional et local et, implicitement, sur l'économie sociale. Pour la première fois, on cernait l'ampleur du problème du chômage et on identifiait des solutions nouvelles en misant sur la concertation et le partenariat. Par la suite, l'État verra l'importance de soutenir de telles initiatives.

Une autre initiative de la société civile alimentera le débat sur le développement de l'emploi et de l'économie sociale. La Marche des femmes contre la pauvreté, *Du Pain et des Roses*, sera l'un des principaux déclencheurs de l'arrivée de l'économie sociale dans l'espace public à l'échelle du Québec des cinq dernières années de la décennie 1990 (1995-2000). Cet événement fortement médiatisé a contribué à faire avancer la reconnaissance du mouvement associatif, groupes de femmes et organisations communautaires en tête, comme des acteurs sociaux légitimes sur les questions économiques et sociales. Cette marche a permis d'identifier clairement l'économie sociale, et, surtout dans un premier temps, les services de proximité, comme un secteur d'activité à promouvoir en raison entre autres de la place importante qu'y occupent les femmes et de son fort potentiel de création d'emplois. Elle a été suivie de la mise sur pied de Comités régionaux d'économie sociale (CRES) et d'un Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail.

Avec le retour au pouvoir du Parti québécois (PQ) en 1994 et la perspective d'un référendum sur la souveraineté du Québec, le gouvernement du Québec mise à nouveau sur la concertation pour trouver des

---

3. En 1989 se tiendra un grand rassemblement national où les syndicats comptent 486 représentants, le sociocommunautaire, 234, les coopératives, 192, les ministères, 181 et les entreprises privées, 132. Ce grand rassemblement national aura été précédé de 12 forums dans les grandes régions du Québec. Ces rencontres régionales qui ont mobilisé des milliers de personnes auront notamment permis d'identifier les expériences novatrices et des pistes d'action nouvelles en matière de création ou de maintien d'emplois.

solutions aux problèmes de l'emploi, du déficit budgétaire de l'État et de l'effritement de la solidarité sociale. En 1996, une conférence socioéconomique nationale conduit à la mise sur pied de deux grands chantiers dont les résultats serviront à définir un « nouveau pacte social ».

### **Le Fonds de solidarité de la FTQ**

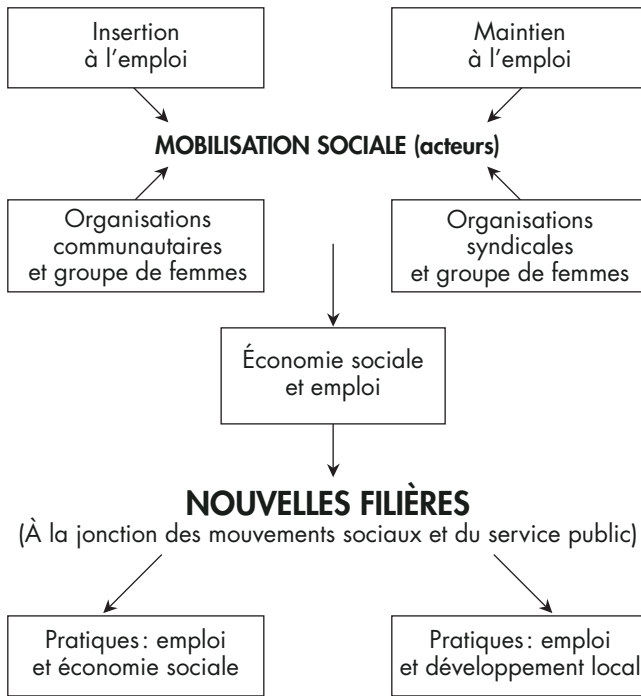
Le Fonds de solidarité de la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) a été créé en 1983. Ce fonds est pleinement sous la direction d'une organisation syndicale et la plus grande partie de la capitalisation provient des travailleurs qui y déposent leur épargne-retraite. Aujourd'hui, le Fonds de solidarité est devenu l'un des principaux acteurs dans le domaine du financement des petites et moyennes entreprises (PME). Le Fonds de solidarité de la FTQ est un fonds d'économie sociale dont l'objectif est de participer au développement économique du Québec par le maintien et la création d'emplois. Par exemple, en 2000, il comptait sur la participation de près de 400 000 actionnaires, avait à son actif, depuis 1983, la création ou le maintien de 70 000 emplois à la grandeur du Québec, dans le cadre d'une stratégie qui se déploie dans 86 SOLIDE, 17 fonds régionaux de solidarité et une vingtaine de fonds spécialisés. Il disposait pour ce faire d'un actif de plus de 3 milliards de dollars. La valeur nette de l'action se situait à 22,14 \$. La valeur de l'actif net est de 2 741 millions de dollars et le niveau de ses investissements à impact économique québécois avait atteint 1 898 millions de dollars. Le rendement annuel est de l'ordre de 6 % sans tenir compte des crédits d'impôts consentis qui s'ajoutent à ce que chaque actionnaire obtient comme rendement. Le Fonds de solidarité de la FTQ a développé au fil de son histoire des partenariats avec 1 100 entreprises. Dans une seule année (1998), les 17 fonds régionaux de solidarité avaient ouvert 241 dossiers impliquant 188 entreprises-partenaires, entreprises dans lesquels 52 millions de dollars avaient été investis pour créer ou maintenir près de 5 000 emplois.

*Deux pays du Sud se sont intéressés à cette expérience d'économie sociale et de développement des régions : le Sénégal et l'Algérie. Le Sénégal est d'ailleurs passé aux actes en créant un fonds Emploi-Retraite qui réunit trois associations du secteur informel, sept organisations syndicales et deux ministères du gouvernement sénégalais (Caron, 2004).*

L'évolution de la dernière décennie en matière d'emploi est schématisée dans la figure 1.

FIGURE 1

## Mobilisation de la société civile au Québec sur l'emploi (1990-2004)



Dans la mobilisation sociale des années 1990 autour de la question de l'emploi, on retrouve donc deux axes d'intervention :

- **celui de la création et du maintien en emploi par le développement local :** ce peut être, par exemple, une reprise d'entreprise par des travailleurs qui ont racheté de propriétaires privés l'entreprise et l'ont transformée en entreprise d'économie sociale (plusieurs coopératives ambulancières en sont). Ce peut également être un fonds syndical de développement qui, en tant qu'organisation d'économie sociale investit dans des PME régionales dans le but de leur assurer leur viabilité et le maintien, voire la création d'emplois supplémentaires. Ou encore un fonds de développement qui participe à la revitalisation d'une région ou d'une communauté en difficulté par l'intermédiaire d'une Société locale d'investissement dans le développement de l'emploi (SOLIDE) ;

- **celui de l'insertion en emploi par l'économie sociale:** ce peut être, par exemple, la mise sur pied d'une entreprise d'insertion, donc d'une insertion par l'activité économique, dans un cadre associatif (OSBL) ou dans un cadre coopératif (coopérative de solidarité, coopérative de travail, etc.). Ou, autre exemple, le travail d'insertion d'une CDÉC dans une communauté donnée : formation de la main-d'œuvre résidante et soutien au démarrage de petites entreprises de proximité dans des domaines aussi divers que celui de la restauration, de la récupération et du recyclage ou de l'entretien ménager général d'immeubles.

### 3. L'ATELIER DU CHÔMEUR À SOREL : UN GROUPE D'ENTRAIDE DEVENU UNE ENTREPRISE SOCIALE EN ENVIRONNEMENT

L'entreprise Atelier du chômeur du Bas-Richelieu est née d'un comptoir d'entraide mis sur pied dans les années 1960 par un groupe de chômeurs de Sorel, en Montérégie. La mission et les objectifs de l'entreprise sont de favoriser le retour au travail des personnes exclues du marché du travail (plus spécifiquement les jeunes de 18 à 25 ans) par des activités de récupération et de recyclage de biens domestiques (matières résiduelles secondaires).

Depuis 1992, l'entreprise a un statut d'OBNL, et depuis 1998, un statut d'entreprise d'insertion. Son membership est composé d'employés réguliers, de stagiaires et de membres de la communauté. L'Atelier emploie une douzaine de travailleurs réguliers. Il emploie aussi une trentaine de stagiaires par année dans des activités de formation et d'apprentissage par le travail conçues pour ces derniers. L'Atelier du chômeur gère en 2000 un budget annuel de 670 000 \$ dont 50 % provenait de revenus autogénérés. Les autres sources de financement sont publiques (les programmes d'insertion d'Emploi-Québec), mais aussi associatives : entre autres, l'Atelier a pu bénéficier d'un prêt de démarrage de la Caisse d'économie des travailleuses et travailleurs du Québec (1992) et d'un soutien de la Maison d'animation populaire, une organisation communautaire locale.

L'Atelier intervient simultanément sur plusieurs problèmes tels que l'exclusion socioprofessionnelle, la détérioration de l'environnement, la pauvreté et l'isolement social. On retrouve deux activités principales : un centre de récupération, de tri et de vente d'effets récupérés que l'on



nomme Recyclo-Centre et l'insertion sociale et professionnelle de jeunes. L'Atelier offre des services de formation et d'intégration en emploi aux personnes exclues du marché du travail. La formation contient trois volets : 1) des ateliers d'apprentissage des méthodes de travail en entreprise ; 2) une connaissance pratique et théorique du marché du travail ; 3) des éléments d'apprentissage du développement psychosocial personnel. Les objectifs visés par ces mesures sont d'accéder au marché du travail ou d'effectuer un retour aux études ; d'acquérir de l'expérience tant au plan professionnel qu'au plan personnel ; de recevoir une formation transférable. Un autre service d'importance offert depuis 1997 à la population du Bas-Richelieu est la collecte sélective de vêtements, d'appareils ménagers et d'utilité domestique, et de meubles dans les résidences sur tout le territoire tant urbain que rural entourant l'agglomération de Sorel-Tracy. La première année de cueillette sélective a permis d'amasser 14 tonnes de vêtements.

*Cette entreprise est branchée sur un réseau international de ressourceries à partir du groupe Terre de Belgique, lequel groupe a développé ce type d'entreprise en Belgique et en France, mais aussi au Viêt-Nam et en Bolivie.*

#### **4. LES CORPORATIONS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE DE MONTRÉAL : DES ORIGINES JUSQU'À L'INTÉGRATION DES MANDATS CLD EN 1999-2000**

Les Corporations de développement économique communautaire (CDEC) constituent sans aucun doute des organisations pivots dans le développement local des quartiers en difficulté. Elles sont des organismes de développement local multipartenaire (secteur associatif, secteur privé et secteur public) à l'intérieur desquels le leadership communautaire s'exprime de diverses façons et de manière contrastée selon les quartiers (Favreau et Lévesque, 1996).

Les CDEC sont associatives de plusieurs façons : premièrement, par la mission prioritaire de développement de la communauté locale qu'elles se donnent ; deuxièmement, par la provenance et la formation des employés très souvent issus du secteur associatif local ou régional ; troisièmement, par la présence forte des associations et des organisations

communautaires dans leur structure de décisions. Plus précisément, la mission des CDÉC couvre au moins quatre volets. En premier lieu, un volet de formation de la main-d'œuvre résidante des quartiers en difficulté qu'elles desservent. En deuxième lieu, un volet de relance et de développement d'entreprises locales (associatives, privées ou coopératives). En troisième lieu, elles négocient l'entrée de la main-d'œuvre locale dans les moyennes et grandes entreprises implantées dans le secteur. Enfin, elles déterminent, par consultation des forces vives du milieu, les priorités de développement sur leur territoire respectif.

*Certaines CDÉC montréalaises dont la CDÉC Rosemont-La Petite Patrie et le réseau des Ateliers Angus ont été activement engagés dans la démarche entreprise par le Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ) en participant à la Deuxième Rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité en 2001. Ils ont notamment échangé avec des dirigeants de Villa El Salvador au Pérou, lesquels ont, par la suite, été invités au Rendez-vous Montréal de l'an 2000 (Fontan, Klein et Lévesque, 2003).*

#### 4.1. L'émergence de nouvelles filières d'emploi au Québec

Notre proposition, à ce chapitre, est donc la suivante : 1) le principal fil conducteur est que de nouvelles filières de développement local et d'économie sociale se sont constituées pendant la période qui va de 1990 à 2003 ; 2) simultanément, si on met en perspective cette hypothèse, on en arrive à parler de nouvelles générations d'organisations et d'institutions dans la lutte pour l'emploi et la revitalisation de communautés et de régions en difficulté ; 3) finalement, ces nouvelles organisations et institutions ont participé d'un renouvellement du modèle québécois de développement, contrairement au reste du Canada et à la différence marquée d'avec les États-Unis.

C'est le croisement actif d'initiatives locales (en provenance des communautés et des mouvements) et de nouvelles politiques publiques qui fait l'originalité du développement économique et social québécois de cette décennie. D'où l'apparition, dans certains secteurs, d'une relative institutionnalisation avec ses gains (et certains ratés) sous la forme de filières. Nous utilisons la notion de « filière » pour bien mettre en relief que les pratiques de la nouvelle économie sociale et du nouveau déve-

loppement local (le DÉC) ne sont pas constituées seulement de réseaux liés à des mouvements sociaux mais sont insérées dans une cohabitation institutionnelle avec les services publics. En d'autres termes, il existe des dispositifs permanents de médiation entre ces initiatives et le service public pour le développement de l'emploi.

#### **4.2. Des réseaux nationaux au cœur des nouvelles filières : le Conseil de la coopération du Québec et le Chantier de l'économie sociale**

Finalement, les 15 dernières années ont aussi vu les initiatives associatives et syndicales liées à l'économie sociale et au développement local se doter d'un autre réseau national, le Chantier de l'économie sociale, lequel constitue un nouvel interlocuteur auprès du gouvernement du Québec en la matière à côté d'un plus ancien, le Conseil de la coopération du Québec, qui regroupe l'ensemble des coopératives du Québec de toutes les générations (de Desjardins, né il y a 100 ans, à celles des années 1980 et 1990) sur des bases à la fois sectorielles (finances, travail, habitation...) et régionales.

Ces deux réseaux nationaux visent notamment à œuvrer, de concert avec les promoteurs, à la réalisation des projets de création d'emplois ; à représenter le secteur de l'économie sociale dans les instances nationales de partenariat ; à collaborer avec les ministères et les organismes du gouvernement à l'élaboration de stratégies favorisant le développement de l'économie sociale, l'évaluation des programmes et des mesures de soutien à l'économie sociale de même que l'élaboration d'indicateurs de résultats.

### **5. LES NOUVELLES INITIATIVES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET D'ÉCONOMIE SOCIALE : PORTÉE GÉNÉRALE ET CONTRIBUTION PARTICULIÈRE**

#### **5.1. La portée générale de ces initiatives**

Dans le champ de l'économie sociale et du développement local, les initiatives locales se sont souvent modelées sur l'entreprise coopérative sans toutefois en adopter le statut, sur le modèle des coopératives de développement régional ou encore sur l'expérience plus urbaine des

CDEC américaines. Réalisées à l'échelle de tout le Québec, et non plus dans les seules régions éloignées, ces mobilisations innovent d'un triple point de vue : 1) d'abord, elles regroupent des acteurs qui représentent l'ensemble de la société : syndicats, patronat, citoyens, associations et organismes du secteur public ; 2) ensuite, elles visent moins à demander à l'État d'intervenir qu'à trouver des solutions aux problèmes économiques et sociaux à partir de l'apport de chacun des acteurs engagés dans la mobilisation ; 3) enfin, elles s'inscrivent dans une recherche de nouveaux modèles de développement où le « social » et l' « économique » sont articulés différemment.

Tout en assumant une partie des contraintes liées à l'économie marchande, ces activités économiques – qui sont des activités d'animation de projets, des activités de formation au travail, des activités proprement dites de production ou des activités de financement des projets – cherchent à se distinguer qualitativement parce qu'elles pratiquent le principe « s'associer pour entreprendre autrement » selon l'heureuse formule de Danièle Demoustier (2001). Mais la fragilité économique de ces initiatives conduit plusieurs d'entre elles à adopter une démarche partenariale forte avec des institutions économiques et sociales locales, ces dernières servant en quelque sorte de bases arrière. Ces initiatives établissent donc des passerelles avec des institutions financières coopératives (caisses d'épargne et de crédit et caisses d'économie), certaines institutions caritatives ou associatives (fondations, communautés religieuses) et certaines instances publiques locales et régionales tels les Centres locaux de services communautaires (CLSC)<sup>4</sup>, des municipalités, des Centres locaux d'emploi (CLE) et des Centres locaux de développement (CLD).

## 5.2. La configuration générale des filières

L'importance des filières étudiées renvoie principalement au fait qu'elles se structurent par la concertation avec les acteurs de la société civile et avec le soutien de l'État québécois. Plus qu'un ensemble d'initiatives locales de la société civile, l'émergence de ces deux filières marque un

---

4. Les CLSC, nés dans les années 1970, sont des structures publiques de première ligne en matière de santé et de services sociaux, qui desservent des communautés locales dont le territoire moyen est de 50 000 personnes. Ils disposent en général de 100 à 150 professionnels de la santé et du « social » (infirmières, nutritionnistes, travailleurs sociaux et auxiliaires familiales, organisateurs communautaires, etc.) (Favreau et Hurtubise, 1993).

virage stratégique et collectif, d'abord opéré au sein des mouvements sociaux, mais qui s'est étendu à la grandeur de la société québécoise sous forme d'orientations partagées par tous les acteurs, notamment à l'occasion des sommets de concertation organisés par le gouvernement du Québec.

Notre analyse du contexte d'émergence de ces filières, telle qu'elle a été développée dans un ouvrage collectif sur ce sujet (Comeau *et al.*, 2001), démontre que les initiatives locales d'économie sociale et de développement local liées au développement de l'emploi se sont déployées de 1996 à 2003 dans tout le Québec selon une stratégie d'intervention collective et offensive, à la différence de l'approche nord-américaine néolibérale et palliative ciblant quasi exclusivement les sans-emploi :

1. La filière de cohabitation active « public/associatif » en développement local, en décentralisant des outils et des pouvoirs vers les acteurs locaux a mis un net accent sur le soutien à des entreprises privées ou collectives susceptibles de redynamiser l'économie locale/régionale et d'aménager des priorités locales de développement.
2. La filière de cohabitation active « public/associatif » de l'économie sociale, dans le contexte où l'impératif social de création d'emplois s'est fait plus urgent, a repris à son compte l'alternative de la nouvelle économie sociale, explorée dans le mouvement associatif, le mouvement des femmes et le mouvement syndical. Ce faisant, un véritable débat sur l'apport potentiel de ce nouveau tiers secteur d'économie sociale, en termes d'emplois (quantité et qualité) mais aussi de réponse viable à de nouveaux besoins et de démocratisation du développement, a émergé dans l'espace public.

Il s'agit en fait de filières institutionnelles au sens où elles tentent d'opérationnaliser des alternatives de portée générale (à l'échelle du Québec) qui reçoivent graduellement un appui de plus en plus large des différents acteurs de la société civile et, simultanément, le soutien de l'État québécois qui les reconnaît, les rend possibles, les appuie financièrement, les intègre dans ses grandes politiques comme nouvelle manière d'intervenir sur l'économie et le social.

## 6. L'INTERFACE ENTRE LES NOUVELLES INITIATIVES LOCALES ET LES POUVOIRS PUBLICS

À l'heure d'une recherche des voies possibles pour repenser l'intervention de l'État, la nature distincte de la société québécoise en Amérique du Nord s'est donc affirmée entre autres sur le plan des dispositifs collectifs de développement économique. Comme un peu partout dans les pays développés, la crise de l'emploi et des formes d'intervention keynésiennes de l'État s'est traduite, sur le plan de la politique économique, par l'essoufflement de politiques industrielles plus ou moins affirmées de subventions directes aux entreprises ou encore, sur le plan de la redistribution, par la remise en question des mesures assurantielles passives.

Dans ce contexte, les acteurs sociaux du Québec de la dernière décennie (1990-2000) ont en quelque sorte contribué à bâtir, en se servant sans doute de l'État québécois comme d'un levier, une nouvelle génération d'organisations et d'institutions permettant de stimuler la restructuration de l'économie québécoise, dans un sens qui tient davantage compte de l'intérêt collectif général.

Dans cette nouvelle dynamique, les pouvoirs publics ont-ils réagi de la même façon et avec la même constante? Ont-ils soutenu les porteurs de projets à la bonne hauteur et de la bonne manière? Deux tendances sont apparues dans les années 1990: une première a d'abord voulu répondre aux urgences plutôt qu'aux besoins de développement; par contre, dans le contexte de ces années d'incertitude institutionnelle, une ouverture est apparue à partir de 1996 en direction de la reconnaissance des différentes initiatives d'économie sociale et de développement local (Sommet du gouvernement du Québec sur l'économie et l'emploi).

### 6.1. Première tendance : des politiques publiques établissant des programmes par groupes cibles

Les politiques publiques d'aide à l'emploi étaient, jusqu'à la fin des années 1990 (1997-1998), en majorité centrées sur les publics en difficulté. Elles intervenaient dans l'«urgence». L'effet premier a été l'empilement progressif de mesures destinées à réparer les dégâts du «progrès» pour toutes sortes de catégories spécifiques de chômeurs et d'assistés

sociaux<sup>5</sup>. Dans ce contexte, les initiatives d'insertion socioprofessionnelle étaient à toutes fins utiles considérées, par les pouvoirs publics, comme des palliatifs sociaux.

Ces politiques et les pratiques qui les accompagnaient ont été l'objet de critiques sévères de la part des acteurs de terrain comme des analystes qui les jugeaient par trop compartimentées. Les sommes investies dans les mesures à court terme étaient considérables par rapport à celles qu'on destinait aux projets de développement des collectivités en difficulté. Les programmes étaient généralement peu flexibles et mettaient leurs bénéficiaires sous surveillance. Enfin, si leur effet premier a été de répondre à des besoins immédiats, leur effet second a plutôt été d'accroître le processus de dualisation sociale.

Dans ce cadre, l'interface des nouvelles initiatives avec les pouvoirs publics a plutôt augmenté le risque de *dérive* de celles-ci vers la sous-traitance et vers le rôle de fournisseur de sous-emplois car les porteurs de projets, qui, par leur leadership, constituent une condition clé de réussite, étaient peu soutenus dans leur démarche par les nouveaux Centres locaux d'emploi (CLE).

## 6.2. Deuxième tendance : l'émergence de politiques publiques transversales

Toutefois, sous la poussée des communautés locales et de mouvements sociaux, une politique publique de développement local a cependant émergé. Cette deuxième tendance accordait beaucoup plus de crédit et d'autonomie aux nouvelles initiatives d'économie sociale de même qu'à la stratégie de développement issue de l'expérience innovatrice des CDÉC. Au-delà d'une simple réparation des dégâts, la politique qui a présidé à la naissance et au développement des CLD comme service public de développement local paraît avoir favorisé davantage la revitalisation économique et sociale de communautés et leur *empowerment*, c'est-à-dire de nouvelles formes de gouvernance territoriale démocratiques.

Il s'agit ici de programmes publics davantage territorialisés, doublés d'une approche à plusieurs partenaires misant sur des modes d'intervention multiactivités susceptibles d'une meilleure adéquation aux

---

5. En 1996, on dénombrait 102 programmes dont 73 relevant du gouvernement du Québec et 29 relevant du gouvernement fédéral canadien.

initiatives locales. Ces programmes publics nouveaux, après seulement quelques années (1998-2003), ont cependant disposé de budgets mineurs comparativement aux budgets accordés aux autres programmes. En revanche, ces politiques semblent avoir eu des effets plus soutenus. Le premier effet a été d'amorcer une nouvelle approche des problèmes. En second lieu, elles ont permis d'introduire un processus d'intervention de moyen terme. Enfin, ces politiques participent d'un mouvement plus large de régionalisation où tous les acteurs sociaux sont engagés (entreprises, syndicats, organisations communautaires, citoyens). Bref, cette politique différente a fait appel à un État interventionniste susceptible d'avoir des effets plus structurants pour les communautés locales. Ce deuxième type de politiques se fonde sur une double dynamique déjà à l'œuvre, celui d'un mouvement de fond, économique et culturel autour des notions de partenariat, de territoire, de développement local, de contrat, etc., mouvement qui imprègne tous les acteurs importants de la société québécoise, non seulement les organismes à vocation sociale (syndicats, coopératives, associations), mais aussi un certain nombre d'entreprises et d'institutions publiques. D'un autre côté, émerge un segment significatif de professionnels, tant du secteur public que du secteur associatif, remettant en question les formes traditionnelles de leur intervention (organismes communautaires de CLSC, animateurs de projets d'économie sociale, agents de développement de CLD...).

## 7. CONDITIONS DE RÉUSSITE DES INITIATIVES D'ÉCONOMIE SOCIALE ET DE DÉVELOPPEMENT LOCAL AUX NIVEAUX MICRO- ET MÉSOSOCIAL

Les recherches sur les conditions de réussite de ces initiatives au Québec, au Canada comme aux États-Unis ont dégagé un certain nombre de leviers dans l'émergence de projets « gagnants<sup>6</sup> ». On peut les résumer comme suit :

1. Une population locale disposant d'un minimum de cohésion sociale : les initiatives des populations locales obtiennent des résultats là où existe un certain sentiment d'appartenance à une communauté ;

---

6. Favreau et Lévesque, 1996 ; Fairbairn, 1991 ; Christenson et Robinson, 1989 ; Perry, 1987.



2. Un actif associatif significatif : un actif associatif préexistant favorise l'émergence d'initiatives économiques et de développement local. La capacité des associations à être des têtes chercheuses pour identifier les besoins nouveaux et des stratégies appropriées font partie des « ingrédients » nécessaires ;
3. Un potentiel d'entrepreneuriat collectif : par-delà la présence d'associations, une culture entrepreneuriale favorise l'émergence et le développement d'initiatives économiques locales c'est-à-dire une capacité de proposition, une culture organisationnelle qui intègre des objectifs économiques de viabilité et des exigences sociales, une rigueur dans la gestion, une planification stratégique ;
4. Des institutions locales (gouvernements locaux, caisses populaires d'épargne et de crédit, etc.) favorables à cette nouvelle approche territorialisée et partenariale ;
5. Des pouvoirs publics nationaux ouverts à l'innovation : les initiatives d'économie sociale et de développement local ont besoin d'un soutien financier non contraignant de l'État. Le caractère ponctuel de certaines subventions, l'absence de flexibilité de nombreux programmes et la remise en question des protocoles d'entente démotivent les promoteurs de projets. Le fait de se heurter à la fragmentation des responsabilités et des problématiques entre différents ministères et services constitue également un obstacle important.

## **8. ÉCONOMIE SOCIALE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL AU QUÉBEC : MISE EN PERSPECTIVE**

### **8.1. Mobilisation sociale, économie sociale et développement local : des années 1960 aux années 2000**

Dans les années 1960-1970, l'enjeu de la mobilisation sociale au Québec était principalement tourné vers l'État, dans la double construction d'un État-nation, sous la poussée d'un mouvement pluri-classiste d'affirmation nationale du Québec au sein de la Confédération canadienne, et d'un État-providence, sous la poussée d'importantes demandes en provenance des mouvements sociaux. Dans les années 1970-1980, la mobilisation s'est, à la limite, morcelée en autant de groupes qu'il y avait d'intérêts catégoriels.

Mais avec la fin des années 1980, les référents étatiques centralisateurs et les espaces nationaux qui font fi des régions et des communautés ont été remis en question au bénéfice de l'espace local comme cadre de vie et de celui de l'espace régional comme cadre de référence ou d'appartenance. La société fragmentée par la crise a commencé à se reconstruire par le bas, par les communautés locales, par les régions mais aussi par le haut, par de nouvelles politiques publiques et de nouveaux dispositifs tels les CLD. Pour être plus précis, par le haut, un mouvement descendant et, par le bas, assez simultanément, un mouvement ascendant (Bourque, 2003). Cette nouvelle dynamique pose assurément des défis de type nouveau aux porteurs de projets issus du secteur associatif, tels la méthode partenariale, la gestion rigoureuse d'entreprises, des efforts d'autofinancement, la création de réseaux économiques d'information, de promotion de services, etc. et à l'État pour renouveler la gouvernance des territoires dans une perspective de démocratisation du développement.

De façon plus générale, le secteur associatif engagé dans la lutte contre le chômage s'est situé au cœur des solutions nouvelles de la crise de l'emploi, de l'État-providence et des communautés locales en difficulté : il a été à l'intersection de la relation État/société civile, de la relation communautés locales/développement et de la nouvelle relation entre l'« économique » et le « social ». Cette dynamique nouvelle au Québec s'est inscrite dans le cadre plus général d'un nouveau contrat social qui s'est constitué au niveau d'un certain nombre d'entreprises, entre le patronat et les syndicats ; au plan régional, entre les municipalités et l'État central ; au niveau des communautés locales (quartiers et villages), entre les citoyens, leur communauté locale et l'État ; au plan de l'environnement, entre les communautés locales, l'État et les entreprises. Le secteur associatif et les entreprises d'économie sociale qu'il anime se sont situés de plus en plus à un point névralgique de la société en train de se construire : à l'intersection du « local » et du « global », en occupant des espaces où de nouvelles pratiques font leur niche, espace qu'aucun autre secteur de la société n'occupe véritablement.

