

Pauvreté urbaine et développement local : les nouveaux enjeux

Louis Favreau

Volume 5, Number 2, Fall 1992

Relations interethniques et pratiques sociales

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301183ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301183ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Favreau, L. (1992). Pauvreté urbaine et développement local : les nouveaux enjeux. *Nouvelles pratiques sociales*, 5(2), 163–171.
<https://doi.org/10.7202/301183ar>

❖ Pauvreté urbaine et développement local : les nouveaux enjeux

Louis FAVREAU
Université du Québec à Hull

Le Conseil des affaires sociales du Québec s'est signalé au cours des dernières années par la publication de rapports concernant le développement. Le premier, intitulé *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*, devait populariser l'image du Québec cassé en deux. La publication suivante, *Agir ensemble. Rapport sur le développement* avait conclu sur l'avenue du développement local après avoir avancé que l'emploi constituait l'arme principale dans la lutte contre les inégalités sociales. Le troisième rapport, *Le Québec solidaire. Rapport sur le développement* relance le débat sur le développement économique local et communautaire¹ au Québec.

Ce rapport substantiel est doublement original. Tout d'abord, il insiste sur le développement local à l'heure où l'on ne parle que de mondialisation de

1. Le développement économique local et communautaire (DELCC) peut se définir en premier lieu comme étant un développement de type microsocial (TREMBLAY et VAN SCHENDEL, 1991 : 487; LEMELIN et MORIN, 1991, 286) s'inscrivant essentiellement dans des communautés locales de milieu rural, semi-urbain ou urbain. Ce type de développement se caractérise par des pratiques à la fois économiques et sociales, engagées principalement mais non exclusivement par les organisations populaires et communautaires de ces communautés (FAVREAU, 1989 : 138-139). La notion de développement local dispose d'une plus grande amplitude parce qu'elle inclut des initiatives locales de développement dont le leadership ne tire pas nécessairement ses origines d'organisations populaires et communautaires (par exemple, une municipalité ou des entrepreneurs privés locaux).

l'économie, de perte d'impact des États nationaux dans le développement et de la subordination de plus en plus marquée de l'économie des pays aux logiques internationales. Ensuite, ce rapport parle de développement économique à partir d'un milieu, celui des affaires sociales, en d'autres termes à partir des secteurs public et communautaire² des services sociaux et de la santé, secteurs où les acteurs impliqués ont une culture d'intervention qui perçoit et conçoit généralement « l'économique » comme appartenant aux « autres », c'est-à-dire à l'entreprise privée.

Le présent article se veut à la fois une réponse et un appel : une réponse au dernier rapport du Conseil des affaires sociales (CAS) sur le développement local pour prolonger le débat qu'il a si bien amorcé ; un appel pour reprendre la question sociale en des termes qualitativement nouveaux. Mon point de vue est à l'effet que le développement local ne concerne pas que les villages et les régions périphériques, mais aussi les quartiers pauvres des centres urbains.

LA CONTRIBUTION DU CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES AU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Ce *Rapport* sera sans doute accueilli favorablement par la vingtaine de Corporations de développement communautaire (CDC) et de Corporations de développement économique communautaire (CDEC) dont les premières remontent à 1984-1985. Ces CDC et CDEC ont bien du mal à se faire reconnaître. D'une part, leurs pairs, c'est-à-dire d'autres organismes populaires et communautaires, leur reprochent d'abandonner l'action de défense des droits sociaux pour des initiatives à caractère économique dont on doute des visées sociales supposées. D'autre part, elles sont suspectes aux yeux des municipalités et des ministères pour qui les « choses claires sont les choses simples », soit économiques, soit sociales, mais jamais les deux à la fois.

