

## Le service social et l'appauvrissement : vers une action axée sur le contrôle des ressources

William A. Ninacs

Number 29, 1997

La pauvreté en mutation

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002676ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002676ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Ninacs, W. A. (1997). Le service social et l'appauvrissement : vers une action axée sur le contrôle des ressources. *Cahiers de recherche sociologique*, (29), 59–77. <https://doi.org/10.7202/1002676ar>

Article abstract

There has been a proliferation of calls for social intervention to more adequately taken into account the current configuration of poverty both in Québec and elsewhere. For it is still too often the case that social service interventions are aimed more at increasing than in controlling the resources of the underprivileged. Given that the idea of controlling resources recurs to economic development, this article examines approaches to economic development through the lens of the empowerment of individuals and collectivities in order to identify some of the stakes entailed by the new intervention strategies, such as the accumulation of assets by individuals and community economic development as a strategic option for a renewed approach to social service in the area of poverty.

# Le service social et l'appauvrissement: vers une action axée sur le contrôle des ressources\*

---

William A. NINACS

Pour plusieurs, la comptabilité a la vue courte quand il s'agit de la société, car elle semble constamment vouloir réduire l'ensemble de l'activité humaine à une simple notion de débit et de crédit. Certes, toutes les activités humaines ne peuvent être traduites par une formule comptable, seulement celles qui sont quantifiables en valeur d'échange, par exemple en dollars, s'y prêtent. Il n'empêche qu'une vision réductrice des situations a le mérite de ramener les choses à une dimension assez fondamentale. À titre d'exemple, un regard sur la pauvreté à travers les lunettes de la comptabilité pourrait donner lieu à sa représentation sous la forme de l'équation suivante:

**ressources financières + ressources matérielles < nécessités de vie.**

Fait surprenant, cette formule représente assez bien un des seuls consensus qui se dégagent des ouvrages *non* comptables sur la pauvreté, car elle traduit éloquemment un état de fait dans lequel une insuffisance de ressources financières et matérielles empêche les personnes touchées de se procurer les nécessités de base de la vie humaine: nourriture, vêtements, logement<sup>1</sup>. Malheureusement, il n'y a toutefois pas de consensus relativement à la façon de mesurer les ressources, ni non plus quant à la détermination des éléments qui composent les nécessités de la vie ou d'autres besoins qui pourraient être ajoutés. Par ailleurs, une telle formule ne rend pas compte du fait que la pauvreté peut dépasser l'incapacité de satisfaire les besoins élémentaires et entraîner diverses conséquences, dont la perte d'estime de soi et l'isolement, une condition sociale précaire, l'exclusion de la vie sociale et une déchirure des liens sociaux de solidarité et de sociabilité. Tout cela confère un

---

\* Ce texte est une version améliorée d'une communication faite en novembre 1996, à la Journée de l'École de service social de l'Université Laval. Je tiens à remercier très sincèrement Annik Jutras pour ses précieux conseils sur le plan linguistique.

<sup>1</sup> W. A. Ninacs, *Le service social et la pauvreté: de la redistribution des ressources à leur contrôle?*, Québec, Laboratoire de recherche en service social, Université Laval, p. 2-4.

caractère subjectif à la pauvreté, car ses différentes facettes peuvent faire l'objet de diverses interprétations, et ce en tenant compte des valeurs de la société où elle se manifeste.

Malgré ses faiblesses, lorsqu'elle s'applique au vécu d'un individu, d'une famille ou d'une collectivité, l'équation de la pauvreté permet de replacer le problème économique à résoudre au cœur des préoccupations de l'intervention. Or la persistance du déséquilibre est la caractéristique déterminante de l'environnement dans lequel vivent ces gens et dans lequel se conjuguent de façon aléatoire les dimensions non matérielles de leur état de pauvreté. La pauvreté peut donc être à la fois la cible principale d'une intervention sociale et le contexte dans lequel elle s'inscrit. De plus, le sens, de nature subjective, donné à chacune des composantes de l'équation de la pauvreté influencera la conception de l'intervention sociale requise.

Le lien entre le service social et la pauvreté est empreint de cette complexité, lien qui renvoie, d'une part, à l'évolution du service social, à ses différentes méthodes et aux multiples écoles de pensée qui l'orientent, et, d'autre part, au développement économique et social de notre société et à l'évolution des idéologies qui sous-tendent ce développement. Nous jetterons ici un rapide regard sur certaines de ces dimensions qui influent sur l'intervention sociale pour contrer l'appauvrissement. Ensuite, nous examinerons les enjeux que font surgir quelques approches axées sur le contrôle des ressources économiques en tant qu'orientations stratégiques d'une intervention sociale renouvelée auprès des communautés et des individus économiquement faibles ou en voie de le devenir.

### **L'action du service social sur la pauvreté**

Au fil des années, les interventions du service social relativement à la pauvreté ont emprunté plusieurs voies dont la plupart sont toujours fréquentées aujourd'hui<sup>2</sup>. Celles qui tentent de rejoindre l'individu se concrétisent généralement par :

— des actions pour augmenter de façon ponctuelle les ressources matérielles et financières des personnes pauvres (bienfaisance, services de dépannage);

— des actions pour augmenter leurs ressources immédiates et futures (information sur les programmes de soutien au revenu et soutien pour en tirer bénéfice);

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 5-18.

- des actions pour que les individus soient mieux en mesure de gérer leurs ressources matérielles et financières (conseils en vue de changements comportementaux);
- des actions pour réduire à moyen et à long terme les coûts de leurs nécessités de vie (meilleure gestion par des changements comportementaux, information sur les lois et les programmes et soutien pour en tirer bénéfice).

Sur ce plan individuel, il faut également noter diverses actions pour atténuer les effets psychosociaux de la pauvreté (thérapie), et d'autres pour sortir certaines personnes, surtout des enfants, de l'environnement de pauvreté (placement dans un milieu d'accueil).

