



# Financement et exécution du DÉC au Canada

18 novembre 2003

Proposition du

Réseau canadien de DÉC



The Canadian **CED** Network

Le Réseau canadien de **DÉC**

Strengthening Canada's Communities

Des communautés plus fortes au Canada

## Table des matières

<b><i>Sommaire</i></b> _____	<b>3</b>
Recommandations _____	4
Mécanismes de prestation suggérés _____	5
<b><i>Introduction</i></b> _____	<b>6</b>
Subdivisions de ce document _____	6
<b><i>Arguments en faveur du DÉC au Canada</i></b> _____	<b>7</b>
Inégalité des revenus _____	7
Inégalité des collectivités _____	8
Solution de DÉC pour les collectivités en déclin _____	9
<b><i>Les obstacles au DÉC</i></b> _____	<b>12</b>
Financement organisationnel du DÉC _____	12
Développement du capital humain _____	12
Accès au capital financier _____	13
<b><i>Recommandations sur le financement et l'exécution du DÉC</i></b> _____	<b>15</b>
Voies de financement _____	16
Organisation et planification du financement _____	16
Capitaux d'exploitation _____	16
Prestation des programmes _____	17

## Sommaire

Le présent document décrit la politique proposée par le Réseau canadien de développement économique communautaire (RCDÉC) pour le financement des organismes de développement économique communautaire (DÉC) au Canada. Les recommandations proposées sont issues du Forum pancanadien sur les politiques tenu en 2001, à l'occasion duquel des praticiennes et praticiens de DÉC d'un océan à l'autre se sont réunis pour élaborer un cadre stratégique pancanadien.

Le RCDÉC s'est inspiré des résultats de ce Forum pour produire des recommandations fondées sur les réalités humaines, sociales et financières. Le présent document décrit les résultats de la quête du RCDÉC vers un modèle de financement efficace du DÉC.

Les conclusions présentées dans ce document complètent et appuient nos autres activités d'élaboration de politiques visant à renforcer le soutien au développement du capital humain et à créer des initiatives qui permettront au secteur privé d'investir dans les collectivités. Quant aux recommandations proposées, elles s'appuient sur d'autres documents publiés par le RCDÉC, notamment :

- *Le développement du capital humain au Canada : réduire les inégalités* (2003)
- *Création de programmes fédéraux de crédits d'impôt visant à soutenir l'investissement communautaire au Canada* (2003).

Malgré sa croissance économique impressionnante, le Canada est encore aux prises avec des problèmes de pauvreté, d'exclusion sociale et de disparités régionales. Il ne s'en sortira pas en accroissant la charge bureaucratique, mais en créant de nouvelles formes d'organismes communautaires d'économie sociale. Grâce à divers organismes de développement économique communautaire (DÉC) situés dans tout le pays, il est possible d'apporter des solutions sociales en lançant des initiatives économiques et commerciales. D'excellents résultats peuvent en être tirés.

Les réalisations du DÉC prouvent qu'en participant activement à ce programme, le gouvernement fédéral pourrait considérablement revitaliser les collectivités urbaines et rurales en voie de disparition, réduire la pauvreté et intégrer les groupes marginalisés comme les immigrants, les personnes handicapées et les membres des Premières nations. Les résultats de ce programme auront des répercussions sur d'autres priorités fédérales, comme le développement des jeunes enfants et l'acquisition continue du savoir.

Le DÉC a le pouvoir de contribuer de façon importante à la croissance économique et au développement social. Il remplace les programmes fédéraux pancanadiens coûteux. Avec un appui adéquat, les collectivités peuvent réunir des intervenants de toutes les couches de la société pour trouver des solutions novatrices à leurs difficultés économiques et sociales. En renforçant la capacité communautaire, le gouvernement fédéral pourrait décupler son investissement social et économique tout en réduisant les coûts élevés rattachés à l'administration centralisée de ses programmes.

Le DÉC permet aussi aux citoyennes et citoyens du Canada de participer au rayonnement de leurs collectivités. Qu'il s'agisse d'économie sociale, de développement économique communautaire, d'entreprise sociale du mouvement coopératif, sans but lucratif ou du secteur tertiaire, ces initiatives partagent un objectif commun : le désir de citoyens ordinaires de participer activement au développement de leur collectivité et de relever les défis nés de la mondialisation et des nouvelles technologies.

## **Recommandations**

Le RCDÉC recommande au gouvernement fédéral de lancer diverses initiatives visant à soutenir la croissance et la viabilité à long terme des organismes de DÉC situés partout au pays.

### 1) Subventions pour la mobilisation et la planification communautaires

Les collectivités locales seraient admissibles à des subventions de lancement (de 80 000 \$ à 120 000 \$) grâce auxquelles on réunirait divers intervenants afin d'élaborer une stratégie de développement économique communautaire englobant les objectifs sociaux et économiques. On nommerait ou créerait aussi un organisme ou un réseau local dirigé de façon démocratique et capable de coordonner les activités de développement.

Outre le soutien qu'elles apporteraient à la planification communautaire générale, ces subventions appuieraient les organismes souhaitant créer des établissements financiers pour le développement communautaire et participer aux initiatives pancanadiennes de dégrèvement fiscal recommandées dans le document intitulé *Création de programmes fédéraux de crédits d'impôt visant à soutenir l'investissement communautaire au Canada* (2003).

