

Synthèse des connaissances

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE (DEC) - UN MODÈLE VISANT UN AMÉNAGEMENT COMMUNAUTAIRE EFFICACE (PARTIE I): LES PRINCIPES DE BASE DU DEC

Jeff Wylie (Traduit par Usha Rungoo)

Juillet 2009

INTRODUCTION

Cette synthèse des connaissances fait partie du projet du Centre Monieson, Impact du savoir dans la société (ISS), un projet de trois ans ayant pour objectif de relier les connaissances théoriques aux besoins de développement économique dans l'Est ontarien. La synthèse est une présentation accessible des dernières recherches sur les questions touchant les régions rurales de l'Est ontarien. Les sujets de synthèse des connaissances ont été déterminés par les informations recueillies dans 15 ateliers communautaires gérés en partenariat avec le Réseau des Sociétés d'aide au développement des collectivités de l'Est ontarien. Le projet ISS est financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Pour plus d'informations, visitez www.easternontarioknowledge.ca.

Une approche structurée vers le développement économique est une priorité clé pour tous les intervenants des communautés qui cherchent à croître de façon durable. Les objectifs de base comprennent l'augmentation de l'activité économique, l'amélioration des perspectives d'emploi et l'accroissement du niveau de vie. Une bonne planification de ce genre est complexe et difficile puisqu'elle englobe un certain nombre de domaines différents, y compris des domaines sociaux, économiques et environnementaux, entre lesquels des liens se tissent pour assurer le succès. Une approche fragmentée qui ne tient compte que des parties de l'ensemble du système conduira inévitablement à des résultats qui sont loin des niveaux potentiels de succès.

Le développement économique communautaire (DEC) est une approche globale d'aménagement qui a pris de l'importance au cours des quinze dernières années. À la base, il vise à déplacer le contrôle qu'a le marché élargi sur l'économie locale. Cette approche reconnaît que le développement économique dans les communautés est intimement lié à des enjeux politiques, sociaux et environnementaux et tente de les considérer ensemble, plutôt que développer des actions propres à l'une de ces sphères en supposant que chaque sphère est isolée.

La série de documents qui suit a été élaborée pour souligner l'importance du DEC pour les intervenants locaux et pour leur fournir des concepts et des principes de base qui peuvent les aider dans l'aménagement efficace de leurs communautés. La première partie décrit les fondements et les principes de base du DEC. La deuxième partie, disponible à www.easternontarioknowledge.ca, reconnaît

l'importance de l'innovation dans l'économie dynamique et mondialisée d'aujourd'hui, et est donc centrée sur l'innovation comme composante majeure du DEC.

LES DÉBUTS ET LA RAISON D'ÊTRE DU DEC

On a été largement en faveur du DEC en Amérique du Nord depuis la récession économique au début des années 1980. Cette période de difficultés a déclenché un changement dans la mentalité et on a commencé à remettre en question certaines des hypothèses de base quant au développement économique. Avant cette époque on avait une croyance générale, selon laquelle l'Etat providence était disposé et apte à assurer le plein emploi, l'amélioration du niveau de vie, des services appropriés et une réduction des disparités régionales. Toutefois, la récession a démontré que ce n'était pas nécessairement le cas. La diminution des fonds de l'Etat et la présence de décideurs étatiques qui étaient loin et détachés du contexte local ont conscientisé la masse quant à la vague de dégradation communautaire qui balayait le continent, tant sur le plan physique que social. Cette tendance se poursuit aujourd'hui, puisque la pression qu'exerce le développement économique mondial sur les communautés brise les relations sociales et les structures communautaires. Ces pressions proviennent de diverses sources : le déclin de l'économie locale qui engendre la fuite de la richesse vers de grandes sociétés de l'extérieur, la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources naturelles qui pourraient être utilisées pour la croissance économique durable, la diminution de la prise en charge par les citoyens pendant que les décisions sont prises par des niveaux de gouvernement plus élevés et de grandes compagnies qui ont peu à gagner du bien-être communautaire, et finalement, l'érosion de la culture et de l'identité locales quand les communautés se conforment à une société de masse homogène.