## **8.2. Les années 1990, une période de cohabitation active entre les initiatives économiques locales et les pouvoirs publics**

La décennie qui va de 1985 à 1995 s'est caractérisée principalement comme étant une *période forte d'expérimentation sociale* : d'abord par le fait que l'État était à la recherche de nouvelles voies pour contrer l'exclusion

sociale. En second lieu, par le fait que les mouvements sociaux étaient aussi à la recherche de nouvelles voies. Cette période est jalonnée d'un foisonnement d'expériences dans lesquelles se multiplient des champs d'intervention, des méthodes et des formes de regroupement. Elle se caractérise aussi par l'effervescence : avec la motivation forte des intervenants, l'appel à des expertises plus « économiques », la prolifération de projets d'animation, de développement local, d'entreprises sociales, de fonds communautaires de développement, le tout se mettant en forme de façon un peu anarchique. Mais le *networking* est devenu impératif<sup>7</sup>. Bref, à partir de 1996, s'est dessinée peu à peu l'entrée dans une nouvelle phase, où prévaut alors la *synchronisation* des initiatives autour d'un axe, le développement local et une économie sociale et solidaire. Ce qui vraisemblablement permet, surtout de 1996 à 2003, le passage de l'expérimentation à la cohabitation active avec l'État en marge de la constitution de véritables filières d'intervention en économie sociale et en développement local.

### 8.3. Conditions de généralisation des initiatives de la nouvelle économie sociale et de développement local, au niveau macro-social

Au plan macro-social, deux conditions sont apparues vitales pour que ces initiatives progressent. La première a trait aux rapports qu'ont entretenus jusqu'à récemment ces initiatives avec les pouvoirs publics ; la seconde, à ceux qu'entretiennent ces initiatives avec le mouvement syndical et les grandes coopératives.

#### *Mouvements sociaux, développement local et pouvoirs publics*

Après les dix premières années d'expérimentation (1985-1995), y a-t-il eu progression ou plafonnement ? En premier lieu, la règle est générale, le financement public s'est pratiquement toujours obtenu à l'arraché. Les gouvernements centraux se sont engagés dans un soutien à ces initiatives

---

7. Le gouvernement du Québec y a incité indirectement. Comme on l'a vu, il a ouvert un chantier d'économie sociale en faisant appel aux différents réseaux associatifs dans le cadre du Sommet socioéconomique en 1996. Ce dernier est devenu par la suite le Réseau autonome d'une partie des nouveaux réseaux d'économie sociale et de développement local.

en leur conférant une certaine reconnaissance. Mais l'arrivée de nouveaux dispositifs publics d'insertion à l'emploi (CLE) et de développement local (CLD) a ouvert la voie à deux formes différentes d'institutionnalisation, une plutôt bureaucratique (les CLE), l'autre plutôt démocratique (les CLD). C'est du moins ce qui est apparu jusqu'à récemment aux animateurs de projets comme à plusieurs chercheurs travaillant sur les relations entre le secteur associatif et le secteur public.

En second lieu, la reconnaissance par les pouvoirs publics de nouvelles initiatives d'économie sociale et de développement local est aujourd'hui au centre d'un débat social : si elles sont soutenues significativement par les pouvoirs publics, – ce qui est remis en question avec l'arrivée au pouvoir du Parti libéral du Québec à la mi-année 2003 – ces initiatives peuvent travailler dans la durée. Mais ces soutiens ne peuvent se confiner aux aides de démarrage car, quand il s'agit de développement, la durée de l'appui est plus importante que les masses financières engagées pour démarrer des initiatives. Les pouvoirs publics ont aussi à abandonner leur attitude centralisatrice pour reconnaître ces expériences en leur ouvrant la voie d'une institutionnalisation démocratique par l'émergence d'*un plus grand espace public de dialogue social* entre l'État et la société civile, entre les communautés locales et le développement et entre l'économique et le social.

### *Mouvements sociaux : le dialogue des générations*

Entre le mouvement associatif et le mouvement syndical, par l'intermédiaire de ces regroupements que sont par exemple les CDEC et les CLD, de nouvelles mises en relation se sont opérées sur les plans local et régional pour mener la lutte contre le chômage et l'exclusion. D'une part, des militants syndicaux participent aux instances de direction de ces agences locales de développement démarrées par des associations. D'autre part, les organisations syndicales se sont dotées de fonds de développement pour maintenir et créer des emplois. Du côté des institutions financières coopératives, la tendance dominante n'est pas souvent au développement local et à la lutte contre le chômage, mais un certain nombre de caisses locales sont engagées dans cette voie avec l'aval de la direction générale du Mouvement Desjardins. Ce dernier a en outre dégagé des montants substantiels pour soutenir l'émergence d'un fonds de capital coopératif et régional Desjardins (Favreau, 2004).

Par-delà l'insertion à l'emploi, des passerelles entre les grandes institutions de l'économie sociale et les nouvelles initiatives de l'économie sociale auront permis de redonner, aux premières, plus d'ancrage dans le « social » et, aux autres, un peu de la base économique qui leur manquait. À défaut d'une consolidation de ces passerelles et d'une reconnaissance plus forte de la part des pouvoirs publics, les nouvelles initiatives d'économie sociale et de développement local courent le risque du cantonnement dans la « néophilantropie » ou dans la sous-traitance de certaines politiques publiques.

## 9. CONCLUSION : QUEL EST L'AVENIR DE CE TYPE DE DÉVELOPPEMENT ?

Avec la nouvelle conjoncture politique dans laquelle nous plonge à nouveau l'arrivée au pouvoir du Parti libéral et son projet de « réingénierie » de l'État l'avenir de ce type de développement risque d'être compromis. Depuis 15 ans, les nouveaux dispositifs de développement qui avaient vu le jour ont provoqué une réorganisation significative de l'univers de développement des régions et des communautés locales. Autrement dit, un nouveau partage des pouvoirs et un nouveau type de développement économique et social local a émergé dans la reconstruction des territoires avec l'arrivée de ces organisations, publiques ou associatives, de développement local. Dans le présent texte, nous croyons avoir fait la démonstration que cette dynamique participait du renouvellement de ce qui est convenu d'appeler le « modèle québécois de développement » autour de quatre éléments :

1. une nouvelle approche de développement local : le développement économique communautaire ;
2. l'introduction d'une filière d'économie sociale dans le développement local et régional ;
3. une approche de développement local concertée et partenariale où se sont croisés un mouvement descendant et un mouvement ascendant d'innovations ;
4. le renforcement des territoires comme leviers de développement<sup>8</sup>.

---

8. Pour un approfondissement du cas québécois, voir le texte de Lévesque dans le présent ouvrage. Voir aussi Favreau, Robitaille et Tremblay, 2002.

Mais cette cohabitation active entre les initiatives populaires locales de développement et les pouvoirs publics est présentement compromise. On s'interroge à nouveau sur la gouvernance, et donc on se demande : quel est l'état nouveau des rapports de force entre les marchés, la société civile et les États à la suite du projet de « réingénierie » de l'État libéral québécois ?

Cette approche de développement local est encore très jeune. Elle a fait florès avec le gouvernement d'un parti au pouvoir qui misait sur les institutions publiques, sur la concertation avec les organisations syndicales et le monde associatif en général (groupes de femmes, organisations communautaires...), sur les intellectuels et leurs réseaux... Mais aujourd'hui, avec un gouvernement libéral misant sur le privé d'abord et sur un refus quasi viscéral de l'intervention de l'État et de la concertation entre partenaires (public, associatif, privé), le rapport de forces pourrait être en voie de s'inverser. Cette approche a-t-elle des assises assez solides et durables pour faire face à l'opération de « réingénierie » que l'État québécois vient d'entreprendre sous la direction du gouvernement libéral ? Plusieurs projets de loi mis en route récemment remettent en question très fortement le modèle renouvelé de développement que le Québec avait réalisé dans les deux dernières décennies. Tensions et rapport de force sont à nouveau à l'avant-scène des défis de démocratisation du développement de la société québécoise. Comme le disait si bien Gilles Roy, intervenant de longue date en développement régional dans l'est du Québec (*Le Devoir*, 31 décembre 2003) :

La nouvelle gouvernance locale et régionale annoncée par le gouvernement actuel viendra-t-elle corriger les lacunes dans les acquis précieux du passé ou bousiller l'ensemble en paralysant les dynamismes locaux et régionaux ? C'est la question qui préoccupe les acteurs passés et présents du développement régional.

En fait, la dynamique qui sous-tend les Conférences régionales des élus (CRE) issues d'un projet de loi passé à la vapeur fin 2003 relève d'une conception fort traditionnelle de la démocratie : celle qui considère que seuls les élus sont légitimes. Comme si le vote une fois tous les quatre ans suffisait et que les acteurs autres œuvraient sans mandat ni reddition de comptes ! Sur la démocratie, et sur la manière de concevoir l'économie et son développement aux niveaux local et régional, il pourrait y avoir dans les prochaines années des reculs importants. À moins que...

les élus municipaux, interpellés par les mouvements sociaux, s'investissent dans le développement en s'inspirant de la décennie précédente. Cela reste à voir.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BOURQUE, G.-L. (2000). *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. « Pratiques et politiques sociales ».
- BOURQUE, D. (2003). *Essai de typologie du partenariat dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Cahiers du CÉRIS, 45 p.
- CARON, N. (2004). « Un fonds de solidarité au Sénégal : une nouvelle institution au service du développement », dans FAVREAU, L., G. LAROSE et A.S. FALL (dir.), *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- CHRISTENSON, J.A., et J.W. ROBINSON (1989). *Community Development in Perspective*, Iowa, Iowa State University Press.
- COMEAU, Y., L. FAVREAU, B. LÉVESQUE et M. MENDELL (2001). *Emploi, économie sociale et développement local : les nouvelles filières*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. « Pratiques et politiques sociales ».
- DEMOUSTIER, D. (2001). *L'économie sociale et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*, Paris, Alternatives économiques/Syros.
- FAIRBAIRN, B. (1991). *Co-operatives and Community Development (Economics in Social Perspective)*, Saskatoon, Canada, Centre for the study of Co-operatives.
- FAVREAU, L. (2004). « Économie sociale et développement des territoires », *Organisations et territoires*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, vol. 13, n° 1, p. 9-19.
- FAVREAU, L., M. ROBITAILLE et D. TREMBLAY (2002). *Quel avenir pour les régions ?*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Éditions CRDC, 335 p.
- FAVREAU L. et B. LÉVESQUE (1996). *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

- FAVREAU, L. et Y. HURTUBISE (1993). *CLSC et communautés locales : la contribution de l'organisation communautaire*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- FONTAN, J.-M., J.-L. KLEIN et B. LÉVESQUE (2003). *Reconversion économique et développement territorial*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. « Géographie contemporaine ».
- FOURNIER L. (1993). « Le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec, une institution financière syndicale vouée au développement de l'emploi », *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives* (RECMA), n° 48.
- GRANT, M., P.R. BÉLANGER et B. LÉVESQUE (1997). *Nouvelles formes d'organisation du travail*, Montréal et Paris, L'Harmattan.
- LEBOSSÉ, J. (1998). *Microfinance et développement local/Micro-financing and Local Development*, Canada, OCDE/IFDEC.
- LÉVESQUE B. et B. NINACS (1997). *The Social Economy in Canada : the Quebec Experience*, Montréal, IFDEC.
- PERRY S.E. (1987). *Communities on the Way (Rebuilding Local Economies in the United States and Canada)*, New York, State University of New York Press.
- VAILLANCOURT, Y. et L. FAVREAU (2000). *Le modèle québécois d'économie sociale*, Gatineau, CRDC, Université du Québec en Outaouais.



# LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES COMMUNAUTÉS L'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE ET NORD-AMÉRICAINNE

*Louis Favreau et Lucie Fréchette<sup>1</sup>*

Ce texte présente l'expérience de développement social de communautés locales au Québec. Cette expérience, très nord-américaine, a l'avantage d'avoir été fortement innovatrice au cours de son histoire pour avoir réalisé une cohabitation active entre le secteur associatif, les initiatives de la nouvelle économie sociale et les services publics de proximité dans plusieurs domaines (santé et services sociaux, éducation populaire, emploi et insertion, développement local et régional). Après avoir décrit cet itinéraire sur plus de 40 ans (1960-2004), nous aborderons directement les fondements et les lignes de force de cette organisation des communautés qui s'appuie aujourd'hui sur un nouveau « métier » que des milliers de personnes exercent tant dans les services publics que dans le secteur associatif.

## 1. MOUVEMENTS SOCIAUX ET ORGANISATION COMMUNAUTAIRE AU QUÉBEC : ITINÉRAIRE D'UNE PRATIQUE SOCIALE DEVENUE UNE PROFESSION (1960-2004)

### 1.1. Les années 1960 : le « local » résiduel et l'émergence de contre-pouvoirs dans les communautés

La naissance de comités de citoyens (associations de quartier) est concomitante à celle d'un nouveau métier du « social », le travail social communautaire. À la fin des années 1960, l'organisation communautaire s'introduit

---

1. Louis Favreau est sociologue, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) à l'UQO, conseiller au GESQ et coordonnateur du réseau CRCP. Lucie Fréchette est psychologue communautaire, coordonnatrice du CÉRIS à l'UQO et membre de l'équipe canadienne du réseau CRCP. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP.

notamment dans la formation universitaire en travail social, dans les pratiques et les nouveaux services créés par le mouvement associatif (cliniques populaires de santé, etc.). Mais cette montée en puissance de l'organisation communautaire au sein de la profession de travailleur social pendant cette décennie n'aura pas été sans tensions, notamment la tension entre deux fonctions, la fonction d'intervention d'aide dans l'urgence et celle, très distincte, de l'intervention de développement (Doucet et Favreau, 1997).

Avec les années 1960, l'organisation communautaire fait donc son entrée en scène, en devenant par la suite partie intégrante du service public, notamment dans les Centres locaux de services communautaires (CLSC). Mais elle aura surtout favorisé l'émergence de contre-pouvoirs au plan local parce que les pouvoirs publics considéraient alors le local comme résiduel.

## **1.2. Années 1970 : la montée de l'associatif dans l'organisation des communautés et la percée du « local » alternatif**

Au cours des années 1970, une minorité de professionnels du social travaillant pour des ONG s'engagent dans un travail de soutien à des associations de locataires, à des organismes de défense de personnes bénéficiant de l'aide sociale et à des groupes de défense des chômeurs... Dans un premier temps, ils ont les yeux rivés sur l'organisation communautaire américaine (Alinsky, 1976). Dans un second temps, ils trouvent leur inspiration dans l'approche de conscientisation latino-américaine (Freire, 1974).

Le contexte de la période est celui d'un État-providence en expansion et d'un État québécois en voie de devenir peut-être un État national : mouvements sociaux à l'offensive, en synergie les uns avec les autres, mouvement associatif et étudiant, syndical et national réunis. Pendant cette période, celle du local alternatif, un mouvement associatif autonome fait peu à peu sa niche dans nombre de quartiers populaires à côté du service public de proximité (les CLSC).

### **1.3. Les années 1980 : l'introduction de l'associatif (le communautaire) dans l'espace public**

Les années 1980 prennent une toute autre allure. Contestée à droite par le courant conservateur qui évoque le spectre de la crise financière, le service public est également critiqué à gauche par les milieux associatifs et alternatifs pour la faiblesse de son organisation démocratique.

Le service public, qui se voulait universel, est en réalité un type particulier de réponse aux besoins sociaux qui a sa face cachée : il a souvent exclu les usagers et les salariés des décisions. À la suite du rapport audacieux d'une commission gouvernementale, l'idée d'une mission de service public de ce secteur associatif obtient ses lettres de créance. C'est le début d'un partenariat entre l'associatif local et le service public, tout particulièrement dans les secteurs de la santé et des services sociaux.

### **1.4. La décennie 1990 : les communautés locales aux prises avec le défi du développement socioéconomique**

Quand l'économie ne porte plus la croissance du social, comment réorganiser ce dernier? Voilà une question centrale qui ne pouvait être esquivée avec l'arrivée des années 1990. Ce qui avait constitué les assises du développement social pendant plus de 20 ans – l'État-providence – est désormais fortement remis en question. D'une part, on se rend compte que les problèmes sociaux sont fortement liés au marché du travail et à l'emploi, pivot non seulement d'un revenu décent, mais aussi d'une reconnaissance sociale, d'un statut et d'une dignité. D'autre part, le service public n'est plus seul, le secteur associatif occupe un espace de plus en plus large<sup>2</sup>.

Il y a donc une conjoncture où le progrès économique (gains de productivité) s'affirme mais sans progression correspondante de l'emploi et de la redistribution de la richesse par l'État. Un renouvellement des pratiques et des politiques se fait jour :

---

2. Au Québec, dans le seul champ de la santé et des services sociaux, le secteur associatif occupe plusieurs milliers d'emplois (plus de 10 000) comparativement aux 11 000 employés des services publics de proximité (CLSC).

1. les organisations communautaires s'inscrivent alors dans un cadre plus régional et s'engagent dans un interface plus intensif avec le service public. La décentralisation de certains services publics s'accroît dans les années 1990 dans les secteurs de la santé et des services sociaux (1991), de l'emploi (1997), puis du développement local et régional (1998). La création de nouveaux dispositifs d'accompagnement dans les communautés donne une certaine stabilité à cette inscription dans le local, l'infrarégional et le régional ;
2. des solutions sociales nouvelles émergent sur le registre économique : l'introduction dans l'espace public de notions d'économie sociale, d'insertion sociale par l'économie, de développement économique communautaire (DÉC), notions qui rejoignent celles, plus anciennes, d'aménagement intégré des territoires (Favreau et Lévesque, 1999) ;

### **Collectif des entreprises d'insertion du Québec (CEIQ)**

Le Collectif des entreprises d'insertion du Québec, fondé en 1996, se veut un outil de représentation, de promotion, d'échange et de soutien au service des entreprises d'insertion. Il regroupe près d'une quarantaine d'entreprises d'insertion. Ses objectifs sont d'offrir un soutien à ses membres pour leur permettre de jouer plus efficacement leur rôle de développeurs et de gestionnaires dans une perspective de complémentarité avec les organisations sur leur territoire. Le CEIQ est aussi un espace de recherche de solutions aux problèmes de développement des entreprises. Il propose des actions pour renforcer et développer le réseau de ces entreprises et s'assure de la qualité des parcours d'insertion offerts aux travailleurs en formation. Le Collectif travaille à la mise en valeur de l'entreprise d'insertion comme mécanisme efficace de réintégration au marché de l'emploi et à la vie communautaire. En 2000, les entreprises d'insertion avaient injecté dans l'économie québécoise plus de 11 000 000 \$ par leur activité économique.

3. de nouveaux dispositifs associatifs transversaux d'accompagnement font leur percée. Les politiques publiques sectorielles par une programmation ciblant certaines populations et certains groupes d'âge (ou étapes de la vie) continuent d'avoir cours, mais elles sont jugées insuffisantes. Des dispositifs publics ou associatifs sont mis sur pied. Nouveaux acteurs, nouveaux outils d'intervention, nouveaux chantiers et nouveaux savoir-faire en

gestion, et partant de là, gestion de nouveaux modes de régulation où le développement social et le développement économique commencent à s'articuler autrement.

### **ÉCOF, une CDÉC à Trois-Rivières (Québec)**

Située à Trois-Rivières au Québec, Économie sociale de Francheville (ÉCOF) réalise ses activités depuis 1995. Cette CDÉC travaille avec les gens marginalisés et exclus du marché de l'emploi. Elle fait la promotion de formules alternatives de travail qui allient formation et réinsertion au travail des personnes peu scolarisées ou analphabètes. Elle fait également du soutien au démarrage d'entreprises dans divers secteurs tels la confection de vêtements, l'ébénisterie, l'entretien ménager, la restauration.

De plus, ÉCOF utilise l'organisation communautaire comme outil de développement économique et social et travaille à la promotion du développement en s'inspirant des valeurs de solidarité, de justice sociale et de démocratie.

Grâce à ses activités, ÉCOF a créé plus d'une centaine d'emplois sur le territoire desservi. Depuis sa création, elle a été l'instigatrice de plusieurs projets, notamment celui de favoriser l'accès à Internet au monde associatif de la région. En tout, 75 organisations communautaires en sont aujourd'hui les bénéficiaires.

## **2. LES FONDEMENTS ET LES SOURCES D'INSPIRATION DE L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE DANS L'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE**

Cette pratique sociale, devenue une profession et inspirée des mouvements sociaux et du travail social communautaire des *settlement houses* nés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, tire son fondement premier de l'affirmation selon laquelle les inégalités sociales sont de nature collective et doivent faire l'objet de solutions collectives. Dans ce contexte, l'organisation communautaire se définit comme une intervention planifiée de changement social dans, pour et avec les communautés locales afin de s'attaquer à ces inégalités, à la concentration du pouvoir et aux discriminations.

Au Québec, la pratique de l'organisation communautaire a été influencée par deux courants de pensée liés surtout à la stratégie de défense de droits collectifs. Elle prend d'abord appui sur l'expérience

américaine de lutte contre la pauvreté, soit celle de Saul Alinsky dans le cadre de l'organisation des quartiers pauvres des grandes villes américaines comme Chicago ; celle de Ralph Nader, dans la lutte pour la protection des consommateurs contre les entreprises qui abusent des consommateurs ; celle de Martin Luther King, dans le cadre du mouvement des droits civiques de la minorité noire américaine (Favreau, 2000 ; Muller, 1981). Avec ces différentes contributions, l'expérience américaine d'organisation communautaire a su élaborer une perspective sociopolitique qu'il est convenu d'appeler la *grassroots democracy*, à savoir l'instauration dans les communautés locales de contre-pouvoirs face aux autorités publiques ou privées. Elle s'inspire également du mouvement des communautés chrétiennes de base progressistes latino-américaines, lesquelles misent surtout sur l'éducation des secteurs populaires, notamment par des activités d'alphabétisation, d'éducation populaire et de conscientisation.

### 3. LES LIGNES DE FORCE DE L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE QUÉBÉCOISE

L'organisation communautaire s'adresse aux différentes collectivités en visant leur autodéveloppement en tant que communautés géographiques (regroupement des populations sur la base de leur quartier, de leur ville ou de leur région) ; en tant que communautés d'intérêts (regroupement autour de problèmes sociaux des groupes spécifiques tels les locataires, les sans-emploi...) ; en tant que communautés d'identité (regroupement sur la base d'un groupe d'appartenance tels les jeunes, les femmes...).

En outre, contrairement à la tradition de l'aide sociale, l'organisation communautaire ne s'intéresse pas aux milieux populaires parce qu'ils sont démunis (psychologiquement, socialement...), mais bien pour la force réelle et potentielle dont ils peuvent disposer. La tradition de la réforme sociale, celle des *settlement houses*, est sa filiation première. Ce mouvement était apparu au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle dans les grands centres urbains de l'Angleterre et des États-Unis. Il cherchait à répondre aux besoins des communautés locales aux prises avec les problèmes de l'urbanisation et de l'industrialisation rapide (logements temporaires, absence de services de santé et de services sociaux, manque d'emplois...) par des actions collectives de création de services, de l'éducation populaire et des revendications. Ce qui le différenciait des *Charity Organization Societies*,

initiatrices de la création d'agences sociales et de conseils d'agences sociales misant non pas sur l'action collective et la réforme sociale, mais surtout sur l'aide individuelle et le service.

L'organisation communautaire emprunte beaucoup aux mouvements sociaux. La pratique de défense de droits sociaux emprunte au syndicalisme tout comme celle du développement local au mouvement associatif. On considère aussi que, réciproquement, les professionnels du travail social favorisent la progression de mouvements sociaux et leur capacité d'intervention au sein des communautés locales. Pour ce faire, l'organisation d'une communauté donnée doit, par l'action collective entreprise, gagner des points, obtenir des victoires, fussent-elles symboliques car « le pouvoir n'est pas seulement ce que l'ordre établi possède, mais bien plus ce que nous croyons qu'il a » (Quinqueton, 1989, p. 67).

Mais l'efficacité de l'organisation communautaire est aussi attribuable à l'importance qu'il accorde à la construction d'organisations dans lesquelles la communauté locale a le sentiment d'augmenter son pouvoir, son influence et où les gens considèrent être en train de changer l'ordre des choses. Le politologue américain Harry C. Boyte (1980) résume bien la question :

*The three essential lessons of successful movement building are hammered home again and again : to be effective organizing must win real victories that improve people's lives ; it must build organization through which people can gain a sense of their own power and it must contribute to the general change in power relations, democratizing the broader society* (Boyte, H.C., 1980, p. 110).

On peut donc caractériser le développement social des communautés ainsi :

1. Une intervention qui agit principalement au sein de communautés locales, comme un mouvement ascendant, ce que les Américains appellent *bottom-up process* ;
2. Une intervention qui mise sur le potentiel de changement social des communautés locales à partir de l'identification de problèmes suscitant des tensions dans ces communautés ;
3. Une intervention qui a une visée de transformation sociale et de démocratisation permanente des associations qu'elle a elle-même contribué à mettre sur pied ;

4. Une intervention qui a une préoccupation centrale d'organisation de nouveaux pouvoirs et services au sein de ces communautés locales ;
5. Une intervention qui met l'accent sur les forces, talents, habiletés des gens et non pas sur leurs insuffisances, d'où la notion d'*empowerment* (pouvoir d'agir sur son milieu).

### 3.1. Les principales approches de l'organisation communautaire

Au fil des années, l'organisation communautaire s'est ramifiée et complexifiée à tous points de vue. Dans les années 1960, elle n'était pratiquée que par une poignée d'étudiants universitaires issus des sciences humaines engagés dans la mise sur pied d'associations dans les quartiers les plus démunis des grands centres urbains ou des régions rurales éloignées. Mais aujourd'hui, plusieurs milliers d'intervenants font du développement social local leur profession qu'ils exercent dans toutes les régions du Québec, tant dans les services publics locaux (CLSC et CLD) que dans le secteur associatif (coopératives d'habitation, centres communautaires de loisirs, maisons de la famille, groupes d'entraide, maisons de jeunes, agences de développement local...).

Ce nouveau « métier » créé dans les années 1960 a élaboré trois stratégies d'intervention qui convergent sur le plan des valeurs, mais qui sont relativement distinctes dans leur logique d'action, soit le développement local, l'action de défense de droits sociaux et l'approche socioinstitutionnelle. Nous avons utilisé cinq critères pour construire une typologie de celles-ci soit la finalité de l'intervention projetée ; le point de départ de l'action collective entreprise dans une communauté ; les formes d'organisation mises de l'avant au sein de la communauté ; les acteurs impliqués et, finalement, le type de structures mises en place pour favoriser un développement durable du changement (tableau 1).

### 3.2. Le développement local

Le développement local se caractérise de la façon suivante :

1. La résolution des problèmes sociaux passe par un autodéveloppement économique et social de communautés locales vivant dans un contexte de précarité ou d'exclusion sociale ;



2. L'attention est portée sur les problèmes les plus criants liés à l'emploi, au manque d'infrastructures économiques et de services de base ;
3. Sur le plan organisationnel, le travail consiste à soutenir le démarrage d'entreprises collectives, des coopératives et des groupes d'entraide dans les principaux secteurs de la vie des communautés concernées (logement, travail, services sociaux...);
4. Le travail en partenariat des différentes composantes de la communauté locale est celui qui prévaut ;
5. Des structures autonomes financées par des sources diverses (publiques, privées ou associatives) sont les dispositifs essentiels à cette approche.

TABLEAU 1  
Typologie de l'organisation communautaire

<b>Critères/ Stratégies d'intervention</b>	<b>Développement local</b>	<b>Intervention socio- institutionnelle</b>	<b>Action de défense de droits</b>
<b>Finalité</b>	Autodéveloppement économique et social d'une communauté (quartier, village...)	Résolution de problèmes par une intervention publique de proximité	Résolution de problèmes sociaux par la défense de droits sociaux
<b>Origine</b>	Problèmes les plus criants	Démarche d'expertise concernant des problèmes liés à des programmes cadres des pouvoirs publics	Problèmes les plus fortement ressentis par la population locale (ou des groupes spécifiques)
<b>Forme d'organisation</b>	Groupes d'entraide, coopératives, entreprises collectives	Services publics de première ligne	Organisations de revendication et de pression
<b>Acteurs impliqués</b>	Démarche partenariale multi-acteurs	Collaboration service public et associations locales	Action directe (conflit et compromis avec les autorités)
<b>Type de structures</b>	Structures autonomes	Participation du secteur associatif aux structures publiques	Structures autonomes de type syndical

### **3.3. L'approche socioinstitutionnelle (dite aussi de « planning social »)**

Les caractéristiques principales de ce type d'organisation communautaire s'énoncent comme suit :

1. La résolution des problèmes sociaux des communautés passe par une intervention de proximité de services publics locaux ;
2. Les institutions de ce type font appel aux experts pour identifier les problèmes prioritaires, pour concevoir des programmes cadres, pour prescrire des moyens d'implanter des programmes dans les communautés locales ;
3. Sur le plan organisationnel, le travail consiste à favoriser l'implantation de services publics de première ligne dans les communautés locales à partir de populations cibles considérées d'abord comme bénéficiaires ou consommatrices de services ;
4. L'organisation de la concertation entre les organismes de l'État et les ressources communautaires locales est prioritaire ;
5. La participation institutionnelle des associations est requise pour l'élaboration des plans de services à la population.

Jusqu'à un certain point, cette stratégie n'appartient pas seulement à l'organisation communautaire mais plutôt, par certains côtés, à un nouveau type de pratique d'administration sociale, et donc à ses gestionnaires. Cette forme d'organisation communautaire mise sur le planning social : études de milieu, diagnostics sociaux et interventions par des programmes établis nationalement.