L'immense avantage de la dernière publication du Conseil des affaires sociales est précisément de démontrer les nécessaires passerelles entre le social et l'économique. Les auteurs recensent une cinquantaine de projets locaux constituant autant d'exemples d'expériences réussies de développement local. On peut les regrouper sous la notion d'*empowerment*, définie grosso modo comme étant le développement de structures organisationnelles

2. Le caractère de quasi-monopole du secteur public dans les affaires sociales au Québec nous avait habitués à parler des services sociaux et de santé en sous-entendant presque automatiquement qu'ils étaient publics. Avec la réforme de la santé et du bien-être enclenchée par le ministre Côté, il faudra bien se faire à l'idée qu'elle consacre une pratique inscrite dans la réalité depuis déjà une décennie, à savoir que les services sociaux et de santé sont de caractère public et communautaire.

de base dans les communautés locales (CAS, 1992 : 168). Le lecteur prend connaissance de projets de développement local réussis sur la Côte-Nord, en Gaspésie, en Beauce, en Abitibi, à Saint-Ephrem, à Mont-Laurier, à Guyenne, à Saint-Camille et à Laniel. Ces différentes expériences démontrent non seulement qu'il est possible de sortir du sous-développement sans attendre une politique des gouvernements à cet égard, mais qu'il est même tout simplement possible de commencer quelque chose sans attendre de subventions étatiques.

Les auteurs présentent les facteurs de succès tels que l'émergence de leaders, l'appui actif des populations locales, l'insertion de ce type de développement dans des réseaux économiques et sociaux à l'échelle du Québec, le support de ressources extra-locales, tant humaines que matérielles. Néanmoins, on ne cache pas non plus certains obstacles majeurs à la généralisation de ces initiatives locales : la centralisation paralysante du support exogène, à Québec comme à Ottawa, une organisation territoriale inadéquate comme, par exemple, « les localités enclavées, les communautés urbaines à l'étroit sur leur territoire et les découpages territoriaux nombreux et démobilisateurs » (CAS, 1992 : 101).

Les auteurs signalent l'importance stratégique des pouvoirs locaux (municipalités, MRC et commissions scolaires) « dans une perspective de santé publique, de prévention et de développement social » ((CAS, 1992 : 143), et l'attribution à ces pouvoirs locaux de nouvelles responsabilités avec, il va sans dire, les moyens correspondants. On profite de l'occasion pour faire un clin d'œil complice à « ces groupes nombreux, souvent composés de jeunes professionnels très qualifiés et très engagés [...] ces agents de développement [...] » ((CAS, 1992 : 140). Voilà une allusion manifeste aux intervenants des CDC et CDEC de Montréal, de Victoriaville, de Rivière-du-Loup, de Rouyn, de Joliette, de Hull, etc. Finalement, le rapport préconise la mise en œuvre d'outils clés tels que l'accessibilité des communautés locales à l'information scientifique et technique ou l'injection d'un capital de démarrage fourni par un fonds de développement régional.

LA QUESTION SOCIALE AU CŒUR DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

La contribution de ce rapport du Conseil des affaires sociales est inestimable, au moment même où le développement local au Québec est en voie de redonner un second souffle à l'économie sociale³ trop institutionnalisée et

3. Pour une définition de l'économie sociale et un premier aperçu de ce qui la caractérise au Québec, voir LÉVESQUE et MALO (1992).

trop centrée sur certains secteurs d'intervention (crédit et épargne, assurances). Cependant, ce rapport en laissera plusieurs sur leur faim, parce qu'il restreint ses exemples de développement local surtout aux villages et aux régions dites « périphériques ». Je crois qu'on y sous-estime grandement deux facteurs, soit la réorganisation sociospatiale du Québec et ce que je j'appellerai, la nouvelle question sociale.

LA NOUVELLE RÉORGANISATION SOCIOSPATIALE DU QUÉBEC

Trop poussée, la vision d'un Québec divisé en deux (Montréal et les régions, le grand centre urbain et les périphéries) finit par sombrer dans la simplification en confirmant les préjugés les plus classiques : hors de Montréal, il n'y a que la campagne, celle des touristes et celle des régions pauvres. Bien sûr, le CAS ne va pas jusque-là, mais il me semble que les auteurs du *Rapport* ne prennent pas suffisamment en considération l'évolution des vingt dernières années vers la création de capitales régionales. Ces capitales régionales ne font pas que drainer leur arrière-pays (1992 : 133) ni ne servent uniquement de base d'intervention technocratique des gouvernements (1992 : 93-94). Le CAS hésite à prendre en compte ce nouveau développement régional, affirmant par exemple qu'il « ne faut pas oublier que vue de la municipalité, la capitale régionale est souvent aussi loin que la capitale nationale et, à la limite, aussi "déresponsabilisante" » (1992 : 144).