### 2) Subventions d'exploitation pour les organismes de développement économique communautaire

Les organismes de développement économique communautaire recevraient un financement à long terme (de 100 000 \$ à 500 000 \$ par année) pour la mise en œuvre des stratégies de renouveau économique et social. Ces subventions appuieraient les organismes de DÉC existants et nouveaux ayant réussi à mobiliser la collectivité et terminé le processus de planification.

Les organismes de développement économique communautaire négocieraient aussi des partenariats entre des organismes régionaux ou locaux et des administrations fédérales, provinciales et municipales afin d'accéder à des fonds, à des placements et à des prêts pour le développement du capital humain, l'élaboration de projets et la recherche et le développement.

Outre le soutien qu'elles apporteraient à la planification communautaire générale, ces subventions appuieraient les organismes souhaitant créer des établissements financiers pour le développement communautaire et participer aux initiatives

pancanadiennes de dégrèvement fiscal recommandées dans le document intitulé *Création de programmes fédéraux de crédits d'impôt visant à soutenir l'investissement communautaire au Canada* (2003).

Selon nos estimations, un investissement de 400 millions de dollars sur une période de cinq ans suffirait à lancer de nouvelles activités de DÉC dans les collectivités qui éprouvent des difficultés et qui ont besoin d'aide. Cet investissement permettrait également de renforcer les activités de DÉC dans les collectivités qui s'y sont déjà engagées, mais qui manquent de ressources. On pourrait soutenir jusqu'à 800 collectivités (rurales, autochtones, urbaines et du Nord) au cours de cette période de cinq ans.

### **Mécanismes de prestation suggérés**

L'octroi des fonds doit être souple afin de répondre aux diverses réalités régionales. Au Québec, les organismes de développement économique communautaire collaborent avec une administration fédérale, Développement économique Canada. Ailleurs au Canada (comme dans le sud de l'Ontario), il n'existe aucune administration de développement régional, ou alors celles-ci ne participent que très peu aux activités communautaires de développement économique et à l'économie sociale. Dans ces régions, on pourrait instaurer un secrétariat pour gérer les fonds de programmes ciblés ou signer des ententes spéciales avec des administrations chargées d'un mandat qui appuie clairement le DÉC.

Il faudrait aussi créer des mécanismes visant à :

- maximiser la coopération intergouvernementale et la collaboration horizontale entre les ministères fédéraux;
- collaborer avec les intervenants du DÉC et demander continuellement leur avis sur les nouvelles priorités;
- appuyer les travaux de recherche, de développement et d'évaluation qui permettent d'établir des pratiques efficaces fondées sur un échange continu d'information entre les collectivités.

## Introduction

Ce document présente les politiques proposées par le Réseau canadien de DÉC (RCDÉC) pour mieux appuyer le DÉC au Canada. Les recommandations proposées sont issues du Forum pancanadien sur les politiques tenu en 2001, à l'occasion duquel des praticiennes et praticiens du DÉC de tout le Canada se sont réunis pour élaborer un cadre stratégique pancanadien. Le RCDÉC s'est inspiré des résultats de ce Forum pour produire des recommandations fondées sur les réalités humaines, sociales et financières. Le présent document décrit les recommandations finales du RCDÉC visant à répondre aux besoins des organismes de DÉC en matière de financement et de prestation des programmes. Les conclusions présentées dans ce document complètent et appuient nos autres activités d'élaboration de politiques dont le but est de renforcer le soutien au développement du capital humain et d'encourager l'investissement dans les collectivités du Canada.

## Subdivisions de ce document

Le présent document est divisé en différentes sections :

- *Sommaire*
- *Introduction*
- *Arguments en faveur du DÉC au Canada* – Brève description des raisons pour lesquelles il serait nécessaire de favoriser le DÉC au Canada ainsi que des solutions déjà appliquées avec succès sur le terrain afin de régler divers problèmes sociaux.
- *Les obstacles au DÉC* – Aperçu des obstacles financiers qui entravent l'intervention des organismes de DÉC.
- *Recommandations sur le financement et l'exécution du DÉC* – Modèle de financement recommandé par le RCDÉC.

## Arguments en faveur du DÉC au Canada

Les organismes tels que l'OCDE placent régulièrement le Canada parmi les pays du monde offrant la meilleure qualité de vie à ses citoyens. Il possède d'abondantes ressources naturelles et offre d'excellents débouchés économiques. Malheureusement, ces avantages sont souvent limités à certains secteurs et à quelques régions géographiques. Au cours des quinze dernières années, les inégalités se sont accrues au pays. Elles ont créé un fossé qui, de l'avis des groupes marginalisés, se creuse toujours davantage. L'innovation et la productivité ont souffert, et les revenus réels ont diminué. Dans de nombreuses collectivités, les cercles vicieux de la destruction s'intensifient et empêchent ces collectivités de réaliser leur plein potentiel.