D'autres interventions du service social visent les collectivités, par exemple:

- des actions pour augmenter les ressources financières futures des groupes de personnes pauvres (actions revendicatrices pour modifier les politiques sociales, organisation de groupes de défense de droits);
- des actions pour réduire à moyen et à long terme les coûts de leurs nécessités de vie (organisation de services collectifs);
- des actions pour modifier certaines dimensions de l'environnement de pauvreté (mise sur pied de tables de concertation, animation sociale, développement communautaire).

Les répercussions de ces actions ont été variées. Par exemple, en imputant à la personne la responsabilité de son état de pauvreté, de nombreuses interventions individuelles fondées sur la bienfaisance ou sur le modèle médical ont eu des effets pervers de stigmatisation et de culpabilisation. De plus, la plupart de ces actions ont involontairement instauré une relation de pouvoir dans laquelle la personne dans le besoin se trouve bien malgré elle dans une situation d'infériorité et de dépendance. Sur le plan de l'intervention collective, certaines notions pernicieuses, telle la notion de groupes à risque ou à problèmes multiples, ont donné lieu à une approche par clientèle qui stigmatise les personnes qu'on désire rejoindre tout en démoralisant les intervenants. Tout n'est pas négatif toutefois, car les interventions d'action sociale ont certainement favorisé le maintien de programmes publics de soutien au revenu qui ont considérablement réduit le taux de pauvreté au Québec. La personne pauvre, hélas! n'en porte pas moins le fardeau de sa pauvreté, et, pire, des programmes de sécurité du revenu ont même, au fil des années, contribué à créer une certaine dépendance.

D'autres actions, par contre, visent le renforcement de la capacité d'agir de façon autonome de la personne économiquement faible par le biais d'une intervention sociale fondée sur une relation plus égalitaire

avec l'intervenant. Ces actions s'insèrent dans le créneau de l'*empowerment*, c'est-à-dire à l'intérieur d'une approche centrée sur le processus menant à l'appropriation du pouvoir et à l'acquisition de la capacité de l'exercer<sup>3</sup>. En participant aux discussions et aux décisions qui les concernent, les personnes soutenues dans un tel cheminement renflouent leurs réserves épuisées d'estime de soi tout en acquérant les connaissances que requiert l'action et en apprenant à analyser les lieux de pouvoir de la société. L'*empowerment* tire son importance de l'idée qu'un tel processus peut contribuer à réparer les «ruptures» que constitue la stigmatisation et la culpabilisation et à rendre plus égalitaire la relation entre l'individu et l'intervenant. Sur le plan collectif, les programmes d'action communautaire favorisant l'*empowerment* ont très souvent permis aux personnes pauvres de réduire le coût de leurs nécessités de vie et d'équilibrer un peu l'équation de la pauvreté. À ce chapitre, c'est sans aucun doute dans le domaine du logement coopératif que les résultats ont été les plus probants<sup>4</sup>. Bien que les enjeux soient nombreux, une intervention sociale fondée sur l'*empowerment* semble comporter de façon générale plusieurs avantages, et cela explique peut-être en partie pourquoi cette voie inspire un nombre croissant de nouvelles approches en service social.

### **Les approches centrées sur le développement et l'*empowerment***

#### *L'empowerment*, la pauvreté et le contrôle des ressources économiques

Si, d'un côté, l'intervention sociale auprès des individus et, de l'autre, l'intervention communautaire à propos des nécessités de vie ont produit des résultats significatifs, une intervention similaire par rapport aux ressources financières et matérielles ne permettrait-elle pas de réduire l'appauvrissement? Certes, parmi les actions du service social dans le domaine de la pauvreté, il semble qu'il y ait eu peu d'interventions visant spécifiquement le contrôle ou la bonne gestion de telles ressources. Pourtant, la maîtrise des ressources économiques par un individu ou un milieu économiquement défavorisés présente plusieurs avantages dans la lutte contre l'appauvrissement.

<sup>3</sup> W. A. Ninacs, «*Empowerment* et service social: approches et enjeux», *Service social*, vol. 44, no 1, 1995, p. 76-80.

<sup>4</sup> Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Évaluation du programme fédéral des coopératives d'habitation*, Ottawa, Division de l'évaluation de programmes, 1992.

Sur le plan individuel, Sherraden<sup>5</sup> avance l'idée que l'accumulation de biens matériels et financiers, c'est-à-dire l'actif, et non pas seulement les revenus, constitue une pierre angulaire du bien-être des personnes vivant dans des sociétés capitalistes. Le fait d'avoir un actif aurait de nombreux effets positifs, tels que une plus grande stabilité des ménages, une capacité accrue de prendre des risques, de planifier à long terme et de développer des compétences, et une plus forte participation à la vie sociale et politique. Ainsi, l'épargne et la possession d'un actif présenteraient des avantages dans une perspective de changement de comportement des personnes. Ce n'est donc pas sans raison que sont adoptés des programmes de soutien au revenu pour les «non-pauvres», telles diverses mesures fiscales (Régime enregistré d'épargne-retraite, crédit d'impôt à l'investissement, taux d'imposition réduit sur les gains de capital, etc.): ils favorisent la constitution d'un actif. Il faut préciser cependant que la constitution d'un actif substantiel dépend des revenus<sup>6</sup>. C'est pourquoi, de dire Sherraden, les politiques sociales destinées à combattre l'appauvrissement doivent dépasser le simple versement de prestations financières — sans les réduire, toutefois — et encourager l'épargne et l'accumulation de biens et de valeurs. Si l'on considère le cas du Québec dans cette perspective, force est de constater que de nombreuses politiques actuellement en vigueur, dont, plus particulièrement, l'aide sociale et le soutien financier aux études supérieures, sont le contre-pied de l'avis de Sherraden.

