

Cahiers du CRISES

Collection Études théoriques

No ET0202

**La lutte contre la pauvreté aujourd'hui :
quelle(s) stratégie(s) ?**

par Louis Favreau
Copublication Crises et CRDC

février 2002

RÉSUMÉ

Le Premier ministre du Québec, Bernard Landry, a fait de la lutte contre la pauvreté une pièce importante de son programme lorsqu'il a pris les rênes de l'État québécois. Pour son gouvernement, l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale de lutte contre la pauvreté est devenue une priorité. Jean Rochon et Nicole Léger ont ainsi été respectivement nommés ministre et déléguée pour diriger le ministère chargé de cette nouvelle priorité. En juin 2001, le gouvernement a entrepris un processus de consultation à travers les régions visant à valider sa stratégie en matière de lutte à la pauvreté autour d'un document intitulé «Ne laisser personne de côté». Un bilan des efforts faits depuis 20 ans, tant par les pouvoirs publics que par les mouvements sociaux, nous paraît s'imposer. Ce texte se veut une contribution à ce bilan et un éclairage pour de nouvelles pistes. Ce bilan et cette mise en perspective, appuyés sur nos travaux de recherche des 10 dernières années, ont été présentés dans le cadre d'un colloque à l'automne 2001¹.

¹ Il s'agit du Colloque René Lévesque du 17 novembre dans le cadre de la fin de semaine des travaux du Conseil national du Parti Québécois. Nancy Neantam, directrice du Chantier de l'économie sociale, Vivian Labrie du Collectif pour l'élimination de la pauvreté, François Aubry, économiste du Service de recherche de la CSN, Camil Bouchard et moi-même avons été sollicités pour y faire une présentation. Je tiens à remercier tout particulièrement Marie Malavoy, première vice-présidente et Marilyse Lapierre, conseillère au programme, d'avoir si bien conçu ce colloque où quelques 500 délégués-es de tout le Québec venaient réfléchir toute une après-midi au Centre des congrès de Québec sur le thème *L'exclusion : le modèle québécois peut-il y faire face?*

Table des matières

Introduction	1
1. Pauvreté : une nouvelle «question sociale »	2
2. Les leviers de l’action collective pour lutter contre la pauvreté	6
2.1. Le levier de la redistribution.....	6
2.2. Le levier de la création de richesses nouvelles	8
3. Les nouvelles filières de production de richesses (biens et services)	9
3.1. La filière du développement local.....	9
3.2. La filière de l’économie sociale.....	10
3.3. La filière de l’action communautaire.....	11
3.4. Un réseau des réseaux au cœur des nouvelles filières : le Chantier de l’économie sociale	12
4. Lutte contre la pauvreté, spécialisation sociale de l’espace et politique de développement local	13
5. Lutte contre la pauvreté, production de richesses et nouvelles filières : mise en perspective	16
5.1. La configuration générale des filières.....	18
5.2. Les nouvelles filières et le renouvellement du modèle québécois de développement.	20
Conclusion : Économie sociale, développement local et économie plurielle au Québec	23
Références bibliographiques	26
Sites à consulter	29

Introduction

Les initiatives de lutte contre la pauvreté au Québec dans les deux dernières décennies ont été particulièrement innovantes, notamment celles qui relèvent de l'économie sociale, de l'insertion socio-professionnelle et du développement économique communautaire. Pratiques innovantes parce que les partenariats locaux et régionaux qu'elles ont suscités de même que les nouvelles politiques publiques qu'elles ont contribué à générer constituent des paramètres de base d'une intervention à la recherche de nouvelles réponses à la «question sociale». Dans une perspective plus large, ces innovations offrent également l'occasion d'une réflexion sur le renouvellement du modèle québécois de développement.

L'expérimentation de nouvelles pratiques d'économie sociale, d'insertion socio-professionnelle et de développement économique communautaire a été particulièrement forte au cours des deux dernières décennies (1980-2000). Elle s'est réalisée, *grosso modo*, autour de quatre types d'initiatives: 1) des initiatives de développement de nouveaux services de proximité (maisons de quartier, maisons de la famille, cuisines collectives, etc.) ou de renouvellement de certains services existants tels les centres communautaires de loisirs (Fréchette, 2000; Fréchette 2001); 2) des initiatives de formation à l'emploi (organismes communautaires de formation de la main d'oeuvre et entreprises d'insertion) (Assogba, 2000; Comeau, 1997); 3) des initiatives territorialisées de revitalisation économique et sociale des communautés en déclin ou en voie d'appauvrissement (corporations de développement économique communautaire, corporations de développement communautaire, etc.) (Favreau et Lévesque, 1996; Comeau, Favreau, Lévesque et Mendell, 2001); 4) des initiatives de développement d'entreprises sociales dans de nouveaux créneaux tels que l'écotourisme, la récupération et le recyclage, la restauration populaire, l'informatique, la culture (théâtre, musique, etc.)...²