Toutefois, d'autres collectivités sont parvenues à bâtir un milieu dynamique et sain en suivant une stratégie de développement économique communautaire (DÉC) conçue et dirigée par les membres de la collectivité, et visant des objectifs sociaux et économiques de renouveau systématique. En appliquant cette stratégie, ces collectivités ajoutent à la force du Canada en devenant des régions offrant de nombreux débouchés et où il fait bon vivre et travailler.

### Inégalité des revenus

Dans tout le Canada, on observe une tendance inquiétante : les taux de chômage demeurent élevés, et l'inégalité des revenus augmente.<sup>1</sup> Une étude publiée récemment par Statistique Canada démontre clairement que l'inégalité de la richesse a augmenté considérablement de 1984 à 1999. La moyenne des trois dixièmes inférieurs de la répartition de la richesse a chuté, mais celle des trois dixièmes supérieurs a augmenté de 27 p. 100 ou plus.<sup>2</sup>

Le tableau suivant, produit à partir des résultats de l'analyse de données de Statistique Canada menée par le Centre canadien de politiques alternatives, illustre l'ampleur de cette disparité.

---

<sup>1</sup> Andrew Sharpe et Myles Zyblock. *Macroeconomic Performance and Income Distribution in Canada*. Document de réflexion, Développement des ressources humaines Canada, Direction générale de la recherche appliquée, juin 1997.

<sup>2</sup> René Morissette, Xuelin Zhang et Marie Drolet. *L'évolution de l'inégalité de la richesse au Canada, 1984-1999*. Statistique Canada, Division de l'analyse des entreprises et du marché du travail, n° 187, 22 février 2002.

Tableau 1 – Inégalité croissante de la richesse au Canada

<b>Rags and Riches: Wealth Inequality in Canada</b> Centre canadien de politiques alternatives, 2002. <sup>3</sup>	
<b>En 1999, l'inégalité de la richesse augmentait au Canada</b>	
<b>Contrôle de la richesse</b>	
<b>Catégorie de revenu</b>	<b>Pourcentage de la richesse</b>
▪ 10 % des familles les plus riches	▪ 53 % de la richesse
▪ 50 % des familles les plus riches	▪ 94,4 % de la richesse
▪ 50 % des familles les plus pauvres	▪ 5,6 % de la richesse
<b>Moyenne de la richesse *</b>	
<b>Catégorie de revenu</b>	<b>Augmentation de la moyenne de la richesse, 1970-1999</b>
▪ 10 % des familles les plus riches	▪ Augmentation de 122 %
▪ 10 % des familles les plus pauvres	▪ Diminution de 28 %
<b>Moyenne de l'actif</b>	
<b>Catégorie de revenu</b>	<b>Moyenne de l'actif, 1999</b>
▪ 20 % des familles les plus riches	▪ 262 186 \$
▪ 20 % des familles les plus pauvres	▪ 1 974,00 \$
<b>Moyenne du revenu</b>	
<b>Catégorie de revenu</b>	<b>Revenu moyen, 1998</b>
▪ 20 % des familles les plus riches	▪ 62 518,00 \$
▪ 10 % des familles les plus pauvres	▪ 18 698,00 \$

\* Ajusté en fonction de l'inflation

Que signifie cette disparité de la richesse? Dans le cas des Canadiens les moins nantis, s'ils perdaient leur revenu, leur actif financier ne soutiendrait la famille que pendant cinq semaines. Les moins nantis sont les plus vulnérables à une crise financière, parce qu'ils ne possèdent que très peu d'actif.<sup>4</sup>

### **Inégalité des collectivités<sup>5</sup>**

Cette inégalité croissante se répercute au niveau communautaire, où certains cycles intensifient la pauvreté. Ce déclin pousse de nombreuses collectivités toujours plus en arrière. Économiquement faibles (qu'il s'agisse de quartiers urbains, de villages ruraux, de régions ou de segments mal nantis d'une population locale), ces collectivités n'ajoutent aucune force au pays; elles contribuent plutôt à accroître les problèmes sociaux et économiques du chômage, de la faillite commerciale, du stress familial, du crime, du

<sup>3</sup> Steven Kerstetter. *Rags and Riches: Wealth Inequality in Canada*, Centre canadien de politiques alternatives, 4 décembre 2002.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Réseau canadien du DÉC. *Investing in Canada's Communities: Proposal to Create a National Economic Development Financing Initiative*, mars 2002.



logement inadéquat, de la mauvaise santé, etc. C'est pourquoi, même en période de prospérité, le Canada possède deux économies : celle de la croissance principale du pays, parsemée de foyers de pauvreté.

Le tableau ci-dessous présente un exemple des conditions économiques contrastantes dans différentes collectivités de la C.-B. faisant face à de graves difficultés économiques. La moyenne provinciale y est également indiquée.