À l'échelle d'une collectivité, l'hypothèse de Swack et Mason<sup>7</sup> lie la pauvreté au fait que les populations appauvries n'exercent aucun contrôle sur les ressources dont elles ont besoin pour assurer leur bien-être. Ce qui devrait être ciblé n'est donc pas en priorité l'augmentation des ressources matérielles et financières, mais bien le contrôle de leur production et de leur répartition, car, selon les auteurs, c'est bien le contrôle des ressources et non pas leur augmentation comme telle qui joue un rôle déterminant dans le recul de la pauvreté. Swack et Mason, qui ont analysé chaque type de ressource — humaine, matérielle, financière —, montrent comment l'absence de contrôle par le milieu mène à la sous-exploitation de ces ressources et parfois à leur dilapidation. Le fait que le contrôle échappe au milieu constitue le problème fondamental à résoudre, et la solution passe par des modifications permanentes des structures de pouvoir local et par la mise en place d'organisations démocratiques permettant l'exercice de ce

<sup>5</sup> M. Sherraden, *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, New York, M.E. Sharpe, Inc., 1991, p. 145-188.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 189-219.

<sup>7</sup> M. Swack et D. Mason, «Community economic development as a strategy for social intervention», dans E. Bennett (dir.), *Social Intervention: Theory and Practice*, Lewiston (N.Y.) et Queenston (Ont.), The Edwin Mellen Press, 1989, p. 327-328.

contrôle. Les auteurs ne nient pas la pertinence des prestations sociales pour répondre aux besoins les plus immédiats des personnes pauvres, mais ils croient qu'il faut les accompagner d'une stratégie permettant aux individus et aux milieux de devenir autonomes<sup>8</sup>. Est implicite ici la présomption que, une fois acquis, le contrôle des ressources s'exercera pour assurer le bien-être de tous les membres de la collectivité.

L'appropriation d'un contrôle par des populations appauvries sur des actifs accumulés ou sur les ressources du milieu renvoie, dans un cas comme dans l'autre, à un processus d'*empowerment*. Il s'agit d'un processus qui, pour les individus, porte simultanément sur la participation, l'estime de soi, les connaissances techniques et la conscience critique<sup>9</sup>. Pour une collectivité, il implique plusieurs étapes menant de l'acquiescement passif à l'engagement critique<sup>10</sup> et aboutit à l'ouverture de ses instances décisionnaires, à des communications claires et à un parti pris en faveur de l'insertion socioéconomique de tous les membres de la collectivité<sup>11</sup>. Ce processus pourrait donc servir de fondement à une intervention sociale renouvelée visant le contrôle des ressources financières et matérielles. Or l'acquisition d'un tel contrôle en matière économique — car, parler de ressources financières ou matérielles, c'est parler d'économie<sup>12</sup> — exige le recours à une gamme d'outils de développement qui permettront l'*empowerment* réel des personnes ou des communautés concernées. Un examen des approches de développement économique sous l'angle de l'*empowerment* devient ainsi essentiel.

### Les approches centrées sur le développement sous l'angle de l'*empowerment*

Certains auteurs considèrent que l'action communautaire s'est toujours préoccupée de questions économiques<sup>13</sup>. D'autres études des

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 346.

<sup>9</sup> W. A. Ninacs, art. cité, p. 77-79.

<sup>10</sup> E. Sadan et A. Churchman, «Process-focused and product-focused community planning: Two variations of empowering professional practice», *Community Development Journal*, vol. 32, no 1, 1997, p. 3-16.

<sup>11</sup> W. A. Ninacs, art. cité, p. 83-85.

<sup>12</sup> J. Brémond et M.-M. Salort, *Initiation à l'économie: les concepts de base, les techniques, les grands économistes*, 6e éd., Paris, Hatier, 1986, p. 44-45; C. James, *Principles of Economics*, New York, Barnes & Noble, Inc., 1956, p. 1.

<sup>13</sup> R. Mathieu, R. Bourque et Y. Vaillancourt, *Les entreprises communautaires dans les services sociaux au Québec: recherche exploratoire*, Montréal, Comité conjoint UQAM-CSN-FITQ, Université du Québec à Montréal, 1988, p. 16.

pratiques communautaires dans une perspective de mouvement social<sup>14</sup> ont mis en évidence l'existence d'un courant d'intervention sociale de lutte contre la pauvreté, entre le début des années soixante et le milieu des années soixante-dix, qui misait sur des stratégies collectives axées sur le développement local ou régional ainsi que sur des projets à caractère économique. De façon générale, ces études ont établi des liens entre les pratiques d'organisation communautaire instaurées par ces stratégies — en particulier l'animation sociale en milieu rural — et le développement économique communautaire (DEC).

Le DEC n'est pas une intervention comme telle mais plutôt une orientation stratégique que peut prendre une intervention auprès d'une communauté économiquement défavorisée. De façon générale, le DEC renvoie à une démarche collective de changement social à moyen et à long terme passant par l'acquisition et le renforcement d'une autonomie d'action locale (prise en charge par le milieu de la planification et de la gestion de ses ressources) et par le déploiement de moyens économiques pour atteindre des fins sociales, culturelles et environnementales<sup>15</sup>. La participation des populations marginalisées est également incluse comme élément capital, selon plusieurs publications québécoises<sup>16</sup>. Au Québec, les pratiques de DEC s'entremêlent avec

---

<sup>14</sup> P. R. Bélanger et B. Lévesque, «Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat (1963-1992)», dans G. Daigle et G. Rocher (dir.), *Le Québec en jeu: comprendre les grands défis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992, p. 713-747; G. Doré, «L'organisation communautaire et les mutations dans les services sociaux du Québec, 1961-1991: la marge et le mouvement comme lieu d'identité», *Service social*, vol. 41, no 2, 1992, p. 131-162; L. Doucet et L. Favreau, «Itinéraire du développement de l'organisation communautaire au Québec: l'organisation communautaire de 1960 à aujourd'hui», et «Stratégie et stratégies en organisation communautaire», dans L. Doucet et L. Favreau (dir.), *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1991, p. 35-70; L. Favreau, *Mouvement populaire et intervention communautaire de 1960 à nos jours — continuités et ruptures*, Montréal, Le centre de formation populaire et Les éditions du fleuve, 1989; J.-M. Fontan, *Les corporations de développement économique communautaire montréalaises: du développement économique communautaire au développement local de l'économie*, thèse de doctorat, Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire, 1991.