La décennie 80-90 a également vu se développer plusieurs réformes initiées par les pouvoirs publics dans le domaine des affaires sociales (politique d'action communautaire autonome), dans celui de la formation de la main d'œuvre (mise sur pied des centres

² Clarifions d'entrée de jeu que l'économie sociale ne se limite pas qu'à la création de nouveaux services collectifs (dont l'interface principal est l'État). Elle se manifeste, notamment dans les créneaux à-hauts

locaux d'emploi) et dans celui du développement local et régional (création de Centres locaux de développement, de conseils régionaux d'économie sociale...). Approfondir la signification de ces pratiques et de ces politiques émergentes comme réponses à la pauvreté d'aujourd'hui et donc à la crise de l'économie et de l'État-providence est essentiel pour prendre la mesure du travail accompli, de ce qui reste à accomplir et de l'inscription – potentielle ou réelle - de ces innovations dans un modèle renouvelé de développement économique et social à l'échelle du Québec³.

1. **Pauvreté : une nouvelle «question sociale »**

La pauvreté n'est pas chose nouvelle, mais elle a changé profondément d'une décennie à l'autre. Dans les années 60-70, la pauvreté était davantage le fait d'une population en marge du progrès social qui perdurait en dépit de la montée de l'État-providence. **Pauvreté héritée** au sein de familles qui la côtoyaient de génération en génération ou pauvreté de gens victimes de handicaps majeurs par rapport au marché du travail⁴. La grande majorité des classes populaires semblaient cependant pouvoir y échapper grâce à l'accès à la formation et grâce au plein emploi et au développement sans précédent de services publics en matière de santé et de services sociaux. Avec les années 80-90, c'est la **pauvreté de crise** qui prévaut : des couches sociales autrefois gagnées à des conditions de vie relativement satisfaisantes sont victimes d'une conjoncture économique durable de crise de l'emploi.

Pour pouvoir comprendre ce qui nous arrive aujourd'hui à cet égard, il nous faut une problématique qui puisse nous fournir un minimum d'éclairage théorique sur ce qui distingue la pauvreté d'aujourd'hui de celle d'hier. Ce qui nous permettra également d'expliquer pourquoi elle continue d'exister dans nos sociétés en dépit des efforts d'un État social pour la freiner, voire la faire disparaître.

mentionnés, dans la production de biens et de services sur le marché. Elle a donc aussi un interface avec le secteur privé.

³ Nous avons déjà abordé ces questions dans des textes antérieurs produits à la CRDC il y a quelques années, un pour la revue *Service social* (Favreau et Fréchette, 1996) et un autre pour la revue *Relations* (Boucher et Favreau, 1997). Mais beaucoup de choses ont changé dans les cinq dernières années. D'autre part, nos enquêtes ont été poussé plus loin la réflexion entourant ce qu'il est convenu d'appeler ici la «question sociale».

⁴ Rappelons ici qu'au début des années 60, 85% des gens bénéficiant des mesures publiques d'assistance sociale étaient dans l'impossibilité de travailler. Ils étaient déclarés «inaptes au travail» comme on disait à l'époque.

Avec la remontée de la précarité du travail et la fragilisation des protections sociales (Castel, 1995)⁵, les problèmes de fragmentation du tissu social (dans les familles et les écoles), ceux de l'emploi (pour les jeunes, les femmes et les travailleurs de plus de 45 ans) et ceux de communautés locales en difficulté (déclin des économies locales, montée de la délinquance etc.) sont devenus des enjeux majeurs de société. Les coûts sociaux pour répondre à ces problèmes se sont avérés de plus en plus élevés. Dans les deux dernières décennies (1980-2000), les pouvoirs publics et les mouvements sociaux ont alors dû s'engager dans de nouvelles interventions. Ce qui a donné naissance à de nouveaux services de proximité, de nouvelles initiatives de formation à l'emploi (insertion socio-professionnelle), de nouveaux dispositifs de revitalisation économique et sociale (développement économique communautaire) et l'émergence d'une nouvelle économie sociale.

Plus globalement encore, considérons que les « Trente glorieuses » (1945-1975) ont été, à l'échelle des pays industriels développés, les décennies du monde du travail en transformant la condition ouvrière en condition salariale. En réalité, l'amélioration des conditions de vie de la majorité de la population s'est faite sur une plus longue période encore : schématiquement, on peut parler d'une transformation de la condition prolétarienne (celle du début du capitalisme au 19^e siècle), condition qui équivaut à de la quasi-exclusion, à une condition ouvrière, celle des années 1930-1950, faite d'une relative insertion dans la société grâce à l'obtention d'un certain nombre de droits⁶. L'exemple de ces avancées sociales des années d'après la première grande crise économique, sera le *New Deal* dans lequel on reconnaît, pour la première fois en Amérique du Nord, les organisations du mouvement ouvrier dans le cadre d'une législation sociale et d'une véritable législation du travail. Mais, dans l'après-guerre jusqu'à la fin des années 70, le développement sans précédent de nos sociétés rendra possible un travail pour tous (contexte dit de plein emploi) et des protections sociales universelles (de caractère public). La condition salariale devient alors le lot de la majorité. Bref, de grands dispositifs sociaux

⁵ C'est R. Castel qui qualifie la pauvreté à partir de la notion de «question sociale» dans son ouvrage dont l'intitulé est *La métamorphose de la question sociale*. Le sous-titre est *Chronique du salariat*. Ce qui n'est pas un hasard parce qu'il y démontre que cette fameuse «question sociale» est intimement liée à la «civilisation du travail», c'est-à-dire à un processus séculaire du travail salarié qu'il reconstitue en remontant jusqu'à la seconde moitié du 14^e siècle.