Tableau 2 – Côte de la C.-B. – Conditions inégales des collectivités

Indicateur \ Domaine de la santé	Bella Coola Valley	North Island	C.-B.
Pourcentage de jeunes de 18 ans qui ne terminent pas leurs études (2000)	73,6 %	41,4 %	25 %
Pourcentage des 25 à 54 ans qui ne détiennent aucun diplôme (2000)	29,3 %	30,4 %	22,6 %
Pourcentage des 25 à 54 sans études postsecondaires (2000)	53,1 %	53,6 %	46 %
Adolescentes enceintes sur 1 000 (1999)	75,1	64	26,6
Mortalité infantile sur 1 000 (1999)	15,6	10,1	4,9
Suicides et homicides sur 1 000 (1999)	9,1	9,9	5,3

Source : *BC Stats, Local Health Area Profiles, 2001.*

Les collectivités comme celles de la côte de la C.-B. et de Terre-Neuve affichent des taux de mortalité infantile trois fois plus élevés que la moyenne provinciale. D'autres collectivités urbaines, comme les quartiers de l'est du centre-ville de Vancouver et du nord de Winnipeg, affichent des taux de chômage, de toxicomanie et de mortalité beaucoup plus élevés que les moyennes nationales. La situation est pire dans les collectivités autochtones de tout le pays; l'écart entre les collectivités autochtones (dans les réserves et à l'extérieur) et le reste de la population est également énorme. Par exemple, en 2001, 53 p. 100 des Inuits de l'Arctique canadien vivaient dans des logements surpeuplés, par rapport à 7 p. 100 de la population canadienne globale. Chez les Inuits, 34 p. 100 des habitants du nord du Canada et 73 p. 100 de ceux du nord du Québec consommaient de l'eau contaminée.<sup>6</sup>

### **Solution de DÉC pour les collectivités en déclin**

Il devient clair dans le monde entier que l'inégalité et le déclin des collectivités nuit considérablement à la prospérité, au bien-être et à la productivité de tous – autrement dit, l'état d'une nation dépend fondamentalement des conditions économiques et sociales de

<sup>6</sup> Vivial O'Donnell et Heather Tait. *Enquête auprès des peuples autochtones de 2001 — Premiers résultats : Bien-être de la population autochtone vivant hors réserve*, Statistique Canada, septembre 2003.

ses collectivités ainsi que de leur capacité de gérer et de créer le changement. Selon un rapport récemment publié par la Banque mondiale sur le développement social et l'investissement communautaire, on reconnaît dorénavant que pour développer une collectivité, il est nécessaire de mieux en comprendre les institutions, les réseaux, les normes et les valeurs afin de permettre à ses membres de pleinement profiter des avantages du développement et de développer leur capacité de prendre soin d'eux-mêmes.

Les collectivités et l'investissement communautaire sont devenus des facteurs cruciaux du développement économique et social, au Canada comme ailleurs dans le monde. L'investissement public traditionnel n'a pas réussi à réduire la marginalisation communautaire. Les mesures macroéconomiques d'amélioration de la productivité et de la concurrence n'ont eu que très peu d'effets sur la condition et l'économie des régions et des populations défavorisées.

Cependant, certaines collectivités ont trouvé moyen de lutter contre le déclin et de bâtir un milieu dynamique et sain. Elles ont lancé des stratégies de développement économique communautaire (DÉC) qu'elles ont élaborées et dirigées elles-mêmes. Ces stratégies visaient un renouveau systématique par l'établissement d'objectifs sociaux et économiques. En adoptant cette approche de DÉC, ces collectivités ajoutent à la force du Canada en devenant des milieux offrant d'excellents débouchés économiques et où il fait bon vivre et travailler.

Bien qu'il n'existe aucune présentation concise des données sur les effets de toutes les initiatives de DÉC au Canada, de nombreuses réalisations ont été documentées. Elles illustrent la réussite d'une approche coordonnée et intégrée de développement des capacités humaines, sociales et financières.<sup>7</sup> Selon les résultats de l'évaluation de 2002 du Programme de développement des collectivités de l'Ouest du Canada, qui appuie le DÉC, les entreprises qui avaient reçu du soutien et des services de sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) avaient réalisé des revenus de 1,4 milliard de dollars de 1995 à 2001 et créé près de 30 000 emplois. Le rendement du capital investi par le gouvernement est remarquable : de 1995 à 2001, les SADC ont reçu en moyenne 16,8 millions de dollars en fonds d'exploitation de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. On estime que grâce aux services des SADC, chaque client a pu produire, au cours des cinq premières années, un revenu de 65 \$ à 81 \$ pour chaque dollar de financement que Diversification de l'Ouest a accordé aux SADC.<sup>8</sup>

Aux États-Unis, les résultats d'un recensement national mené par le National Congress for Community Economic Development permettent de conclure que, grâce à la productivité des sociétés de développement communautaire :

- on a pu créer 71 millions de pieds carrés en espace commercial et industriel;