### **3.4. L'action de défense de droits sociaux**

L'action de défense de droits sociaux comporte les caractéristiques majeures suivantes :

1. La résolution des problèmes sociaux est principalement le fait des groupes sociaux les plus démunis, plus spécifiquement un travail de défense de leurs droits ;
2. L'attention est portée sur les problèmes sociaux les plus fortement ressentis ;
3. La mise sur pied d'organismes de revendication et de pression permet le développement d'un rapport de forces ;

4. L'organisation d'actions directes, l'éducation populaire, l'information et la négociation de solutions avec les autorités en place sont les principaux moyens mis en œuvre ;
5. Une action collective entreprise à partir de structures autonomes de type syndical (au sens large de syndicalisme de cadre de vie) fonctionnant sous le mode démocratique des organismes sans but lucratif est le modèle de référence.

#### **4. LA CAPACITÉ DE RENOUVELLEMENT DE L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE**

Souvent à l'affût des transformations de la question sociale et de ce qui anime les mouvements sociaux, l'organisation communautaire québécoise s'inscrit depuis plus d'une décennie dans un espace d'innovation sociale. Le registre d'action des organisateurs communautaires de « métier » s'est élargi. Les organisateurs communautaires s'activent maintenant dans des champs relativement inédits comme ceux du développement économique communautaire, de la nouvelle économie sociale et de l'insertion en emploi.

##### **4.1. De nouveaux espaces d'innovation**

Avec la création des premières corporations de développement économique communautaire (CDÉC) dans la région de Montréal et des premières CDC en région, il y a 15 ans, les mouvements sociaux locaux ont pris le tournant du DÉC et de l'économie sociale comme stratégie d'organisation communautaire. De plus, l'implication de ces mouvements dans la production de services, la création d'emplois et la revitalisation économique et sociale de communautés locales s'est faite croissante. Pourquoi? Parce que, comme composante d'un troisième pôle de l'économie, l'associatif s'est engagé, auprès des pouvoirs publics, non seulement dans la revendication d'un transfert de la richesse collective à des groupes de la société qui en ont moins, mais également dans la création de richesses par et pour ces groupes et ces communautés.

Durant la décennie 1990, l'organisation communautaire et les mouvements sociaux locaux ont en effet ouvert de nouveaux chantiers et, parmi ceux-ci, celui de l'insertion par le travail, notamment par l'intermédiaire des entreprises d'insertion. En régions ou dans les grands centres

urbains comme Montréal, ces mouvements ont également fait un saut qualitatif en mettant sur pied des projets et des dispositifs de solidarité économique de quartier (les CDÉC) sans compter les initiatives en milieu rural. Bref, un certain nombre d'intervenants sociaux professionnels et de militants associatifs ont opté non seulement pour de nouvelles formes d'entraide socioéconomique et d'insertion par le travail (Fréchette, 2000), mais aussi pour le développement économique communautaire (Favreau et Lévesque, 1999), inspirés en cela par l'expérience américaine des *Community Development Corporations*, les CDC (Favreau, 2000).

Ces nouvelles initiatives sont réseautées aujourd'hui dans deux regroupements à l'échelle du Québec, le *Chantier de l'économie sociale* qui y accueille des représentants des plus jeunes associations, groupes de femmes, organisations coopératives, agences de développement... et le *Conseil de la coopération du Québec* qui réunit les coopératives de toutes les générations. Ce qui donne à cet ensemble d'initiatives encore plus de capacité de négociation. Leur capacité à changer d'échelle d'intervention s'est accrue pour passer du micro au macro et ainsi peser sur les politiques publiques.

#### 4.2. Caractérisation de ces innovations sociales

Animées par le militantisme économique des mouvements sociaux locaux et dynamisées par de nouvelles structures d'accompagnement, ces nouvelles pratiques d'organisation communautaire se caractérisent de la façon suivante : 1) une approche intégrée, tout à la fois économique et sociale ; 2) une intervention fortement territorialisée ; 3) une approche multipartenaires mettant à contribution les secteurs public, associatif et privé ; 4) la multiactivité (soutien à des entreprises locales en difficulté, formation des populations résidentes, renforcement du tissu social des quartiers, aménagement des territoires) ; 5) une démarche partenariale où les principaux acteurs sont liés organiquement par des ententes et par des projets ; 6) des ressources humaines et financières hybrides combinant le soutien de la solidarité sociale locale, le financement public et la vente de biens et de services sur le marché. En cela, elles rejoignent certaines pratiques du travail social français (Ion, 1990).

Des municipalités, des associations, des syndicats et des entreprises locales sont ainsi devenus les principaux acteurs d'une relance des économies locales par des initiatives tout à la fois viables économiquement

(en réponse à des besoins solvabilisés) et socialement utiles (favorisant le renforcement des communautés d'appartenance) en grande partie grâce au soutien de ce type de travail social.

Bien que timidement, ces initiatives réactualisent la notion d'intérêt général et la nécessité d'une maîtrise des activités économiques et financières au plan local. C'est dans cette mouvance générale que nous avons déjà formulé l'hypothèse que les mouvements sociaux et de nombreuses initiatives associatives s'inscrivaient dans l'espace inédit d'innovation sociale présent au cœur de la crise (Favreau 1998). Depuis, nos travaux sont allés plus loin en confirmant que ces initiatives ont réussi, au Québec, à créer avec le service public de véritables filières d'économie sociale et de développement local<sup>3</sup>. Qu'est-ce à dire?

Dans la mobilisation sociale des années 1990, tout particulièrement autour de la question de l'emploi, par-delà les innovations ci-haut mentionnées, de véritables filières se sont constituées<sup>4</sup>:

1. celle de la création et du maintien en emploi par le développement local à l'échelle de tout le Québec: ce peut être un fonds associatif investi dans l'économie locale dans le but d'assurer la viabilité et le maintien, voire la création d'emplois nouveaux;
2. celle de l'insertion en emploi par l'économie sociale: ce peut être par exemple la mise sur pied d'une entreprise d'insertion ou le travail d'accompagnement d'une CDÉC sur un territoire donné: formation de la main-d'œuvre résidante et soutien au démarrage de petites entreprises de proximité dans des domaines aussi divers que celui de la restauration, de la récupération ou de l'entretien ménager général d'immeubles...

De nouvelles filières de développement local et d'économie sociale se sont donc progressivement mises en place depuis 1996 (année du Sommet économique du gouvernement du Québec), ce qui a favorisé, si on met en perspective cette nouvelle tendance, l'arrivée de nouvelles générations d'intervenants, d'organisations et d'institutions dans la lutte

---

3. Pour de plus amples développements sur cette question, voir le texte précédent de Favreau et Larose.

4. Nous utilisons la notion de « filière » pour bien mettre en relief que ces pratiques nouvelles ne sont pas constituées seulement de réseaux liés à des mouvements, mais qu'elles sont également insérées dans une cohabitation institutionnelle avec le service public.

pour le développement de communautés et de régions en difficulté. Une des explications à cela réside dans le fait que, tant dans les mouvements que dans les institutions au Québec, plusieurs acteurs collectifs considèrent que, par-delà les grands clivages (social-démocratie renouvelée ou néolibéralisme), l'économie ne carbure pas seulement aux politiques macro-économiques et à l'internationalisation des marchés non plus qu'au seul dynamisme des entrepreneurs privés et de leurs entreprises. Entre les deux, une autre intervention – de niveau méso – favorise le développement social et économique : celle des communautés locales. Mais, pour que ces territoires jouent pleinement leur rôle, il fallait développer des espaces publics de négociation ou de dialogue social, ce qui n'était pas donné d'avance. L'organisation communautaire est fortement associée à cette construction sociale permanente d'espaces publics.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALINSKY, S. (1976). *Manuel de l'animateur social*, Paris, Seuil.
- BOYTE, H.C. (1980). *The Backyard Revolution* (Understanding the New Citizen Movement), Philadelphie, Temple University Press.
- DOUCET, L. et L. FAVREAU (1997). *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. «Pratiques et politiques sociales».
- FAVREAU, L. (2000). «L'économie solidaire à l'américaine : le développement économique communautaire», dans J.-L. LAVILLE, *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 93-135.
- FAVREAU, L. (1998). «L'insertion conjugquée avec le développement économique communautaire», dans J. DEFOURNY, L. FAVREAU et J.-L. LAVILLE, *Insertion et nouvelle économie sociale : un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 159-182.
- FAVREAU, L. et B. LÉVESQUE (1999). *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. «Pratiques et politiques sociales».
- FRÉCHETTE, L. (2000). *Entraide et services de proximité*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. «Pratiques et politiques sociales».
- FREIRE, P. (1974). *Pédagogie des opprimés*, Paris, Maspéro.

ION, J. (1990). *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Privat, coll. « Pratiques sociales ».

MULLER, J.M. (1981). *Stratégie de l'action non violente*, Paris, Seuil.

QUINQUETON, T. (1989). *Saul, Alinsky, organisateur et agitateur*, Paris, Desclée de Brouwer.

# L'INSTITUTIONNALISATION DES ENTREPRISES COLLECTIVES DANS LE SECTEUR SOCIAL

## L'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE DES SERVICES À DOMICILE

*Christian Jetté, Yves Vaillancourt et François Aubry<sup>1</sup>*

Dans un contexte de redéfinition de l'État-providence et de changements démographiques importants, les services sociaux et de santé québécois ont connu depuis le début des années 1990, et connaissent encore, des transformations majeures. C'est le cas notamment des services de soutien à domicile – et plus particulièrement des services d'aide domestique – qui ont fait l'objet d'expériences innovatrices issues de la société civile au début des années 1990 au Québec. À la suite d'un processus d'institutionnalisation, ces expériences ont mené à la constitution d'un réseau d'une centaine d'entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD) couvrant l'ensemble du territoire québécois.

Les études menées sur ces entreprises d'économie sociale depuis plus de deux ans<sup>2</sup>, au Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) ainsi qu'au sein de l'équipe de recherche Économie sociale, santé et bien-être (ESSBE), ont permis de mettre en relief la vitalité et le dynamisme de ces entreprises, mais aussi de cerner un certain nombre de défis qu'elles devront relever si elles veulent assurer leur viabilité économique tout en maintenant les caractéristiques qui sont propres aux organismes de l'économie sociale. Ce texte se propose de retracer le parcours historique de ces entreprises, à partir de leur émergence dans la première moitié des années 1990, jusqu'à leur généralisation

---

1. Christian Jetté est doctorant en sociologie à l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Yves Vaillancourt est politologue à l'UQAM et membre de l'équipe canadienne du réseau CRCP. François Aubry est professionnel de recherche à l'UQAM.

2. Ce texte s'inspire en partie d'un livre publié en 2003 aux Presses de l'Université du Québec sous la direction de Yves Vaillancourt, François Aubry et Christian Jetté intitulé : *L'économie sociale dans les services à domicile*.



(ou leur institutionnalisation) en tant qu'organismes reconnus et financés de façon récurrente par l'État québécois à la fin des années 1990. En conclusion, nous dégagerons certains traits caractérisant le type de régulation à l'œuvre dans ce domaine d'activité. Nous mettrons également en relief les principaux défis auxquels ces entreprises font face dans la conjoncture actuelle.

La méthodologie utilisée pour notre recherche renvoie principalement à deux stratégies distinctes mais complémentaires. La première consistait à une revue de littérature sur les services à domicile en lien avec l'économie sociale et la cueillette de données statistiques pertinentes concernant l'émergence et le développement de ces entreprises. Nous voulions ainsi dresser un portrait de la situation générale à la fois du domaine des services à domicile et du rôle joué par l'économie sociale dans ce champ d'activité. Compte tenu des perspectives plus globales qui guidaient nos travaux, ce volet de notre étude faisait donc référence à une approche macrosociologique. La seconde stratégie visait la réalisation de monographies de 13 EESAD réparties dans huit régions du Québec. Ces monographies nous ont permis d'analyser les processus sociaux à l'œuvre au sein des EESAD, dans une optique davantage microsociologique, à la fois dans leurs dimensions institutionnelle et organisationnelle.

## 1. MISSION ET FINANCEMENT DES EESAD

Les EESAD sont des entreprises qui fournissent des services d'entretien ménager léger (ménage, lessive, repas sans diète et menus travaux saisonniers) et lourd (grand ménage) à des personnes ayant des incapacités et, dans une moindre mesure, à des ménages actifs<sup>3</sup>. Leurs services sont financés principalement à partir du Programme d'exonération financière des services d'aide domestique (PEFSAD) qui permet aux usagers d'obtenir une subvention afin d'acheter des services d'aide domestique auprès de l'EESAD de leur territoire. Cette subvention varie en fonction du statut, des revenus et de la taille des ménages. Ce programme, instauré par le gouvernement du Québec en 1998, visait d'une part à solvabiliser la

---

3. Les ménages actifs désignent les usagers qui occupent un emploi et qui utilisent les services des EESAD pour alléger le fardeau des tâches domestiques à leur domicile. Dans l'optique gouvernementale, la desserte de cette clientèle avait pour objectif principal de combattre le travail au noir.

demande pour ce type de services et, d'autre part, à concurrencer le travail au noir, une forme de prestation de service très répandue dans ce secteur d'activité.

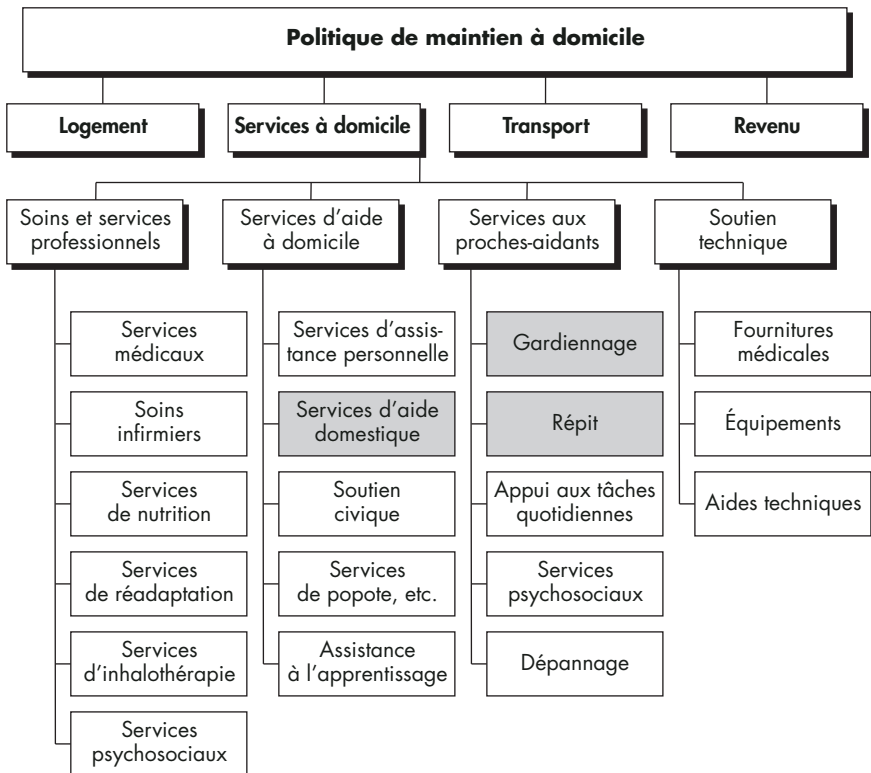
Les usagers de ces services sont en majorité des personnes âgées (65 % ont plus de 65 ans) et des femmes (78 %). En outre, 83 % des usagers sont des personnes vivant seules (Thouin et Chagnon, 2002, p. 58). L'aide gouvernementale vient donc soutenir financièrement une clientèle vulnérable qui désire demeurer à domicile mais qui, dans plusieurs cas, ne dispose pas des ressources nécessaires pour se payer des services qui ne font plus partie du panier de services offerts par la majorité des Centres locaux de services communautaires (CLSC) dans le cadre de leur programme de services à domicile. À cet égard, il faut savoir que les services d'entretien ménager constituent très souvent le premier besoin exprimé par les personnes en perte d'autonomie. La demande pour de tels services constitue en effet une porte d'entrée qui permet aux CLSC d'identifier d'autres besoins ou, à tout le moins, d'entamer un suivi auprès de personnes susceptibles de se retrouver assez rapidement en hébergement, à moins de disposer d'une assistance régulière au plan des services liés aux activités de vie quotidiennes (AVQ). L'organigramme ci-contre donne un aperçu de la place occupée par les services d'entretien ménager dans l'ensemble des politiques publiques de services à domicile.

Ainsi, dans le cadre d'une politique publique globale de maintien à domicile, les services d'aide domestique sont une composante des services d'aide à domicile qui, à leur tour, représentent l'un des quatre principaux volets des services à domicile (figure 1). Ces services représentent alors, avec le logement, le transport et le revenu, les principales dimensions d'une politique globale de maintien à domicile (MSSS, 1994).

Dès lors, les services d'aide domestique ne représentent environ que 4 % du budget total consacré par le ministère de la Santé et des Services sociaux aux services à domicile (MSSS, 2001). Or, malgré le peu de ressources consacrées par l'État à ces services, il ne faut pas sous-estimer leur importance étant donné la place stratégique qu'ils occupent dans la hiérarchie des besoins des personnes ayant des incapacités. De plus, au plan politique, ces services jouent un rôle important puisqu'ils représentent un cas d'espèce qui pourrait bien présager de la manière dont on entend reconfigurer certains services délaissés par le secteur public. À cet égard, le lecteur prendra note que les zones ombrées couvrant certaines cases de l'organigramme (services d'aide domestique,

gardiennage et répit) indiquent les composantes des services à domicile ayant fait l'objet d'une poussée de privatisation au cours des années 1980. C'est donc dire que les EESAD se sont développées dans un champ d'activité inoccupé ou délaissé partiellement par le secteur public depuis une dizaine d'années au profit du secteur privé (travailleurs autonomes et agences) (Vaillancourt et Jetté, 1997). Les EESAD s'implantent donc à la fin des années 1990 dans un contexte de substitution au secteur privé plutôt qu'au secteur public, à l'encontre de ce que certaines critiques ont pu laisser entendre au moment de leur institutionnalisation.

FIGURE 1  
Organigramme des services de maintien à domicile au Québec



Source : MAS, 1979 ; MSSS, 1994 ; MSSS, 2003.

## 2. LA PHASE D'EXPÉRIMENTATION : 1990-1995

Qui dit institutionnalisation dit aussi expérimentation préalable puisque, dans la définition que nous mettons de l'avant, l'institutionnalisation signifie la généralisation, selon des modalités particulières, d'une innovation sociale ou d'une expérimentation réalisée d'abord au plan local ou impliquant un nombre restreint d'utilisateurs. Ce processus implique ainsi une négociation entre l'État et les promoteurs de l'innovation sociale (souvent des utilisateurs associés à des professionnels) afin de définir les règles de cette institutionnalisation et d'assurer ainsi la pérennité et le développement de ces nouvelles pratiques.

Dans le cas des EESAD, cette phase d'expérimentation s'est déroulée de 1990 à 1995 dans un contexte de vieillissement marqué de la population, de restrictions budgétaires, d'implantation de la réforme Côté et de croissance des besoins dans le domaine des services à domicile. Les premières initiatives ont donc été des projets pilotes mis sur pied à partir de programmes d'employabilité (EXTRA, PAIE, etc.) et du statut de corporation intermédiaire de travail (CIT). Si le financement obtenu à partir de ces programmes a permis de faire émerger des pratiques issues du milieu, répondant à une demande exprimée par les personnes ayant des incapacités, il a également entraîné son lot de difficultés et de contraintes en raison de la rigidité de ces programmes et de leur effet pervers, notamment dans les rapports de travail (roulement de personnel élevé, manque d'encadrement et de formation, piètres conditions de travail, exclusion des mesures de protection sociale prévue au *Code du travail*, absence de débouchés, etc.). Ces faiblesses ont fait l'objet de nombreuses dénonciations puisqu'elles ont une incidence importante sur la qualité des services offerts (Boivin et Fortier, 1998), ce qui va amener les promoteurs de ces entreprises à revendiquer un financement plus stable afin de normaliser la situation des travailleurs embauchés à partir des programmes d'employabilité (Vaillancourt et Jetté, 1997, p. 117-119). Le nombre de ces travailleurs était d'ailleurs évalué à près de 10 000 au milieu des années 1990 (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 65).

C'est donc dans ce contexte que plusieurs expérimentations en aide domestique ont vu le jour au début des années 1990. Malgré les points qui les unissaient, et leur appartenance commune au secteur de l'économie sociale, ces initiatives étaient variées. Avec le recul, on constate que trois modèles se dégagent de cette phase d'expérimentation. Certaines expériences, comme celle de la *Coopérative de services à domicile de*

*l'Estrie*, vont favoriser une offre de services d'aide à domicile tous azimuts (incluant les soins d'hygiène, par exemple, offerts habituellement par des auxiliaires familiales de CLSC) par l'entremise de corporations ayant un statut de coopérative d'usagers, tout en développant des postes permanents. Les organismes identifiés au deuxième modèle, quant à eux, vont s'en tenir aux services d'aide domestique mais par l'entremise de la création de postes d'insertion au travail (donc des emplois temporaires). Plusieurs de ces initiatives ont été constituées à partir du statut de coopérative d'usagers. Nous pensons ici entre autres au projet *Défi-Autonomie* dans les Hautes-Laurentides. Enfin, le troisième modèle se rapporte à une offre de services centrés principalement sur l'aide domestique et offerts par des postes permanents dans le cadre de corporations ayant le statut d'OBNL. Le projet *Aide communautaire de Limoilou*, implanté dans la région de Québec, correspond bien à ce dernier modèle.

En somme, les projets qui ont émergé au cours de la période d'expérimentation, avec leurs forces et leurs faiblesses, ont constitué autant d'incubateurs d'où ont émergé les formes institutionnelles prises par les EESAD lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 (Comeau et Demers, 2003). C'est maintenant à cette seconde phase de développement des EESAD que nous allons nous attarder.

### 3. LA PHASE D'INSTITUTIONNALISATION (1996-2003)

Comme nous venons de le souligner, le Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 marque le début de la phase d'institutionnalisation des EESAD. Le mouvement enclenché à cette occasion, pour généraliser les expériences dont nous venons de rendre compte, n'émanait pas d'une action spontanée prise au moment du Sommet. Bien au contraire, la décision d'institutionnaliser ces entreprises a été prise à la suite d'une série d'événements et de consultations tenus dans le prolongement des demandes portées par la Marche des femmes de 1995 (*Du pain et des roses*) qui revendiquait la création et la consolidation de certaines infrastructures sociales. Ces revendications ont par la suite été en partie reprises par le Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale – un comité composé de représentantes du mouvement des femmes et de fonctionnaires du gouvernement du Québec – qui a synthétisé ses réflexions et ses recommandations dans un document intitulé *Entre l'espoir et le doute* (COCES, 1996). Ce document reprenait les critiques faites concernant l'utilisation des programmes d'employabilité, à savoir la fragilité des

entreprises d'économie sociale dont le développement repose uniquement sur la création de postes d'insertion pour des personnes prestataires de la sécurité du revenu. Il mettait également en relief l'importance de créer des emplois décents dans ces entreprises, surtout qu'il s'agit d'emplois occupés en grande majorité par des femmes.

Par la suite, certains points du rapport du COCES furent repris par le Chantier de l'économie sociale dans son rapport intitulé *Osons la solidarité!* qui fut déposé lors du Sommet sur l'économie et l'emploi et qui proposait au gouvernement québécois de financer une vingtaine de projets, notamment un réseau d'entreprises d'économie sociale œuvrant dans le domaine de l'aide domestique (Chantier de l'économie sociale, 1996).

Les modalités d'institutionnalisation adoptées par le gouvernement et les partenaires de l'économie sociale se conformaient alors en grande partie aux caractéristiques des organismes identifiés au troisième modèle décrit plus haut (celui du projet *Aide communautaire de Limoilou*). C'est donc dire qu'en principe, les EESAD créées n'offriraient que des services d'entretien ménager léger et lourd, des repas sans diète et quelques autres menus travaux domestiques à partir de postes de travail permanents. En revanche, le législateur laissait aux promoteurs la liberté de choisir entre le statut d'OBNL ou différentes formes de coopératives<sup>4</sup>.

Ce dénouement touchant la configuration des formes institutionnelles des EESAD constitue sans aucun doute un gain pour plusieurs acteurs de l'économie sociale compte tenu de certains scénarios qui ont circulé au cours des mois précédents le Sommet sur l'économie et l'emploi. En effet, des concertations menées entre le MSSS, le ministère de la Sécurité du revenu et certains promoteurs d'EESAD, au cours de l'année 1995, ont sérieusement envisagé l'adoption d'un cadre institutionnel calqué sur le deuxième modèle, soit celui de *Défi-Autonomie*. Ce projet, visant à créer de 10 à 20 coopératives d'usagers, accordait une place centrale à l'insertion des prestataires de la sécurité du revenu au sein des entreprises (MSSS et MSR, 1995). Il avait également comme caractéristique de retenir une seule forme d'entreprise, soit celle de la coopérative d'usagers.

---

4. Le statut de coopérative de solidarité n'existait pas encore légalement au moment de la création des EESAD. L'adoption de ce statut juridique par un certain nombre d'EESAD se fera un peu plus tard.

Or, les dispositions finalement adoptées en 1996 favorisent davantage le développement d'emplois de qualité et laissent une marge de manœuvre aux promoteurs quant au statut juridique des entreprises.

Complété par le programme d'exonération financière du gouvernement québécois (79,4 millions de dollars pour trois ans et pérennisation du programme en 2001) et l'attribution de certaines subventions versées directement aux EESAD (subventions salariales, aide au démarrage, etc.), ce processus d'institutionnalisation entraîne une croissance phénoménale des entreprises. De 1998 à 2002, le nombre d'entreprises sera multiplié par deux, le nombre de dossiers clients par six et les heures de services par 14. En 2002, on dénombrait 103 EESAD accréditées, présentes presque partout sur le territoire québécois, dans lesquelles travaillaient près de 5 200 personnes. Avec un chiffre d'affaires de 65,5 millions de dollars en 2002, ce nouveau réseau fournissait plus de 3 880 000 heures de services et disposait d'un actif de 23,1 millions de dollars (Thouin et Chagnon, 2002). Deux regroupements nationaux ont été mis sur pied pour promouvoir ces entreprises : le Regroupement des entreprises d'économie sociale en aide domestique du Québec (REESADQ), qui compte environ 70 membres (OBNL et coopératives), et la Fédération des coopératives de services à domicile du Québec (FCSDQ), qui regroupe une trentaine de membres, toutes des coopératives.

### 3.1. Le principe du *multistakeholders* à la lumière du statut juridique des EESAD

Comme nous l'avons souligné précédemment, les promoteurs peuvent choisir entre quatre modèles de statut juridique : l'organisation sans but lucratif (OBNL), la coopérative de solidarité, la coopérative d'usagers et la coopérative de travailleurs. Le tableau 1 montre la distribution des entreprises selon le statut juridique adopté.

TABLEAU 1  
Statut juridique des EESAD en 2002

	OBNL	Coop de solidarité	Coop d'usagers	Coop de travailleurs	Total
<b>Nombre</b>	61	27	12	3	103
<b>Pourcentage (%)</b>	59	26	12	3	100

Ce tableau laisse voir que c'est la forme OBNL qui obtient la faveur de la majorité des promoteurs puisque c'est dans une proportion de 59% qu'ils ont opté pour ce statut alors que 41% des EESAD ont choisi le statut de coopérative. Par contre, il est bon de noter que près des deux tiers des coopératives sont des coopératives de solidarité, ce qui représente une réalité d'autant plus importante que ce statut n'existait pas au moment de la mise en place du PEFSAD en 1997-1998. Comment alors expliquer cet engouement pour la formule des coopératives de solidarité?

Pour répondre à cette question, il faut s'attarder quelques instants sur le concept de *multistakeholders* élaboré par des chercheurs travaillant sur les coopératives sociales italiennes (Borzaga, 1997 ; Borzaga et Santuari, 1997). Cette notion renvoie à la participation d'une multiplicité de « porteurs d'intérêt » aux instances décisionnelles des entreprises. Elle repose sur l'hypothèse que la qualité démocratique des processus décisionnels est appauvrie par l'homogénéité des groupes d'intérêt, tandis qu'elle s'enrichit de la présence d'une pluralité de représentants au sein des structures de l'entreprise. Ainsi, l'application de la philosophie du *multistakeholders* favorise les délibérations entre acteurs sociaux porteurs d'intérêts différents, ce qui les incite à faire des compromis dans le sens de l'intérêt général et du dépassement des corporatismes. Or, les coopératives de solidarité, avec leurs règles strictes concernant la composition de leur conseil d'administration (un tiers de représentants d'usagers, un tiers de représentants des travailleurs de l'entreprise et un tiers de représentants de la communauté) répondent bien aux critères du *multistakeholders*.

Les coopératives de solidarité ne sont pas les seules à mettre de l'avant une participation diversifiée au sein de ses instances. Le statut d'OBNL permet également la diversification du membership et des administrateurs au sein d'une entreprise. Néanmoins, aucune obligation n'est faite aux OBNL de respecter une certaine proportionnalité des divers acteurs impliqués, ni même de choisir des membres et des administrateurs au sein de chacune des trois catégories de représentants mentionnées précédemment. Un OBNL peut tout aussi bien être composé uniquement de membres usagers, de membres de la communauté ou de membres travailleurs (ce qui est plus rare, dans ce dernier cas, mais théoriquement possible). Quant aux coopératives d'usagers et de travailleurs, comme leur désignation tend à l'indiquer, de par la loi, elles sont constituées uniquement de membres usagers pour la première et de membres travailleurs pour la seconde.