<sup>15</sup> J. A. Douglas, «Community economic development in Canada: Issues, scope, definitions and directions», dans J. A. Douglas (dir.), *Community Economic Development in Canada*, vol. 1, Toronto et Montréal, McGraw-Hill Ryerson, 1994, p. 42; J.-M. Fontan, ouvr. cité, p. 118; R. Nutter et M. McKnight, «Scope and characteristics of CED: Summary, policy implications and research needs», dans B. Galaway et J. Hudson (dir.), *Community Economic Development: Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational, 1994, p. 96.

<sup>16</sup> L. Favreau et W. A. Ninacs, *Pratiques de développement économique communautaire au Québec: de l'expérimentation sociale à l'émergence d'une économie solidaire*, rapport abrégé de recherche produit pour le Programme des subventions nationales au

celles de l'organisation communautaire, à tel point qu'il devient difficile de dégager leur premier lien d'appartenance. En fait, plusieurs actions en DEC ont souvent été entreprises par des intervenants en service social<sup>17</sup>, et un nombre croissant d'institutions du réseau des affaires sociales — surtout les CLSC — participent activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies de développement local et d'initiatives s'y rattachant, là où elles étaient relativement absentes antérieurement<sup>18</sup>.

Il y a, de fait, plusieurs manières de concevoir le DEC. Ainsi, il peut être associé, selon le cas, à la création ou à la consolidation de petites et moyennes entreprises, à la lutte contre la pauvreté ou à la redistribution du pouvoir et du contrôle locaux<sup>19</sup>. Cette idée que le DEC puisse emprunter différentes voies a également été avancée par Boothroyd et Davis<sup>20</sup> qui divisent les interventions en DEC selon trois axes principaux: *a*) la croissance économique; *b*) les changements structurels; et *c*) la naissance de nouvelles solidarités. Leur typologie constitue une excellente grille d'analyse en ce qu'elle permet de saisir le DEC sous l'angle d'orientations normatives et de comprendre que chaque approche stratégique a des finalités différentes<sup>21</sup>, car chacune s'appuie

bien-être social de Développement des ressources humaines Canada, 1993, p. 15; J.-M. Fontan, *Revue de la littérature en développement local et en développement économique communautaire*, Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire, 1993, p. 16; R. Morin, A. Latendresse et M. Parazelli, *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain: l'expérience montréalaise*, Montréal, École des sciences de la gestion, département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal, 1994, p. 11.

<sup>17</sup> L. Favreau et W. A. Ninacs, *ouvr. cité*, p. 31.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 19; Fédération des CLSC du Québec, *Pratiques d'action communautaire en CLSC: document de réflexion*, Montréal, 1994, p. 49-97.

<sup>19</sup> E. Shragge, «The politics of community economic development», dans E. Shragge (dir.), *Community Economic Development: In Search of Empowerment and Alternatives*, Montréal, Black Rose, 1993, p. 11-13.

<sup>20</sup> P. Boothroyd et H. C. Davis, «Community economic development: Three approaches», *Journal of Planning Education and Research*, no 12, 1993, p. 230-240.

<sup>21</sup> Une telle grille permet également d'expliquer la situation ambiguë qui existe au Québec sur le plan des pratiques de DEC. Ainsi, de nombreuses initiatives locales ont des traits communs avec celles qui caractérisent le DEC sans qu'elles y soient associées directement. Plusieurs de ces pratiques sont le fait de mouvements sociaux, tandis que d'autres découlent de programmes publics (aménagement du territoire, développement économique, développement de l'employabilité, etc.). Certaines encore voient le jour du fait de l'intervention d'autres acteurs (chambres de commerce locales, commissions scolaires, caisses populaires). Tout cela donne lieu à une situation paradoxale, car un grand nombre d'initiatives assimilées au DEC ne s'en réclament aucunement, s'identifiant davantage à la problématique qu'elles tentent de régler ou à leur mouvement d'origine.

sur des fondements philosophiques foncièrement divergents les uns des autres (*voir le tableau 1*).

Lorsqu'on considère les stratégies, les actions et les moyens, on voit combien chaque orientation diffère nettement des autres, à un point tel qu'on peut présumer que les finalités de chacune seront également très différentes. Bien qu'elles aient en commun une volonté d'améliorer le bien-être social par l'utilisation de dispositifs économiques, les trois approches se distinguent de façon significative. Ainsi, chaque approche vise le développement d'une économie qui est fondamentalement différente des autres, cela en raison du mécanisme de normalisation qui l'encadre, l'économie libérale reposant sur le marché, l'économie sociale sur la redistribution (contractuelle ou assurancielle) et l'économie solidaire sur la réciprocité<sup>22</sup>. Or il est possible de croire que les économies pourraient également se distinguer par le type de capital qu'elles exploitent<sup>23</sup>, l'économie libérale s'appuyant sur les capitaux économiques traditionnels (financier, immobilier, humain<sup>24</sup>), l'économie sociale, sur le capital social<sup>25</sup> et l'économie solidaire, sur un «capital communautaire» (*voir le tableau 2*).