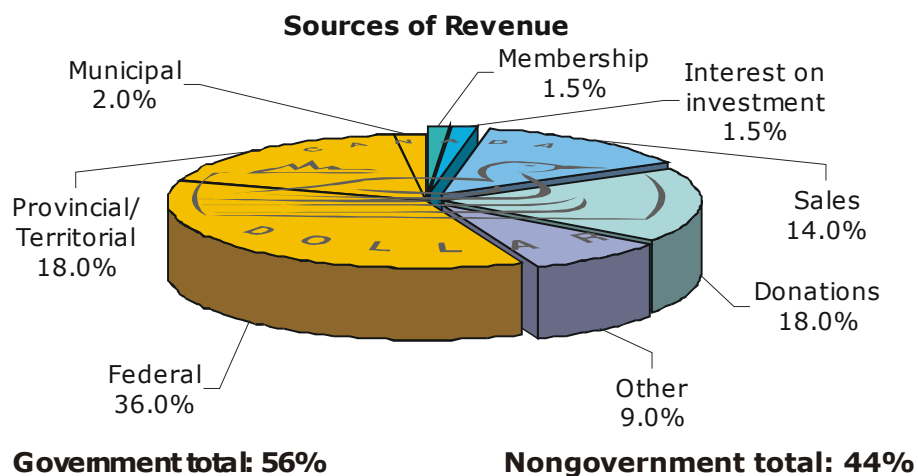
---

<sup>7</sup> Lilia Godfarb Initiatives. *The Power of CED Throughout Canada: Thirteen Inspiring Stories*, Réseau canadien de DÉC, mars 2003.

<sup>8</sup> Ference Weiker *et al.* *Impact of Community Futures in Western Canada*, 2002. [www.communityfutures.ca/provincial/index.html](http://www.communityfutures.ca/provincial/index.html)

- on a prêté 1,9 milliard de dollars (selon les calculs de la fin de 1997) à 59 000 petites et très petites entreprises;
- on a créé 247 000 emplois dans le secteur privé;
- on a construit et rénové 550 000 unités de logement locatif et maisons abordables, dont près de 40 p. 100 ont été achevées au cours des quatre dernières années.<sup>9</sup>

En outre, selon les résultats d'un sondage mené en 2003 par le RCDÉC auprès de plus de 300 organismes de DÉC, le secteur du DÉC est extrêmement dynamique. Il attire près d'un dollar en investissement pour chaque dollar de financement accordé par le gouvernement. La figure ci-dessous illustre ces résultats :



Les arguments sont donc clairement en faveur du DÉC. Il faut maintenant assurer un financement uniforme et constant pour mieux appuyer les activités de DÉC au Canada.

<sup>9</sup> National Congress for Community Economic Development. *Coming of Age: Trends and Achievements of Community-Based Development Organizations*, 1998, [www.ncced.org](http://www.ncced.org)

## Les obstacles au DÉC

À l'heure actuelle, le DÉC au Canada est limité, car le gouvernement ne l'appuie pas de manière constante et adéquate. Dans le cadre d'un sondage mené en 2002 par le RCDÉC, les praticiennes et praticiens de DÉC des quatre coins du pays ont indiqué que leur plus grand obstacle au développement était avant tout le manque d'appui du gouvernement, puis les problèmes liés aux compétences et aux capacités locales. Les entreprises communautaires ont aussi beaucoup de difficulté à trouver des bailleurs de fonds patients qui leur permettent de développer leurs projets à long terme.

Voici un aperçu des trois voies de soutien essentielles au développement du DÉC au Canada. Les recommandations de ce document portent sur la première de ces voies. Or, comme un important financement organisationnel est nécessaire pour développer le capital humain et financier, nous y décrivons également les deux autres. Il est primordial de considérer les recommandations du RCDÉC sur ces trois types de financement comme un cadre stratégique intégré. Pour une présentation complète des recommandations du RCDÉC sur les types de financement du capital humain et financier, veuillez consulter :

- *Le développement du capital humain au Canada : réduire les inégalités* (2003)
- *Création de programmes fédéraux de crédits d'impôt visant à soutenir l'investissement communautaire au Canada* (2003).

## Financement organisationnel du DÉC

Pour réussir, un organisme de DÉC doit pouvoir établir des plans à long terme. Il lui faut donc un financement stable pluriannuel qui favorise sa croissance. Le financement à court terme axé sur des projets particuliers et subdivisé entre divers ministères dont les politiques entrent souvent en conflit est inefficace et nuit plus qu'autre chose. C'est pourquoi de nombreux organismes de DÉC éprouvent beaucoup de difficulté à maintenir leur propre capacité de mettre en œuvre des plans stratégiques à long terme ainsi qu'à développer leur organisation et leur effectif, conditions essentielles à leur réussite.

Le financement du DÉC doit être souple afin de répondre aux diverses réalités régionales. À l'heure actuelle, la capacité des collectivités de créer un avenir durable est entravée par les nombreux cloisonnements, les mandats fragmentés des ministères fédéraux et le manque de coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Il faut établir une approche intégrée entre les gouvernements et les ministères afin de mieux soutenir les divers aspects du DÉC et de combler les nombreuses lacunes des ententes et des programmes actuellement menés par les gouvernements fédéral et provinciaux.