On peut donc penser que le choix du statut de coopérative de solidarité, fait par près des deux tiers des coopératives (ce qui correspond à 26% de l'ensemble des EESAD), tend à favoriser une régulation plus solidaire des entreprises concernées et du réseau dans son ensemble. Ce constat n'est pas anodin compte tenu des tensions qui peuvent surgir autour de l'orientation et du développement de ces entreprises et en raison des dynamiques parfois contradictoires auxquelles elles sont soumises.

### 3.2. Trois formes de régulation au sein des EESAD

Les recherches auxquelles certains d'entre nous ont participé depuis une dizaine d'années concernant les services sociosanitaires (Vaillancourt et Jetté, 1997 ; 2001), nous ont convaincus de la nécessité de distinguer au moins trois formes de régulation possibles dans les transformations en cours qui affectent l'État-providence (Jetté *et al.*, 2000). La première est la régulation néolibérale dans laquelle les objectifs sociaux des organismes sont assujettis aux impératifs économiques et aux lois du marché. Dans le contexte des EESAD, cette régulation se traduit par le non-respect du consensus de 1996 autour du panier de services (entretien léger et lourd), la mise de l'avant d'une approche consumériste face aux besoins des usagers (toutes les demandes de services exprimées par l'utilisateur sont susceptibles d'être satisfaites par l'entreprise) et un objectif prioritaire de rentabilité économique. Ce mode de fonctionnement a pour effet entre autres de rendre secondaire les dispositifs démocratiques et de cohésion interne au sein des entreprises (absence de réunions d'équipe, par exemple), de favoriser la substitution d'emplois en déléguant aux préposés des EESAD des tâches réalisées normalement par des auxiliaires familiales en CLSC et de mettre des pressions à la baisse sur les conditions de travail des préposés.

La deuxième forme de régulation renvoie à ce que nous appelons le « néoprovidentialisme » qui se définit comme l'exercice d'une tutelle politique par un organisme centralisateur sur les organismes issus du tiers secteur. Dans le cas qui nous intéresse, cette dynamique se réfère au mode de gouvernance de l'État québécois et de ses institutions (ministère, régies, CLSC, etc.) face aux EESAD. Une approche néoprovidentialiste a ainsi pour conséquence de considérer les EESAD comme de simples sous-traitants dans le cadre d'une politique sociale ou d'un programme élaboré par l'instance centrale qui en délègue l'exécution au plan local

ou régional (modèle *top-down*). Dans cette optique, on peut penser que les difficultés de l'État québécois à reconnaître les insuffisances du PEFSAD, malgré les avancées certaines que ce programme représente par rapport à la situation antérieure d'expérimentation, relèvent en grande partie d'une telle approche. Les lacunes identifiées concernent notamment l'estimation faite par le MSSS du coût de revient des services (14 \$/heure) que plusieurs EESAD jugent trop faible. Selon elles, le calcul de ce coût de revient devrait davantage tenir compte des particularités locales et territoriales des lieux d'implantation des EESAD (par exemple, la faible densité démographique d'un territoire) et de l'incapacité de certains usagers à assumer la cotisation minimale exigée par le programme.

Troisièmement, la régulation solidaire se caractérise par un rapport partenarial respectueux de l'autonomie et des spécificités des EESAD. Dans ce modèle, les organismes du tiers secteur sont considérés par l'État et ses institutions comme des partenaires à part entière, c'est-à-dire que la reconnaissance par l'État des bénéfices tirés d'un partenariat avec le tiers secteur va au-delà des considérations liées à la diminution des coûts engendrés par l'utilisation des entreprises d'économie sociale pour fournir la prestation des services d'aide domestique. L'État reconnaît la capacité de ces entreprises à générer du lien social et à favoriser l'*empowerment* des usagers. Cette forme de régulation se traduit par la présence de certaines pratiques au sein des entreprises : gestion participative, prise en compte des particularités territoriales dans la prestation des services, mise en place de modalités favorisant la participation des usagers, dispositif d'aide financière pour les personnes à faible revenu, reconnaissance de la dimension relationnelle du service, encadrement particulier lors de l'embauche de personnes exclues du marché du travail, etc.

Par ailleurs, les travaux que nous avons menés ont montré que, dans la réalité, ces trois formes de régulation sont présentes à divers degrés dans les entreprises et qu'elles s'entrecroisent de manière plus ou moins harmonieuse selon les objectifs de développement et les stratégies élaborées par les directions et les administrateurs. Certaines directions d'entreprise, davantage acquises aux principes de l'entrepreneurship traditionnel, vont ainsi percevoir certaines modalités liées à la régulation solidaire ou néoprovidentialiste comme des contraintes nuisant à l'atteinte de leur objectif prioritaire de rentabilité économique. À l'inverse, des directions imprégnées d'une culture d'entreprise plus démocratique et solidaire vont manifester un scepticisme « radical » par rapport à la possi-

bilité de faire évoluer les règles du jeu qui régissent le domaine de l'aide domestique. D'autres encore considèrent le cadre institutionnel dans lequel leur entreprise se situe comme un phénomène susceptible d'évoluer dans le temps en fonction des luttes et des représentations qui pourront être faites pour tenter d'en influencer les orientations. L'hybridation des formes institutionnelles a donc des répercussions sur les acteurs sociaux à la fois au plan local (les entreprises) et au plan national (le secteur dans son ensemble).

### 3.3. Six défis à relever pour les EESAD au Québec

Malgré les succès indéniables connus par les EESAD depuis leur création, leurs créateurs devront relever des défis majeurs au cours des prochaines années afin d'assurer la pérennité des projets, mais surtout pour raffermir et faire progresser les dimensions de ces entreprises qui les caractérisent en tant qu'organismes d'économie sociale. Nous avons ainsi identifié six défis qui nous apparaissent cruciaux pour l'avenir et le développement des EESAD. Nous en faisons ici un bref survol<sup>5</sup>.

D'abord, la question du financement s'avère déterminante à bien des égards. Le relèvement des taux horaires versés par le PEFSAD permettrait aux entreprises d'augmenter leurs revenus et d'atteindre plus rapidement le seuil de rentabilité. Cette augmentation des revenus tirés du PEFSAD pourrait éventuellement (mais pas nécessairement en raison de l'autonomie des organismes et des choix qui pourraient être faits localement) avoir des effets bénéfiques en cascades sur plusieurs autres problématiques que nous avons identifiées lors de nos travaux : amélioration des conditions de travail des préposés, soutien à la formation, soutien à la participation des usagers et des travailleurs, plus grande accessibilité des services pour les personnes à faible revenu, etc.

Ce qui nous amène au deuxième défi : l'amélioration des conditions de travail du personnel au sein des EESAD. Cette amélioration devrait passer prioritairement par une augmentation des salaires versés aux préposées, mais aussi par la bonification de leur protection sociale. Cela semble constituer un passage obligé pour s'attaquer au problème

---

5. Ces défis ont été examinés de manière plus approfondie dans la conclusion du livre (Vaillancourt et Jetté, 2003b) mentionné au début de ce texte (Vaillancourt et Jetté, 2003a).

coûteux du roulement du personnel au sein des entreprises. De plus, le relèvement des conditions de travail met en relief les enjeux entourant la syndicalisation des salariés des EESAD, ce qui interpelle les organisations syndicales sur leur capacité à moduler leurs pratiques à la culture de l'économie sociale.

Le troisième défi consiste à mettre de l'avant un ensemble de pratiques et d'initiatives qui favoriseraient la vie démocratique au sein des EESAD. À cet égard, plusieurs d'entre elles sont de jeunes entreprises qui se doivent de dynamiser leurs instances démocratiques afin d'impliquer de manière collective plutôt qu'individuelle les usagers et les employées. Ce défi peut être relevé à condition de soutenir les usagers et les travailleuses dans leur implication et d'être attentif aux conditions de leur participation. La mise en œuvre du principe de *multistakeholders* dans les instances de gouvernance, afin de freiner les dérives consuméristes, peut aussi s'avérer un moyen de favoriser les principes de l'économie sociale et de renforcer la régulation solidaire au sein des entreprises et du secteur dans son ensemble.

Quatrième défi : l'intensification de la formation professionnelle et sociale. Cette formation devrait d'abord aborder les dimensions techniques et relationnelles du service afin de favoriser la qualité du service et d'établir au sein des entreprises une culture de l'apprentissage qui soit positive et constructive pour le personnel, la direction et l'administration. On pourrait également procéder à l'organisation de sessions de formation à la vie démocratique ainsi qu'au travail en équipe puisque la participation aux instances de gouvernance et à l'organisation du travail ne s'acquiert pas spontanément et exige certaines connaissances ainsi qu'une expérience des rapports de pouvoir dans une entreprise. C'est par de telles mesures qu'on pourra, par exemple, dépasser les pratiques de gestion de type familial ou paternaliste qu'on retrouve au sein de plusieurs EESAD.

Le cinquième défi concerne le contenu du panier de services offert par les EESAD. Sur ce point, il est difficile de trancher en adoptant en totalité soit les positions défendues par les tenants du respect à tout prix du consensus de 1996, soit celles mises de l'avant par certains promoteurs qui défendent au contraire un élargissement du panier de services incluant, par exemple, les services d'hygiène personnelle. Les difficultés de prendre position sur ce dossier tiennent principalement aux incertitudes et aux variations régionales concernant l'état de situation véritable des diverses composantes de services d'aide à domicile rendus disponibles par les

CLSC sur leur territoire. Un portrait détaillé et rigoureux de la situation devrait donc être fait afin de dégager par la suite une politique claire à cet égard pour les EESAD (et leurs regroupements nationaux). Cette politique devrait tenir compte du respect des responsabilités dévolues généralement aux acteurs du secteur public et de l'économie sociale dans le domaine des services à domicile. Mais elle devrait également avoir suffisamment de souplesse pour s'adapter aux particularités régionales, notamment dans les territoires où les insuffisances de l'offre du service public sont comblées par le secteur marchand.

Enfin, le sixième défi est d'ordre stratégique et se veut une invitation, lancée aux acteurs sociaux préoccupés par le devenir des EESAD, pour établir des alliances avec d'autres groupes et institutions impliqués dans le dossier de l'aide domestique et des services de maintien à domicile en général. Nous pensons ici notamment à des regroupements d'ainés, des CLSC, d'autres composantes de l'économie sociale, etc. De plus, les deux regroupements nationaux, le REESADQ et la FCSDQ, auraient avantage à se rapprocher et à promouvoir des stratégies communes face à l'État québécois. Il en va de leur crédibilité et de leur rapport de force au sein du système de santé et des services sociaux québécois.

#### 4. CONCLUSION

L'historique que nous venons de tracer de l'évolution des EESAD a permis de voir l'importance des luttes menées par certains acteurs sociaux dans le développement des entreprises et des services qu'elles offrent. Loin d'être achevé, leur processus d'institutionnalisation est en constante évolution et pose de nouveaux défis à ces entreprises insérées à la fois dans une dynamique de services de proximité et d'économie plurielle. Les politiques gouvernementales à l'égard des EESAD constituent ainsi un compromis issu des luttes passées. Ce compromis va continuer d'évoluer en fonction des rapports de force établis par les acteurs en présence, ainsi qu'en fonction du contexte politique et socioéconomique de la société québécoise.

À cet égard, l'évolution de certaines dimensions de leurs activités apparaît cruciale pour le développement et la pérennité des EESAD : la participation des usagers et des producteurs de services aux structures démocratiques, les principes économiques mobilisés dans la production des services, les rapports qu'entretiennent les EESAD avec l'État et les

autres acteurs sociaux concernés, le type d'emploi mis sur pied et les perspectives de développement et de transformations des pratiques que ces entreprises peuvent susciter dans ce champ d'activité.

Il apparaît également nécessaire d'inscrire la lutte pour la reconnaissance, la consolidation et le développement des EESAD dans le cadre plus large de l'adoption et de la mise en application d'une politique conséquente de soutien à domicile au Québec. Cette proposition renvoie alors aux enjeux plus globaux des rapports sociaux dans lesquelles s'inscrivent les activités de ces entreprises au plan sociétal. Si le PEFSAD ne représente que 5% des fonds publics consacrés aux services de maintien à domicile, ces derniers ne constituent à leur tour qu'environ 3,5% des budgets totaux dédiés à la mission sociosanitaire par le gouvernement du Québec. La lutte pour la reconnaissance des services d'aide domestique ne peut donc être faite sans référence à la lutte plus large menée afin de promouvoir une approche préventive et moins curative des services sociaux et de santé qui valorise davantage les services de maintien à domicile. Nous croyons que c'est en mettant sur pied une stratégie et des actions tenant compte de ces différents enjeux que les EESAD seront en mesure de faire valoir leur spécificité et leur contribution originale à la mise en place de nouvelles pratiques plus conformes aux besoins des usagers en matière de services sociosanitaires au Québec.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AUBRY, F., C. JETTÉ et J. FOURNIER (2003). « Des entreprises diversifiées, à consolider », dans Y. VAILLANCOURT, F. AUBRY et C. JETTÉ (dir.), *L'économie sociale dans les services à domicile*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 113-149.
- BOIVIN, L. et M. FORTIER (dir.) (1998). *L'économie sociale. L'avenir d'une illusion*, Montréal, Fides, 232 p.
- BORZAGA, C. (1997). « L'évolution récente de la coopération sociale en Italie. Aspects quantitatifs et qualitatifs », *RECMA. Revue internationale de l'économie sociale*, n° 266, 4<sup>e</sup> trimestre, p. 55-63.
- BORZAGA, C. et A. SANTUARI (1997). « Co-ops and the new social & health services market », *Review of International Co-operation*, vol. 90, n° 1, mars, p. 11-17.

- BOUCHARD, C., V. LABRIE et A. NOËL (1996). *Chacun sa part*, Rapport de trois membres du comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE (1996). *Osons la solidarité*. Rapport du groupe de travail sur l'économie sociale, Montréal, Chantier de l'économie sociale, octobre, 63 p.
- COMEAU, Y. et C. DEMERS (2003). «Aide à domicile au Québec. Histoire d'un secteur associatif», *Le sociographe*, n° 11, p. 49-57.
- COMITÉ D'ORIENTATION ET DE CONCERTATION SUR L'ÉCONOMIE SOCIALE (COCES) (1996). *Entre l'espoir et le doute*, Rapport du comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale, Montréal.
- JETTÉ, C., B. LÉVESQUE, L. MAGER et Y. VAILLANCOURT (2000). *Économie sociale et transformation de l'État-providence dans le domaine de la santé et du bien-être. Une recension des écrits (1990-2000)*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 202 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES (MAS) (1979), *Les services à domicile. Politique du ministère des Affaires sociales*, Québec, novembre, 30 p.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU (1995). *Projet expérimental entreprise Défi-autonomie*, Québec, Gouvernement du Québec, document d'information.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (MSSS) (2003). *Chez soi: le premier choix. La politique de soutien à domicile*, Québec, Gouvernement du Québec, MSSS.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (MSSS) (2001). *Bulletin d'information concernant le système d'information financière et opérationnelle (SIFO)*, Québec, Gouvernement du Québec, MSSS, Direction de la gestion et de l'information.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (MSSS) (1994). *Les services à domicile de première ligne. Cadre de référence*, Québec, 21 p.
- THOUIN, D. et J. CHAGNON (2002). *Portrait des entreprises en aide domestique*, Québec, Direction des coopératives du ministère de l'Industrie et du Commerce, Gouvernement du Québec.
- VAILLANCOURT, Y. et C. JETTÉ (2003a). «Notre regard sur l'économie sociale et le soutien à domicile», dans Y. VAILLANCOURT, F. AUBRY et C. JETTÉ (dir.), *L'économie sociale dans les services à domicile*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 7-45.

- VAILLANCOURT, Y. et C. JETTÉ (2003b). « La politique de soutien à domicile au Québec : un perpétuel recommencement », dans Y. VAILLANCOURT, F. AUBRY et C. JETTÉ (dir.), *L'économie sociale dans les services à domicile*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 47-112.
- VAILLANCOURT, Y. et C. JETTÉ (2001). « Québec : un rôle croissant des associations dans les services à domicile », dans J.-L. LAVILLE et M. NYSENS (dir.), *Les services sociaux entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte/MAUSS/CRIDA, p. 66-90.
- VAILLANCOURT, Y. avec la collaboration de C. JETTÉ (1997). *Vers un nouveau partage des responsabilités dans les services sociaux et de santé : rôles de l'État, du marché, de l'économie sociale et du secteur informel*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Cahiers du LAREPPS, n° 97-05, 302 p.
- VAILLANCOURT, Y., F. AUBRY et C. JETTÉ (2003). « Conclusion. Des défis majeurs à relever », dans Y. VAILLANCOURT, F. AUBRY et C. JETTÉ (dir.), *L'économie sociale dans les services à domicile*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 283-316.



# L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE FACE AUX MUTATIONS DU TRAVAIL L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE

*Danièle Demoustier<sup>1</sup>*

Avant d'aborder l'économie sociale et solidaire dans les mutations du travail, quelques rappels historiques s'imposent :

- dès le xviii<sup>e</sup> siècle, le travail s'impose comme la solution à la question sociale, ce qui conduira à trier les bons pauvres qui veulent travailler des mauvais qui refusent ;
- au xix<sup>e</sup> siècle, l'économie sociale et solidaire, qu'on appelait alors l'associationnisme ouvrier, s'est mobilisée autour de la revendication du « droit au travail par le droit d'association », pour contrer le paupérisme et la précarité attribuables à la concurrence sauvage sur le marché du travail ; c'est pourquoi en Europe on dit que l'Angleterre est le berceau de la coopération de consommation, l'Allemagne, de la coopération de crédit, et la France, de la coopération de production ;
- à la fin du xix<sup>e</sup> siècle, après la proclamation de la iii<sup>e</sup> République, un important débat a traversé le mouvement ouvrier autour de la meilleure façon d'atteindre l'émancipation ouvrière du capitalisme : proudhonniens et marxistes se sont opposés, jusqu'à ce que l'idée de lutte des classes l'emporte sur l'idée de coopération. À cette époque, les relations entre l'économie sociale et solidaire et les syndicats sont tendues ou inexistantes.

---

1. Économiste à l'Institut d'études politiques de Grenoble en France, membre de l'équipe de Socio-économie associative et coopérative et membre de l'équipe européenne du réseau CRCP. Ce texte s'inscrit dans le cadre du programme de recherche CRCP (Fall et Favreau, 2003).

Par la suite, le droit du travail progresse grâce au syndicalisme et au patronat social, améliorant ainsi la condition salariale ; le travail associé dans la coopérative de production est devenu moins attractif, les coopératives et les associations d'usagers ont elles-mêmes employé des salariés, chassant parfois militants et bénévoles.

Ainsi, ces choix historiques ont influencé le contexte actuel qui est marqué par l'importance de l'accès au travail dans l'économie sociale et solidaire, l'absence de lien avec le syndicalisme et l'intégration du modèle de base du salariat.

L'histoire des organisations d'économie sociale en France montre en effet les tentatives de groupes sociaux dont les activités sont déstructurées – et pas encore totalement dominées – pour maîtriser collectivement l'accès au travail, aux revenus ainsi qu'aux biens et services.

Entre les sociétés de secours mutuel et les associations ouvrières de production et de consommation dans le passé, et les coopératives, les mutuelles et les associations d'aujourd'hui, la filiation est nette, même si les débats idéologiques ont souvent alimenté les dissensions internes entre libéraux et socialistes ; catholiques et laïcs ; étatistes et décentralisateurs.

À partir du refus du « repli communautaire », c'est-à-dire du rejet de la division du travail, de la monnaie et de l'échange marchand, ces associations ont cherché à trouver des régulations au capitalisme concurrentiel ou, au-delà, à dépasser l'horizon du capitalisme.

Inserées dans la division du travail, dans un environnement concurrentiel et sous la domination de la logique capitaliste, ces associations sont traversées par les contradictions de notre mode de production : rapports entre usagers et producteurs<sup>2</sup>, entre autonomie du travail et subordination<sup>3</sup> ; risques de marginalisation s'il y a trop d'alternatives et de banalisation si elles sont trop axées sur la croissance économique ; risques d'instrumentalisation si elles sont trop proches des politiques publiques.

---

2. Rapport d'association et/ou rapport marchand, qui nécessitent des arbitrages sur la qualité/professionnalisation et le prix/revenu.

3. Le rapport entre bénévole engagé et salarié subordonné est remis en question, d'une part, dans l'exercice de la fonction employeur par les bénévoles, d'autre part, par la nécessaire responsabilisation des salariés.

Toutefois, elles ont largement participé, avec les syndicats, les actions du patronat social, et l'intervention de l'État, à la régulation des rapports sociaux et économiques, à l'amélioration de la situation des classes ouvrières et paysannes, pour constituer ce qu'on appelle «une classe moyenne».

À chaque période de crise et de nouveau depuis les années 1970 (Demoustier, 2001), les mutations du système social, économique et politique français interrogent fortement la capacité de ces formes d'organisations privées collectives. D'une part, comment répondent-elles aux nouveaux besoins sociaux, notamment autour des questions de l'emploi? D'autre part, quelles sont leur capacité à œuvrer pour la poursuite du progrès social, progrès matériel certes mais surtout promotion individuelle et collective, par la mise en valeur d'un modèle de société démocratique et solidaire (le projet), et par la mobilisation éducative des personnes (le processus)?

La spécificité de l'économie sociale est notamment fortement remise en question par son insertion dans les politiques de l'emploi, qui hésitent entre politique de création d'activité, politique d'insertion et politique sociale. De ce fait, elle est menacée par une instrumentalisation active des pouvoirs publics, à la fois technocratique (outils de la puissance publique) et libérale (opposition entre activités marchandes et non marchandes, voire renvoi à l'action caritative)<sup>4</sup>.

Pour affirmer son rôle régulateur et alternatif, l'économie sociale française est appelée à redéfinir ses formes d'organisation, ses liens avec les pouvoirs publics, et à réexaminer ses rapports avec les mouvements syndicaux et sociaux. L'opposition entre modèle associationniste et modèle syndical, qui s'est forgé au XIX<sup>e</sup> siècle en opposant un modèle industriel (théorisé par Marx) et un modèle artisanal (théorisé par Proudhon), n'a plus sa pertinence dans un contexte marqué par une dérégulation d'ensemble, la montée de la société des services et l'essor des engagements et des relations immatériels au sein même du système productif.

---

4. Voir le texte du grand syndicat patronal français, le MEDEF (2002) «L'économie dite sociale», *Concurrence. Marché unique, acteurs pluriels. Pour de nouvelles règles du jeu*, <www.medef.fr>.

Les apports de l'économie sociale (et solidaire) concernent en effet aussi bien le rapport au travail (à la fois sa place dans la société et ses formes) que le rapport à l'usage (quel service et derrière quelle conception de l'homme quand il s'agit de service relatif à la nature humaine : santé, éducation?) et le rapport à l'argent (moyen ou finalité?).

Dans ce texte, nous nous attacherons principalement à une réflexion sur les rapports de l'économie sociale au travail et à l'emploi. Mais, pour se détacher d'une vision purement instrumentale du travail, il est indispensable de les examiner avec la préoccupation de ses finalités (le produit ou le service, mais aussi le revenu, l'identité, la sociabilité) et son corollaire (l'argent). Nous nous attacherons également à la relation entre politique d'emploi et développement de l'économie sociale. En sachant bien toutefois qu'on ne peut isoler cette relation des rapports de force établis avec le patronat, de la faiblesse des relations avec les syndicats, et de la difficulté à faire la jonction avec les « nouveaux mouvements sociaux » soit sur les questions du travail, soit sur les questions plus larges de la mondialisation et de la dérégulation.

## **1. UN MARCHÉ DU TRAVAIL DE PLUS EN PLUS SÉLECTIF ET PRÉCARISÉ**

Depuis les années 1970, la France connaît une montée très rapide puis cyclique du chômage : 1,6% de la population active en 1970, 10,3% en 1985, 12,4% en 1993, 8,7% en 2002, puis en 2003, une reprise s'annonce avec 10%. Cette évolution se situe à la rencontre de deux phénomènes : d'une part une diminution des emplois agricoles puis industriels, d'autre part une précarisation du travail qui touche non seulement les nouveaux services, mais aussi tous les secteurs d'activité. Comme tout le tissu productif, l'économie sociale en a été affectée.

## **2. LA TERTIARISATION DES EMPLOIS ET L'ESSOR DES EMPLOIS DANS L'ÉCONOMIE SOCIALE**

La chute de la population agricole (une réduction de 800 000 emplois entre 1980 et 1995 pour atteindre environ 4% de la population active) se poursuit alors que la population se déplace dans les espaces urbains et périurbains et que le productivisme agricole est mis en question par les crises alimentaires. Cette situation, en lien avec le syndicalisme agricole,

pose un problème à l'économie sociale agricole, secteur très fort en France. Par exemple, 90 % des agriculteurs sont membres d'une coopérative, le Crédit Agricole, qui a amorcé son essor sur les prêts bonifiés à l'agriculture. Cette situation oblige également à raisonner en termes de développement rural et de faire des liens entre producteurs et consommateurs (qualité, vente directe, agriculture raisonnée ou biologique...).

Les pertes d'emplois agricoles s'accroissent encore davantage avec, notamment, la croissance de la productivité et la délocalisation de certaines entreprises vers les pays du Sud, puis vers ceux de l'Est. La concentration et la sous-traitance ont affecté particulièrement les grandes coopératives de production, de taille industrielle, qui ont, pour la plupart, fait faillite ou été annexées, notamment grâce aux lois de 1985 et 1992 qui ont permis l'entrée d'investisseurs capitalistes. Les coopératives de production sont aujourd'hui principalement des TPE et des PME. Après une longue régression, les effectifs de la coopération de production repartent à la hausse avec 15 % de création sur cinq ans.

Ce sont toutefois les secteurs des services qui connaissent aujourd'hui un essor considérable, en occupant plus de 70 % de la population active. Dans cette proportion, le tiers travaille dans les services non marchands (publics et associatifs, plus rarement coopératifs), et les deux tiers sont dans les services marchands (dans des entreprises individuelles ou lucratives).

L'économie sociale est particulièrement présente dans les services aux personnes (santé, action sociale, éducation, aide à domicile, accompagnement, etc.), dans les services culturels, de recherche et de loisirs, et dans les services financiers (assurance, crédit). En alliant la proximité, la coproduction et la différenciation des services, l'économie sociale répond efficacement à de nombreux besoins sociaux nouveaux. L'emploi représente aujourd'hui dans ce secteur plus de 10 % des emplois privés.

Le succès de l'économie sociale dans les services est fortement convoité par les entreprises lucratives en quête de nouveaux débouchés. La pression est forte pour absorber en technicisant leur activité jusque-là sociotechnique (notamment redistributive) et pour interdire aux associations de consolider leurs activités, les renvoyant au simple rôle de laboratoire, de défrichage de « nouveaux marchés » ou de traitement de la pauvreté. De même, ces organisations de l'économie sociale ont du mal à résister aux mutations du marché du travail de plus en plus sélectif et précaire ainsi qu'à l'instrumentalisation des politiques publiques de « traitement social du chômage ».

### 3. PRÉCARITÉ ET PAUVRETÉ DES NOUVEAUX SALARIÉS

Avec la montée des exigences de productivité et de qualification, le marché du travail devient de plus en plus sélectif et affecte particulièrement les jeunes, les femmes et les travailleurs les plus âgés, surtout lorsqu'ils sont sous-scolarisés. Pour ces groupes, le taux de chômage est élevé et un grand nombre connaissent une période de chômage qui perdurent au-delà d'un an. La multiplication de l'intérim, des contrats à durée déterminée et l'augmentation du travail à temps partiel entraîne également une précarité de l'emploi.

La pression sur les salaires, conjuguée à la pression sur les temps de travail, conduit à la multiplication du nombre de travailleurs pauvres. Les femmes et les jeunes sont, là aussi, les plus affectés.

Les organisations d'économie sociale, notamment les associations intervenant dans les services relationnels, n'échappent pas à ce mouvement. Les récentes études régionales de l'Institut national des statistiques et études économiques montrent la forte féminisation de l'emploi associatif (67 %), l'importance de l'emploi intermittent (14 %) et à temps partiel (26 %), avec des périodes de chômage pour 11 % d'entre eux et un taux d'emploi de professions intermédiaires et d'employés plus élevé que la moyenne (44 %).

Dans ce contexte de changement, l'économie sociale rencontre quatre défis :

- participer à l'insertion de groupes de personnes sur le marché du travail ;
- participer à la création de nouveaux emplois par de nouvelles activités, et donc « enrichir la croissance en emplois » ;
- améliorer la qualité et la productivité des services ;
- lutter contre la pauvreté.

La mobilisation des organisations d'économie sociale dans le cadre des politiques publiques est donc forte, puisqu'elles remplissent des missions d'intérêt général, sans peser directement sur le budget ou le service public. Ainsi, les politiques envers l'économie sociale comme modèle d'organisation économique et les politiques d'emploi envers la lutte contre le chômage se rejoignent de plus en plus, alors que toutes deux relèvent du même ministère de l'Emploi et des Affaires sociales.

#### 4. DES POLITIQUES PUBLIQUES PARTIELLES ET FLUCTUANTES

Toutefois, les pouvoirs publics ont perdu toute perspective de transformation sociale. Les rapports de ces derniers avec l'économie sociale se situent successivement ou concomitamment dans le registre des politiques économiques (création et soutien aux activités), des politiques d'emploi (formation, insertion, création d'emplois), des politiques sociales (occupation, revenu, famille) ou des politiques de la ville (paix sociale, liens sociaux de proximité, développement social), selon les différentes analyses qui s'affrontent sur la question sociale (Demoustier, 1998).