⁶ Par exemple, en France, la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, première loi d'assurance sociale obligatoire, est votée en 1910 (Castel, 2001 : 81).

que sont les conventions collectives et les politiques sociales mettront fin à la pauvreté de masse.

Mais les deux dernières décennies (1980-2000) ont surtout été celles du capital et de la déstabilisation de cette condition salariale: la mondialisation des marchés, la fonte des emplois productifs, les délocalisations d'entreprises ont alors provoqué une importante crise de l'emploi, un retour à la précarité pour de plus en plus de travailleurs et une fragilisation des protections sociales liée à la crise des finances publiques (Joint-Lambert, 1995). Trois tendances, au plan macro-social, surgissent simultanément :

- 1) avec le déclin de l'industrialisation et l'interruption de la montée du travail à temps plein, régulier, à contrat indéterminée, on assiste à une remise en question du salariat comme mode principal de régulation économique et sociale (grosso modo 85% de la population active est salariée). Cette crise se répercute alors directement sur l'État dont le salariat forme l'assise principale des prélèvements sociaux;
- 2) la crise de la production des services collectifs par l'État sur l'ensemble des territoires génère une certaine désorganisation des économies locales des quartiers populaires dans les centres urbains et l'affaiblissement des communautés rurales;
- 3) les dispositifs traditionnels de socialisation liés à la vie quotidienne (famille, école, réseau de voisinage) sont ébranlés et conduisent à l'effritement des liens sociaux dans plusieurs collectivités locales (Bouchard, 1991).

Aujourd'hui, par la force des choses, on réinterroge donc la manière de résoudre la «question sociale» qui avait trouvé sa solution dans la montée d'un État social. D'où l'introduction au début de la décennie 90 de nouvelles notions qui tentent de clarifier la nature de ces «nouvelles pauvretés» : celles d'exclusion et de désaffiliation (Dubet, 1992; Castel, 1995), de disqualification (Paugam, 1991), de désinsertion (Gaulejac, 1994) et de spécialisation sociale de l'espace (Jacquier, 1991). D'où également de nouvelles questions sur le rôle de l'État (centralisé) et de la démocratie (représentative) et l'émergence des notions d'État partenaire (Noël, 1996) et de démocratie sociale (Lévesque, 1997).

L'impact social de la déstabilisation du salariat des deux dernières décennies a été majeur : l'avenir est à nouveau incertain, voire aléatoire. Nos enfants seront peut-être en moins bonne posture que nous. L'État social est encore fort mais il est fragilisé : peut-on encore aujourd'hui faire passer la solidarité et la cohésion sociale par le seul dispositif d'un État central? Les régions et les communautés locales, les mouvements et les institutions de la société civile, ne sont-ils pas appelés à jouer un rôle plus actif par ces temps d'incertitude prolongée? Les pouvoirs publics vont-ils alors s'inscrire dans la seule logique de l'urgence ou peuvent-ils mettre également en œuvre des politiques plus transversales et plus structurantes?

Voilà ce que comporte aujourd'hui une réflexion sur la lutte contre la pauvreté. En dernière instance, une seule et même grande question se pose : comment faire du développement économique et social en ce début de millénaire?

Dans ce contexte, les mouvements sociaux ont été les maillons les plus sensibles aux remous des changements économiques et sociaux de ces deux dernières décennies. L'existence de nouveaux champs d'activité et l'émergence d'«alternatives » par le développement local et l'économie sociale se sont, sous leur impulsion, affirmés avec plus de force. L'analyse de ces pratiques nous permet d'opérer une relecture d'ensemble de la lutte contre la pauvreté dans le cadre plus général d'une **redéfinition des rapports entre l'État, la société civile et le marché**. Depuis 10 ans, toute une série de travaux de recherche au Québec autour des notions de «prévention sociale» (Fréchette, 1996), d'«économie solidaire» et de «services de proximité» (Bélanger, Boucher, Favreau et Lévesque dans Laville, 1994), d'«économie sociale» (Lévesque et Malo dans Defourny et Monzon Campos, 1992 et Defourny, Favreau et Laville, 1998) et de «développement économique communautaire» (Favreau et Lévesque, 1996; Comeau, Favreau, Lévesque et Mendell, 2001)⁷ permettent de rendre compte de l'évolution en cours et de l'inscription ou non de ces «alternatives» dans le modèle québécois de développement.