Le DEC va au-delà de la vieille école de pensée qui associait le développement économique à la croissance. Cette approche plus traditionnelle, souvent désignée comme la « chasse aux cheminées d'usine », est basée sur la conviction qu'on devrait profiter de toutes les possibilités pour attirer les investissements, et avoir comme objectif final, la croissance de l'économie locale. Dans ce contexte, les principaux rôles des aménageurs sont d'attirer le capital vers la communauté en promouvant les avantages auprès des clients potentiels (par exemple, les terrains et la main-d'œuvre peu coûteux, une faible charge fiscale, le laxisme quant aux droits de l'environnement). De telles tactiques ne font pas souvent partie d'une stratégie plus grande et plus systématique qui considère la communauté dans son ensemble, et par conséquent entraînent souvent des conséquences inattendues et néfastes, y compris :

- *L'échec des entreprises existantes.* Par exemple, le développement de grands centres commerciaux remplace souvent les commerces locaux existants.
- *L'augmentation des coûts.* L'augmentation des loyers et des salaires due à la croissance peut rendre les entreprises locales moins rentables.
- *La dégradation de l'environnement.* Les développements industriels et basés sur les ressources naturelles, tels que les activités minières, peuvent polluer les sources d'eau locales et perturber la flore et la faune, et en fin de compte, entraver les possibilités de développement à long terme.

Le DEC découle de la reconnaissance du fait que, afin de freiner la dégradation de la communauté et stimuler le développement économique durable, un certain degré de prise en charge par la communauté est nécessaire. Cette idée affirme que les communautés ne peuvent pas compter sur l'État

pour un aménagement efficace. En d'autres mots, on prône la prise de décision ascendante plutôt que descendante. De même, elles ne peuvent pas compter sur le marché pour assurer leur survie. La notion selon laquelle une économie saine au niveau national aura des retombées sur la santé économique des collectivités aux niveaux inférieurs est fondamentalement rejetée par le DEC.

CONCEPTUALISER LE DEC

Une manière utile de conceptualiser et de concevoir le DEC en termes de la résolution de problèmes communautaire. Ron Shaffer et ses collègues ont adopté cette approche lors de l'élaboration de leur modèle « étoile » du DEC.¹ Trois des branches sont spécifiquement liées à l'économie (les marchés, les ressources et l'espace), tandis que les trois autres branches sont liées, de façon plus générale, au DEC.

L'espace



Bien que certains disent que l'espace n'est plus un facteur clé en raison des technologies de communication modernes, la plupart des communautés rurales canadiennes n'ont pas accès aux services à large bande. Cela ne surprend donc nullement qu'elles soient encore touchées par les décisions qui tiennent en compte l'espace. Par exemple, les décisions spatiales sont faites par les entreprises aussi bien que les familles. Les entreprises doivent décider où ouvrir des succursales, où acquérir des fournitures, et où commercialiser leurs produits. Les familles doivent décider où vivre, où travailler, où aller à l'école et où magasiner. De nos jours, bon nombre de ces décisions relient les gens à d'autres communautés, au-delà de leur lieu de résidence. Par conséquent les collectivités ne peuvent et ne doivent pas se considérer comme étant complètement isolées, mais doivent plutôt activement organiser, faciliter et gérer les liens intercommunautaires.

Les ressources

¹ Ron Shaffer, Steve Deller, & Dave Marcouiller. « Rethinking Economic Development ». *Economic Development Quarterly* 20 no. 1 (février 2006): 59-74.

Shaffer soutient que, dans le but d'élargir les politiques de développement à la disposition des communautés, la réflexion doit aller au-delà des perspectives conventionnelles à propos des ressources économiques qui sont généralement limitées au terrain, à la main-d'œuvre, au capital et à la technologie de production. Auparavant, les politiques communautaires de la croissance et du développement économiques étaient centrées sur le recrutement de la main-d'œuvre et du capital, ce qui a donné lieu à plus d'effets négatifs inattendus qu'à la croissance attendue. On suggère qu'il est nécessaire de reconnaître et considérer d'autres ressources plus latentes, comme la capacité à innover, afin d'élaborer des politiques plus extensives et plus efficaces. Dans l'atmosphère de plus en plus dynamique et compétitive du marché actuel, la possibilité de créer de nouveaux produits et services, ainsi que de nouveaux procédés industriels, est essentielle à la prospérité et à la survie.

Les marchés

Les marchés sont les formes de l'offre et de la demande de biens et de services. Il existe deux principaux types de marchés: local et non local. Les marchés locaux sont composés d'entreprises et de consommateurs au sein de la communauté et des transactions qui se font entre eux. Les marchés non locaux sont les biens et services produits par la communauté et vendus à l'extérieur de la communauté. La mesure dans laquelle les transactions du marché sont plus ou moins locales affecte le bien-être économique des résidents locaux.