À la fin des années 1970, au moment où le chômage a commencé à s'accroître, il a été principalement appréhendé comme un chômage conjoncturel et d'inadaptation des qualifications aux mutations technologiques. Dès 1967, une agence publique était créée pour gérer la fluidité du marché du travail et en 1971 une grande loi sur la formation continue avait prétendu permettre une élévation du niveau de qualification moyen, tout en participant à l'épanouissement personnel des salariés. Deux types de mesure ont alors été prises, soit l'indemnisation élevée du temps de chômage qu'on pensait assez court pour les salariés, et des stages de formation pour les premiers arrivants à la fois dans un but d'attente et d'adaptation. Dans le même temps, les faillites d'entreprises étaient attribuées à la mauvaise gestion de leurs dirigeants : la loi de 1978 et l'intervention des collectivités locales ont donc facilité leur transformation en Société coopérative ouvrière de production (SCOP) par leurs salariés menacés de licenciement.

Arrivés au pouvoir, les socialistes, généralement d'inspiration keynésienne, ont tenté une politique de relance (1981-1983) basée sur la double idée d'une insuffisance de demande et d'un manque d'investissement industriel. Parallèlement à l'augmentation des bas salaires et des allocations sociales, ils ont voulu associer l'économie sociale à leur politique de nationalisation et de modernisation de l'appareil productif. L'économie sociale, alors reconnue par la création d'une délégation interministérielle, était définie comme l'ensemble des « coopératives, mutuelles et associations dont les activités les y assimilent ». Le modèle était donc largement coopératif et industriel.

L'échec de la politique de relance du fait de l'accélération de l'inflation et du chômage, liée à une croissance du déficit commercial a rapidement conduit à inverser la politique vers la rigueur (1983), ce que l'on a appelé la désinflation compétitive. À une logique de demande,

s'est substituée une logique d'offre : baisse des indemnités avec la loi de 1984 (allocation de solidarité pour les « fins de droit »), suppression de l'échelle mobile des salaires (qui liait le salaire à l'inflation), encouragement au retrait volontaire du marché du travail (les jeunes par la scolarisation ou la formation, les femmes par l'encouragement au retour au foyer et par la mise en préretraite des salariés âgés).

À la lutte contre l'inflation au détriment de l'emploi, s'est ajouté l'encouragement de la concurrence par une dérégulation du marché du travail (suppression de l'autorisation administrative de licenciement, baisse des cotisations sociales, encouragement au temps partiel, création de contrats aidés temporaires pour les jeunes puis élargis aux chômeurs de longue durée). Les associations ont été sollicitées pour gérer le « traitement social du chômage » en utilisant les contrats aidés c'est-à-dire un travail d'utilité collective en stage à l'emploi. Ceci s'est inscrit dans de multiples mesures favorisant la mise en concurrence des organisations d'économie sociale : loi bancaire en 1984 supprimant toutes les spécificités et notamment les prêts bonifiés transitant par les banques coopératives ; refonte du code de la mutualité ouvrant à la concurrence la protection sociale complémentaire ; et baisse importante de subventions aux associations par la solvabilisation des emplois, par le financement des activités par convention ou appel d'offre plutôt que le financement des structures, tentative d'appel à l'épargne publique par le titre associatif, encouragement des dons et des fondations. Dans ce processus, les fédérations nationales ont été fortement affaiblies, alors qu'elles sortaient de longues années de quasi-cogestion de certaines politiques sociales ou familiales avec les pouvoirs publics. Pour la première fois, des associations ont déposé le bilan et, la décentralisation aidant, les petites associations locales sont entrées dans un jeu de concurrence et de clientélisme.

Les années 1985-1995 ont été marquées par trois objectifs qui se sont progressivement superposés : la lutte contre l'« inemployabilité » ; la lutte contre la pauvreté ; puis la lutte contre l'exclusion. Ce qui traduit la détérioration de la situation de l'emploi et révèle également le glissement progressif des politiques de l'emploi vers les politiques sociales, de revenu et d'accompagnement social.

Le thème de l'inemployabilité mobilise un nombre croissant d'intervenants dans l'insertion, qui devient un service parmi d'autres, offert soit par des institutions parapubliques (telles les Missions locales), soit par des associations dont les statuts vont se diversifier, au fur et à mesure de



leur reconnaissance dans des dispositifs publics : entreprises d'insertion devenues entreprises intermédiaires qui cumulent des activités de formation et de production ; associations intermédiaires qui mettent à disposition des personnes au service des particuliers et des collectivités publiques locales ; entreprises d'intérim d'insertion qui mettent à disposition des entreprises ; régies de quartier qui créent des services effectués par les habitants pour les habitants ; chantiers d'insertion qui embauchent des personnes en contrats emploi solidarité dans des travaux d'intérêt général ; groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification qui permettent de mutualiser des temps de travail afin d'offrir de meilleures conditions d'insertion dans les entreprises.

Devant l'accroissement et l'allongement du chômage, le problème de la pauvreté a émergé comme majeur. Pour résoudre le problème par l'emploi, le législateur a créé un revenu minimum pour faire face aux situations d'extrême pauvreté dénoncées notamment par les associations caritatives. Mais aussi un revenu d'insertion pour contractualiser le processus d'accompagnement vers l'emploi. Les associations ont également été sollicitées pour offrir un accompagnement social et professionnel, constituant progressivement un véritable « marché transitionnel du travail » et accusées d'alimenter le chômage récurrent ou l'emploi précaire.

Les années de reprise de la croissance (1988-1990) ayant permis la création d'emplois, mais non un recul significatif du chômage et encore moins du chômage de longue durée, le débat s'est alors polarisé sur le thème de l'exclusion : les « in » défendraient leurs privilèges contre les « out » ; la société ne serait plus organisée de façon verticale sur le rapport capital-travail, mais de façon horizontale entre inclus et exclus. Les politiques visent alors à remettre en cause les « avantages acquis » des salariés de l'industrie et des services publics. Mais, à l'automne 1995, la mobilisation sociale, contre une réforme de la Sécurité sociale, a exprimé à travers le slogan « tous ensemble » le refus de la segmentation, l'opposition entre les « exclus » chômeurs et les salariés qui seraient « privilégiés » et devraient « partager le travail<sup>5</sup> ». On a alors vu une alliance – certes éphémère – entre syndicats et associations, entre fonctionnaires, salariés précaires et chômeurs (notamment organisés par les mouvements de chômeurs).

---

5. Thèses qui opposent A. Touraine et la revue *Esprit* à R. Castel et la revue *CRIAC*, par exemple.

C'est alors qu'à partir de la comparaison avec la croissance américaine une nouvelle analyse se répand. Elle stipule que la croissance française est trop pauvre en emplois amenant l'idée d'exploiter des « gisements d'emplois », thématique reprise aussi bien en France qu'en Europe. En France, à la faveur du retour de la gauche au pouvoir, deux mesures phares sont prises : la réduction du temps de travail à 35 heures et un ambitieux programme de création d'activités nouvelles dans des secteurs d'intérêt collectif (social, éducation, police, environnement, culture...) en misant sur les jeunes. Ce programme, appelé couramment « emplois jeunes », visait à supprimer le système de la « file d'attente » qui conduit les entreprises à embaucher en priorité les jeunes diplômés et récemment arrivés sur le marché du travail pour des emplois peu qualifiés. De plus, des encouragements aux emplois familiaux (chèque domicile, titre emploi service, travail mandataire) devaient répondre aux besoins d'emploi féminin, créant une catégorie d'emploi entre domesticité et salariat. Parallèlement, un plan d'aide au retour à l'emploi devait améliorer l'incitation au travail des chômeurs et une loi de modernisation sociale devait limiter les licenciements « de rentabilité ». Les coopératives ont alors été pionnières dans la réduction du temps de travail et les associations se sont fortement impliquées dans la création d'emplois pour les jeunes.

Ces politiques favorables à l'emploi ont par contre entraîné la détérioration du salaire et des conditions de travail chez les salariés les moins qualifiés. Elles ont également rappelé sur le marché du travail des catégories qui s'en étaient éloignées comme les jeunes et les femmes, notamment. Le chômage des peu qualifiés a donc baissé moins rapidement. Enfin, la montée du travail à temps partiel dans les emplois de services et le développement de l'intérim a amené une croissance des travailleurs pauvres.

Des manifestations importantes pour l'économie sociale ont accompagné cette mobilisation pour l'emploi, contre la pauvreté et l'exclusion. D'abord vis-à-vis des associations qui ont été bousculées par l'instrumentalisation des politiques et par la croissance des exigences fiscales de l'État. À cet effet, se sont tenues en 1999 les Assises de la vie associative, suivies en 2000 de la signature d'une charte liant les associations et l'État, notamment à travers l'idée de conventions pluriannuelles desserrant l'état financier et faisant la promotion de l'évaluation partagée.

Ces assises ont été complétées, en 2000, par des consultations régionales de l'économie sociale et solidaire, qui ont permis la montée en puissance des Chambres régionales et l'aplanissement des différends

entre économie sociale et économie solidaire. Enfin, en 2001, à la demande du parti des Verts, la constitution du Secrétariat à l'économie solidaire a relancé des dynamiques locales, non sans créer de la confusion sur la notion (organisations locales de proximité, initiatives locales, solidarisation d'acteurs locaux). Trois programmes, largement animés par les correspondants régionaux à l'économie sociale et solidaire, généralement installés dans les préfectures de région, ont permis de mobiliser des acteurs, des chercheurs et des collectivités publiques locales dans des conventions territoriales. Enfin, une loi sur l'épargne solidaire vise à orienter une partie de l'épargne d'entreprise ou de fonds de retraite vers les « entreprises solidaires ».

Toutefois, le retour des politiques très libérales en 2001 a conduit à supprimer ou à freiner ces mesures qui avaient participé à relancer l'emploi et la croissance. On estime à 370 000 le nombre d'emplois créés en 1998 et à 420 000 en 1999. La priorité est alors mise sur les entreprises lucratives à partir d'un important travail de lobbying patronal. La baisse du coût du travail et l'incitation au travail pour réduire les difficultés de recrutement dans certains secteurs, et pour faire pression sur les salaires dominant les politiques de l'emploi. L'augmentation du taux d'activité (notamment des plus de 50 ans par l'allongement de l'âge de la retraite) prime alors sur la baisse du taux de chômage et l'incitation au travail prime sur la qualité des emplois.

Les conséquences de ces politiques ont été immédiates occasionnant une multiplication des plans sociaux et la remontée du taux de chômage ainsi que la déstabilisation d'un certain nombre d'associations qui interviennent dans l'insertion.

Paradoxalement, l'économie sociale et solidaire sort à la fois renforcée et affaiblit de cette période de tâtonnements sur l'emploi. Renforcée parce que les acteurs se sont multipliés. Parce que la gestion de l'insertion et de l'emploi est aujourd'hui un attribut des entreprises d'économie sociale. Parce qu'elles ont dû reconnaître leur fonction collective d'employeur<sup>6</sup> et qu'elles ont pris conscience de leur rôle dans le

---

6. Ce qui s'est traduit par la constitution de l'Union des syndicats et groupement d'employeurs de l'économie sociale (USGERES) qui a obtenu 11 % des sièges patronaux aux Conseils de Prud'hommes.

développement territorial<sup>7</sup>. Mais elle est également affaiblie dans ses responsabilités de lutte contre la segmentation sociale et contre l'accroissement des inégalités.

## 5. LES NOUVELLES INITIATIVES POUR L'EMPLOI (1990-2003)

Les mutations sont donc rapides sur un marché du travail aussi chahuté. Les initiatives phares des années 1980 tendent à s'essouffler, telles les structures d'insertion par l'économique ou les régies de quartier dont le nombre ne s'accroît guère. Par contre, d'un côté, des associations mettent l'accent davantage sur l'insertion sociale que sur l'insertion professionnelle. De l'autre, de nouvelles formes de coopératives émergent, tandis que des associations tentent de professionnaliser leurs emplois. Comme si, après une période qui a fortement dérégulé le travail, il fallait installer des emplois dans la durée, tout en réfléchissant à la nature du travail et de l'emploi, au risque d'exclure de l'activité salariée la partie la moins productive des chômeurs.

## 6. L'ESSOUFFLEMENT DES STRUCTURES D'INSERTION

Faute de soutien durable des pouvoirs publics et d'une politique active d'embauche des moins qualifiés par les entreprises, le secteur de l'insertion tend à se stabiliser et à épuiser sa capacité d'innovation. Par exemple, en 2001 (DARES), on compte près de 1 900 structures d'insertion qui accueillent près de 300 000 personnes en difficulté.

Les limites des structures d'insertion apparaissent dans leur évolution, soit vers la sélection des travailleurs pour servir d'intermédiaires de recrutement, soit vers l'alimentation d'un marché secondaire du travail, ou encore par la multiplication des emplois proches de la domesticité.

De nouvelles formules tentent de rapprocher ces structures des entreprises qui emploient : plans locaux d'insertion par l'économique (qui doivent être des lieux de coordination entre tous les acteurs), groupements d'entreprises d'insertion pour négocier avec les employeurs,

---

7. Ainsi commencent à se constituer des «Comités locaux de l'économie sociale et solidaire».

groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification qui permettent de mutualiser des emplois entre plusieurs petites ou moyennes entreprises.

Mais de multiples initiatives associatives ont vu le jour autour de l'insertion territoriale, appuyée par les politiques de la ville, notamment dans les quartiers urbains populaires, plutôt que dans un but strictement professionnel.

Si les régies de quartier cherchent à combiner création de services et création d'emplois pour les habitants, elles inscrivent leur démarche dans une revendication de citoyenneté et de l'amélioration de la vie sociale. Mais leur nombre plafonne également – autour de 130 alors qu'on recense environ 600 quartiers populaires en voie de marginalisation. En effet, il est de plus en plus difficile de mobiliser des habitants, des bailleurs sociaux et les collectivités publiques territoriales dans un même projet qui combine la production de services et la promotion de la citoyenneté.

Le plus souvent, les municipalités encouragent plutôt d'autres formes d'associations de quartier comme des groupes d'habitants, des jardins collectifs, des Réseaux d'échanges de savoirs, des Systèmes d'échanges locaux, des services de proximité (restaurants de quartier, crèches parentales). Elles visent l'amélioration de la vie sociale et politique (sociabilité, expression, initiative) plus que l'activité économique car les retombées en termes d'emplois, de consommation et de revenu sont faibles. Elles sont utilisées comme des formes de préinsertion des femmes et des jeunes notamment, et comme des espaces de lien et de paix sur le plan social.

On voit ainsi toute la difficulté de faire reconnaître des structures associatives comme des acteurs socioéconomiques à part entière. Ces structures prétendent imaginer de nouvelles formes de production, alliant formation et production ainsi que citoyenneté et production.

## 7. UN RENOUVEAU DE LA COOPÉRATION ?

Toutefois, la financiarisation et les fermetures d'entreprises, comme l'encouragement au travail indépendant, conduisent à réhabiliter l'idée de la coopération de production. Cette idée est d'ailleurs reconnue. La coopérative est une entreprise à part entière car elle est commerciale tout en cherchant des formules plus souples alliant autonomie et sécurité.

La disparition des grandes SCOP industrielles est progressivement comblée par la création de coopératives dans les services (bureaux d'études, conseils, informatique, formation...) principalement du fait de travailleurs relativement qualifiés et indépendants.

Une formule récente cherche à concilier la création d'activités autonomes par des « porteurs de projets » et la mutualisation de moyens. Ainsi les Coopératives d'activités et d'emplois ont pour but d'assurer une progressivité de l'activité individuelle tout en assurant un accompagnement et des moyens collectifs. Quant au statut du travail, il allie, dans une logique de progression, formation et production, salariat (pour la protection sociale) et entrepreneuriat (pour le revenu) selon le principe des coopératives de taxi parisiennes.

À l'inverse, les coopératives de travailleurs indépendants dans l'agriculture, l'artisanat, le commerce et le transport se développent en augmentant le salariat. Ainsi, les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) passent de l'achat de matériel en commun à la coopération de service pour dynamiser les territoires ruraux.

## 8. LA PROFESSIONNALISATION DES SERVICES DE PROXIMITÉ

L'aide à domicile est un secteur d'activité largement considéré comme un gisement d'emplois, mais son histoire depuis une cinquantaine d'années est révélatrice de la difficulté de combiner la sortie de la domesticité et l'extension du service. Dans les années 1950, l'aide aux familles et aux personnes âgées a permis, d'une part, de maintenir dans les espaces ruraux les femmes sous-employées à la ferme et les personnes âgées devenant dépendantes. Les années 1980 ont permis davantage le maintien à domicile en milieu urbain et l'insertion professionnelle des femmes issues de l'immigration. D'autre part, l'évolution des modes de solvabilisation, de la structure à l'usager, a favorisé la relation directe entre usager et employé (relation mandataire) au détriment des associations prestataires qui s'efforçaient de qualifier leur personnel tout en subissant une compression des tarifs. Les préoccupations croissantes sur la qualité des services, notamment pour les personnes dépendantes, et la création de l'aide personnalisée, poussent les départements à construire des modes de régulation pour atténuer la concurrence et soutenir la professionnalisation. Parallèlement, la signature d'une convention collective unique est un premier pas vers la revalorisation des salaires.

D'autres secteurs d'activité sont en structuration (Demoustier *et al.*, 2003). Ainsi dans l'environnement et la protection de la nature, une double évolution est en cours. L'industrialisation des services dans la gestion de l'eau, de l'air, des déchets augmente les compétences et la formation demandées. Il y a multiplication des services d'entretien de l'espace qui peuvent être des lieux d'insertion sociale et professionnelle (jardinage biologique<sup>8</sup>, entretien des espaces publics...). Les comportements individuels n'évoluant que lentement, les associations de transport partagé (vélo, auto) ne s'affirment que très progressivement.

De même, le secteur de la culture est en pleine transformation avec le processus d'industrialisation et le désengagement de l'État. La remise en cause du statut d'intermittent montre la volonté publique de ne conforter que la partie la plus technicienne, la plus stable de la culture. Les artistes qui entendent protéger leur capacité de création cherchent en s'inscrivant dans leur territoire une nouvelle légitimité et de nouvelles formes de structuration. Ainsi émerge une économie sociale et solidaire dans la culture à partir de « collectifs d'artistes » qui tentent ainsi d'articuler création individuelle et mutualisation, création et diffusion.

## 9. LA SOLIDARISATION DES ACTEURS POUR UN DÉVELOPPEMENT LOCAL

Comme ces initiatives sectorielles, des initiatives territoriales tentent de se structurer aussi. D'une part, les acteurs de l'économie sociale et solidaire s'efforcent de renforcer leur légitimité dans le développement socioéconomique local. Les agences de l'économie solidaire et les chambres régionales de l'économie sociale organisent des manifestations afin d'affirmer une approche territorialisée, transversale et globale, et de l'introduire dans les conseils économiques et sociaux régionaux, et progressivement dans les comités locaux de développement.

D'autre part, un certain nombre d'élus municipaux, dans la mouvance du parti des Verts, encouragés par le passage d'un des leurs au Secrétariat d'État à l'économie solidaire, suscitent des pôles d'« économie solidaire » afin de solidariser les acteurs économiques sur un territoire. Ils encouragent à cet effet la création d'activités par de nouveaux

---

8. À travers l'essaiage de l'expérience des Jardins de Cocagne.

entrepreneurs, en élargissant les marchés publics par des clauses sociales et favorise la rencontre entre l'offre de service associative et la demande des entreprises.

De nouvelles formes d'organisation encouragent ces partenariats. Ainsi, la Coopérative d'intérêt collectif vise à promouvoir des services collectifs en réunissant des associés de natures diverses : les salariés, les usagers, les bénévoles, les financeurs et les partenaires locaux. De même en milieu rural, les CUMA et les régies rurales mettent de l'avant la pluriactivité indispensable au développement rural.

La loi récente sur l'épargne salariale reconnaît l'« entreprise solidaire », ce qui peut rapprocher les syndicats et les entreprises des organisations qui font la promotion de l'insertion et de la démocratie économique.

## 10. LA SOCIALISATION DE L'ÉCONOMIE

Ces initiatives débordent ainsi le cadre strict des organisations privées collectives que l'on a coutume de regrouper sous le vocable de l'économie sociale et solidaire, ce qui ne va pas sans leur poser de problème.

Ainsi, dans le commerce équitable, traditionnellement promu par des associations (telles Artisans du Monde), la construction d'un label et son extension à des distributeurs privés lucratifs opposent deux visions. L'une, commerciale, vise à étendre l'augmentation de la rémunération des producteurs du Sud par l'élargissement du nombre des consommateurs du Nord. L'autre vise à préserver deux caractéristiques de départ du commerce équitable, soit la participation au développement coopératif ou communautaire dans le Sud et l'éducation au développement dans le Nord.

De même, l'élargissement des finances solidaires aux placements éthiques diffusés par un nombre croissant de banques privées, alors qu'ils étaient lancés par des coopérateurs (réunis dans Finansol, comme la caisse solidaire Nord-Pas-de-Calais), pose la question du maintien du lien de proximité et de confiance. Alors qu'une diffusion plus massive et anonyme privilégie uniquement la nature du produit, et fait glisser le contrôle du collectif d'épargnants à l'organisme de crédit ou à des institutions spécialisées.

La diffusion des produits solidaires (produits commerciaux comme produits financiers) hors du cercle associatif ou coopératif, conduit à



recréer des institutions intermédiaires, là où l'économie sociale et solidaire cherchait à transformer les rapports économiques par des relations sociales d'interconnaissance. Il est donc nécessaire d'examiner les nouveaux rapports sociaux qui s'établissent dans ces rapports économiques. D'où la promotion des deux notions suivantes : l'utilité sociale pour l'économie sociale et solidaire, qui mesure l'apport de ces organisations à la société, au-delà et à travers leur apport économique, et la responsabilité sociale des entreprises, qui permet de garantir la crédibilité de la démarche des entreprises lucratives, au-delà de la proclamation de leur « utilité économique » de fait (*Alternatives économiques*, n° 11, 2003).

Après la phase des années 1980-1990 de création de services d'insertion et d'emploi à tout prix, sans qualité d'emploi d'une part ni stabilité de l'organisation d'autre part, dans un contexte de conflit entre anciennes institutions d'économie sociale et nouvelles associations d'économie solidaire, il semble que l'économie sociale et solidaire dans son ensemble cherche à consolider l'emploi par la professionnalisation et la structuration de la fonction employeur. Elle cherche aussi à consolider les structures par la redécouverte de la coopération par rapport à l'association d'une part et par la construction de partenariats publics et privés. Les spécificités des années 1990-2000 se traduisent non seulement dans de nouvelles formes d'actions, d'activités et d'organisations, mais dans de nouvelles approches et relations.

## 11. LES NÉCESSAIRES TRANSFORMATIONS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Pour répondre aux nouvelles aspirations et aux besoins des citoyens et pour s'inscrire dans un environnement en mutation, l'économie sociale est ainsi appelée à interroger à la fois ses modes d'organisation interne et ses relations externes pour favoriser non seulement les initiatives nouvelles (l'innovation sur les services, les processus et les organisations), mais aussi de nouvelles formes de régulation, qui touchent les autres acteurs socioéconomiques<sup>9</sup>.

---

9. Il est en effet important que l'économie sociale acquière un rôle dans la régulation, non seulement des liens sociaux interpersonnels, mais aussi des rapports socioéconomiques. Voir à ce propos, Demoustier, D. (2001). *L'économie sociale dans la régulation des services et du travail*, colloque AES, Paris, L'Harmattan.

## 12. NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES CHANGEMENTS DANS LES MODES DE MOBILISATION

Globalement, les formes d'engagement se transforment. La jeunesse s'investit fortement dans une dénonciation globale, à travers des mouvements sociaux qui concernent l'éducation et la culture, plus que le chômage et la pauvreté. De nouveaux syndicats apparaissent, avec le groupe des 10 qui cherche à retrouver la jonction entre la revendication globale et l'implication territoriale (proche de l'expérience ancienne des bourses du travail, mélange d'anarchisme et de syndicalisme de prestation de services). Cette contestation touche également les rapports internationaux. C'est pourquoi les actions de commerce équitable et les mouvements altermondialistes trouvent un fort écho dans la jeunesse qui a voté largement pour l'extrême gauche en 2001. Cependant les questionnements sur le rapport au travail et sur la richesse ne trouvent pas de débouchés dans les expérimentations concrètes. L'économie sociale est largement en dehors de ces débats, considérés comme trop généraux, hormis autour de l'élaboration du « bilan sociétal » des coopératives agricoles et des mutuelles d'assurance, notamment.

Ces transformations affectent la vie associative. Si les grandes associations militantes (ou de nouvelles comme ATTAC) trouvent facilement des adhérents, les associations plus gestionnaires peinent à retenir leurs adhérents et à faire émerger des leaders. L'engagement y est plus éphémère, et l'évolution du bénévolat qui tend à se rapprocher du salariat dans ses motivations comme dans sa gestion n'est pas propice à l'engagement citoyen. Certaines associations ont été amenées à inverser la démarche. Ce sont les salariés qui suscitent et animent le bénévolat. Dans ce cadre, la construction de la participation devient une de leurs préoccupations majeures. Ainsi, la relation entre engagement et subordination, entre bénévolat et salariat, n'est ni linéaire (du bénévolat au salariat) ni unilatérale (le bénévole – politique – oriente les actions – techniques – du salarié). Autonomie et interdépendance, intérêt et solidarité, concurrence et coopération se conjuguent sous des modalités nouvelles.

### **13. CHANGEMENT DES MODES DE RÉGULATION INTERNES ET EXTERNES**

Ainsi, à la traditionnelle division du travail qui oppose usager et producteur dans des organisations distinctes (coopération de consommation/production, associations d'usagers/professionnelles...) et abandonne au marché ou à l'État le soin d'arbitrer les divergences d'intérêts, se superpose actuellement un nouveau mode de «gouvernance» plus intégré : au sein des organisations d'économie sociale ou entre elles ; entre ces organisations et les autres formes d'entreprises.

### **14. LES MODES D'ORGANISATION POUR INTÉGRER CES MOBILISATIONS DANS DES PROJETS ET DES ACTIVITÉS DURABLES**

De nouvelles formes d'organisation ont donc émergé pour résoudre à l'interne un certain nombre de conflits d'intérêts et permettre la construction d'un projet commun. Ainsi, les régies de quartier arbitrent entre les intérêts des habitants locataires, des habitants travailleurs, des bailleurs sociaux et des collectivités locales, pour construire un projet de vie sociale dans les quartiers. Les nouvelles coopératives (SCIC, CUMA...) doivent arbitrer sur des intérêts parfois contradictoires. Une SCIC cherche à réguler des relations entre chercheurs et PME locales ; une autre, entre des porteurs de projets sectoriels avec la dynamique de territoire portée par des élus. Déjà la SCOP Ardelaine a réactivé la filière laine pour redynamiser un territoire rural de la production à la vente et à la valorisation culturelle. De même, la SCOP Chèque-Déjeuner ne définit ses nouveaux produits qu'en relation étroite avec les associations et les syndicats d'usagers qui siègent au conseil d'administration des filiales concernées.

Cette question, entamée au niveau local, est reportée au niveau national, où les anciennes fédérations ont plutôt eu tendance à devenir des prestataires de services pour leurs adhérents que des animateurs politiques et de recherche-développement. De nouveaux réseaux, plus légers et souples s'investissent dans l'animation du projet et dans la formation. Les mouvements de décentralisation et le désengagement de l'État de certains secteurs ont considérablement affaibli les grandes structures nationales qui doivent ainsi retrouver la fonction indispensable de la globalisation politique et de l'interface entre le niveau local (très éclaté) et le niveau européen (encore très distant pour l'économie sociale locale).

L'économie sociale peine en effet à se considérer à la fois comme un secteur socioéconomique à part entière qui puise dans certains secteurs d'activité et un mouvement sociopolitique, parfois influent, qui peut affirmer son propre projet de société.

Néanmoins, malgré de multiples dissensions internes, une expression collective s'amorce sur la fonction employeur des entreprises d'économie sociale. Les syndicats de ces employeurs se sont regroupés avec quelques fédérations pour créer l'USGERES qui a obtenu un score tout à fait proportionnel à sa part d'emploi (11 %) aux élections des conseils de prud'hommes (tribunaux du travail). Les instances de représentation politique transversales peinent à adopter des modalités de fonctionnement, notamment en intégrant les nouvelles initiatives et surtout des thèmes d'intervention adaptés aux enjeux actuels.

En effet, en France aujourd'hui, la place de l'économie sociale est fortement remise en cause par la dérégulation dans les services et par le rejet idéologique des « entreprises non lucratives ». L'exacerbation de la logique concurrentielle (la loi du plus fort, segmentation sociale, inégalités, précarité) sous prétexte de l'optimisation de la satisfaction du « consommateur » tend à faire disparaître tous les comportements non utilitaristes et renvoie alors aux économies domestique, caritative et informelle, tous les groupes sociaux, toutes les activités et tous les territoires qui ne correspondent pas à la logique de la rentabilité c'est-à-dire de la productivité, de la solvabilité et de l'innovation. Mais il ne s'agit pas non plus de retomber dans la logique tutélaire des pouvoirs publics (administrée, normalisatrice et institutionnelle). Cela suppose donc d'inventer des modes de coopération internes à l'économie sociale, et des modes de conventionnement avec les pouvoirs publics qui reconnaissent, d'une part, la liberté des associations, mais qui leur construisent aussi, d'autre part, des cadres de régulation lorsqu'elles sont incapables de le faire elles-mêmes. Ainsi, dans l'aide à domicile, les plateformes de service locales ne parviennent ni à freiner le *dumping* salarial des associations mandataires ni à rompre l'immobilisme des associations prestataires. Dans les années 1950-1970, les projets d'économie sociale avaient alimenté les politiques publiques pour participer à la croissance et à la prise en charge de ses coûts. Depuis les années 1980, le divorce se creuse : la flexibilité, la marchandisation et la concurrence (compétition et sélection) sans limites œuvrent contre l'humanisme, le solidarisme, l'idéal républicain de liberté et d'égalité, promus par la coopération.