⁷ Pour une vue d'ensemble de nos travaux de recherche sur ces questions, voir le site de la Chaire de recherche en développement communautaire (CRDC) de l'UQAH et celui du Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES).

2. Les leviers de l'action collective pour lutter contre la pauvreté

La réduction des inégalités s'opère de deux manières : par une redistribution de la richesse existante, principalement par l'intermédiaire de la fiscalité (prélèvements progressifs en fonction du niveau de revenus...) et par des prestations particulières à l'intention de ménages et de groupes en difficulté; par une intervention de soutien à la production de nouvelles richesses qui combinent des objectifs économiques (soutien à des économies locales par exemple) et des objectifs sociaux (création d'emplois, création de nouveaux services de proximité...).

2.1. Le levier de la redistribution

La première voie pour irradiquer la pauvreté, la plus classique et la plus visible, est celle des mesures de redistribution de la richesse. Les deux recours habituels sont les suivants : 1) dans les collectivités locales et les régions, des citoyens se mobilisent dans des organisations de défense de droits sociaux qui servent de signal d'alarme auprès des pouvoirs publics⁸; 2) à l'échelle de la société, l'État se charge d'assurer des protections sociales pour tous à partir d'une politique d'équité fiscale⁹ et d'équité territoriale¹⁰.

Bref, pour atténuer les inégalités entre «riches» et «pauvres», entre régions rurales et régions urbaines, entre centres-villes et banlieues, entre groupes sociaux de toute catégorie, l'État veille à fournir un panier de services communs à tous et un service public sans discrimination sociale ou spatiale. Le projet de loi pour un Québec sans pauvreté (Labrie, 2001) et le débat autour d'une allocation universelle (Aubry, 1999) participent très précisément de cette démarche de renouvellement des mesures de redistribution. Le fondement derrière ce levier de la redistribution nous renvoie à l'inégalité des chances liée à un manque de ressources disponibles (revenus...) pour les familles et les collectivités. La demande sociale exprime ici une volonté d'**égalité dans la consommation**.

⁸ C'est le jeu démocratique des pouvoirs et des contre-pouvoirs qui favorise l'expression de demandes sociales nouvelles et la réponse des pouvoirs publics à ces demandes dans le cadre d'une «négociation conflictuelle», type de négociation à laquelle, par exemple, les syndicats et une partie des groupes populaires nous ont habitué (Alinski, 1976).

⁹ D'où l'expression très ancienne du mouvement ouvrier porteur de cette revendication de l'équité fiscale : «faisons payer les riches».

¹⁰ La nationalisation de l'hydro-électricité et la mise sur pied de grands services publics en santé, en éducation et dans les services sociaux en sont les exemples les plus patents.

Cette approche par la redistribution oublie cependant trop facilement les effets pervers de l'État-providence, première génération (celui de la Révolution tranquille). Son étatsisme sous-estime l'effet de passivité lié à la seule perspective de la consommation de services.

La crise de l'État-providence ne se réduit pas à ces déficits ni la pauvreté à un manque de ressources (financières et autres). C'est la crise du financement public qui nous a permis de mieux voir l'effet pervers d'un État social qui, dans sa mouture initiale, fait des citoyens des consommateurs. C'est la crise de l'emploi qui nous a fait mieux voir que le travail est un vecteur déterminant d'intégration, un socle pour la reconnaissance sociale de chacun, l'estime de soi et l'inscription de tous dans des réseaux sociaux.

Au cours des années 1945 à 1975, l'État et le réseau public assument un rôle central sur le plan du financement, de l'encadrement, de la gestion et de la production des services. Au cours de ces décennies d'après-guerre, le secteur public occupe le devant de la scène, tout le devant de la scène. Les ressources associatives (organisations communautaires, groupes de femmes, groupes écologiques, groupes de jeunes) ne jouent alors qu'un rôle complémentaire dans la distribution des services aux collectivités. Simultanément, sous la poussée des grandes organisations syndicales et des associations de consommateurs (notamment les grandes coopératives de consommation et d'épargne et de crédit), l'État en est venu à assurer les protections sociales de base (assurance-maladie, éducation, assurance-emploi, etc.) tandis que les entreprises du secteur marchand se voyaient attribuer, comme par évidence, le développement économique. Dans un cas comme dans l'autre, les citoyens sont en quelque sorte hors champ : des bénéficiaires de services de l'État et des salariés d'entreprises dans lesquelles ils ne participent pas activement¹¹.