Les règles et les institutions

Auparavant, les aménageurs du développement économique considéraient les règles et les institutions formelles, telles que les lois d'impôts sur le revenu, le pouvoir du gouvernement, les terrains et les droits de propriété. Le DEC les considère aussi tout en reconnaissant le pouvoir des règles et des institutions informelles y compris les normes et les valeurs des organisations sociales, de la culture, et de la communauté. Celles-ci sont moins explicites que leurs équivalents formels, et diffèrent en termes d'application, les premières étant appliquées au niveau gouvernemental et les dernières étant largement appliquées par le biais de la pression des pairs et de la sanction sociale. Les règles et les institutions formelles aussi bien qu'informelles affectent le fonctionnement des communautés dans tous les domaines, notamment les domaines économiques, politiques et sociaux.

La société et la culture

La société et la culture signifient la structure sociale et les normes et valeurs culturelles qui constituent le climat des affaires d'une communauté. Cela inclut les attitudes envers les communications entre communautés aussi bien qu'au sein de ces communautés, l'innovation, la capacité institutionnelle, et l'esprit d'entreprise. Par exemple, les attitudes des communautés, soutiennent-elles l'expérimentation souvent infructueuse, mais nécessaire pour continuer à innover ? Aussi, l'échec et/ou la réussite au-delà de la moyenne, sont-ils condamnés ? De telles attitudes peuvent souvent avoir plus d'influence que les réglementations et les politiques officielles, et doivent donc être prises en considération.

Les décisions

La capacité d'une collectivité à prendre des décisions efficaces dépend de la capacité à identifier les problèmes et à ensuite élaborer et mettre en œuvre des solutions. La prise de décision efficace exige la

capacité de différencier entre les causes et les symptômes des problèmes. S'attaquer aux symptômes ne sert qu'à masquer le problème sans le résoudre. Par exemple, de nombreuses communautés rurales ont de la difficulté à persuader les entreprises à s'établir dans leur région. On réduit alors les impôts pour attirer les entreprises. Même si cela peut effectivement attirer quelques entreprises, les rendements à long terme attendus n'ont pas lieu la plupart du temps parce que le vrai problème est que les membres de la communauté n'ont pas les compétences et les capacités que les entreprises exigent de leurs employés. Par conséquent, la solution appropriée n'est pas de masquer les symptômes à l'aide d'allègements fiscaux, mais plutôt d'élaborer un programme qui encourage et facilite l'éducation et la formation professionnelle des membres de la communauté.

Une autre partie importante de la prise de décision est le classement par ordre de priorité. Toutes les collectivités ne sont pas en mesure de répondre à tous les problèmes auxquels elles font face et souvent, de nombreux défis sont hors du contrôle de la communauté. En conséquence, la capacité d'identifier ceux qui peuvent et ceux qui ne peuvent pas être résolus est essentielle afin de ne pas gaspiller les ressources sur des problèmes insolubles.

Établir une vision communautaire claire et qui fait l'objet d'un accord général, qui comprend des valeurs explicites, devrait guider l'élaboration de la liste des problèmes prioritaires à mesure qu'ils surviennent. Bien entendu, déterminer la nature exacte de chaque problème et la façon dont il se rapporte à des valeurs et priorités communautaires nécessite une analyse globale. Un des aspects les plus difficiles quant à la prise de décision est d'agir. Une fois qu'une stratégie a été élaborée pour résoudre un problème ou un ensemble de problèmes, les intervenants communautaires doivent se réunir pour mettre en œuvre le plan ; sinon aucun gain ne sera effectué. Les communautés diffèrent en fonction de leur propension à prendre action. Certaines sont motivées, alors que d'autres ne le sont pas. Ceci est en grande partie déterminé par la culture communautaire, qui devrait être examinée par toutes les communautés qui considèrent la prise de décision comme leur lacune majeure. Si une communauté développe de bons plans stratégiques qui finissent sur les étagères à amasser de la poussière, ce n'est probablement pas la capacité qui manque, mais plutôt une culture qui n'est pas orientée vers l'action. Enfin, il est essentiel de reconnaître que la prise de décision est un processus continu qui nécessite des révisions et l'analyse des valeurs, des priorités et des problèmes de la communauté.

L'AUTONOMIE ÉCONOMIQUE – LE PRINCIPE FONDAMENTAL DU DEC

Au niveau le plus fondamental, les principes du DEC sont fondés sur l'intégration des facteurs économiques et non économiques au développement d'une stratégie à long terme qui reflète une compréhension globale de toute la gamme de choix disponibles. Ils ne comprennent pas simplement les tactiques à court terme qui visent à accroître la croissance économique. Cela ne veut pas dire que les projets à court terme ne doivent pas être considérés, mais la stratégie à long terme peut plutôt être considérée comme étant en partie constituée de projets à court terme qui sont coordonnés de manière intégrée et stratégique. Contrairement à de simples notions de croissance économique, le développement est considéré comme une amélioration de la capacité d'agir et d'innover, qui implique généralement un certain type de changement structurel, comme les structures des propriétés, les combinaisons d'industries, les combinaisons de produits, les diversités d'occupations, et les changements technologiques et/ou institutionnels. Cela exige que les communautés développent un certain niveau d'autonomie économique.