Il s'ensuit que les finalités exprimées en termes d'*empowerment* seraient, elles aussi, divergentes les unes des autres. Ainsi, si l'on croit que le bien-être d'un milieu augmente principalement en fonction de la croissance de sa richesse, on sera tenté d'attirer des capitaux de l'extérieur et en même temps de favoriser l'entrepreneuriat local. L'efficacité de l'action sera mesurée par des statistiques se rapportant au marché de l'emploi. Ce qui se produit, en fin de compte, c'est le *self-empowerment* de personnes déjà capables d'une démarche autonome, tels l'entrepreneur dynamique, le consommateur averti, l'employé responsable. En somme, le *self-empowerment* banalise

---

<sup>22</sup> J.-L. Laville, *Les services de proximité en Europe: pour une économie solidaire*, Paris, Syros/Alternatives, 1992, p. 126-128; B. Lévesque, «Repenser l'économie pour contrer l'exclusion sociale: de l'utopie à la nécessité», dans J.-L. Klein et B. Lévesque (dir.), *Contre l'exclusion: repenser l'économie*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1995, p. 18.

<sup>23</sup> A. C. Kubish, «Comprehensive community initiatives: Lessons in neighborhood transformation», *Shelterforce*, janvier-février 1996, p. 8-9.

<sup>24</sup> J. Brémond et M.-M. Salort, *ouvr. cité*, p. 44-45.

<sup>25</sup> J. S. Coleman, «Social capital in the creation of human capital», *American Journal of Sociology*, vol. 94, supplément, 1988, p. S95-S120; J. S. Coleman, *The Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, p. 301-321; R. D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1993, 258 p.; R. D. Putnam, «The prosperous community: Social capital and public life», *The American Prospect*, printemps 1993, p. 35-42; R. D. Putnam, «Bowling alone», *Journal of Democracy*, vol. 6, no 1, 1995, p. 65-78.

l'oppression structurelle des collectivités en faisant reposer le fardeau du processus d'*empowerment* sur les épaules de l'individu. Par ailleurs, le manque de pouvoir peut être structurel, c'est-à-dire que des personnes peuvent être socialement ou économiquement exclues tout simplement parce qu'elles font partie d'un certain groupe social<sup>26</sup>. Or même si des membres d'un tel groupe s'approprient individuellement quelque pouvoir et autorité, en général, la majorité des membres du même groupe demeurent opprimés<sup>27</sup>.

La théorie de Sherraden semble, à certains égards, inspirée de cette approche, car, sans remettre en cause le marché comme mode de régulation, elle reconnaît l'importance de mieux outiller les personnes pauvres de façon qu'elles améliorent leur capacité d'agir individuellement dans la société de consommation. Cependant, même si les résultats d'*empowerment* risquent d'être limités, il semble difficile de rejeter tout à fait une telle approche pour les personnes pauvres qui pourraient en bénéficier. Ainsi, hériter d'une somme d'argent, posséder une maison ou recouvrer une vieille dette ne seraient plus des événements catastrophiques pour les personnes assistées sociales, mais plutôt l'occasion de se stabiliser pour mieux affronter l'avenir. De plus, l'importance qu'accorde l'approche de croissance économique à la création d'emplois peut être critiquée au chapitre de la qualité préconisée ou des compétences requises, mais pas écartée pour autant, car, sur le plan individuel, la porte de la réinsertion sociale est souvent l'emploi. La palette d'initiatives visant l'insertion par le biais de l'économie et favorisant le développement de l'employabilité<sup>28</sup> mérite donc d'être maintenue, au même titre que le soutien à la création et au maintien d'entreprises traditionnelles, des actions qui produisent des résultats économiques probants dans les quartiers en déclin<sup>29</sup>.

Mais comment faire pour qu'une démarche individuelle puisse s'inscrire dans un objectif plus large de contrôle collectif, car, d'une manière ou d'une autre, ces actions aboutiront à l'insertion des exclus dans un marché du travail qui les a jadis exclus et qui peut les exclure de nouveau? Bien que les gens se trouvent mieux outillés, le contexte de

<sup>26</sup> J. Russ, *Les théories du pouvoir*, Paris, Librairie générale française, 1994, p. 145-147.

<sup>27</sup> L. H. Staples, «Powerful ideas about empowerment», *Administration in Social Work*, vol. 14, no 2, 1990, p. 32.

<sup>28</sup> G. Morin, «L'évaluation des programmes et l'évolution des politiques d'aide à l'intégration en emploi des prestataires de la sécurité du revenu au Québec», dans *Intégration à l'emploi des personnes défavorisées: stratégies d'aide*, Québec, Les Publications du Québec, 1995, p. 33-40.

<sup>29</sup> M. Bendick, Jr., et M. Egan, *Business Development in the Inner City: Enterprise with Community Links*, New York, Community Development Research Center, New School for Social Research, 1991, p. 2-3.

leur insertion sera toujours le même: concurrence en matière d'emploi, affrontement en matière de droit du travail, consommation comme critère de qualité de vie, endettement. C'est ainsi que, lorsqu'on croit que la croissance, même vitale, s'avère inadéquate pour garantir le bien-être d'un milieu, on peut mettre de l'avant le contrôle local soutenu par des politiques sociales pour assurer l'équilibre souhaité. Un tel contrôle passe ordinairement par la création d'organismes régis par des règles démocratiques. Or, dans un tel cas, ce sont les individus associés aux structures assurant le contrôle qui déterminent qui bénéficiera des retombées. On vise donc, en gros, l'*empowerment* des individus membres d'une structure organisationnelle (organisation intermédiaire, coopérative, syndicat, groupe communautaire, etc.) ou ayant une caractéristique commune (jeune, femme, immigrant, autochtone, etc.).

Pour être efficace, c'est-à-dire pour entraîner les changements structurels qui permettront le contrôle collectif des ressources économiques, ce type d'*empowerment* doit pouvoir progresser en même temps que s'accroît un capital social — une banque d'obligations qu'ont les gens et les organismes d'un même milieu ou les membres d'une même structure les uns envers les autres dans la mesure où ils ont travaillé ou non pour le bien commun<sup>30</sup>. Le capital social fait partie des ressources dont dispose une société en vue de satisfaire les besoins de sa population, car il peut permettre d'atteindre des objectifs qui ne pourraient pas être atteints sans lui. Certaines critiques soutiennent toutefois qu'une telle approche tend à occulter les responsabilités sociétales et la nécessité d'instaurer des politiques sociales là où les solutions dépassent les capacités locales, par exemple là où sévit l'extrême pauvreté<sup>31</sup>. À ce propos, l'expérience de l'Angleterre indique que la conjugaison des initiatives venant des individus et des collectivités locales — *bottom-up* — et des programmes publics — *top-down* — donne les meilleurs résultats en matière de développement<sup>32</sup>, ce que l'approche dite de changements structurels n'exclut pas.