Or, ces capitales contribuent aussi à forger des pôles de développement. Au simple plan de l'analyse, les centres urbains régionaux de 100 000 habitants revêtent une grande importance stratégique, à la fois pour leurs habitants et pour leur périphérie immédiate (Langlois, 1990 : 29-30, 36, 90 ; Bruneau, 1989). Qu'on pense à Chicoutimi-Jonquière au Saguenay-Lac-Saint-Jean, à Trois-Rivières en Mauricie, à Sherbrooke en Estrie, ou à Hull-Gatineau en Outaouais. Ces centres urbains régionaux sont aussi, ne l'oublions pas, des régions qualifiées de centrales par les économistes (Tremblay et Van Schendel, 1991 : 366). En outre, elles participent d'un processus de réorganisation spatiale où toutes n'aboutissent pas au déclin et à la misère. On n'a qu'à penser à l'apport des réseaux de CLSC, de cégeps et d'universités, et surtout le réseau de l'Université du Québec, pour s'apercevoir que, dans ces capitales, se retrouvent les ressources en éducation, en santé, en services sociaux, les ressources communautaires et une plus grande diversité d'emplois. Cela permet de comprendre qu'à Sherbrooke, Victoriaville ou Hull, la réalité avoisine davantage ce qui se vit dans un grand centre urbain comme Montréal que des coins de pays du Québec rural. Cela permet aussi de concevoir que les villages peuvent aussi gagner, et pas seulement perdre, de la proximité géographique, sociale et culturelle de ces capitales régionales.

LA NOUVELLE QUESTION SOCIALE

On a souvent tendance à examiner les problèmes sociaux actuels à partir de repères hérités de l'intervention sociale des années 60 et 70 et des notions d'industrialisation, d'urbanisation et de constitution d'un État providentialiste. C'est en partie le cas de ce rapport où, par exemple, la pauvreté est plus souvent qu'autrement définie comme un état de sous-développement de quartiers pauvres des villes ou des régions définies périphériques et dépendantes d'un grand centre urbain les dépossédant de leurs ressources.

Or, au cours des trente dernières années, nous avons assisté à beaucoup de changements, à un tel point que plusieurs semblent même nous échapper. À cet égard, nous avançons la proposition suivante : non seulement existe-t-il une crise à la fois économique et culturelle, ce que nombre d'auteurs en sciences politiques, en travail social, en sociologie ont fait valoir, *mais aussi une mutation sociale* en voie de faire basculer l'héritage social et national de la Révolution tranquille. Non seulement le providentialisme lié à la mise en place d'un véritable secteur public au Québec est profondément remis en cause, mais le sont également les formes classiques de mobilisation collective du syndicalisme et du mouvement populaire et communautaire, pour ne nommer que celles-là.

Il semble qu'il faille aborder la question sociale en des termes nouveaux si l'on veut rendre compte des changements à l'œuvre. D'abord, au plan des problèmes sociaux considérés aigus tels que le chômage, l'immigration et la pauvreté, la délinquance ou la prostitution ; ensuite, au plan de l'ensemble de la société québécoise comme société nationale intégrée. Je fournis ici quelques éléments pouvant caractériser cette mutation sociale.

Proposition I : La structure du chômage a considérablement changé

La structure du chômage a considérablement changé. Il ne s'agit plus d'un chômage provisoire d'une main-d'œuvre mobile ou en attente temporaire de travail, mais d'un chômage structurel, de longue durée, et dont les victimes sont de plus en plus jeunes. Face à ce phénomène, les politiques traditionnelles de main-d'œuvre sont dépassées et plus souvent qu'autrement impuissantes à répondre au problème posé : pire, la crise de l'État-providence réduit les mesures d'aide aux chômeurs et aux assistés sociaux. Ces mesures n'existaient d'ailleurs que pour une main-d'œuvre en chômage temporaire, alors que la situation est maintenant toute autre.

Simultanément, les groupes sociaux qui s'attaquent à ces problèmes (Mouvement d'action-chômage, Associations de défense des droits des

assistés sociaux) se trouvent partiellement en porte-à-faux, ayant bâti leur mobilisation sur la réinsertion de chômeurs dans un contexte structurel qui ne leur était pas complètement défavorable ou sur la mobilisation d'assistés sociaux majoritairement adultes (40 ans et plus, la plupart du temps) et majoritairement inaptes au travail. Or, de plus en plus d'assistés sociaux sont nettement plus jeunes (18-30 ans) et plutôt aptes au travail⁴, alors que les emplois font de plus en plus cruellement défaut.