L'économie sociale et solidaire constitue un réel amortisseur de crise : on observe en effet qu'elle connaît une croissance plus lente que la moyenne en période de forte croissance du fait des coûts de la démocratie et de la solidarité, mais plus forte en période de ralentissement du fait de ses capacités d'adaptation et d'innovation. Si tel est le cas alors, ses ambitions et ses caractéristiques peuvent conduire ses promoteurs à revendiquer son rôle dans la construction d'un modèle de développement socioéconomique, plus progressiste et alternatif, en réinterrogeant ses propres pratiques issues soit du modèle de concentration industrielle, soit des dispositifs publics de traitement social du chômage, pour promouvoir une autre définition du bien-être autour de la promotion individuelle et collective.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alternatives économiques* (1997-1998). *Les jeunes appauvris*, Hors-Série n° 34.
- Alternatives économiques* (2003). *La flexibilité contre l'emploi*, n° 210.
- Alternatives économiques* (2003). *Développement et progrès social: quels indicateurs choisir?*, n° 211.
- Alternatives économiques* (2003). *L'utilité sociale*, Hors-Série Pratique, n° 11.
- BARTHÉLÉMY, M. (2000). *Associations, un nouvel âge de la participation*, Paris, Presses de Sciences po.
- DEFOURNY, J., L. FAVREAU et J.-L. LAVILLE (1998). *Insertion et nouvelle économie sociale*, Paris, Desclée de Brouwer.
- DEMOUSTIER, D. (2001). *L'économie sociale et solidaire*, Paris, Syros, Alternatives économiques.
- DEMOUSTIER, D. (1998). «L'insertion à la croisée des chemins», dans J. DEFOURNY, L. FAVREAU et J.-L. LAVILLE (dir.), *Insertion et nouvelle économie sociale*, Paris, Desclée de Brouwer.
- DEMOUSTIER, D. et M.-L. RAMISSE (2000). *L'emploi dans l'économie sociale et solidaire*, Thierry Quinqueton éditeur.
- DEMOUSTIER, D. et D. ROUSSELIÈRE (2003). *L'apport des entreprises d'économie sociale au débat sur la recomposition du travail et de l'activité*, XXIII<sup>e</sup> journée de l'Association de l'économie sociale, Paris, L'Harmattan.

- DEMOUSTIER, D., D. ROUSSELIÈRE, J.M. CLERC et B. CASSIER (2003). *L'entreprise collective : identité et diversité de l'économie sociale et solidaire en France* (les cas des SCOP, des associations d'habitants et de la culture), rapport pour la DIES.
- DESROCHE, H. (1981). *Sociétaires et compagnons dans les associations coopératives*, CIEM.
- DESROCHE, H. (1983). *Pour un traité d'économie sociale*, CIEM.
- GADREY, J. (1996). *L'économie des services*, Paris, La Découverte.
- GAZIER, B., J.-L. OUTIN et F. AUDIER (dir.) (1999). *Économie sociale, formes d'institutions et organisations*, XXI<sup>e</sup> journée de l'Association de l'économie sociale, Paris, L'Harmattan.
- VIENNEY, C. (1980). *Socio-économie des organisations coopératives*, CIEM.
- VIENNEY, C.(1994). *L'économie sociale*, Paris, La Découverte, Repères.

C O N C L U S I O N

# INTERNATIONALISATION DE LA SOLIDARITÉ, DÉMOCRATIE ET DÉVELOPPEMENT

*Louis Favreau et Daniel Tremblay<sup>1</sup>*

L'internationalisation de la solidarité a un sens : coopérer pour développer et s'associer pour démocratiser la société. Deux questions se posent alors : 1) par où passe le développement solidaire aujourd'hui dans un contexte d'échec des PAS mais aussi du modèle antérieur de développement qui avait misé sur un État central? 2) par où passe le développement de la démocratie dans un contexte où même dans les pays à forte tradition démocratique, cette dernière est fortement mise à l'épreuve? À la première question, ce livre avance l'idée du droit au premier développement, lequel s'appuie sur le foisonnement actuel d'organisations

---

1. Louis Favreau est sociologue, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) à l'UQO, conseiller au GESQ et coordonnateur du réseau CRCP. Daniel Tremblay est politologue à l'UQO, membre du Centre de recherche en développement des territoires (CRDT) et membre associé de l'équipe canadienne du réseau CRCP.

économiques populaires, qui, faut-il le rappeler, évoluent surtout dans une logique de subsistance, voire de survie. À la seconde question, l'ouvrage se réfère aux innovations institutionnelles de la démocratie surtout au plan des gouvernements locaux qui ont su engendrer des partenariats avec les ONG, des associations et des PME/PMI, partenariats à l'origine de gouvernances démocratiques souvent inédites. Le présent texte tente de mettre ces énoncés en perspective.

**Coopérer pour développer :  
internationalisation de la solidarité et développement**

## 1. LA NOUVELLE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE DES POPULATIONS AU SUD APRÈS 20 ANS DE PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Au premier chef, la situation des populations du Sud, dans le cadre de cet ouvrage, devait être examinée par la lunette du travail<sup>2</sup>, et donc de l'économie populaire et de la création de richesses en contexte de précarité : cette montée en puissance de l'économie dite informelle dans les pays du Sud a fini par interpellé de nombreux mouvements sociaux (syndicats, ONGD...) et la prise de conscience de la nette insuffisance de politiques macroéconomiques a fini par questionner la communauté scientifique et les experts. C'est ce qui explique la réflexion qui a présentement cours dans un certain nombre de pays et dans des institutions internationales (BIT, UNESCO, PNUD...) autour de l'apport du *non-profit sector* et celui du développement local. C'est ce qui explique aussi la sortie de l'économie sociale de son éclipse (Bidet, 2000) de même que le renouvellement théorique et pratique de l'économie « informelle » autour des notions d'économie populaire, sociale et solidaire (Fall et Favreau, 2003 ; Corragio, 1999 ; Defourny, Develtere et Fonteneau, 1999 ; Salomon et Anheir, 1998) et celui du développement local autour du développement

---

2. Tout comme Castel (1995) le fait pour les sociétés du Nord à partir de l'expérience française du xiv<sup>e</sup> siècle jusqu'à aujourd'hui dans son livre *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*.



économique communautaire (Favreau et Lévesque, 1996), du développement des territoires et des partenariats ONGD/associations/PME et gouvernements locaux (Peemans, 1997 ; Reilly, 1995).

Cependant, dans les pays du Nord, on peine à comprendre les problèmes actuels de travail et de développement de ces pays tant la différence est marquée. La capacité analytique, par exemple de l'approche de la régulation, pour les pays développés, semble pouvoir servir quelque peu pour les pays émergents, mais son approche trop strictement économique, revers de son insistance sur l'autonomie du politique, l'empêche de prendre suffisamment en compte les institutions et la dimension sociale et politique. Or c'est très précisément ce qui est nécessaire de prendre systématiquement en compte dans la mesure même où le facteur travail et l'économie sont d'une quasi-nature différente dans les pays inscrits dans des processus d'exclusion, cas d'une grande partie de l'Afrique et d'une partie de l'Asie et de l'Amérique latine. Qu'est-ce à dire ? D'un côté, au Nord surtout, des sociétés salariales (à 85 % et plus) disposant d'une protection sociale universelle d'États-providence et, de l'autre, des sociétés où de 60 % à 80 % des travailleurs évoluent dans une économie populaire dont la dynamique principale est celle de la survie ou de la subsistance.

Bref, à la différence des pays du Nord, la très grande majorité de la population active de ces pays travaille à son compte, ce qui n'était pas toujours le cas avant l'arrivée des PAS. Deuxièmement, elle travaille dans un secteur qu'on diagnostique – à tort – comme « non structuré » par rapport à l'économie nationale ou en rapport à l'économie-monde. Autre différence : le travail sert principalement à assurer la survie des familles, d'où la quasi-absence de pratique et de visée de patrimoine dans les ménages, notion bien intégrée socialement et économiquement dans les pays du Nord (les régimes de retraite).

Dans cet univers de travail où l'économie populaire est prévalente pour 60 %, 70 % et même 80 % des populations, la précarité est forte et l'avenir, imprévisible. On vit au jour le jour comme c'était le cas dans les pays du Nord à une autre époque, celle des <sup>xvi</sup><sup>e</sup>, <sup>xvii</sup><sup>e</sup>, <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècles (Castel, 1995). Pour résumer la situation, on assiste à une triple impasse à l'échelle internationale : 1) l'impasse économique de marchés déficients, de crises financières à répétition, d'une économie en partie criminalisée... ; 2) l'impasse sociale du chômage à grande échelle, de revenus à peine suffisants à assurer la survie quotidienne, avec le risque permanent de basculer dans la misère... ; 3) l'impasse écologique d'une dégradation

de la santé des populations (VIH/sida...) et du dérèglement des climats (Généreux, 2002). Tel est la raison première qui nous fera insister, plus avant dans ce texte, sur le soutien au premier développement, sur la pertinence du développement territorial et sur son croisement avec l'économie populaire, sociale et solidaire.

Ceci étant dit, l'expérience des sociétés du Nord, dans leur lutte contre la pauvreté et surtout dans la conquête du **droit au développement** peut néanmoins servir aux pays du Sud, pour autant qu'on en face l'examen à partir du monde du travail :

1. le développement du Nord a eu très précisément pour première assise une économie de rez-de-chaussée, une économie populaire ;
2. cette économie de rez-de-chaussée s'est, en partie, transformée en entreprises privées mais aussi, en partie, en entreprises collectives en développant un sous-ensemble au sein du marché (les coopératives) et un sous-ensemble au sein de l'État social (les mutuelles). Ce qui a eu deux effets majeurs : *a*) constituer une économie qui n'est pas complètement marchandisée, voire plurielle (avec son économie publique et son économie sociale) ; *b*) construire un État social régulant un bon nombre de services collectifs ;
3. la dynamique créée par ces entreprises collectives – à tout le moins dans certains secteurs comme l'épargne et le crédit, la commercialisation des produits agricoles, les risques liés à la maladie... – a été historiquement une initiative des classes populaires pour produire des biens et services répondant à leurs besoins et pour produire **autrement** en s'associant et en conquérant des marchés qui étaient ou auraient été occupés par l'économie marchande (Demoustier, 2001) ;
4. les conflits sociaux du travail et la montée en puissance du syndicalisme ont été décisifs pour le développement économique et social des sociétés du Nord ;
5. la création de nouvelles institutions dans différents secteurs (santé, éducation, services sociaux, infrastructures routières...) et dans différentes régions de chaque pays (gouvernements locaux, instances de développement local et régional...).

Tout cela a contribué à forger les assises sur lesquelles a reposé et repose la construction d'États démocratiques. Ce qui est le fruit d'un compromis entre les différentes classes sociales. Mais, précisons comme Généreux (2002) le fait : on ne peut parler d'un capitalisme universel unique ; mais d'une diversité de capitalismes, du rôle déterminant des choix politiques et de l'existence d'alternatives déjà présentes au sein de ces capitalismes ; par exemple, un État qui pèse pour 25 % du PIB ou pour 60 %, cela fait une différence majeure soit celle qui existe quand on vit en société aux États-Unis ou... en Suède, laquelle différence est en partie liée à la force que les mouvements sociaux ont ou n'ont pas.

Voilà pourquoi, aujourd'hui – nous y reviendrons plus loin –, le développement passe **simultanément**, d'une part, par le **soutien au premier développement** en valorisant les dynamismes de l'intérieur et l'organisation d'une solidarité internationale dédiée à ce premier développement et, d'autre part, par la **revendication**, entre autres, de l'annulation de la dette de ces pays et la création de mécanismes de contrôle internationaux des capitaux.

## 2. LE DROIT AU PREMIER DÉVELOPPEMENT

Dans tous les cas de figure, qu'il s'agisse de la théorie libérale, de la théorie «développementiste» ou de la théorie néolibérale des PAS, c'est **le premier développement, celui des territoires et de l'économie populaire**, qui a été et est ignoré, voire considéré comme un obstacle : les marchés urbains élémentaires et les petites boutiques d'artisans, sorte de «plancher de la vie économique», lesquels forment les **indispensables ressorts** sans lesquels le développement à une autre échelle devient impossible (Braudel, 1985). De nombreuses initiatives de développement local et d'économie sociale au Sud comme au Nord travaillent aujourd'hui au renforcement de ces ressorts, faisant ainsi la preuve qu'il est possible, à partir de stratégies misant sur **l'économie populaire** réellement existante, d'amorcer ce premier développement. En clair, au Sud, sur le registre scientifique, il faut porter attention à ce **premier développement** (trop longtemps sous-estimé) et, sur le registre politique, affirmer le **droit** à ce premier développement (trop longtemps oublié).

## 2.1. Les réseaux d'entrepreneurs populaires et le développement

Mais par où passe le premier développement ? Notamment par des organisations économiques populaires qui doivent d'abord être comprises comme s'inscrivant dans un processus de mobilisation sociale avant d'être étudiées en tant que processus organisationnel (Develtere, 1998). Ces organisations revêtent des formes diverses, mais la logique à l'œuvre est commune à toutes ces formes : quel que soit le continent, quelle que soit la culture, quelle que soit la dénomination adoptée, l'**économie populaire** est une économie du **travail** (et non de capital) qui cherche réponse à des besoins socioéconomiques de base (par rapport au rendement d'un capital), en tant que production d'un bien ou d'un service mettant activement à contribution des **acteurs populaires** et parfois une construction de nouvelles régulations sociales (gouvernances locales)<sup>3</sup>.

Comme on l'a vu dans les différents chapitres de cet ouvrage, d'un pays à l'autre, l'une des principales caractéristiques des organisations économiques populaires dans les pays du Sud est précisément la grande diversité de leurs créneaux d'intervention. Elles voient le jour dans tous les secteurs, aussi bien dans les centres urbains qu'en milieu rural, sous des formes très variables car souvent directement issues de pratiques traditionnelles. Leurs activités, marchandes ou non marchandes, peuvent concerner l'ensemble d'un village ou d'un quartier, ou seulement un groupe spécifique, comme les femmes, les jeunes, les commerçants, les agriculteurs, les artisans. Elles peuvent avoir un statut d'association, de mutuelle ou de coopérative mais, la plupart du temps, elles n'en ont pas. Elles sont constituées par ceux et celles qui apportent le **facteur travail** (plutôt que le facteur capital) et qui s'investissent en groupe en misant sur la coopération entre les parties prenantes (Fonteneau, Nyssens et Fall, 1999, p. 170-171). Leur proximité avec l'économie sociale et solidaire telle que développée dans les pays du Nord est relativement grande.

---

3. Problématique avancée par le réseau international de recherche Création de richesses en contexte de précarité (Fall et Favreau, 2003). Voir aussi les chantiers de l'économie sociale au Sud étudiés par des chercheurs belges des universités de Liège et de Louvain dans Defourny, Develtere et Fonteneau (1999), soit notamment le commerce équitable, la mobilisation de l'épargne et du crédit solidaire, les mutuelles dans le domaine de la santé et des services sociaux...

Contrairement aux coopératives étatiques développées dans les années 1950, 1960 et 1970, ces organisations sont généralement des **initiatives locales populaires** qui, au départ, sont de petite taille. Elles sont souvent relativement homogènes, du point de vue de la situation socioéconomique de leurs membres. Elles répondent à un besoin ressenti par les membres (production, épargne et crédit, logement, éducation et formation, soins de santé primaires, alimentation, etc.). Le rythme de développement des activités ainsi que le mode d'organisation, de fonctionnement interne, de contrôle s'adaptent bien aux réalités locales et à une insertion dans la communauté locale (village ou quartier), ce qui confère à ces organisations une assez grande flexibilité et une relative stabilité.

## 2.2. Le premier développement : le chaînon manquant des territoires

Que retenir de ces expériences d'organisations économiques populaires que nous coiffons de la notion de premier développement? D'abord qu'elles ont été relativement nombreuses mais insuffisamment examinées. Ensuite qu'elles sont très peu étudiées et analysées et donc sous-estimées quant à leur apport au développement. Mais les sociétés industrielles nées en Europe au XIX<sup>e</sup> siècle ne se sont-elles pas très précisément construites, pendant au moins 200 ans, dans le creuset de ce type d'économie? Ensuite que cette économie ne se limite pas seulement à la subsistance, mais participe de la volonté de faire émerger un « vivre ensemble » qui à la fois prend appui sur un système local d'échanges sur des territoires et le nourrit. En d'autres termes, ce type de développement consiste à occuper un espace socioéconomique où la création de richesses tient aux capacités d'acteurs divers d'additionner leurs forces sur des territoires qui prennent peu à peu sens à travers un système local d'échanges et donc à cohabiter dans le cadre d'un premier développement qui instaure un marché intérieur :

L'essentiel est allé à l'aide globale ou macro-économique [...] Il manque le chaînon du premier développement, celui qui vise la prise en charge, par les populations elles-mêmes, des éléments clés de leur subsistance. Ce développement du pays profond, des « pays » et des quartiers, est le fondement incontournable d'un développement moderne, urbain, industriel et tertiaire, car il restaure ou instaure un marché intérieur (Verschave et Boisgallais, 1994, p. 138).

Certes, on pourrait, en insistant trop sur l'existence de ce premier développement dans l'Europe des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles retomber dans la même erreur que les défenseurs du modèle libéral de développement en prenant encore une fois la dynamique qui a caractérisé l'Europe comme référent de développement. Il ne s'agit pas ici d'adopter un nouveau schéma déterministe de développement. Mais il ne faut pas non plus tomber dans un relativisme intégral. Il faut plutôt prendre acte ici de la mondialisation du capitalisme et des tendances, dans les économies en émergence du Sud, de certaines conditions similaires à celles du Nord rencontrées dans des stades antérieurs de leur histoire économique : une intervention de l'État, des sociétés civiles fortes, des systèmes locaux d'échange, une présence de gouvernements locaux, un environnement favorable à l'entrepreneuriat, des mouvements sociaux locaux qui animent des réseaux de petites entreprises et donc, partant de là, visent à faire cohabiter et interagir au plan local les trois grandes composantes du développement d'une société soit les marchés, l'État et la société civile.

**S'associer pour démocratiser la société :  
internationalisation de la solidarité et démocratie**

### 3. L'ÉCONOMIE SOCIALE, UN CONCEPT FÉDÉRATEUR QUI S'INTERNATIONALISE

Les expériences que nous avons observées depuis une dizaine d'années et les dizaines d'études de cas que nous menons présentement révèlent une économie sociale et solidaire enfin sortie de son éclipse de plusieurs décennies et qui offrent un **potentiel de développement de nouvelles formes de régulation démocratique, d'identité et d'utilité sociale**. Plutôt qu'une nouvelle forme de gestion sociale de la pauvreté dans laquelle on voudrait les cantonner, elles témoignent d'une réponse inédite à des besoins sociaux (emploi, santé, éducation, protection de l'environnement...) qui se conjuguent avec le développement d'une vie démocratique locale dans les collectivités.

Pour pousser plus loin la réflexion, comme le suggère Fall pour l'Afrique, le concept d'économie sociale peut s'avérer **fédérateur de nombreuses initiatives** issues d'une économie populaire soutenue par des mouvements associatifs, des syndicats, des ONG, des Églises, etc.,

mais qui évoluent ou évoluèrent jusqu'à maintenant en rangs dispersés (Fall, 2001). Fédérateur par son **approche transversale** (par-delà les secteurs, se regrouper sur une base territoriale commune), par son caractère **inclusif** (des initiatives bien organisées sous forme de mutuelles, d'associations ou de coopératives mais aussi d'initiatives plus informelles), fédérateur aussi par le **projet d'économie politique** dont il est porteur c'est-à-dire une démocratisation du développement et une redistribution de la richesse produite. Enfin, fédérateur par son **projet internationaliste** de mise en réseau à l'échelle de la planète.

L'expérience acquise par ses artisans suggère également la multiplication **des partenariats « Nord-Sud », notamment des partenariats « associations, ONG et gouvernements locaux » (et PME lorsque c'est possible) dans la relance d'ensemble des collectivités**, entre autres par la mise en place de structures d'accompagnement du développement qui permettent la multiactivité et des bases arrière pour les entreprises émergentes.

Cela a nécessité un **changement de perspective** : opérer des changements par l'activité économique, celle qui **combine productivité économique** des projets et **objectifs sociaux et éducatifs**, celle qui pense **accès au crédit et au marché**, commercialisation, gestion de stocks, etc., tout en opérant une **mobilisation sociale** des intéressés.

### 3.1. Miser sur de nouveaux acteurs

Ces démarches partenariales n'avaient pas cours il y a une décennie ou deux, parce que la coopération au développement était principalement l'œuvre des États nationaux ou, alternativement, l'œuvre d'ONG dont les visées les orientaient quasi exclusivement vers des objectifs sociaux. Or de **nouveaux acteurs de la coopération internationale** se manifestent : des entreprises et des organisations professionnelles, des municipalités et des associations de solidarité internationale. Cela permet d'avoir des opérateurs polyvalents dans leurs interventions ce qu'aucune des composantes à elle seule ne peut avoir : les services techniques de villes, des artisans et des agriculteurs, des industriels, les métiers de la santé, des services sociaux et de l'éducation, etc. Cette pluralité d'acteurs permet également de fournir un soutien diversifié aux initiatives de développement local, tout autant dans ses dimensions **économiques** d'aide à la création d'entreprises et de partenariats industriels que **sociales** de développement de services de proximité en matière de santé, d'éducation, de logement, de sécurité alimentaire, etc.

### 3.2. L'internationalisation des initiatives de l'économie populaire, sociale et solidaire

Avec les années 1990, non seulement assistons-nous à une remontée du local, à sa transformation et à une revalorisation du premier développement, mais aussi à son internationalisation. Plusieurs rencontres internationales ont donné la mesure de cet élan nouveau. Dans les espaces internationaux de débat, par-delà les déclarations officielles, deux perspectives jusque-là opposées se sont finalement croisées :

1. celle d'organisations de la société civile qui savent désormais que des milliers de petits projets ici et là ne constitueront jamais à eux seuls un développement durable et structurant à une certaine échelle (nationale notamment). Bon nombre de porteurs de projets ont également opéré, par l'expérience, une remise en question de l'orientation qui les rendait imperméables à l'institutionnalisation de leurs pratiques et projets. À la limite, ils étaient même plutôt anti-institutionnels, anti-étatiques et anti-entreprises. Aujourd'hui, ces organisations recherchent **les conditions pour que les innovations locales dont elles sont les porteuses puissent se diffuser**, ce qui implique de revoir leurs rapports aux institutions, à l'État et à l'entreprise ;
2. celle d'États et d'organisations internationales qui découvrent aujourd'hui la « **loi de la proximité** » pour rejoindre des populations locales, c'est-à-dire une démarche de collaboration active avec des organisations de la société civile pour travailler avec les populations de façon structurante et encourager un processus participatif de celles-ci qui s'inscrive dans la durée.

À partir de cette double entrée, celle des organisations locales et de leur cohabitation active avec des pouvoirs publics ouverts à la participation, les initiatives de création de richesses en contexte de précarité ont un potentiel comme espace intermédiaire entre le « local » et le « global ». D'un côté, elles (et les organisations qui les soutiennent telles les ONGD) élargissent leur collaboration pour peser sur le développement d'ensemble et avoir des effets structurants mais, en même temps, elles maintiennent leur ancrage local. Par là, elles ont une contribution inestimable d'éducation, d'accompagnement, de soutien technique et financier sans compter qu'elles sont un « grenier de méthodologies nouvelles et une filière pour une partie de l'aide publique au développement » (Verschave et Boisgallais, 1994, p. 97). Leur capacité à travailler avec des



populations en difficulté, dans des régions ou des collectivités en partie déconnectées, économiquement ou socialement, est indéniable. Le revers de cette capacité est de s'y cantonner en limitant le champ d'intervention aux seuls microprojets. Mais plusieurs dispositifs permettent maintenant de **multiplier les échelles d'intervention** (locale, régionale et fédérative, nationale et internationale) **en sachant changer d'échelle d'action** pour passer du micro, c'est-à-dire de la gouvernance locale, au macro pour peser sur les politiques globales.

La mondialisation néolibérale a créé de nouvelles formes d'exclusion au Nord comme au Sud et, dans de nombreux domaines, affaiblit le pouvoir des États. Elle a rendu difficile le développement de nouvelles institutions de régulation au plan politique et a miné l'expression des aspirations des peuples. Leur quête de sens et d'identité parvient malgré tout à progresser lorsque la société civile réussit à s'organiser. Dans ce contexte, les mouvements sociaux traversent une phase de mutation et se font les vecteurs de **nouvelles formes de développement**, dont celles de l'économie sociale et solidaire. Globalement, la réalisation de dizaines de milliers de projets de type associatif ou coopératif à travers le monde traduisent, de diverses manières, cette aspiration à une « autre mondialisation ».

En effet, en contrepartie à la mondialisation néolibérale, ces projets, organisations et entreprises d'économie sociale et solidaire font la preuve qu'il est possible de créer de la richesse autrement (le commerce équitable en est une bonne illustration). Plusieurs rencontres internationales Nord-Sud en économie sociale en ont fait écho. On peut ici en mentionner quelques-unes :

- la Conférence internationale sur l'économie sociale au Nord et au Sud qui s'est tenue en Belgique (Ostende) en mars 1997 et qui a réuni plus de 400 personnes en provenance d'ONG et d'organisations syndicales d'une trentaine de pays (Defourny, Develtere et Fonteneau, 1999) ;
- la Conférence internationale de Lima en juillet 1997 qui a rassemblé plus de 275 personnes (principalement des ONG et des associations diverses) provenant de 32 pays autour de deux objectifs : *a*) définir le concept d'économie solidaire et réfléchir sur sa viabilité à l'approche du prochain millénaire ; *b*) établir les possibilités pour des échanges Nord-Sud (Ortiz et Munoz, 1998) ;

- en 1997 toujours, à la suite de la circulation d'un appel signé par 1 417 personnes de 100 pays différents, la naissance de l'Alliance pour un monde pluriel, responsable et solidaire dans laquelle a été construit un pôle de socioéconomie animé par des dirigeants de réseaux d'économie sociale et solidaire d'Europe et d'Amérique latine ;
- la tenue en 2001 de la Conférence internationale de Québec, prolongement direct de celle de Lima, qui a réuni plus de 400 personnes de 37 pays (dont 25 du Sud) et approuvé la création d'un comité international de liaison (Amérique latine, Amérique du Nord, Europe et Afrique) de même que la tenue en 2005 de la 3<sup>e</sup> Rencontre internationale à Dakar (Favreau, Lachapelle et Larose, 2003).

Sans compter, dans une perspective plus large et avec encore plus de force, la tenue de quatre forums sociaux mondiaux qui a mobilisé chaque fois des dizaines de milliers de personnes de toute la planète (Cassen, 2003). Mais, par-delà ces échanges internationaux périodiques et des mobilisations dans la rue à Seattle ou ailleurs, sur quoi repose l'internationalisation de la solidarité? De quelle capacité dispose-t-elle pour infléchir les politiques des États industriels les plus puissants et des grandes institutions économiques internationales comme le FMI, la Banque mondiale et l'OMC? Formulons ici quelques propositions.

#### 4. L'ESPOIR D'UNE INTERNATIONALISATION DE LA SOLIDARITÉ EST-IL FONDÉ ?

La notion de société civile est souvent définie par la négative : on s'entend assez facilement pour dire que ce n'est pas un acteur économique privé et que ce n'est pas l'État. Par la positive, le consensus s'établit généralement autour de la définition suivante : ce sont des regroupements de personnes, organisés sous la forme d'associations volontaires (organisations sans but lucratif, coopératives, réseaux militants, etc.) cherchant à résoudre des problèmes sociaux, économiques, culturels ou environnementaux par des voies démocratiques et collectives. Principalement utilisée jusqu'à récemment dans un cadre national ou infranational, cette notion opère aujourd'hui sur le registre international, voire transnational, en référence à la montée d'ONG à vocation directement et explicitement internationale comme le sont, pour prendre des exemples très connus,

Amnistie internationale, Greenpeace ou Médecins sans frontières. Bien que le sujet soit matière à discussion, du moins sur le plan théorique (Buechler, 2000), les notions de société civile et d'ONG sont parentes de celle de mouvement social, en ce sens que les organisations qui composent la société civile ont généralement en commun des fonctions de critique et de revendication, des fonctions d'éducation civique et de socialisation de même que des fonctions d'élaboration d'alternatives économiques et sociales.

On peut dire que les mouvements sociaux, pris globalement et sur le registre de l'intervention internationale, sont présentement dans une phase active de construction (Wieviorka, 2003 ; Boli et Thomas, 1999). Sur la scène internationale, de nouveaux acteurs sont apparus à côté des partis politiques de gauche, des grandes organisations syndicales et des grandes institutions coopératives. Les ONGI ont fait leur nid en occupant un espace laissé relativement libre par les mouvements sociaux traditionnels. Pour citer quelques exemples de cette mouvance internationale, mentionnons : les groupes, réseaux et organisations du mouvement des femmes (la Marche mondiale des femmes de l'an 2000 en témoigne), le mouvement religieux Jubilee 2000 pour l'annulation de la dette des pays les plus pauvres, le mouvement écologique (par exemple Greenpeace ou les Amis de la Terre), le mouvement associatif/communautaire (par exemple Amnistie internationale ou l'Alliance pour le progrès des communications), les mouvements à vocation plus « généraliste » comme les réseaux des forums sociaux mondiaux... Les mouvements de ce type ne se limitent d'ailleurs pas aux réseaux associatifs. Il faut également y inscrire plusieurs milieux sociaux intermédiaires comme des organisations professionnelles, des Églises<sup>4</sup>, des fondations, des centrales syndicales<sup>5</sup>, des municipalités (Lévy, 2000 ; Boli et Thomas, 1999).