D'une certaine façon, il se peut que quelques-unes des difficultés appréhendées dans l'actuel débat sur l'économie sociale<sup>33</sup> découlent

<sup>30</sup> J. S. Coleman, ouvr. cité, p. 316-317.

<sup>31</sup> N. Lemann, «Kicking in groups», *The Atlantic Monthly*, avril 1996, p. 26

<sup>32</sup> P. Alcock et L. Christensen, «In and against the State: Community-based organizations in Britain and Denmark in the 1990's», *Community Development Journal*, vol. 30, no 2, p. 118-119.

<sup>33</sup> Voir, parmi d'autres: F. Aubry, «Quel rôle pour l'économie sociale?», *Possibles*, vol. 21, no 2, 1991, p. 65-81; Conseil québécois de développement social, *L'économie sociale: dérision ou panacée?*, Montréal, 1997; J.-M. Fontan et E. Shragge, «L'économie sociale : une économie pour les pauvres?», *La Presse*, 30 avril 1996; H. Lamoureux, «De l'économie sociale à l'économisme social», *Le Devoir*, 23 mai 1996; B. Lévesque et Y. Vaillancourt, «Une économie plurielle», *Le Devoir*, 16 et 17

des limites de cette approche, dans la mesure où le contrôle exercé sur l'action et sur ses conséquences appartient à un nombre restreint de personnes intéressées et non pas nécessairement à l'ensemble des personnes concernées. Malgré ces lacunes, l'approche de changements structurels a, jusqu'à présent, contribué à alléger le fardeau de la pauvreté par une variété de mesures sociales associées à l'État-providence<sup>34</sup>, ainsi que par un nombre impressionnant d'initiatives privées de services collectifs, de type tant coopératif qu'associatif<sup>35</sup>. Ces dernières expériences, en plus de fournir des emplois et d'assurer la prestation de services, ont permis un réel contrôle collectif des ressources financières et matérielles dans de nombreuses communautés, comme en témoignent les caisses populaires Desjardins et les coopératives de travail ainsi que le réseau des services de garde à but non lucratif et les coopératives d'habitation<sup>36</sup>. Ces exemples illustrent par ailleurs le fait que l'*empowerment* est un processus continu qui peut s'effriter.

Certains estiment que les changements structurels ne vont pas assez loin, car même si les règlements et les normes sont modifiés, il est possible que les valeurs sur lesquelles repose le contrôle demeurent les mêmes. Ainsi, les tenants de la troisième approche préconisent l'établissement de nouvelles solidarités pour garantir le bien-être de chaque individu sur tous les plans. Pour certains, il s'agit d'une utopie et pour d'autres, d'un objectif essentiel de l'action, mais tous s'entendent pour dire qu'on doit absolument tenir compte non pas seulement de la façon dont la richesse est produite mais également de la manière dont elle est utilisée et distribuée. On est également d'accord sur le fait que chaque membre d'une communauté peut et doit jouer un rôle significatif et que l'intervention doit l'encourager à le faire. On comprendra que les principes qui sous-tendent cette dernière approche peuvent se heurter à ceux de la première et interpeller la deuxième, car

---

mai 1996; J. Panet-Raymond, N. Galarneau, E. Shragge et L. Bernier, «L'économie sociale a ses limites», *La Presse*, 17 mai 1996.

<sup>34</sup> P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 1995, p. 24-26.

<sup>35</sup> J.-L. Lavoie et L. Gardin, *Les initiatives locales en Europe: bilan économique et social d'initiatives locales de développement et d'emploi*, Paris, Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie — Laboratoire de sociologie du changement des institutions (CRIDA-LSCI), 1996; B. Lévesque et M.-C. Malo, «L'économie sociale au Québec: une notion méconnue mais une réalité économique importante», dans J. Defourny et J. L. Monzón Campos (dir.), *Économie sociale: entre économie capitaliste et économie publique/The Third Sector: Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*, Bruxelles, CIRIEC et De Boeck-Wesmael, 1992, p. 385-446.

<sup>36</sup> M. D'Amours, *Présence de l'économie sociale au Québec*, rapport produit pour le Groupe de travail sur l'économie sociale, Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire, 1996, p. 7-10 et 23-25.

ils visent l'*empowerment* communautaire, c'est-à-dire la prise en charge du milieu par et pour l'ensemble du milieu. Individuellement, chaque élément de l'*empowerment* communautaire doit contribuer au renversement d'un état de *disempowerment* et, de façon conjuguée, doit mener à l'appropriation d'un pouvoir absent ou perdu, soit pour toute la communauté, soit pour une de ses parties. Un tel processus ne peut s'accomplir sans modifications en profondeur dans le fonctionnement et la composition des lieux de pouvoir ni sans une remise en question de la notion même de l'exercice du pouvoir. On peut croire que ce n'est qu'en exploitant une sorte de «capital communautaire», c'est-à-dire le sentiment d'appartenance et la conscience de la citoyenneté qu'a chacun des membres, qu'un milieu pourra réussir de telles transformations et arrivera à contrôler l'ensemble de son développement économique et social pour le plus grand bénéfice de tout le monde. Dans cette perspective et pour que se concrétise le processus d'*empowerment* communautaire, les entreprises communautaires engagées dans cette voie tentent de favoriser, au-delà des compétences techniques et du fonctionnement efficace de l'organisation, l'acquisition et l'épanouissement de qualités personnelles axées sur le respect mutuel et la bienveillance<sup>37</sup>.