Les pouvoirs publics et les mouvements qui sont trop centrés sur les dispositifs étatiques et donc trop exclusivement sur la consommation de services occultent du coup deux dimensions cardinales : celle d'une citoyenneté active et celle de concepteur de services que des collectivités peuvent assumer. D'un côté, les lacunes démocratiques d'un service public centralisé et opéré par les seuls fonctionnaires de l'État sont manifestes; de l'autre, il y a quasi-monopole de la production de services collectifs par l'État. **C'est ce scénario qui est tombé en désuétude** dans les deux dernières décennies, car ce type d'État social

répond mal au problème actuel de la pauvreté qui est non seulement une question de ressources disponibles mais aussi, simultanément, de disqualification sociale ou de désinsertion sociale des individus (Gaulejac, 1994), de ségrégation spatiale (relégation de groupes comme les chômeurs, les assistés sociaux et une partie des nouveaux arrivants dans des quartiers en difficulté) (OCDE, 1998; Jacquier, 1991) et de déficit du tissu économique local (appauvrissement de collectivités locales et régionales) (Favreau, 1995 et Favreau et Lévesque, 1996).

2.2. Le levier de la création de richesses nouvelles

«Le rôle redistributif de l'État demeure toujours nécessaire tout comme son action dans les politiques sociales et économiques, comme dans des projets tels que le partage du travail. Mais il ne peut plus garder le monopole de la redistribution et du développement économique et social. Les mouvements sociaux se taillent de plus en plus une place appréciable dans le développement en liant les dimensions sociale et économique», disions-nous dans un article de la revue *Relations* (Boucher et Favreau, 1997)».

C'est ce qui explique qu'un certain nombre de réponses moins centrées sur la redistribution étatique et davantage sur l'auto-organisation et la co-production de services, ont émergées partir des années 80. Fondement de ces initiatives, **l'égalité par le travail**, autrement dit, une participation au marché du travail qui permet à des gens de sortir de la pauvreté et de redevenir actifs dans la société¹². Au Québec de façon particulière, c'est le croisement actif de ces initiatives **avec** de nouvelles politiques publiques qui fait l'originalité du développement économique et social des deux dernières décennies.

C'est le levier de la production de richesses, mis au service d'objectifs économiques et sociaux, qui donnera naissance à de véritables **filières**. Autrement dit, ces nouvelles pratiques ne se sont pas constituées uniquement par affinités de réseaux liés à des mouvements sociaux. Elles se sont progressivement **insérées dans une cohabitation désormais institutionnelle avec le service public**, créant ainsi des filières. Dans certains secteurs, il existe en effet aujourd'hui des dispositifs permanents de médiation entre ces initiatives et le service public, des filières.

¹¹ Heureuse exception à la règle dans les services publics, les Centres locaux de services communautaires (CLSC). Voir à cet effet Favreau et Hurtubise (1993). Heureuse exception au sein des entreprises, des expériences de co-gestion (Tembec) ou d'autogestion (Tricofil).

¹² Dans un contexte complètement différent par rapport aux années 60 : par exemple 85% des prestataires de la sécurité du revenu sont aujourd'hui «aptes au travail»....Autre exemple : ce sont les jeunes qui sont le plus frappés par le chômage.

Mais il n'est pas certain qu'on en saisisse encore la véritable portée qui est celle de maximiser le levier de la production de richesses **avec** les principaux concernés eux-mêmes (individus, groupes et collectivités en difficulté) dans cette lutte contre la pauvreté. Voyons cela de plus près.

3. Les nouvelles filières de production de richesses (biens et services)

3.1. La filière du développement local

C'est en relation avec l'emploi et le soutien aux entreprises locales qu'ont pris forme des organisations qui accompagnent des groupes en difficulté. Dans les années 90 surtout, la création de nouveaux dispositifs de développement local, pour répondre aux besoins des économies locales et régionales en difficulté, est devenu un impératif de premier ordre.

- La Caisse d'économie des travailleuses et des travailleurs (Québec), fondée par la CSN, avec un actif de plus de 110 millions de dollars et dont la mission explicite est celle du «développement communautaire» (CETT, 1997) soutient prioritairement des entreprises relevant de l'économie sociale. Elle a ainsi fait la preuve que ce segment de marché, que ces entreprises sociales, pouvaient être aussi rentables et fiables que les PME du secteur privé. Elle finance et accompagne plus de 200 entreprises de ce type en dépassant la moyenne de retour sur investissements généralement obtenue dans l'ensemble des caisses du Mouvement Desjardins à laquelle elle appartient (Lebossé, 1998).
- Le réseau d'une cinquantaine de corporations de développement communautaire (CDC) et celui des corporations de développement économique communautaire (15 CDÉC) : ces organisations de caractère associatif, nées pour la plupart à la fin des années 80 ou au début des années 90, font du travail de revitalisation économique et sociale dans des communautés en difficulté. Elles ont inspiré la réforme qui a donné naissance aux CLD et travaillent depuis avec eux (Comeau, Favreau, Lévesque et Mendell, 2001; Favreau et Lévesque, 1996).
- Les 54 Sociétés d'aide au développement de la collectivité (SADC) : initiées par le gouvernement fédéral en 1985, les 54 SADC du Québec sont des OBNL gérées par des conseils d'administration formés de représentants des communautés locales. Il s'agit d'organismes de développement économique local ayant à leur disposition des fonds de développement.