Obtenir l'autonomie économique est quelque peu antithétique aux perspectives traditionnelles de l'économie mondiale qui mettent l'accent sur les importations/exportations et la production et la consommation de masse. L'autonomie est fondée sur l'orientation des stratégies d'aménagement vers les marchés locaux. Il s'agit de produire et de consommer cette production au sein de la communauté pour que la richesse reste dans la communauté, au lieu d'être transmise au marché mondial élargi. Ceci n'est pas une approche isolationniste. Le DEC reconnaît que les flux de produits et de capitaux doivent être échangés avec des parties en dehors de la communauté, mais ces flux doivent être gérés de manière à ne pas rendre la communauté dépendante ou exploitée. L'objectif est de créer des alliances et des partenariats commerciaux qui sont fondés sur des échanges réciproques durant lesquels les deux parties en bénéficient. Par exemple, les pays en développement perdent souvent quand ils échangent leurs ressources primaires pour les produits finis des pays développés puisque le processus de finition des produits crée de nouvelles entreprises et, donc, de la richesse.

Les collectivités peuvent générer et conserver la richesse à travers plusieurs moyens. Les importations sont une source importante de pertes économiques. Lorsqu'on achète des biens ou services produits à l'extérieur de la communauté, l'argent passe des mains de la communauté à celles des fournisseurs extérieurs. La création d'une culture qui encourage la communauté à faire des achats dans des entreprises locales au profit des chaînes de magasins nationales ou transnationales, peut aider à arrêter les flux de fonds vers l'extérieur. La clé du succès quant au remplacement de l'importation est la mise en place des marchés locaux pour les produits locaux où les acheteurs et les vendeurs peuvent conclure des accords commerciaux fixés à l'avance. Pour cela, on doit recueillir de l'information sur les marchandises importées qu'on achète, et sur l'existence de fournisseurs locaux qui pourraient des produits similaires.

L'épargne auprès des banques est une autre source de fuite d'argent. Lorsque les gens font des dépôts à leurs comptes d'épargne, la communauté subit des pertes puisque les banques ont tendance à réinvestir cet argent en dehors de la région. Pour résoudre ce problème, les coopératives de crédit communautaires telles que VanCity à Vancouver ont mis en place des comptes d'investissement communautaires pour prêter de l'argent à des entreprises locales. Une autre solution, mise en œuvre par les villes rurales de la Saskatchewan et du Manitoba, est l'émission de la « devise interne » par les coopératives de crédit. Ces programmes effectuent des prêts d'« argent » qui ne peuvent être utilisés qu'à des entreprises locales et accordent un délai de trois mois de remboursements sans intérêt. Enfin, certaines collectivités de la Colombie-Britannique ont créé des systèmes d'échange locaux (SEL) qui permettent de suivre les débits et les crédits des échanges. Ces systèmes gèrent les échanges de produits et de services sans recours à l'argent réel. Cela permet des échanges multilatéraux, même lorsqu'il manque de l'argent. Le résultat est le pouvoir d'achat accru et une nouvelle richesse.

Enfin, l'innovation est l'un des facteurs les plus importants dans la création de nouvelles richesses au sein des collectivités. L'invention de nouvelles façons de créer des produits à partir des ressources existantes permet aux collectivités de créer de la richesse auparavant inexistante et facilite également la substitution des importations. Un bon exemple en est la coopérative ouvrière à Winnipeg, la Tall Grass Prairie Bread Company. Il y a plusieurs années, la coopérative a décidé d'exploiter sa propre petite minoterie, ce qui lui a permis d'acheter du blé auprès des agriculteurs locaux. Cette innovation a permis à la boulangerie d'éviter les grandes compagnies transnationales de minoterie et de réduire les coûts de production à tel point qu'elle pourrait acheter du blé local pour le double du prix auquel il est vendu sur le marché et faire des bénéfices quand même. La boulangerie a créé de nouveaux emplois pour les résidents locaux, soutient actuellement les agriculteurs locaux et fournit du pain sain aux consommateurs locaux. Cet exemple souligne l'importance et le potentiel de l'innovation

communautaire. Étant l'un des aspects les plus importants du DEC, l'innovation communautaire sera explorée plus en profondeur dans la deuxième partie de cette série de synthèse des connaissances.

RÉFÉRENCES

Shaffer, Ron, Steve Deller, & Dave Marcouiller. « Rethinking Economic Development ». *Economic Development Quarterly* 20 no. 1 (février 2006): 59-74.