Des liens étroits existent entre l'*empowerment* individuel et l'*empowerment* communautaire<sup>38</sup>. Pour certains, l'*empowerment* des collectivités doit se réaliser tant sur le plan individuel que sur le plan collectif, et ce en rapport avec chacune des trois formes de pouvoir requises pour assurer leur continuité et leur bien-être — pouvoir social, pouvoir politique et pouvoir psychologique. D'autres affirment qu'une communauté *empowered* est une communauté où les gens mettent en commun leurs capacités et leurs ressources, ce qui mène, en fin de compte, à la compétence de la communauté. L'*empowerment* communautaire peut ainsi devenir le véhicule de l'*empowerment* individuel dans une perspective de changement social, une idée qu'on peut pousser plus loin en incorporant une action réciproque entre l'*empowerment* d'un individu et celui de sa communauté à l'intérieur d'un processus circulaire<sup>39</sup>. Certains auteurs s'intéressant au DEC défendent une telle

---

<sup>37</sup> K. Church, *Because of Where We've Been: The Business Behind the Business of Psychiatric Survivor Economic Development*, Toronto, Ontario Council of Alternative Businesses et 761 Community Development Corporation, 1997, p. 36-37.

<sup>38</sup> W. A. Ninacs, art. cité, p. 83-84.

<sup>39</sup> J. A. B. Lee, *The Empowerment Approach to Social Work Practice*, New York, Columbia University Press, 1994, p. 263.

position<sup>40</sup>, bien que d'autres, comme Shragge<sup>41</sup> et Friedmann<sup>42</sup>, insistent sur le fait que l'*empowerment* doit dépasser le niveau individuel. Cependant, la participation directe ou indirecte des personnes exclues dans les lieux où la planification stratégique s'élabore et où les critères et les outils d'évaluation sont établis est une façon pour elles d'exercer un contrôle sur les ressources de leur milieu et de faire valoir leurs préoccupations et leurs besoins. Mais peut-on imaginer le degré de connaissances requis pour bien participer au débat sur la création d'entreprises, l'orientation de la formation professionnelle ou l'aménagement du territoire<sup>43</sup>? Il en résulte que le milieu est souvent représenté par des personnes détenant déjà le pouvoir local, d'où une sous-représentation des personnes pauvres ou victimes d'exclusion sociale et une capacité moindre d'influencer les décisions<sup>44</sup>. Les enjeux de l'*empowerment* communautaire sont ainsi très nombreux et très complexes.

Bien qu'on puisse considérer les trois approches de développement comme étant foncièrement antagoniques — et elles le sont sur le plan philosophique —, dans la pratique, elles se chevauchent et s'entrecroisent, et les intervenants en DEC n'hésitent pas à les combiner, parfois avec beaucoup d'imagination. De plus, lorsqu'un intervenant croit que son action amorce un processus par étapes, il pourra choisir d'exploiter une approche ayant des finalités plus limitées que les finalités souhaitées, si cette approche permet d'établir un fondement plus solide pour l'étape suivante du processus. Ne faut-il pas un minimum d'activité économique avant qu'on puisse mettre en place des structures de répartition plus juste, et ne faut-il pas avoir atteint la limite des normes pour vouloir s'en débarrasser? Il peut donc exister un lien séquentiel entre les différentes approches et elles peuvent ainsi être parfois plus complémentaires que contradictoires. Les trois approches sont également très fréquemment présentes à l'intérieur d'une même initiative ou organisation de DEC et parfois présentes dans une même intervention. Jusqu'à un certain point, cela explique l'existence de tensions entre certains réseaux, entre certaines organisations d'un même réseau et certains membres d'une même équipe de travail.

---

<sup>40</sup> P. Brodhead et F. Lamontagne, «Summary, future directions and the research agenda», dans B. Galaway et J. Hudson (dir.), ouvr. cité, p. 275.

<sup>41</sup> E. Shragge, art. cité, p. 14.

<sup>42</sup> J. Friedmann, *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Oxford (Angl.) et Cambridge (Mass.), Blackwell Publishers, 1992, p. 34.

<sup>43</sup> J. A. Douglas, art. cité, p. 21-22.

<sup>44</sup> D. Hardina et O. W. Malott, *Community Empowerment: Past Experience and Future Trends*, communication au sixième congrès biennal de la politique organisé par le Community Services Council, Newfoundland and Labrador et School of Social Work, Memorial University of Newfoundland, St. John's, Terre-Neuve, 1993, p. 7-10.

## Conclusion

Chacun des trois types d'*empowerment* constitue l'expression des finalités des trois approches stratégiques qui orientent actuellement les initiatives de DEC: le *self-empowerment* qui vise l'élimination des barrières limitant l'évolution de la personne; l'*empowerment* individuel qui cherche l'élimination des causes structurelles du sous-développement et de l'exclusion; l'*empowerment* communautaire selon lequel une véritable prise en charge passe par la responsabilité mutuelle et le respect de la dignité humaine. Comme ces initiatives dérivent d'une logique imposée par la conjoncture et la pratique «de terrain» et non pas d'un modèle théorique ou idéologique précis, les intervenants deviennent des tacticiens plutôt que des stratèges, car la réalité fonctionnelle les amène moins à fusionner le social et l'économique qu'à gérer les contradictions inhérentes à leur union.

Au cœur de leur action se retrouve néanmoins l'idée que les individus et les collectivités marginalisés font des progrès remarquables lorsqu'ils sont capables d'exercer un contrôle sur les ressources dont ils ont besoin pour assurer leur propre développement. Il en découle que les actions du service social relativement à la pauvreté méritent d'être dirigées vers l'appropriation du contrôle des ressources par les populations victimes de l'appauvrissement et de l'exclusion sociale. Or la capacité de contrôle peut varier en fonction du type d'approche de développement économique, ce dont il faut tenir compte dans la pratique. En effet, si les intervenants ne connaissent pas ces nuances ou les négligent, leur action risque, et ce malgré leur bonne volonté, d'aboutir à des résultats non désirés. C'est pourquoi la connaissance des finalités des approches de développement économique dans une perspective d'*empowerment* s'avère primordiale pour tous ceux qui veulent en finir avec la pauvreté, les intervenants en service social inclus.