- Les 86 Sociétés locales d'investissement et de développement de l'emploi (SOLIDE) : initiées conjointement par le Fonds de solidarité des travailleurs (FTQ) et l'Union des municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ), les premières SOLIDE sont entrées en opération en 1993. Juridiquement autonomes, ce sont des organismes hybrides initiés par les syndicats et les gouvernements locaux (UMRCQ).
- Les 110 Centres locaux de développement (CLD) : créés en 1998 et subventionnés par l'État québécois, les CLD relèvent de conseils d'administration autonomes. Les CLD emploient 1000 personnes et disposent tous de fonds de développement dont une partie est dédiée spécifiquement à l'économie sociale.
- le Réseau d'investissement social du Québec (RISQ) : créé en novembre 1997, il est alimenté par des contributions d'entreprises privées et collectives actives au Québec et d'une dotation de départ du gouvernement québécois. Ce fonds fournit du financement et de la formation exclusivement aux entreprises d'économie sociale.
- Investissement-Québec : cette société d'État dont la mission est de soutenir le financement des PME administre depuis la fin des années 90 de nouveaux programmes pour le financement des entreprises de l'économie sociale : l'un pour les coopératives, l'autre pour les OBNL.

3.2. La filière de l'économie sociale

L'accès à l'emploi pour les segments plus défavorisés de la population active et son corollaire l'insertion par le travail ne sont pas en reste puisque bon nombre d'initiatives associatives, syndicales et publiques en la matière sont apparues, surtout dans les dix dernières années, créant ainsi une seconde filière, plus spécifiquement articulée autour d'organisations et d'entreprises d'économie sociale. Mentionnons à cet égard :

- Quelques 150 organismes communautaires de développement de la main d'œuvre soit le réseau de l'ASEMO, c'est-à-dire l'Association des Services externes de main d'œuvre disposant d'un financement public de Québec et celui du RQuODE qui, avant la réforme du service public de l'emploi, disposait d'un financement public du gouvernement fédéral (maintenant lié à Emploi-Québec pour son financement).
- Une centaine d'entreprises dites d'insertion constitués en différents réseaux (32 entreprises au Collectif des entreprises d'insertion; 18 dans le réseau des CFER,

etc.) et oeuvrant dans différents secteurs (entretien ménager, restauration, informatique, meuble, recyclage du papier, rénovation de résidences, etc.) avec la contribution de deux catégories de salariés : des salariés réguliers et des stagiaires en insertion (Bordeleau, 1997).

- De petits fonds communautaires dédiés à des catégories sociales particulièrement défavorisées comme l'Association communautaire d'emprunt de Montréal (ACEM) ou les Centres d'initiatives d'emploi local (CIEL)¹³.
- 150 Centres locaux d'emploi (CLE) : créés en 1998, les CLE gèrent l'ensemble des mesures actives d'emploi pour toutes les catégories de personnes sans emploi et pour l'aide aux entreprises en matière de main d'œuvre.
- Un Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail qui relève du ministère de la Solidarité sociale et du ministère du Travail. Créé en 1996, il est géré par Emploi-Québec, organisme public national chapeautant les CLE.
- Une centaine de Carrefours jeunesse emploi : composés d'autant de conseils d'administration où œuvrent plus de 1000 bénévoles et où travaillent 850 personnes, les CJE sont nés dans la deuxième partie de la décennie 90 à partir d'une expérience fondatrice apparue en 1984 dans l'Outaouais (Beaudoin, 2000 ; Assogba, 2000).

3.3. La filière de l'action communautaire

C'est en relation avec des besoins nouveaux, notamment dans le secteur de la santé et des services sociaux, que s'est développée cette filière :

- des organisations communautaires : les premières sont nées dans les années 60-70 (Favreau, 1989). Mais la reconnaissance réelle est venue avec la réforme de la santé et des services sociaux (1991), réforme qui leur accordait 20% des voix dans les C.A. des nouvelles régies régionales¹⁴.
- les services d'organisation communautaire des CLSC (Favreau et Hurtubise, 1993) : les CLSC, issus d'une transformation des cliniques médicales populaires,

¹³ Ces fonds ne sont pas dédiés exclusivement à l'insertion par le travail dans leur mission mais remplissent pour beaucoup cette fonction en favorisant l'accès de jeunes ou d'immigrants à la très petite entreprise (TPE).

¹⁴ Mentionnons que, dans le seul secteur de la santé et des services sociaux, quelques 2,474 organismes communautaires sont financés par le MSSS, ce qui représente 10,107 emplois réguliers par comparaison aux CLSC qui en comptent 16,000. En fait, ces initiatives «absorbent une partie de la pression de la demande de services qui autrement s'exprimerait vers les services professionnels et institutionnels du secteur public» tout en exerçant «des effets de prévention et de promotion...» (Bélanger, 1995).

ont parachevé la couverture de l'ensemble du territoire québécois à la fin des années 80.