## Développement du capital humain

*(Voir les recommandations du RCDÉC sur le développement du capital humain dans le document intitulé Le développement du capital humain au Canada : réduire les inégalités)*

Une collectivité ne peut pas se développer sainement et prospérer si ses membres n'ont pas d'emploi. À l'heure actuelle, comme la pénurie d'emplois dans un grand nombre de

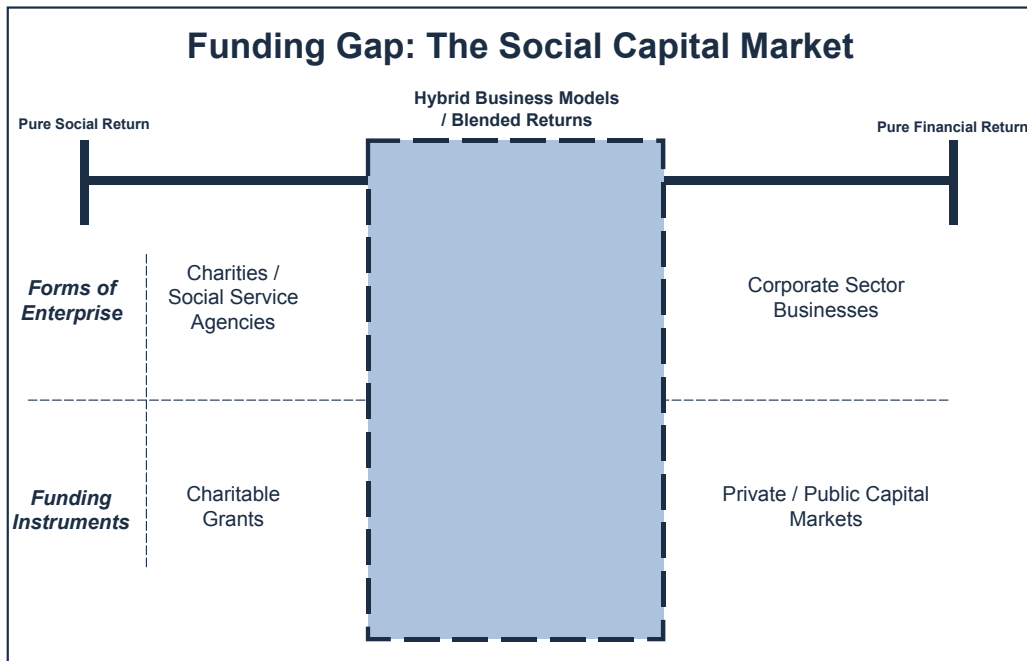
professions menace notre bien-être économique et social futur, il importe d'investir prioritairement dans l'acquisition du savoir et des compétences de tous les Canadiens et Canadiennes, surtout les personnes sous-employées ou chroniquement en chômage. Malheureusement, un grand nombre de Canadiennes et Canadiens n'ont pas accès aux services et à la formation qui leur permettraient de devenir des employés stables et productifs. Plusieurs groupes de citoyens ont du mal à obtenir des prestations d'assurance emploi (AE) et à se prévaloir des mesures actives de recherche d'emploi offertes : les personnes faisant leur entrée sur le marché du travail (les jeunes, les nouveaux immigrants), les employés de retour sur le marché du travail (par ex. les femmes au foyer souhaitant retourner au travail), les travailleurs à temps partiel (qui tentent d'accumuler plus d'heures de travail pour être admissibles à l'AE) et les personnes sans emploi depuis longtemps (y compris les personnes handicapées, les membres des minorités visibles et les autres personnes se heurtant à d'importants obstacles, parfois nombreux, à l'emploi). Les travailleurs autonomes, segment de la main-d'œuvre qui affiche la croissance la plus rapide, ne sont pas non plus admissibles à l'assurance emploi (tout comme auparavant, ils n'étaient pas admissibles à l'assurance chômage) [Caledon Institute of Social Policy, 2000].

Les organismes de DÉC ont prouvé qu'ils étaient capables de réunir les divers éléments d'un système de capital humain efficace. Avec de meilleures ressources, ils pourraient faire beaucoup de progrès en intégrant les nombreuses activités permettant aux particuliers d'améliorer leur situation socioéconomique. À l'heure actuelle, le développement du capital humain fondé sur le DÉC se heurte à un financement inadéquat et fragmenté ainsi qu'à un manque d'intégration entre les nombreux ministères fédéraux chargés du développement de la main-d'œuvre et de la lutte contre le chômage.

### **Accès au capital financier**

*(Voir les recommandations du RCDÉC sur l'investissement communautaire dans le document intitulé Création de programmes fédéraux de crédits d'impôt visant à soutenir l'investissement communautaire au Canada).*

De nos jours, les entreprises communautaires canadiennes ont beaucoup de peine à financer leurs activités. Il leur est souvent difficile, voire impossible, d'obtenir du financement par actions, car elles visent une double cible, financière et sociale. En général, le secteur privé finance les entreprises ayant comme objectif de réaliser un rendement financier. De son côté, le secteur philanthropique finance les organismes actifs dans le secteur social. Il en découle un manque de financement pour les entreprises communautaires, comme l'illustre la figure suivante :



*Source: Social Capital Partners, 2003.*

Les produits financiers actuellement offerts se limitent (sauf dans le cas des subventions directes et des parts privilégiées des coopératives) à des prêts à rembourser dans une période de 3 à 10 ans. Les entreprises de développement économique communautaire ne disposent donc de pratiquement aucun produit financier leur fournissant un capital d'investissement permanent.