---

4. Par exemple, aux États-Unis, l'Interfaith Center on Corporate Responsibility (ICCR) rassemble les investissements de 300 congrégations religieuses. Réunies, elles pèsent pour 400 milliards de dollars. Leur influence peut être forte. L'ICCR a fait modifier la politique de l'entreprise pétrolière Amoco concernant le respect des territoires des communautés amérindiennes, celle de compagnies d'électricité sur les normes de sécurité des centrales nucléaires, la position d'Exxon sur sa responsabilité en matière d'environnement, celle de Bayer sur des produits toxiques commercialisés en Amérique centrale (voir la revue *Croissance*, décembre 1996, n° 399, p. 37).

5. La CISL, qui est l'organisation syndicale internationale la plus puissante, regroupe aujourd'hui 215 centrales syndicales dans 145 pays et représente 125 millions de travailleurs. Les deux tiers des centrales qui lui sont affiliées viennent des pays en développement.

#### 4.1. La capacité d'initiative et de solidarité des mouvements sociaux au plan international

Le mouvement décrit ici paraît souvent bien faible face à ses opposants. Il est embryonnaire, très diversifié et hétérogène, ses stratégies ne sont pas souvent convergentes, ses positions souvent défensives en se limitant souvent à la seule résistance politique, sa dépendance à l'égard des financements publics ou privés est fréquemment mise en évidence et sa représentativité constamment mise en doute parce qu'il est identifié à des minorités agissantes dans le cas des mobilisations de type sociopolitique ou à des minorités professionnelles dans le cas des mobilisations de type socioéconomique (Fowler, 2000 ; Lindenberg et Dobel, 1999 ; Salm, 1999). Bref, la mobilisation sur la scène internationale est encore bien jeune.

Néanmoins, la consolidation, voire la pérennité de ces mouvements sociaux, semble favorisée par l'addition d'un certain nombre de conditions et de tendances très diverses mais convergentes :

- les aspirations à une citoyenneté active sont plus que jamais à l'ordre du jour, comme en témoignent les rencontres d'ONG à l'occasion des conférences et des sommets organisés par l'ONU ou, sur un autre registre, les mobilisations comme celles de Seattle, de Prague, de Washington... ou comme celle de Porto Alegre ;
- le soutien de certains États et de certaines institutions internationales se manifeste plus sensiblement sur le terrain socioéconomique : Secrétariat d'État à l'économie solidaire au Brésil, Chantiers d'économie sociale au Québec et en Belgique, programme d'économie sociale au BIT, appui de la CNUCED aux ONG à Bangkok en 2000, appui du secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, au Forum social de Porto Alegre de 2001, assemblée de parlementaires dans le cadre de ces forums mondiaux... ;
- les « passerelles » entre mouvements sociaux traditionnels (les filières internationales des grandes organisations syndicales et coopératives) et nouveaux mouvements sociaux se font plus nombreuses et concrètes, autour de thèmes comme la construction d'un 3<sup>e</sup> pôle économique, le développement local ou le commerce équitable ;

- la capacité récente de travailler en temps réel à l'échelle de la planète grâce aux nouvelles technologies des communications facilite la conception et la réalisation de projets communs, les mises en réseaux et les mobilisations d'envergure internationale ;
- les propositions et les gestes en faveur d'une « nouvelle architecture internationale » se multiplient : contrôle de l'OMC, taxation des transactions financières (ATTAC), développement par réseautage international des organisations d'économie sociale (Lima 1997, Québec 2001, Dakar 2005), annulation de la dette des pays les plus pauvres (Jubilee 2000), préservation à l'échelle planétaire de la qualité de l'air et de l'eau, reconnaissance des forêts comme biens publics, élimination des paradis fiscaux ;
- de nouvelles formes de coopération internationale font également leur apparition : jumelages d'écoles, de villes et de villages ; microfinance en provenance d'organisations du Nord au service de projets locaux dans les pays du Sud, partage Sud-Nord et Sud-Sud de savoir-faire (cuisines collectives, cercles d'emprunt, réseaux de commerce communautaire...).

Tout cela contribue à créer un environnement favorable à l'écllosion de milliers de projets et de petites entreprises dont la multiplication atteste de l'étonnante vigueur des organisations économiques populaires au Sud (sans compter le renouvellement de l'économie sociale au Nord et une certaine complicité de ces initiatives avec celles du Sud). Ces initiatives sont à la fois locales et globales et, fait à souligner, ne sont capitalistes ni dans leurs façons de produire ni dans leurs façons de distribuer les biens et services produits.

#### **4.2. Par-delà la diversité, des repères communs aux nouveaux réseaux au plan international**

Qu'y a-t-il de commun entre une mutuelle du Burkina Faso, une coopérative d'achat de Villa El Salvador au Pérou, une tontine malienne, une régie de quartier française et une entreprise de récupération et de recyclage du Québec ? D'abord des orientations générales relativement similaires ou du moins convergentes autour d'un concept fédérateur, celui d'économie sociale et solidaire : regroupement de personnes plutôt que d'actionnaires, finalités économiques et sociales des entreprises, fonctionnement démocratique, patrimoine collectif, production qui s'appuie

sur le facteur **travail** plutôt que sur le facteur **capital**, etc.<sup>6</sup>. Une déclaration commune de grands principes : critique du modèle dominant de développement et perspective d'un développement solidaire, partage équitable de l'information, des connaissances et des marchés, développement des potentiels du local, partage plus égalitaire des ressources de la planète, démocratisation du développement, échanges commerciaux équitables entre le Nord et le Sud, *empowerment* des personnes et des communautés, construction ou restructuration d'États sociaux cogérant avec des réseaux issus de la société civile, formes décentralisées de coopération Nord-Sud, etc. Mais également, et de plus en plus, une culture sociopolitique et socioéconomique commune en voie d'élaboration. De quoi celle-ci est-elle faite ?

Au **plan sociopolitique** d'abord, elle est faite d'un certain nombre de convictions dont les principales sont les suivantes :

1. l'économie n'est pas l'apanage de ceux qui ont du capital et la science économique n'est pas l'énoncé de « lois intangibles » qui échapperaient à tout débat démocratique ;
2. les alternatives économiques et sociales, même celles qui en sont encore au stade de l'expérimentation, représentent des contributions, certes partielles, mais suffisamment significatives pour être prises en considération dans tout véritable projet de développement ;
3. la « fin des grandes idéologies » (par exemple, le communisme) n'a pas sonné le glas de ces valeurs fondamentales que resteront toujours la justice, la coopération, la démocratie, la participation citoyenne, la solidarité économique, etc. ;
4. la régulation politique des problèmes économiques, sociaux et environnementaux à l'échelle internationale est une nécessité ;
5. l'égalité des hommes et des femmes dans la société et à l'échelle planétaire est, elle aussi, une nécessité ;

---

6. Règle générale, la définition belge du Conseil économique et social de la Wallonie fait assez facilement consensus dans les différents réseaux nationaux et internationaux du Nord et offre une parenté avec les définitions qu'on retrouve dans les pays du Sud.

6. rien ne sera obtenu ou ne sera maintenu durablement sans chercher à améliorer la position des différents réseaux et mouvements dans un « rapport de forces » qui laisse une très large place à la coopération mais qui inclut le conflit, dans un cadre démocratique il va de soi ;
7. les projets et même les utopies présentes dans les réseaux et les mouvements doivent être filtrés par le réalisme économique, ne serait-ce que parce que les formes de solidarité les plus prometteuses ne peuvent éviter très longtemps l'« épreuve du terrain » ;
8. la construction et la consolidation des États ne sont en rien incompatibles avec l'existence de mouvements sociaux vigoureux ;
9. toutes les sociétés ont droit au « premier développement », celui des systèmes locaux de production et d'échange, celui de la mobilisation de l'épargne locale... ;
10. le véritable développement se doit d'être multipolaire (État, marché, société civile).

Au **plan socioéconomique**, il existe également un certain nombre de repères acquis au fil des années et dont la pertinence demeure très forte. Ce sont les suivants :

1. miser sur les forces locales, c'est-à-dire sur des mouvements sociaux locaux ;
2. miser sur l'aménagement décentralisé des territoires en liant cette décentralisation à l'organisation sociale déjà existante ou en voie de construction au sein des communautés ;
3. miser sur un nouveau type de développement local, un développement qui ne soit ni exclusivement ascendant (*bottom-up*) ni exclusivement descendant (*top-down*) mais hybride ou, si l'on préfère, partenarial ;
4. miser sur les réseaux associatifs internationaux car il est devenu beaucoup plus facile aujourd'hui de multiplier les échelles d'intervention (locale, régionale et fédérative, nationale et internationale) et de passer d'une échelle d'action à l'autre ;

5. miser, dans la mesure du possible, sur la solidarité internationale car celle-ci offre de meilleures garanties, en termes d'effets structurants, pour consolider le « premier développement » à l'échelle locale que l'aide humanitaire ;
6. miser sur des partenariats Nord-Sud impliquant divers types d'acteurs – associations, coopératives, ONG, gouvernements locaux et même PME ;
7. miser, dans la mesure du possible toujours, sur le financement endogène des initiatives d'économie sociale et solidaire (par exemple à partir de l'épargne locale, de fonds de développement) ;
8. miser enfin, tout en évitant de tomber dans les pièges du passé (centralisation, bureaucratisation, etc.), sur des États de type interventionniste, dans la mesure où le développement est le résultat d'une dynamique conjointe du local et du global.

## 5. DÉMOCRATIE ET DÉVELOPPEMENT, DÉVELOPPEMENT ET DÉMOCRATIE

Comme on l'aura vu dans cet ouvrage, la société devenant salariale et providentialiste, l'interface de l'économie sociale et solidaire avec l'État et l'entreprise privée est devenu un fait majeur dans les sociétés du Nord. Les grandes coopératives et les grandes mutuelles participent de ce modèle de développement et y ont contribué directement. Cependant, dans les sociétés du Sud, l'entreprise privée classique est absente et l'État est défaillant ou très faible. Les conditions d'une démocratisation de l'économie ne se posent pas dans les mêmes termes car l'économie prévalente est d'abord celle qu'on dit informelle. Si on ne confond pas le développement avec les performances de l'accumulation extravertie qui ne touche que 10 % ou 20 % de la population, on doit s'attacher à comprendre ce qui constitue l'essentiel de la vie économique dans les pays du Sud, soit ce que 80 % à 90 % de ses populations font : participer à une « économie populaire de reproduction de la vie », celle de cette myriade de petits producteurs ruraux et urbains (Peemans, 1997). Pour comprendre ce phénomène économique et social, il faut miser sur une approche en termes d'**acteurs sociaux**.



### 5.1. Dynamiques institutionnelles de l'économie populaire

Comme on l'aura également vu dans cet ouvrage, à certaines conditions, l'économie populaire peut devenir le **creuset** d'une économie sociale et solidaire. **L'économie populaire participe d'une stratégie de coopération dans le travail et l'économie sociale et solidaire, d'une stratégie d'organisation collective** dans laquelle les personnes concernées deviennent peu à peu des acteurs conscients et des créateurs de structures collectives de soutien aux entreprises : associations de petits commerçants, coopératives d'achat, entreprises de commercialisation collective de produits... Les organisations économiques populaires sont surtout des activités de survie ou de subsistance, mais elles peuvent se transformer en entreprises collectives, l'économie sociale leur servant d'**escalier** pour s'inscrire dans une économie nationale de marché.

Comme nous l'avons également vu, la **première condition** de cette transformation a trait à la présence active de la société civile locale : *a)* l'économie s'appuie sur un capital social ; *b)* les porteurs de projets s'organisent en mobilisant un financement de soutien, interne ou externe, (microcrédit et microfinance par exemple) et un environnement favorable (Vigier, 1995). La **deuxième condition** est d'avoir un État actif qui assure son soutien par certaines politiques publiques, par des législations spécifiques notamment en matière de fiscalité ou en facilitant des partenariats entre associations, ONG, municipalités, regroupements de petits entrepreneurs ou commerçants.

**Au plan institutionnel plus micro**, une démarche de développement local peut favoriser le passage de l'économie populaire à l'économie sociale et solidaire en fournissant une passerelle du groupe familial au réseau de voisinage (l'entraide économique de type cuisine collective par exemple) et du réseau de voisinage à l'insertion dans un réseau de petites entreprises (une coopérative d'achats par exemple) et, plus largement encore, une liaison entre micro-entreprises et une politique municipale proactive (Gonzalez et Hidalgo, 1995 ; Boucher et Favreau, 1998). Une démarche de développement local peut favoriser le passage de l'économie populaire à l'économie sociale et solidaire par un financement en provenance de cette économie sociale et solidaire (une caisse d'épargne, un fonds communautaire de développement, une association d'emprunt, etc.). Mais il faut avoir, au **plan institutionnel plus macro**, des politiques publiques nationales de soutien à la micro-entreprise accompagnées d'une législation capable de garantir ou de préserver leur développement.

Comme nous l'avons également vu dans le texte introductif de l'ouvrage, la première bataille a trait au développement. La conception «développementiste» a vécu. Les rapports de forces internationaux se sont renversés en faveur des institutions de Bretton Woods durant les années 1980. Elles ont littéralement cassé la dynamique de développement propre des jeunes États nationaux du Sud entamée dans les années 1960 et 1970 (Peemans, 1997). La conception néolibérale qui prévaut depuis, longtemps mûrie dans ces mêmes institutions internationales (FMI et Banque mondiale), est cependant fort loin d'avoir fait la preuve de sa réussite, comme le démontre avec force l'ex-économiste en chef de la Banque mondiale et Prix Nobel d'économie, Stiglitz (2002). Mais, après avoir opéré une déconstruction intellectuelle des idées conservatrices, des conceptions autres nécessitent une reconstruction par des **canaux institutionnels nouveaux** : publications, réseaux, conférences, forums, sites Internet sont autant d'occasions de faire progresser des idées nouvelles. Plutôt que de jeter aux orties la notion de développement, cet ouvrage avance plutôt l'idée d'une **pluralité de modèles de développement** dans le monde et d'une **pluridimensionnalité** du développement qui n'a de sens qu'en combinant l'économique, le social et l'environnemental.

Mais l'autre bataille qui est engagée se fait sur le **terrain politique**, sur celui de la **démocratie**. Démocratie et développement vont de pair. Nous savons que les économies émergentes dans le Sud ne peuvent faire fi de certaines conditions qui ont permis la naissance d'économies développées :

1. Une intervention vigoureuse de l'État qui cohabite activement avec la société civile pour coproduire des services collectifs<sup>7</sup> ;
2. Des sociétés civiles fortes animées par des mouvements sociaux présents dans tous les secteurs de la société ;
3. Des systèmes locaux d'échange issus d'une stratégie de « premier développement », celui du tissu économique local, sous-bassement essentiel au développement économique d'un État-nation ;

---

7. C'est par exemple l'histoire de la cohabitation active, en Europe, entre les mutuelles de santé et les pouvoirs publics, laquelle a donné naissance aux politiques sociales de l'État-providence.

4. Une présence active de gouvernements locaux (municipalités) dans une perspective de démocratie de proximité et de prestation de services au plus près des populations ;
5. Un environnement favorable à l'entrepreneuriat, particulièrement celui des entreprises collectives en quittant le schéma bipolaire qui fait du marché et de l'État les seuls moteurs du développement au bénéfice d'une conception plurielle qui prend acte de l'existence de trois pôles ayant leur apport respectif (OCDE, 1996).

Dans cette perspective, aucun État ne peut faire l'économie de gouvernements locaux et des entreprises collectives dans le développement de sa société comme le disait si bien l'ancien président socialiste de la Tanzanie, Nyerere. Les gouvernements locaux offrent les avantages de la proximité, c'est-à-dire la possibilité d'intervenir sur des questions qui concernent l'organisation de la vie quotidienne (services locaux de transport en commun, équipements localisés de services de santé et de services sociaux, etc.) à une échelle qui est objectivement accessible à la majorité des citoyens et sur un territoire, certes à géométrie variable, mais susceptible de favoriser l'appartenance à une communauté. Les entreprises collectives de leur côté favorisent le décollage de communautés locales et leur insertion dans le développement économique général du pays. L'ex-maire de Villa El Salvador, expérience-phare dans la mise sur pied de gouvernements locaux, résume bien les choses :

Sur le fondement de mon expérience personnelle, je me permets de dire qu'un des chemins du développement et de la démocratie, est le renforcement, en Amérique latine, des gouvernements locaux. Durant ces dernières décennies, se sont généralisées des élections libres dans le cadre municipal et peu à peu [...] ont été assumés de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités dans différents domaines du développement économique, social et culturel. Pour cela, je considère comme important [...] de tenir compte des municipalités et avec elles, des organisations de base qui forment la communauté locale [...]

[...] Se fondant sur des expériences qui ont démontré un certain niveau de réussite [...] nous proposons de donner plus d'importance à des projets intégraux au niveau local, à partir de noyaux générateurs d'expériences productives [...] il faut générer des richesses ce qui suppose une concertation entre les différents acteurs sociaux [...] (Azcueta, HCCI, 2001, p. 152-153)

## 6. LA DÉMOCRATIE, UNE CONQUÊTE SOCIALE

La démocratie traditionnelle est-elle en péril, voire en déclin ? La démocratie est durement mise à l'épreuve dans son institutionnalisation actuelle sous la forme de gouvernements représentatifs car cette forme apparaît de moins en moins suffisante pour satisfaire à l'exigence démocratique. Mais plutôt que d'être en déclin, elle serait plutôt en transformation. Pour examiner cette question avec un minimum de recul, quelques détours s'imposent dont celui de la longue histoire de la démocratie et de la lutte des mouvements sociaux pour faire de certaines sociétés de cette planète des sociétés démocratiques.

La démocratie a une longue trajectoire de lutte derrière elle : en Europe d'abord, en Amérique du Nord ensuite. Et dans les pays du Sud, elle constitue aujourd'hui un enjeu majeur. Il suffit pour cela de voir le nombre significatif de pays étant ou ayant été sous le joug de dictatures militaires ou de régimes autoritaires. La démocratie, c'est la citoyenneté reconnue pour toute personne, peu importe sa race, ses convictions religieuses ou ses opinions politiques, appartenant à une collectivité donnée. Celle qui a cours encore aujourd'hui et depuis longtemps est la citoyenneté liée au devenir d'une nation et à son État. Elle est faite de droits et d'obligations. Mais la démocratie a d'abord été une longue conquête de droits politiques couvrant plusieurs siècles (du xviii<sup>e</sup> au xx<sup>e</sup> siècle surtout) pour que chacun et chacune soit reconnu individuellement comme sujet autonome et que tous et toutes soient reconnus égaux (Rocher, 2001). Cela a d'abord voulu dire, en premier lieu, la lutte, pendant plus d'un siècle et demi, d'un mouvement social, le mouvement ouvrier, pour obtenir l'incorporation des classes dites inférieures dans l'activité politique. Autrement dit, le suffrage universel et ce qu'il comporte : constitution de partis ouvriers, reconnaissance de ces partis, liberté d'association, liberté de presse...

Cette bataille n'est jamais véritablement terminée : les femmes n'ont obtenu le droit de vote qu'au début des années 1940 dans la plupart des pays du Nord, les Noirs aux États-Unis ne l'ont obtenu qu'en 1964... La démocratie et la citoyenneté du xvii<sup>e</sup> au xx<sup>e</sup> siècle en Europe et en Amérique du Nord relèvent à la fois des idées progressistes de transformation des sociétés et de rapports sociaux où la lutte des mouvements sociaux, notamment le mouvement ouvrier au xix<sup>e</sup> siècle et le mouvement des femmes au début du xx<sup>e</sup>, sont cruciaux.

Les institutions de la démocratie d'aujourd'hui ne viennent pas de la générosité des classes au pouvoir, mais de rapports de force et ainsi de mouvements sociaux qui ont poussé pour en arriver là. L'épisode fasciste au milieu de xx<sup>e</sup> siècle en Europe rappelle aussi les coûts sociaux que cette lutte engendre. De même façon que la lutte pour la démocratie contre les dictatures militaires en Amérique latine (au Chili, en Bolivie, au Brésil, au Paraguay, en Haïti, etc.) a été majeure pendant les deux dernières décennies (1980-2000) et qu'elle l'est depuis une décennie dans bon nombre de pays d'Afrique. Et que cela coûte souvent la vie ou l'exil de milliers de personnes comme ce fut aussi le cas en Europe aux xviii<sup>e</sup> et xix<sup>e</sup> siècles.

C'est surtout le xviii<sup>e</sup> et le xix<sup>e</sup> siècles qui ont été marquants par l'introduction d'un « espace public » selon l'expression d'Habermas entre l'État et la société, c'est-à-dire la naissance simultanée d'un État social (avec ses tribunaux, ses écoles publiques, les institutions politiques d'un régime représentatif...), d'une presse, de sociétés ou d'associations... et donc d'une « opinion publique ». Qu'est-ce à dire? Que, dans le cadre obligé d'une alternance politique (reconnaissance du pluralisme de partis), d'une reconnaissance de la presse et d'une reconnaissance des associations (syndicats, coopératives, mutuelles et sociétés d'entraide...), l'autorité politique est soumise en permanence aux impératifs de la reconnaissance accordée non seulement pour l'exercice de droits politiques de tous ses citoyens, mais aussi pour l'exercice des droits sociaux par l'instauration progressive de mesures de protection sociale (Castel, 1995), lesquels droits obtenus à l'arraché ont fini par transformer la condition des « prolétaires » quasi exclus de la « bonne société » en condition ouvrière (inclus socialement mais demeurant subordonnés dans l'entreprise)<sup>8</sup> jusqu'à la condition de salariés où la citoyenneté est reconnue intégralement.

## 7. DÉMOCRATIE, MOUVEMENTS SOCIAUX ET INSTITUTIONS AU XX<sup>e</sup> SIÈCLE

Aujourd'hui, à la lumière de cette histoire, trop courtement décrite, on peut affirmer que la démocratie est faite de mouvements et d'institutions, qu'il n'y a pas de démocratie sans mouvements et qu'il n'y a pas

---

8. D'où le jugement porté sur la démocratie en régime capitaliste : la démocratie s'arrête aux portes des entreprises.

de démocratie sans institutions. Une démocratie est donc faite de pouvoirs et de contre-pouvoirs. Les médias entre autres sont des acteurs collectifs de médiation au cœur des tensions entre ces mouvements et ces institutions. Une démocratie qui fonctionne bien est une démocratie qui a la capacité de bien gérer ses conflits d'inégalités, autrement dit les tensions entre groupes divers, différents, voire divergents et même opposés dans une société composée d'individus réputés égaux. Ces tensions résultent du caractère multiculturel, pluriclassiste et intergénérationnel de nos sociétés, des tensions entre mouvements et institutions autour d'enjeux d'égalité sociale (donc le rôle et la place qui reviennent à l'État dans la société), sur le travail et l'emploi (enjeu de régulation du marché), sur la place des régions et des collectivités locales (enjeu de leur inclusion dans l'État national et enjeu de la décentralisation des décisions), sur la paix ou la guerre avec d'autres pays (engagement ou non dans une guerre).

Certes, la démocratie aujourd'hui est durement mise à l'épreuve au plan national comme au plan international (Offe, 1997 ; Perret, 1995). La crise de l'État social des 20 dernières années combinée à la crise de l'emploi a provoqué le processus d'exclusion de différents groupes de nos sociétés (les jeunes, les nouveaux arrivants, certaines régions, des pays même dans le cas de sociétés du Sud). Cette pauvreté de crise et la disqualification sociale qu'elle induit (Lipietz, 1996) ont provoqué un déficit de citoyenneté. Plus on est socialement exclu, moins on est un citoyen actif<sup>9</sup>.

## 8. CONCLUSION

Crise et déclin de la démocratie représentative ou transformation de la démocratie ? Certes, la citoyenneté est aujourd'hui à nouveau remise en question après avoir été au centre de l'évolution des sociétés démocratiques en incorporant les classes populaires à l'activité politique par la reconnaissance de la liberté d'expression, du droit de vote, de la liberté d'organisation, etc. Cette remise en question est liée à des menaces qui pèsent sur elle : montée de l'exclusion, affaiblissement des États, montée de l'insécurité, montée d'identités concurrentes, transnationalisation de

---

9. Nombre d'études en sciences politiques ont largement démontré aux États-Unis et en France que l'abstention aux élections est le fait de ceux qui sont le moins bien intégrés socialement.

certaines questions (problèmes écologiques...). Mais cette remise en question est également faite de possibilités : montée de l'associatif, reconnaissance du « local » et du « régional » par certains États, renouvellement des pratiques dans les mouvements sociaux, émergence d'une société civile internationale...

La mondialisation n'a pas que de mauvais côtés. La face cachée de la mondialisation, c'est aussi la création de nouvelles identités dont certaines sont certes tournées vers le repli, mais d'autres vers de nouveaux modes d'implication citoyenne. Nous avons dans cet ouvrage parlé de la montée de mouvements sociaux internationaux. Le *New York Times* disait récemment (février 2003) que les grandes manifestations contre la guerre « viennent rappeler qu'il y a deux superpuissances sur la planète : les États-Unis et l'opinion publique mondiale<sup>10</sup> ». Si ce grand journal, lequel n'est pas particulièrement porté à se positionner à partir du point de vue de mouvements sociaux, l'affirme aujourd'hui, ce n'est pas par hasard. Le mouvement contre la guerre au début de l'année 2003 tout comme les 100 000 personnes présentes au 3<sup>e</sup> Forum social mondial (FSM) à Porto Alegre ou à Mumbai en Inde en 2004, est le révélateur de l'affirmation de dynamiques démocratiques transnationales derrière lesquelles se profilent des « révolutions invisibles », celles de communautés locales qui se redéplient localement tout en s'internationalisant, celles de réseaux internationaux d'économie sociale et de développement local qui émergent ([www.uqo.ca/ries2001](http://www.uqo.ca/ries2001)), celles de nouveaux mouvements socioéconomiques (commerce équitable, finances solidaires...), celles d'institutions internationales comme le BIT, l'UNESCO, le PNUD qui soutiennent des stratégies de lutte contre la pauvreté combinée à l'*empowerment* des communautés.

La démocratie est affaire de mouvements et d'institutions. C'est une construction sociale qui s'inscrit dans la durée. Le renouvellement de la démocratie représentative n'est pas non plus une réponse complète aux problèmes que les régimes démocratiques vivent. Du côté de ce que certains nomment une « démocratie participative », des espoirs pourraient être fondés. Le Brésil de Lula (2003) tout comme l'Afrique du Sud de Mandela dix ans plus tôt (1994), dans ce sens, offrent à la planète, non pas des modèles mais des inspirations, celles de pouvoir bâtir dans la durée des États démocratiques forts en participant à la mise en œuvre d'une mondialisation plus équitable.

---

10. Cité dans *Le Nouvel Observateur* du 20 au 26 février 2003, n° 1998, p. 30.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AZCUETA, M. (2001). «Coopération pour la démocratie et le développement», dans *Les non-dits de la bonne gouvernance*, Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI), Paris, Karthala, p. 149-154.
- BARTOLI, H. (1999). *Repenser le développement, en finir avec la pauvreté*, Paris, UNESCO/Economica.
- BIDET, E. (2000). «Économie sociale : éclairage sur un concept méconnu», *Économie et Solidarités*, vol. 31, n° 2.
- BOLI, J. et G.M. THOMAS (dir.) (1999). *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford, Stanford University Press.
- BOUCHER, J. et L. FAVREAU (1998). «Le développement social urbain : quel développement?», *Économie et Solidarités*, vol. 29, n° 2. (Aussi «Santiago, Lyon, Montréal : partenaires pour le développement urbain», *Économie et Humanisme*, Lyon, n° 346, novembre, p. 5-91.)
- BRAUDEL, F. (1985). *La dynamique du capitalisme*, Paris, Champs/Flammarion.
- BUECHLER, S.M. (2000). *Social Movements in Advanced Capitalism: The Political Economy and Cultural Construction of Social Activism*, New York, Oxford University Press.
- CASSEN, B. (2003). *Tout a commencé à Porto Alegre... Mille forums sociaux!*, Paris, Mille et une Nuits.
- CASTEL, O. (2002). *Le Sud dans la mondialisation. Quelles alternatives?*, Paris, La Découverte.
- CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- COMELIAU, C. (2000). «Le postulat de la croissance indéfinie», *Revue internationale des sciences sociales*, UNESCO-ÉRÈS, n° 166, p. 519-527.
- CORRAGIO, J.-L. (1999). *Politica social y economia del trabajo*, Buenos Aires, Universidad nacional de General Sarmiento.
- DEFOURNY, J., P. DEVELTERE et B. FONTENEAU (1999). *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris et Bruxelles, De Boëck Université, coll. «Ouvrages économiques».
- DEMOUSTIER, D. (2001). *L'économie sociale et solidaire, s'associer pour entreprendre autrement*, Paris, Syros.