- L'adoption d'un amendement à la loi des coopératives, en 1997, qui a rendu possible la constitution de coopératives de solidarité (participation conjointe des usagers et des salariés), modèle inspiré des coopératives italiennes. Cet amendement donnera l'aval au développement , entre autres, de coopératives d'aide à domicile.
- La transformation des garderies à but non lucratif en centres de la petite enfance et l'institutionnalisation des services de garde à l'échelle du Québec (1997).
- La mise sur pied du Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA), en 1995, et une première politique publique d'action communautaire (2000).

3.4. Un réseau des réseaux au cœur des nouvelles filières : le Chantier de l'économie sociale

Finalement, les cinq dernières années ont vu les initiatives associatives, de groupes de femmes et syndicales liées à l'économie sociale et au développement local se doter d'un réseau des réseaux, le *Chantier de l'économie sociale*, lequel constitue un interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec en la matière.

En effet, pour faire suite à une recommandation du Groupe de travail sur l'économie sociale lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, un organisme sans but lucratif a été constitué : *le Chantier de l'économie sociale*. Ce comité de suivi était composé de personnes représentant le mouvement communautaire, coopératif, les groupes de femmes, les groupes de développement local et les milieux de la culture et de l'environnement. Le Chantier vise notamment à :

- œuvrer, de concert avec les promoteurs et avec les ministères et organismes publics, à la réalisation des projets de création d'emplois ayant été acceptés au Sommet sur l'économie et l'emploi ou ayant fait l'objet d'un accord de principe du gouvernement;
- faire la promotion de l'économie sociale;
- représenter le secteur de l'économie sociale dans les instances nationales de partenariat;
- établir des liens avec les organismes œuvrant dans le secteur de l'économie sociale aux niveaux national et régional;

- collaborer avec les ministères et organismes du gouvernement à l'élaboration de stratégies favorisant le développement de l'économie sociale, à l'évaluation des programmes et mesures de soutien à l'économie sociale de même qu'à l'élaboration d'indicateurs de résultats;
- rechercher la collaboration technique et financière nécessaire pour la formation d'entrepreneurs collectifs et le financement d'entreprises d'économie sociale;
- mettre sur pied un secrétariat permanent capable d'établir des liaisons fonctionnelles avec les secteurs de l'économie sociale, les organismes régionaux d'économie sociale et le gouvernement.

Depuis le Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, les projets acceptés dans le secteur de l'économie sociale ont permis de créer des milliers d'emplois et des centaines d'investissements. Voici quelques faits saillants (en date du 31 mars 1999) :

- 7 992 personnes étaient à l'emploi d'une entreprise d'économie sociale née dans la foulée du plan d'action *du Chantier de l'économie sociale* suite au Sommet tenu trois ans plus tôt. Plus précisément, 2 750 emplois ont été créés dans les centres de la petite enfance et 4 509 dans les autres secteurs auxquels il convient d'ajouter 733 emplois consolidés. De façon plus détaillée, les emplois créés et consolidés se répartissaient ainsi : les centres de la petite enfance (2 750 emplois); les entreprises d'aide domestique (2 073 emplois); les entreprises d'insertion (1 121 emplois); les centres de travail adapté (622 emplois); les réseaux d'accueil reliés au système pénal (410 emplois); les entreprises forestières (215 emplois); les autres secteurs (801 emplois). Les objectifs initiaux de création d'emplois annoncés lors du Sommet, étaient : a) 8 000 emplois dans les centres de la petite enfance; b) 13 090 emplois dans l'ensemble des autres secteurs d'activité¹⁵.

4. Lutte contre la pauvreté, spécialisation sociale de l'espace et politique de développement local

Comme dans tous les pays industriels d'Amérique du Nord et d'Europe d'ailleurs, la proportion des résidents de quartiers pauvres dans les centres urbains du Québec, donc

¹⁵ Source : Oser l'économie sociale. Portrait synthèse au 31 mars 1999. Pour une évaluation du plan d'action du Sommet de 1996 par une équipe de l'Université Laval, voir Comeau et alii (Comeau, 2001). Pour une mise en perspective, voir le document de positionnement stratégique du Chantier (Chantier d'économie sociale, 2001).

de l'exposition à la précarité est considérable. Au Québec, dépendant des régions, cela peut varier de 10 à 25 % de la population de ces villes. On en arrive à ces résultats sur la base d'un certain nombre d'indicateurs relativement classiques soit la démographie de ces quartiers, la structure familiale, la question de l'emploi (taux de chômage et/ou taux d'activité), l'éducation et le logement. Ce qui frappe alors, ce sont les grandes similitudes d'un pays à l'autre entre les quartiers de ces différentes villes (OCDE, 1998) : une proportion élevée de familles à parent unique, des revenus très bas et un pourcentage élevé de personnes et de familles dépendantes des revenus de transferts sociaux, un faible niveau de mixité socio-professionnelle, une présence significativement plus élevée d'activités économiques informelles, une plus forte incidence de la toxicomanie, l'absence d'entreprises locales (ou une faible présence), un accès difficile à certains services (transport en commun, institution financière, pharmacie, etc.). La différence entre ces quartiers relève principalement du degré d'appauvrissement. Mais, le processus est le même : le cumul des handicaps quant à l'emploi, au logement, à l'éducation... En somme, la disqualification sociale, la spécialisation sociale de l'espace urbain, l'absence de médiation entre les communautés locales en difficulté et les pouvoirs publics forment les caractéristiques centrales de ces quartiers frappés par la crise urbaine, expression majeure de la pauvreté aujourd'hui.