## **Recommandations sur le financement et l'exécution du DÉC**

Dans le cadre d'un sondage sur les organismes de DÉC mené en 2003, le RCDÉC a cerné, dans toutes les régions du pays, plus de 1 000 organismes communautaires qui dirigeaient des initiatives de DÉC. Les 300 répondants à ce sondage exhaustif gèrent des investissements communautaires de presque 200 millions de dollars chaque année. Ils ont tous indiqué avoir beaucoup de peine à trouver des investisseurs et à lancer des initiatives communautaires de renouveau à long terme, car ils n'ont accès qu'à du financement à court terme axé sur des projets particuliers. Ces résultats, ainsi que d'autres faits, démontrent clairement que le développement économique communautaire a besoin d'un engagement à long terme soutenu. Même les organismes bénéficiant de fonds assurés à long terme, soit des sociétés de développement communautaire de certaines régions rurales du Canada et des collectivités urbaines du Québec, n'ont pas accès à un financement suffisant pour réaliser des résultats durables dans le cadre de leurs activités de développement communautaire.

Les organismes de développement économique communautaire rural et urbain ont besoin d'un programme stable de financement à long terme qui vise des résultats concrets. Ce programme devrait être élaboré comme suit :

1. Le financement devrait être octroyé aux organismes communautaires sans but lucratif en fonction de plans clairs établissant des objectifs et des échéanciers précis. Il devrait être renouvelé en fonction du rendement et des progrès accomplis vers ces objectifs.
2. Le bailleur de fonds et le récipiendaire devraient établir ensemble des mesures qualitatives et quantitatives afin de documenter les réalisations et les progrès accomplis vers ces objectifs.
3. Le financement devrait être octroyé afin de favoriser l'évolution et le renforcement des groupes communautaires pour qu'ils puissent élaborer et mettre en œuvre une stratégie multifonctionnelle (globale) à long terme visant la revitalisation de la collectivité.
4. Ce programme local complet devrait comprendre des activités visant à créer et à consolider des ressources pour :
  - créer des entreprises, des coopératives et des initiatives sociales locales;
  - donner aux entreprises communautaires l'accès à du capital;
  - le développement des ressources humaines locales et l'apprentissage de la collectivité (préparation à l'emploi, formation, perfectionnement des compétences, acquisition continue du savoir communautaire et développement du leadership);

- la création d'alliances efficaces avec d'autres groupes locaux afin de promouvoir ces activités si le groupe communautaire ne les dirige pas lui-même;
- la création d'actif social et commercial afin de développer l'autonomie économique et sociale de la collectivité;
- une administration financière efficace ainsi que la planification, la recherche et la défense des causes nécessaires à la revitalisation de la collectivité;
- surtout, un mécanisme efficace de responsabilisation et de participation des membres de la collectivité pour mener à bien ces activités.

### **Voies de financement**

Certaines collectivités ont déjà une capacité de DÉC qui leur permet de gérer les investissements et d'atteindre rapidement des résultats. Or, d'autres ont besoin d'aide pour lancer leurs activités de revitalisation. Nous proposons les voies de financement suivantes pour développer les différentes capacités de DÉC latentes au sein des collectivités.

### **Organisation et planification du financement**

Il sera nécessaire d'appuyer les activités fédérales de renforcement des capacités afin de mobiliser la collectivité et d'élaborer une stratégie de DÉC. Ces fonds serviront aux frais d'autoévaluation et de dialogue communautaire nécessaires à l'élaboration d'une vision et à la mobilisation de tous les secteurs pour qu'ils collaborent aux activités et à la planification des prochaines étapes. Ces dernières comprendront entre autres la création d'un organisme de développement économique communautaire ou d'un réseau d'organismes locaux qui collaborera à la mise en œuvre de la stratégie de DÉC, qui sera administré démocratiquement et qui rendra compte de ses activités aux membres de la collectivité. Ou encore, un organisme déjà constitué pourrait étendre ses activités d'une fonction unique (comme la gestion d'un programme d'emploi) à une stratégie globale de DÉC. D'après l'expérience tirée de programmes de financement dans certaines provinces (comme *Community Enterprise* en C.-B. et *Quartiers vivants!* au Manitoba), il faudra engager entre 80 000 \$ et 120 000 \$ sur une période de deux ans pour appuyer l'organisation et la planification des initiatives.

### **Capitaux d'exploitation**

Une fois qu'elles auront mené à bien leurs activités de planification et d'organisation, les collectivités auront besoin de fonds pour la mise en œuvre de leurs plans de DÉC. De plus, de nombreux groupes de DÉC des quatre coins du pays manquent de soutien pour mettre en œuvre leurs plans et leurs initiatives. Eux aussi seraient admissibles à un financement « opérationnel » pour étendre et améliorer leurs activités. Il leur faudrait chaque année entre 100 000 \$ et 150 000 \$, suivant la taille de la collectivité et l'envergure de ses activités de DÉC. Les ententes de financement devront préciser les mesures de rendement à réviser chaque année selon un système de responsabilité fondé



sur les résultats. Ce système devra lui aussi être bien financé pour présenter toute l'information nécessaire sur les progrès de la mise en œuvre et sur les éléments positifs et négatifs accompagnés des explications et des résultats.