Proposition II :
la structure de l'immigration a profondément changé

La structure de l'immigration s'est transformée. Hier, l'immigration était en majorité européenne de souche alors qu'aujourd'hui, elle provient principalement du tiers monde. Hier, elle était une immigration de main-d'œuvre répondant à certains besoins de l'économie nationale alors qu'aujourd'hui, le flux migratoire nous amène des familles entières avec armes et bagages, venues s'installer au pays avec l'objectif de recevoir la citoyenneté canadienne en fuyant des pays qui les surexploitaient et les tyrannisaient : réfugiés politiques, réfugiés écologiques, etc. (Photios Tapinos, 1991 : 511-512). Politiques sociales et groupes sociaux d'accueil sont encore là pris au dépourvu, disposant de moyens répondant à des aspects bien spécifiques de l'immigration, mais ne pouvant pas faire face à la situation présente.

Proposition III :
la structure de la pauvreté a beaucoup changé

La structure de la pauvreté a évolué, tant dans sa composition sociale que dans son développement dans les régions ou les centres-villes. Les pauvres sont plus jeunes (Gauthier, 1991), les jeunes immigrants sont plus pauvres que les autres, et la pauvreté est moins transitoire que jamais. Elle exclut du travail et de l'action syndicale ; elle exclut des quartiers entiers en les dégradant et en les isolant. Il n'y a pas que la pauvreté héritée, celle d'assistés sociaux inaptes au travail perpétuant une certaine sous-culture du pauvre, mais aussi la pauvreté de crise, dont le mécanisme essentiel est la faiblesse de l'accès à un véritable emploi (Clerc, 1992). L'échec intériorisé entraîne finalement une déstructuration de la personnalité et conduit à la « galère » (Dubet, 1987), c'est-à-dire à la rage, au désespoir, à la drogue. Comme porte de

4. Voir par exemple l'expérience de jeunes assistés sociaux du Chic Resto-pop (FAVREAU, 1989 : 133-136).

sortie provisoire, l'intégration à une bande de jeunes qui sert de « nouvelle famille », voire de seule famille.

Bref, hier, on pouvait être chômeur sans être pauvre, pauvre sans être jeune, immigrant sans vivre le racisme et sans connaître le chômage prolongé. Aujourd'hui, on est souvent tout cela à la fois : jeune, pauvre, sans emploi, immigrant ou fils d'immigrant venant du tiers monde dans un contexte d'occupation inégalitaire de l'espace urbain et de développement d'une économie informelle liée à la drogue. Chômage, racisme, pauvreté, exclusion, croissance urbaine anarchique, ces problèmes sociaux s'additionnent, se catalysent et s'amplifient au sein des mêmes couches ou groupes sociaux : en d'autres termes, la nouvelle situation sociale est faite d'un cocktail explosif de plusieurs problèmes sociaux majeurs.

J'insiste sur cette situation nouvelle : le Conseil des affaires sociales a largement développé son analyse autour du sous-développement des régions et des sous-groupes, mais il nous faut davantage aborder la pauvreté dans sa dimension urbaine, celle qui provoque de nouvelles conduites collectives telles qu'échauffourées, bagarres entre Québécois de souche et néo-Québécois de minorités visibles, développement de piqueries à Montréal, Hull ou Québec, conduites collectives susceptibles de créer l'insécurité, la peur et la crispation des populations directement concernées plutôt que la volonté de résoudre le problème. Cette nouvelle situation sociale fait voir une autre facette de la pauvreté que celle qui signale le déclin des régions.

Sur un plan plus général, dans l'ensemble de la société, ces tendances issues de la dualisation sociale en cours ne font qu'accélérer l'épuisement de certaines formes d'action collective et l'accouchement difficile de nouvelles. Certains y voient même l'entrée dans un autre type de société où l'exclusion prend davantage de place que l'exploitation, le travail précaire davantage d'importance que le travail permanent dans le contexte d'une accentuation de la coupure emploi/logement et du choc des cultures résultant de l'immigration (Wieviorka, 1992).