Williams A. NINACS  
Docteurat à l'École de service social  
Université Laval

## Résumé

Les appels pour une intervention sociale qui tiendrait mieux compte de la configuration actuelle de la pauvreté se multiplient tant au Québec qu'ailleurs, car, encore trop souvent, les interventions en service social visent plus l'augmentation des ressources des personnes défavorisées que leur contrôle. Puisque l'idée d'un contrôle sur des ressources renvoie au développement économique, ce texte examine les approches de développement économique sous la loupe de l'*empowerment* des

individus et des collectivités afin de cibler certains enjeux des nouvelles stratégies d'intervention, tels l'accumulation d'actifs par des individus et le développement économique communautaire, en tant qu'option stratégique pour une action renouvelée du service social sur le front de l'appauvrissement.

Mots-clés: pauvreté, intervention sociale, intervention communautaire, développement économique communautaire, économie sociale, économie solidaire, nouvelles solidarités, *empowerment*.

### Summary

There has been a proliferation of calls for social intervention to more adequately taken into account the current configuration of poverty both in Quebec and elsewhere. For it is still too often the case that social service interventions are aimed more at increasing than in controlling the resources of the underprivileged. Given that the idea of controlling resources recurs to economic development, this article examines approaches to economic development through the lens of the empowerment of individuals and collectivities in order to identify some of the stakes entailed by the new intervention strategies, such as the accumulation of assets by individuals and community economic development as a strategic option for a renewed approach to social service in the area of poverty.

Key-words: poverty, social intervention, community intervention, community economic development, social economy, solidarity economy, new solidarities, empowerment.

### Resumen

Los llamados a una intervención social que tenga más en cuenta la configuración actual de la pobreza se multiplican tanto en Québec como fuera de esta provincia, puesto que todavía las intervenciones sociales se encaminan hacia el aumento de los recursos de las personas carenciadas que hacia el control de dichos recursos. Puesto que la idea de un control sobre los recursos conlleva la noción de desarrollo económico, este texto examina los enfoques sobre desarrollo económico en la óptica del *empowerment* de los individuos y de las colectividades, con el objetivo de centrarse en diversas cuestiones relativas a las estrategias de intervención, como por ejemplo el acopio de activos de los individuos y el desarrollo económico comunitario,

como opciones estratégicas que se apuntan a una acción renovada del trabajo social en el frente de la pobreza.

Palabras claves: pobreza, intervención social, intervención comunitaria, desarrollo económico comunitario, economía social, economía solidaria, nuevas solidaridades, *empowerment*.

**Tableau 1**

**Trois approches de développement économique communautaire**

<b>Approche</b>	<b>CROISSANCE ÉCONOMIQUE</b>	<b>CHANGEMENTS STRUCTURELS</b>	<b>NOUVELLES SOLIDARITÉS</b>
Vision de la communauté	Lieu géographique de l'activité économique	Ensemble de réseaux et de relations à remodeler	Ensemble de personnes garantes du bien-être des unes et des autres
Fondements philosophiques	Le marché est le meilleur gestionnaire de l'économie  Le bien-être croît lorsque l'emploi augmente  L'importation de capitaux est la façon la plus efficace de créer des emplois	La croissance est vitale mais inadéquate pour garantir le bien-être à moyen et à long terme  Les aléas du marché doivent être contrebalancés et le contrôle local assurera l'équilibre	On doit tenir compte de la façon dont la richesse est utilisée et distribuée  Chaque personne peut jouer un rôle significatif pour assurer le bien-être collectif et doit être encouragée à le faire

**Tableau 2**

**Types d'empowerment selon l'approche de développement économique communautaire**

<b>Approche</b>	<b>CROISSANCE ÉCONOMIQUE</b>	<b>CHANGEMENTS STRUCTURELS</b>	<b>NOUVELLES SOLIDARITÉS</b>
Stratégies types	Chasse aux industries exportatrices Augmentation de la compétitivité locale	Augmentation de l'autonomie locale Politiques sociales pour soutenir le milieu	Réduction de la marginalité ou de l'exclusion par l'augmentation de l'entraide et de la coopération
Actions	Attirer du capital de l'extérieur Améliorer l'avantage compétitif et l'efficacité des firmes existantes Créer de nouvelles entreprises Améliorer l'environnement physique immédiat	Accroître la propriété locale (coopératives, PME...) et la gestion locale des ressources Diversifier les investissements étrangers Accroître les exportations et substituer les importations Renforcer l'économie non marchande	Promouvoir l'élaboration de politiques et de programmes publics et y collaborer Mettre en place des organisations communautaires et intermédiaires Augmenter les activités non marchandes et non financières
Rôle des agents de développement	Faciliter les occasions d'affaires (subventions, marchés, innovations...) Bâtir des réseaux d'affaires	Développer le contrôle local Informier (diversification des marchés, meilleur contrôle local...)	Animer la réflexion sur la qualité de vie et le bien-être Mettre en place les structures assurant la pleine participation
	▼	▼	▼
<b>Economie</b>	<b>Libérale</b>	<b>Sociale</b>	<b>Solidaire</b>
Mécanisme de normalisation	Marché	Redistribution (contrat, assurance)	Réciprocité
Capital exploité	Économique (financier, immobilier, humain)	Social (réseaux sociaux, structures collectives)	Communautaire (citoyenneté, sentiment d'appartenance)
	▼	▼	▼
<b>Finalité</b>	<b>Self-empowerment</b> (entrepreneur, consommateur: croissance personnelle)	<b>Empowerment individuel et collectif</b> (membre d'une structure)	<b>Empowerment communautaire</b> (ensemble d'une communauté)