- DEVELTERE, P. (1998). *Économie sociale et développement : les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en développement*, Paris et Bruxelles, De Boëck Université.
- FALL, A.S. (2001). « L'économie sociale et les mouvements sociaux en Afrique de l'Ouest », Conférence, 2<sup>e</sup> Rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité, Québec, octobre 2001.
- FALL, A.S. et C. GUÈYE (2002). *Derem ak ngerem. Le franc, la grâce et la reconnaissance : les ressorts d'une économie sociale et solidaire en Afrique de l'Ouest*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Cahiers de la CRDC, 26 p.
- FALL, A.S. et L. FAVREAU (2003). « Création de richesses en contexte de précarité : une comparaison Nord-Sud et Sud-Sud ». *Économie et Solidarités*, vol. 34, n° 1, p. 168-178.
- FFAVREAU, L. et B. LÉVESQUE (1996). *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- FAVREAU, L. et L. FRÉCHETTE (2002). *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- FAVREAU, L., R. LACHAPPELLE et G. LAROSE (2003). « L'économie sociale dans une perspective Nord-Sud », *Économie et Solidarités*, numéro hors-série, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- FAVREAU, L., G. LAROSE et A.S. FALL (2004). *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- FONTENEAU, B., M. NYSENS et A.S. FALL (1999). « Le secteur informel : creuset de pratiques d'économie solidaire? », dans J. DEFOURNY, P. DEVELTERE et B. FONTENEAU (dir.), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris et Bruxelles, De Boëck Université, coll. « Ouvertures économiques », p. 159-178.
- FOWLER, A. (2000). « NGOs as a moment in history : Beyond aid to social entrepreneurship or civic innovation? », *Third World Quarterly*, vol. 21, n° 4, p. 637-654.
- GÉNÉREUX, J. (2002). « De l'autre mondialisation à l'autre politique », *Revue du MAUSS*, n° 20, Paris, p. 122-137.
- GONZALEZ, R. et L. HIDALGO (1995). *Desarrollo economico local : Accion municipal y microempresa*, Santiago, PET.

- LÉVY, M. (dir.) (2000). «La nouvelle question Nord-Sud», *Esprit*, n° 264, p. 79-175.
- LINDENBERG, M. et J.P. DOBEL (1999). «The Challenges of Globalization for Northern International Relief and Development NGOs», *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 28, n° 4, p. 4-24.
- LIPIETZ, A. (1996). *La société en sablier (le partage du travail conte la décbiture sociale)*, Paris, La Découverte.
- LIPIETZ, A. (1986). *Vert espérance, l'avenir de l'écologie politique*, Paris, La Découverte.
- OFFE, C. (1997). *Les démocratisations modernes à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan.
- ORTIZ, H. et I. MUNOZ (1998). *Globalizacion de la Solidaridad, un reto para todos*, Lima (Pérou), SES/CEP.
- PEEMANS, J.-P. (1997). *Crise de la modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*, Paris et Montréal, L'Harmattan.
- PERRET, B. (1995). *L'avenir du travail: les démocraties face au chômage*, Paris, Seuil.
- REILLY, C.A. (dir.) (1995). *New paths to democratic development in Latin America*, Boulder (USA) et Londres (UK), Lynne Rienner Publ.
- ROCHER, G. (2001). «L'idée du siècle, la liberté du citoyen: entrevue avec Guy Rocher», dans M. Lacombe, *L'idée du siècle, la liberté du citoyen*, Montréal, Radio-Canada et Fides.
- SALM, J. (1999). «Coping with globalization: A profile of the northern NGO sector», *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 28, n° 4, p. 87-103.
- SALOMON, L.M. et H.K. ANHEIR (1998). *The non-profit sector in the developing world*, Manchester et New York, Manchester University Press.
- STIGLITZ, J. (2002). *La grande désillusion*, Paris, Fayard.
- TREMBLAY, D. (2000). «L'économie sociale dans un espace mondialisé: la question du développement social», *Économie et Solidarités*, vol. 31, n° 2, p. 3-8.
- VERSCHAVE, F.-X. et A.-S. BOISGALLAIS (1994). *L'aide publique au développement*, Paris, Syros.
- VIGIER, J.-P. (1995). *Finances et solidarité, votre épargne pour le développement*, Paris, Syros.
- WIEVIORKA, M. (dir.) (2003). *Un autre monde... voix et regards*, Paris, Balland.

## DE LIMA À QUÉBEC ET DAKAR

Mars 1997

Une **Conférence internationale sur «L'économie sociale au Nord et au Sud»** se tient à Ostende (Belgique). Elle est organisée par l'Université de Liège et l'Université de Louvain en collaboration avec les réseaux belges d'économie sociale. Cette conférence aura permis de définir les principaux chantiers et enjeux de l'économie sociale dans une perspective Nord-Sud.

Juillet 1997

Un premier **Symposium international sur la globalisation de la solidarité** réunit plus de 200 personnes de 32 pays à Lima (Pérou) à l'initiative du Grupo Red de Economía Solidaria del Perú (GRESPE). Cette rencontre aura permis d'établir que, dans un monde où la logique de marché est dominante, il faut travailler à la mise en œuvre des conditions favorisant des échanges internationaux qui pourront s'exprimer sous le mode d'une véritable coopération internationale solidaire entre partenaires du Nord et du Sud. La rencontre aura également conclu à la nécessité de se réseauter à l'échelle internationale pour atteindre de tels objectifs.

Octobre 2001

Une deuxième **Rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité** se tient à Québec sur le thème «L'économie sociale et solidaire : une perspective Nord-Sud» et réunit plus de 400 personnes de 37 pays (dont 25 du Sud). Objectif : montrer et supporter l'émergence de nouvelles pratiques d'économie sociale et solidaire et contribuer au développement d'alternatives aux stratégies néolibérales de gestion de la mondialisation. Elle donnera lieu à la production d'un document sur la conjoncture internationale *Résister et construire*, lequel fera l'objet d'un débat collectif à cette occasion. La Rencontre de Québec est aussi marquée par la volonté d'affirmer le caractère pluriel de l'économie sociale et solidaire enracinée dans des réalités et des cultures diverses. La plénière de clôture décide de la tenue d'une troisième rencontre internationale à Dakar en 2005 selon le principe de l'alternance Nord-Sud et met en place une Commission internationale de liaison constituée de délégations continentales responsables de faire circuler l'information et de mettre en relation les divers réseaux en vue de cette troisième rencontre.

Décembre 2002

Une première rencontre de la **Commission internationale de liaison (CIL)** se tient à Dakar au Sénégal en décembre 2002. L'objectif est de remplir le mandat de Québec 2001 : préparer la participation aux échanges de la troisième rencontre internationale à Dakar en 2005. C'est à cette occasion qu'il est convenu de désigner la dynamique Lima-Québec-Dakar sous le nom de **Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale solidaire (RIPESS)**.

Septembre 2003

Une **conférence internationale «Le Sud... et le Nord dans la mondialisation. Quelles alternatives?»** est organisée à Gatineau (Québec). Il s'agit d'une activité conjointe du Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ), initiateur de la Rencontre internationale de Québec (octobre 2001), du Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire (RIPESS) né dans la foulée de Québec 2001 et Lima 1997 et de la Chaire de recherche en développement des collectivités (CRDC). Située à mi-chemin entre la rencontre de Québec 2001 et celle de Dakar 2005, cette conférence a été un moment de réflexion entre réseaux québécois d'économie sociale (OCL, groupes de femmes, organisations syndicales, coopératives, groupes de jeunes engagés dans la coopération internationale, etc.) et des représentants en provenance d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et d'Europe engagés dans des démarches similaires. Elle a permis de consolider les décisions prises à Québec en 2001 et a également confirmé la pertinence de Dakar 2005.

Novembre 2005

Une **troisième Rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité** est prévue à Dakar au Sénégal. Les objectifs : capitaliser et construire une vision pour traduire l'espoir de changement en axes concrets ancrés dans le vécu des acteurs issus des peuples du Nord et du Sud. Faire des diversités interculturelles un levier de développement économique et social. Donner une perspective politique au projet d'économie sociale et solidaire.

**LA TROISIÈME RENCONTRE INTERNATIONALE SUR LA GLOBALISATION  
DE LA SOLIDARITÉ : DAKAR 2005**

Après Lima (1997) et Québec (2001), l'Afrique partage son expérience. en économie sociale.

**Quels sont les objectifs ?**

Construire collectivement des alternatives aux stratégies néolibérales par la capitalisation des connaissances et des expériences en économie sociale et solidaire. Dakar 2005 vise principalement :

- la mise en réseau et la valorisation des expériences ;
- le plaidoyer pour un pluralisme économique ;
- la formation à des valeurs positives : consommation éthique, commerce équitable, responsabilité sociale des entreprises, citoyenneté active, changement social et politique ;
- la perspective internationale des actions locales.

**Qui sont les organisateurs ?**

Cette rencontre sera organisée par le Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale solidaire (RIPESS) dont l'équipe technique est basée à Dakar. Le RIPESS a pour mission de renforcer les dynamiques d'échanges intercontinentales et les différentes façons de penser l'économie sociale et solidaire.

**Qu'est-ce que l'économie sociale et solidaire ?**

L'économie sociale et solidaire désigne un ensemble d'activités économiques à finalité sociale qui participent à la construction d'une nouvelle façon de vivre et de penser l'économie à travers des dizaines de milliers de projets dans les pays du Nord comme du Sud. Les Rencontres de Lima (1997) et de Québec (2001) ont retenu la définition qui affirme que cette économie « place la personne humaine au centre du développement économique et social. La solidarité en économie repose sur un projet tout à la fois économique, politique et social, qui entraîne une nouvelle manière de faire de la politique et d'établir les relations humaines sur la base du consensus et de l'agir citoyen » (Déclaration de Lima, 1997).

**Pour en savoir plus**

[www.uqo.ca/ries2001/RIPESS](http://www.uqo.ca/ries2001/RIPESS)

Pour communiquer avec le secrétariat du RIPESS :

[dk2005@sentoosn](mailto:dk2005@sentoosn)

LE GROUPE D'ÉCONOMIE SOLIDAIRE DU QUÉBEC (GESQ)<sup>1</sup>

Le Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ) est une association à but non lucratif (OBNL) qui regroupe des personnes provenant de divers secteurs et des organisations engagées en économie sociale et solidaire au Québec. La **mission** : promouvoir et supporter la dynamique de globalisation des solidarités portée par les rencontres de Lima (1997) et de Québec (2001) et assumer au Québec l'ensemble des responsabilités de préparation, de participation et de suivi de la Rencontre de Dakar (2005).

Initiateur de la deuxième Rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité, le GESQ s'est donné comme première priorité de **soutenir l'organisation de la troisième rencontre internationale de Dakar en 2005** en mettant à contribution tous les réseaux québécois d'économie sociale engagés dans la solidarité internationale. La rencontre de Dakar, comme les deux qui l'ont précédée, est conçue comme un indispensable espace de dialogue interculturel. Ces rencontres sont des leviers – avant, pendant et après – favorisant la formation et la consolidation de réseaux internationaux (bilatéraux ou multilatéraux) des organisations et des entreprises d'économie sociale et plus largement de développement local.

En second lieu, le GESQ veut faciliter, dans la mesure de ses moyens et de son influence, le **développement de nouvelles pratiques de solidarité internationale de l'économie sociale québécoise**. Pour réaliser sa mission, le GESQ dirige son intervention dans trois axes complémentaires qui lui permettent de travailler sur la scène québécoise et sur la scène internationale tout en se donnant les outils d'analyse nécessaire pour prendre les décisions les plus appropriées :

- la mobilisation des réseaux, des organisations et des entreprises d'économie sociale du Québec ;
- la construction du RIPESS et la création de partenariats Nord-Sud ;
- la mise au point d'outils de connaissance, d'information et de diffusion d'analyses et de débats.

**Pour en savoir plus**

[www.uqo.ca/ries2001](http://www.uqo.ca/ries2001)

---

1. Pour en savoir plus sur le GESQ, voir le texte de René Lachapelle dans Favreau, L., G. Larose et A.S. Fall (2004), *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 290.

## LE RÉSEAU INTERCONTINENTAL DE PROMOTION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE SOLIDAIRE (RIPESS)

La **mission** du RIPESS est d'établir des liaisons entre les différents réseaux d'économie sociale et solidaire en favorisant le renforcement des dynamiques continentales.

- Établir la mise en réseau des entreprises et des réseaux d'économie sociale et solidaire aux échelles nationales, continentales et intercontinentales.
- Contribuer à la lutte idéologique en faveur de l'économie sociale et solidaire, en particulier par le plaidoyer et les animations participatives de débats visant la reconnaissance, la valorisation des expertises et du savoir-faire des entreprises collectives.
- Être, dans le prolongement des rencontres de Lima et de Québec, la cheville ouvrière de la troisième Rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité (Dakar 2005).

Les initiateurs du RIPESS sont des organisations qui **dirigent des réseaux nationaux**, notamment el Grupo Red de Economía Solidaria del Peru qui a organisé la première Rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité à Lima au Pérou en 1997, le Groupe d'économie solidaire du Québec qui a réalisé la seconde à Québec au Canada en 2001, et le Groupe sénégalais d'économie sociale et solidaire qui prépare la troisième qui aura lieu à Dakar au Sénégal en 2005.

Le réseau compte plus de 60 groupes et réseaux œuvrant dans les différents champs de l'économie sociale et solidaire. Les **membres** proviennent principalement d'Amérique du Sud, d'Amérique du Nord, d'Afrique et d'Europe. Le RIPESS travaille pour que cette dynamique puisse rejoindre l'Asie.

Les cinq domaines prioritaires d'action du RIPESS sont : **les finances solidaires, les alternatives populaires aux privatisations, le développement local, le commerce éthique solidaire, et la formation et la promotion de l'économie sociale et solidaire.**

### Pour en savoir plus

<http://www.uqo.ca/ries2001/RIPESS>

### Pour communiquer avec le RIPESS :

dk2005@sentoo.sn

## LA CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS (CRDC) DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN OUTAOUAIS

### Origine, objectifs et activités

La Chaire de recherche en développement des collectivités (CRDC) a démarré ses activités en 1995 et a été reconnue comme Chaire de recherche du Canada en 2002. Louis Favreau, sociologue, en est le titulaire. Elle a comme finalité de contribuer à l'avancement de la théorie et des pratiques de développement des collectivités (développement local et régional, organisation communautaire, économie sociale et politiques publiques) par un ensemble d'activités de recherche, de formation, de diffusion des connaissances et de services à la communauté.

### Son équipe de chercheurs

La CRDC est composée d'une équipe multidisciplinaire (sociologie, science politique, géographie, histoire, travail social, relations industrielles, etc.) comptant une dizaine de chercheurs à l'UQO. Outre les chercheurs de l'UQO, on compte des chercheurs d'autres universités au Québec et ailleurs dans le monde (Europe, Afrique et Amérique latine). De plus, annuellement, une dizaine d'étudiants de deuxième et troisième cycle y sont associés comme assistants de recherche. La CRDC accueille également des stagiaires postdoctoraux.

### La spécificité de la Chaire de recherche

Les travaux de recherche de la Chaire se font à l'échelle du Québec, des Amériques, de même qu'à l'échelle internationale dans une perspective Nord-Sud. Ils portent sur la place qu'occupent le territoire et les collectivités locales dans le développement économique et social, particulièrement en matière de pratiques innovantes de création de richesses (en économie sociale, en organisation communautaire, en développement local et en développement régional) et en ce qui concerne les nouvelles politiques publiques de développement.

La CRDC organise son programme de travail dans les quatre chantiers suivants :

1. le développement local et régional : systèmes locaux de production, gouvernances territoriales, économies locales, diversification socioéconomique régionale, etc,
2. l'organisation communautaire : associations de défense de droits, services collectifs de proximité, difficultés et conditions d'une participation citoyenne locale, etc.,
3. l'économie sociale : entreprises et services dans des secteurs comme la petite enfance, la récupération et le recyclage, la gestion intégrée des forêts, l'écotourisme, etc. ; les conditions d'émergence de ces initiatives ; la dynamique interne de ces entreprises ; les conditions de leur développement ;
4. les politiques publiques de développement local et régional, d'économie sociale et d'action communautaire.

### Sites de la CRDC

Site de recherche de la CRDC : <<http://www.uqo.ca/crdc-geris/>>

Observatoire en économie sociale et en développement régional : <<http://www.uqo.ca/observer/>>.

Site en développement international de la CRDC : <[www.uqo.ca/ries2001/](http://www.uqo.ca/ries2001/)>.

Pour rejoindre la CRDC : <[crdc@uqo.ca](mailto:crdc@uqo.ca)>.

SITES INTERNET DE RÉFÉRENCE

Pour une liste complète des organisations québécoises engagées avec les populations et les organisations des pays du Sud, voir le site de l'AQOCI : <http://www.aqoci.qc.ca/membres/index.html>

---

**Organisations faisant partie du mouvement de l'altermondialisation**

**Réseaux internationaux**

Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) <http://www.uqo.ca/crdc-geris/> [crdc@uqo.ca](mailto:crdc@uqo.ca)

Réseau femmes et économie solidaire <http://www.penelopes.org>

Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ) <http://www.uqo.ca/ries2001> [renelachapelle@sympatico.ca](mailto:renelachapelle@sympatico.ca)

Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire <http://www.alliance21.org>

Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale solidaire (RIPESS) <http://www.uqo.ca/ries2001/RIPESS> [dk2005@sentoosn](mailto:dk2005@sentoosn)

Alliance coopérative internationale (ACI) <http://www.ica.coop/ica/fit/>

ATTAC <http://www.attac.org>

Confédération internationale des syndicats libres (CISL) <http://www.icftu.org>

Réseau canadien de développement économique communautaire <http://ccednet-rcdec.ca/>

Groupe d'études et de recherche sur les mondialisations <http://www.mondialisations.org>

Centre de recherche sur la mondialisation <http://globalresearch.ca/>

Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (OIT) <http://www.ilo.org/public/french/wcsdsg>

---



**LE RÉSEAU CRÉATION DE RICHESSES EN CONTEXTE DE PRÉCARITÉ (CRCP):  
UNE COMPARAISON SUD-SUD ET NORD-SUD**

Les phénomènes de précarité et d'exclusion sociale ont pris une ampleur considérable dans la plupart des pays du Sud. Les populations de ces pays se sont ainsi retrouvées plus que jamais contraintes de développer elles-mêmes de nouvelles formes de solidarité et d'entraide, économiques et sociales tout à la fois, afin de résoudre les problèmes les plus cruciaux auxquels elles sont confrontées. C'est pourquoi, depuis plus ou moins deux décennies, nous assistons à un véritable foisonnement **d'organisations économiques populaires** dans le sillage des mouvements paysans et ouvriers, des mouvements de développement local et communautaire, souvent formés dans le creuset des activités de l'économie informelle. C'est dans ce sens que l'on parle volontiers, à l'heure actuelle, de l'émergence d'une économie populaire, sociale et solidaire dans les pays du Sud laquelle, à bien des égards, s'apparente à l'économie sociale des pays du Nord.

Ainsi, les acteurs dotés d'une capacité adaptative et inventive arrivent à créer de la richesse (production de biens et de services mais aussi des liens sociaux) à l'intérieur d'une économie populaire en pleine expansion. Mais qui sont ces créateurs de richesse? Comment accumulent-ils leur richesse dans le long cours? Quels sont les secteurs couverts par cette économie? Comment, dans un contexte de fragilité de l'environnement socioéconomique, minimisent-ils les risques? Comment, dans un contexte de migration internationale, choisissent-ils leurs secteurs d'activité? Par quels moyens surmontent-ils les obstacles institutionnels et organisationnels? Dans un contexte de bricolage et de rafistolage, comment les investisseurs dans les PME et PMI parviennent-ils à créer, maintenir et développer leur activité entrepreneuriale?

Pour répondre à ces questions, le réseau CRCP, un programme de recherche sur la thématique de la création de richesses par l'économie populaire, sociale et solidaire dans une perspective internationale comparative Sud/Sud et Nord/Sud, a vu le jour en 2003. L'ambition d'un tel programme est d'analyser à travers les processus de création de richesses la portée universelle d'innovations locales et les possibilités de constitution d'un capital national à partir du marché dominé par le capital étranger.

Composé d'équipes nationales à l'échelle des pays de l'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali et Sénégal), d'Amérique latine (Brésil, Chili, Pérou), de l'Europe (Belgique, France et Suisse) et du Canada (Québec), la recherche est essentiellement qualitative et repose principalement sur l'addition et la combinaison d'études monographiques, d'observations directes, d'entretiens avec des dirigeants (publics, privés et associatifs). Le réseau de chercheurs de ce programme participe également à des activités de formation et de recherche en partenariat avec des organisations nationales et internationales d'économie sociale et solidaire.

**Pour en savoir plus :**

FALL, Abdou Salam et Louis FAVREAU (2002). Création de richesses en contexte de précarité : une comparaison Sud-Sud et Nord-Sud. Cahier de la CRDC, série Recherches, no. 28, 31 p. Disponible à l'adresse suivante :  
<<http://www.uqo.ca/crdc-geris/>>.

Courriel : <[crdc2@uqo.ca](mailto:crdc2@uqo.ca)>.



# TABLE DES MATIÈRES

Remerciements .....	vii	
Liste des sigles .....	ix	
AVANT-PROPOS		
Démocratie et développement, économie sociale et coopération internationale : vers de nouvelles régulations sociales? .....	xv	
<i>Ninou Garabaghi</i>		
INTRODUCTION		
Mondialisation, développement de l'intérieur et mobilisation des réseaux .....	1	
<i>Abdou Salam Fall, Louis Favreau et Gérard Larose</i>		
PARTIE 1		
DÉMOCRATIE, ÉTATS, SOCIÉTÉ CIVILE, DÉVELOPPEMENT ET MONDIALISATION : ENJEUX ET DÉFIS ACTUELS AU NORD ET AU SUD .....		45
Conjoncture internationale : société civile et États, démocratie et développement .....	47	
<i>Louis Favreau et Daniel Tremblay</i>		
Développement local et démocratisation des modes de gouvernance au Sénégal .....	60	
<i>Abdou Salam Fall</i>		
Territoire et action collective en Amérique latine : vers le développement par l'initiative locale? .....	84	
<i>Juan-Luis Klein</i>		
Les enjeux de la démocratie et du développement dans les sociétés du Nord. L'expérience du Québec .....	97	
<i>Benôit Lévesque</i>		

**PARTIE 2**

**INITIATIVES ÉCONOMIQUES POPULAIRES**

**ET DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS AU SUD ..... 133**

**A - L'Amérique latine et les Caraïbes ..... 137**

**Économie populaire, sociale et solidaire au Chili (1980-2003) ..... 138**

*Patrick Donovan et Raúl González*

**Profil social des entrepreneurs populaires et développement  
des communautés au Pérou ..... 160**

*Paul Maquet-Makédonski*

**Initiatives économiques populaires et lutte  
contre l'exclusion au Brésil ..... 175**

*Rosinha Machado Carrion, Liana Carleial, Antonio Carvalho Neto,  
Pedro de Almeida Costa et Maria Beatriz Rocha Cardoso*

**Économie sociale, emploi et protection sociale  
dans un État faible : le cas d'Haïti ..... 193**

*Patrick Develtere et Bénédicte Fonteneau*

**B - L'Afrique ..... 207**

**Initiatives économiques populaires et développement  
des communautés au Burkina Faso ..... 208**

*Jean Baptiste Zett*

**Développement local et économie sociale au Mali ..... 227**

*Youssouf Sanogo*

**L'Économie populaire au Togo ..... 245**

*Yao Assogba*

**PARTIE 3**

**INITIATIVES ÉCONOMIQUES POPULAIRES ET**

**DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS AU NORD ..... 263**

**Économie sociale et développement local au Québec (Canada) :  
innovation et institutionnalisation des initiatives de la société civile  
(1990-2004) ..... 266**

*Louis Favreau et Gérald Larose*

**Le développement social des communautés :  
l'expérience québécoise et nord-américaine ..... 293**

*Louis Favreau et Lucie Fréchette*

L'institutionnalisation des entreprises collectives dans le secteur social : l'expérience québécoise des services à domicile .....	308
<i>Christian Jetté, Yves Vaillancourt et François Aubry</i>	
L'économie sociale et solidaire face aux mutations du travail : l'expérience française .....	325
<i>Danièle Demoustier</i>	
 CONCLUSION :	
INTERNATIONALISATION DE LA SOLIDARITÉ, DÉMOCRATIE ET DÉVELOPPEMENT .....	347
<i>Louis Favreau et Daniel Tremblay</i>	



**Altermondialisation, économie et coopération internationale**

*Sous la direction de Louis Favreau, Gérald Larose et Abdou Salam Fall*  
2004, ISBN 2-7605-1309-2, 404 pages

**L'économie sociale dans les services à domicile**

*Sous la direction de Yves Vaillancourt, François Aubry et Christian Jetté*  
2003, ISBN 2-7605-1085-9, 354 pages

**Développement local, économie sociale et démocratie**

*Sous la direction de Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay avec la collaboration de Martin Truchon*  
2002, ISBN 2-7605-1182-0, 356 pages

**Pratiques émergentes en déficience intellectuelle**

Participation plurielle et nouveaux rapports  
*Sous la direction de Jean-Pierre Gagnier et Richard Lachapelle*  
2002, ISBN 2-7605-1180-4, 296 pages

**Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale**

*Louis Favreau et Lucie Fréchette*  
2002, ISBN 2-7605-1089-1, 286 pages

**Emploi, économie sociale et développement local**

Les nouvelles filières  
*Yvan Comeau, Louis Favreau, Benoît Lévesque et Marguerite Mendell*  
2001, ISBN 2-7605-1096-4, 336 pages

**Insertion des jeunes, organisation communautaire et société**

L'expérience fondatrice des Carrefours jeunesse-emploi au Québec  
*Yao Assogba*  
2000, ISBN 2-7605-1092-1, 168 pages

**Économie sociale et transformation de l'État-providence dans le domaine de la santé et du bien-être**

Une recension des écrits (1990-2000)  
*Christian Jetté, Benoît Lévesque, Lucie Mager et Yves Vaillancourt*  
2000, ISBN 2-7605-1087-5, 210 pages

**Entraide et services de proximité**

L'expérience des cuisines collectives  
*Lucie Fréchette*  
2000, ISBN 2-7605-1078-6, 218 pages

**Le modèle québécois de développement**

De l'émergence au renouvellement  
*Gilles L. Bourque*  
2000, ISBN 2-7605-1042-5, 270 pages

**Développement économique communautaire**

Économie sociale et intervention  
*Louis Favreau et Benoît Lévesque*  
1996, ISBN 2-7605-0831-5, 256 pages

**Pratiques d'action communautaire en CLSC**

Acquis et défis d'aujourd'hui  
*Sous la direction de Louis Favreau, René Lachapelle et Lucie Chagnon*  
1994, ISBN 2-7605-0762-9, 246 pages

**CLSC et communautés locales**

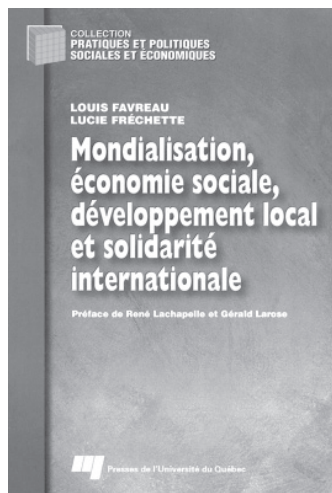
La contribution de l'organisation communautaire  
*Louis Favreau et Yves Hurtubise*  
1993, ISBN 2-7605-0693-2, 228 pages

**Théorie et pratiques en organisation communautaire**

*Sous la direction de Laval Doucet et Louis Favreau*  
1991, ISBN 2-7605-0666-5, 486 pages

# A découvrir

Prix sujets à changement sans préavis



## MONDIALISATION ÉCONOMIE SOCIALE, DÉVELOPPEMENT LOCAL ET SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

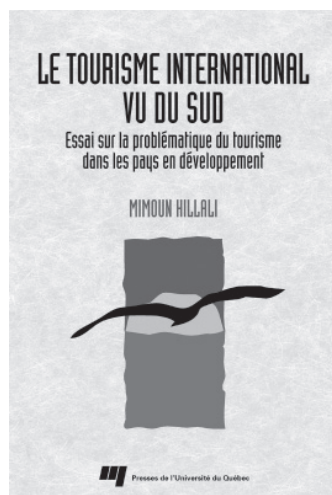
*Louis Favreau  
et Lucie Fréchette*

*Dans la collection  
PRATIQUES ET POLITIQUES  
SOCIALES ET ÉCONOMIQUES*

2002, 286 pages  
ISBN 2-7605-1089-1

**27\$**

Comment relancer le développement de régions et de communautés en difficulté tant au Sud qu'au Nord? Comment l'économie sociale peut-elle contribuer à la construction de nouvelles formes de régulation démocratique et à l'élaboration de nouvelles politiques publiques?



## LE TOURISME INTERNATIONAL VU DU SUD

**Essai sur la problématique du tourisme dans les pays en développement**

*Mimoun Hillali*

*Dans la collection  
TOURISME*

2003, 252 pages  
ISBN 2-7605-1238-X

**35\$**

Entre les définitions, les normes et les pratiques touristiques élaborées par les pays développés, les pays du Sud peinent pour se tailler une place. Mal adapté ou mal assimilé, le tourisme enclave souvent ses acteurs entre les attentes des touristes et les espérances des populations locales. Ce livre propose une redécouverte mutuelle des valeurs universelles du voyage basées sur le respect des différences, le dialogue entre les civilisations et le rapprochement entre les peuples. Une utopie réalisable!