Cette nouvelle situation commande de nouveaux choix, de nouveaux modes d'intervention et de nouvelles stratégies. Par exemple, que faire lorsqu'on est confronté comme dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve à Montréal avec des *Skins head* s'en prenant à un groupe de nouveaux arrivés ou comme dans La Petite Bourgogne aux prises avec des piqueries ? Quel type d'organisation communautaire peut-on y développer ? En quoi le développement local peut-il contribuer à enrayer les formes actuelles de racisme qui s'installent dans certains quartiers populaires, à réinsérer socialement des chômeurs de longue durée, à éviter la dégradation des quartiers anciens et leur gentrification ? Pouvons-nous l'interrogation plus loin en ajoutant que la

question se pose dans un contexte où l'État cherche à refiler de plus en plus de responsabilités sociales aux municipalités et au secteur communautaire pour résoudre les anciens comme les nouveaux problèmes sociaux mais sans leur en donner les moyens.

CONCLUSION

Le développement local comme intervention économique et sociale est enfin accrédité sérieusement au Québec par cette troisième publication du CAS. C'est un saut politique indéniable dans le monde des affaires sociales québécoises : entre autres, il rend un fier service aux CDC et aux CDEC. Après cette publication, comment les CLSC pourront-ils faire l'économie d'une telle stratégie d'intervention ? Comment le mouvement syndical, le mouvement coopératif, le mouvement communautaire pourront-ils éviter d'en faire un objectif majeur par la mise sur pied de fonds de développement régional ?

Si la seule forme de développement local encouragée est celle du Québec des villages et des régions périphériques, les problèmes sociaux de Montréal comme des capitales régionales seront négligés et laissés sans réponse. Au contraire, le défi des prochaines années est de poser la question sociale en des termes radicalement nouveaux pour comprendre les problèmes sociaux autant à partir du cœur social des villes, qu'à partir des ceinturons périphériques de pauvreté. Peut-être y a-t-il là le sujet d'une quatrième publication du CAS sur la question du développement ? Cet organisme demeure sans doute le meilleur tremplin pour une telle réflexion, surtout s'il vient à se doter d'assises régionales partout au Québec ! Dossier à suivre.

Bibliographie

- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1992). *Le Québec solidaire. Rapport sur le développement*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur/Les Publications du Québec.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1991). *Agir ensemble, Rapport sur le développement*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1989). *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur.
- BRUNEAU, P. (1990). *Les villes moyennes au Québec (leur place dans le système socio-spatial)*, Sillery, Presses de l'Université du Québec/Office de développement et de planification du Québec.
- CLERC, D. (1992). « De la production de richesses à la production des exclus », *Monde diplomatique*, juillet, 14-15.

- FAVREAU, L. (1989). *Mouvement populaire et intervention communautaire (de 1960 à aujourd'hui) : continuités et ruptures*, Montréal, Éditions du Fleuve/ Centre de formation populaire, 99-151.
- DUBET, F. (1987). *La Galère, jeunes en survie*, Paris, Fayard.
- GAUTHIER, M. (1991). « La jeunesse au carrefour de la pauvreté », *Apprentissage et socialisation*, vol. 14, n° 1, mars, 51- 61.
- LANGLOIS, S. (sous la direction de) (1990). *La société québécoise en tendances (1960-1990)*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
- LEMELIN A. et R. MORIN (1991). « L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées : le cas de Montréal », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, 285-306.
- LÉVESQUE, B. et M.-C. MALO (1992). « L'économie sociale au Québec : une notion méconnue, une réalité économique importante » dans DEFOURNY, J. et J.L. MONZON CAMPOS (1992). *Économie sociale, entre économie capitaliste et économie publique/ The Third Sector, Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*, Bruxelles, CIRIEC, De Bæck Université, 385-452.
- PHOTIOS TAPINOS, G. (1991). « Migrations internationales : fin des illusions », dans *L'État du monde*, Boréal/La Découverte, 511-512.
- WIEWORKA, M. (1992). *La France raciste*, Paris, Seuil.
- TREMBLAY, D.-G et V. VAN SCHENDEL (1991). *L'économie du Québec et de ses régions*, Montréal, Éditions Saint-Martin/Télé-université.