Les organismes de développement économique communautaire devront aussi créer des partenariats régionaux et locaux avec des instances fédérales, provinciales et municipales afin d'obtenir des fonds, des investissements et des prêts pour le développement du capital humain, l'élaboration des projets et la recherche et le développement.

Nous avons estimé qu'un investissement de 400 millions de dollars sur une période de cinq ans permettrait de lancer des initiatives de DÉC dans les collectivités aux prises avec de graves difficultés et de renforcer les activités de DÉC des collectivités qui s'y sont déjà engagées mais qui manquent de ressources. On pourrait appuyer jusqu'à 800 collectivités (rurales, autochtones, urbaines et du Nord) pendant cinq ans. On aiderait ainsi également les collectivités géographiquement plus petites que des municipalités, comme des quartiers urbains.

### **Prestation des programmes**

L'octroi des fonds doit se faire d'une manière suffisamment souple pour répondre aux diverses réalités régionales. Au Québec, les organismes de développement économique communautaire reçoivent leur financement d'un organisme fédéral, Développement économique Canada. Ailleurs au Canada, il n'existe pas d'organismes de développement régional, ou alors ceux-ci ne participent que très peu au développement économique et à l'économie sociale des collectivités. Le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, FedNor et l'APECA appuient tous le DÉC dans les régions rurales (en soutenant les sociétés d'aide au développement des collectivités, par exemple), mais la majeure partie de leurs investissements est dirigée vers le développement industriel, régional et macroéconomique. Les résultats de l'étude menée récemment sur l'aide accordée par les gouvernements provinciaux et territoriaux pour le DÉC démontrent que 13 organismes gouvernementaux sur 14 participent plus ou moins activement au DÉC. Entre autres, le Manitoba, le Québec et la Nouvelle-Écosse ont élaboré des politiques et des programmes. Une étude menée sur la participation du gouvernement fédéral au DÉC a révélé qu'il n'existe aucun mandat clair sur l'appui du développement économique communautaire et de l'économie sociale, que les définitions et la compréhension du DÉC sont limitées et que les rôles joués par les ministères et leurs organismes en matière de DÉC sont fragmentés. Les résultats de l'étude menée en 2003 sur les organismes de DÉC dénoncent la présence continue de problèmes de cloisonnement et de fragmentation au sein du gouvernement et soulèvent des préoccupations en ce qui a trait aux programmes « à l'emporte-pièce » du gouvernement, qui impose un modèle central en toutes circonstances.

Pour régler ces problèmes, il sera important de créer un nouveau programme de DÉC qui abordera ceux-ci sous quatre angles.

D'abord, il faudra concevoir ce programme de manière à maximiser la coopération entre les gouvernements et la collaboration horizontale entre les ministères fédéraux. Des

mécanismes visant à faciliter continuellement la collaboration entre les gouvernements (par exemple en créant un groupe de travail des ministres ou des sous-ministres fédéraux et provinciaux) devront être créés, de même que des mécanismes visant à faciliter la collaboration horizontale au sein du gouvernement fédéral dans le but d'appuyer le développement économique communautaire d'une manière plus intégrée. Enfin, il faudra nommer un secrétariat national chargé de la mise en œuvre de ces mécanismes. Ce dernier rendra compte à un ministre du Cabinet qui deviendra le champion du DÉC et de l'économie sociale dans les hautes sphères de la hiérarchie et dans les divers ordres du gouvernement.

Deuxièmement, ce programme devra prévoir la participation des intervenants du DÉC et recevoir continuellement leurs conseils sur les nouvelles priorités. Il faudra créer un comité consultatif composé des réseaux de DÉC, d'experts collégiaux et universitaires, de représentants de fondations et d'organismes de bienfaisance, d'investisseurs financiers en DÉC et d'organismes locaux de DÉC représentant les collectivités rurales, urbaines, autochtones et du Nord.

Troisièmement, ce programme devra appuyer les travaux de recherche, de développement et d'évaluation nécessaires à l'élaboration de pratiques efficaces fondées sur l'échange continu d'information entre les collectivités. L'investissement devra servir à l'apprentissage avec les pairs et aux activités de développement menées entre les régions et dans tout le Canada. Il faudra aussi appuyer l'évaluation comparative à long terme pour générer des données sur les pratiques et sur le rendement social et économique du capital investi dans les activités de DÉC et d'économie sociale.

Enfin, la prestation de ce programme devra être effectuée en deux volets. Le financement devra être octroyé directement aux collectivités à partir du volet national du programme, avec l'appui d'un secrétariat si aucune entente régionale n'a été établie sur le financement. Le financement devra être accordé, dans la mesure du possible, en fonction d'ententes régionales précises établissant clairement un engagement à l'appui du développement économique communautaire. Ces ententes de financement pourront être élaborées de concert avec des organismes régionaux existants s'ils sont en mesure d'appuyer le DÉC et s'ils reçoivent l'appui des intervenants en DÉC. Dans certaines régions, on engagera des organismes de prestation provinciaux, comme ceux du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse, qui ont déjà mis en place des politiques et une méthode de prestation de programmes de DÉC. Dans d'autres régions, comme au Québec, on aura avantage à engager la capacité de l'organisme fédéral déjà établi dans les régions, Développement économique Canada.