Ces quartiers en difficulté nécessitent donc des politiques publiques et communautaires transversales : pour être en mesure de travailler sur l'ensemble de la situation (cumul des handicaps), l'intervention doit se faire avec une approche globale. Les politiques sectorielles, davantage conçues pour des populations cibles (assistés sociaux, nouveaux arrivants, jeunes décrocheurs...), sont insuffisantes.

Dans cette perspective, **le développement économique communautaire (DÉC)** est une politique centrale à mettre de l'avant. Il est impératif d'intervenir sur les problèmes avant qu'ils aient atteint la gravité de la situation de quartiers d'extrême pauvreté. Il est plus coûteux, plus long, moins efficace de travailler principalement, voire exclusivement dans des quartiers ciblés pour leur extrême pauvreté. Non seulement y a-t-il l'effet pervers de la stigmatisation qui perdure mais l'intervention se centre sur un travail auprès des pauvres au détriment d'une intervention de renforcement de tous les résidents dans l'ensemble des quartiers.

Les politiques publiques à mettre en œuvre doivent donc travailler **simultanément** l'intervention sur le bassin d'emploi, l'accès à l'éducation, l'amélioration du logement et du cadre de vie...dans une perspective de développement local qui ne divorce pas le développement économique -traditionnellement dévolu aux entrepreneurs privés et aux commissaires industriels- du développement social (services de proximité) - traditionnellement confié aux intervenants sociaux-.

La mise en œuvre d'une approche intégrée, **économique**, c'est-à-dire suscitant des investissements dans l'économie locale et créant des emplois, et, **sociale**, c'est-à-dire des services collectifs de proximité branchés sur les besoins sociaux locaux, voilà succinctement résumé les lignes de force à développer. Ce qui nécessite d'accorder une place plus grande à des dispositifs de type CDÉC animées par les forces sociales locales. Autrement dit, à l'heure actuelle, **il faut une politique de généralisation des CDÉC à l'échelle du Québec**, ce qui n'existe pas encore.

À cet égard l'arrivée des CLD, toute pertinente qu'elle soit, et l'acceptation des CDÉC montréalaises de prendre en charge les mandats des CLD pour la métropole, crée de la confusion. D'abord, tout comme les CLSC, les CLD sont un service de caractère **public**. À cet effet, ils ne peuvent remplacer les CDÉC dans un milieu, pas plus que les CLSC ne peuvent remplacer les organisations communautaires comme têtes chercheuses à l'affût des nouveaux besoins et travaillant à la transformation de ces derniers en projets collectifs. Ensuite, si les CLD peuvent **soutenir les projets** d'entreprises (privées ou collectives) en les finançant et en leur fournissant un minimum d'accompagnement dans la phase finale, ils ne peuvent remplacer les CDÉC. Car ces dernières, par leurs agents de développement sur le terrain (des organisateurs communautaires de type nouveau), contribuent à faire **lever des projets**, notamment là où les conditions sont les plus difficiles, et ce, du pré-démarrage jusqu'à la phase où les CLD peuvent les prendre, c'est-à-dire lorsque leur faisabilité a été démontrée. Les CLD n'ont pas les moyens ni l'ambition de faire lever des projets.

Par ailleurs, le travail local pose la question de passage du micro au macro. L'addition de dizaines de petits projets ne peuvent constituer à eux seuls un développement

d'ensemble. D'autant que l'action trop strictement locale s'use souvent d'elle-même si elle ne débouche pas un jour sur d'autres perspectives. Il faut donc que l'action locale de DÉC identifie ses partenaires pour travailler avec eux dans un projet de portée plus générale : la municipalité, des organisations syndicales, les paroisses, des organisations professionnelles, des collèges et l'université régionale, des institutions d'économie sociale comme Desjardins, des commerçants locaux...

La réussite du développement local de quartiers en crise dépend de certaines conditions : l'existence d'un dispositif transversal de type CDÉC, une approche intégrée (économique et social), des pôles de développement propres, une aide extérieure en provenance d'équipes de professionnels des services publics de proximité (CLSC, CLD, CLE), la mise à contribution de l'Église locale (la pastorale sociale)...

Mais s'il n'y a pas d'interface solide entre les forces locales et les pouvoirs publics, les initiatives prises par des collectivités locales n'arrivent pas à se reproduire plus largement et donc à passer du micro au macro. L'inverse est d'ailleurs tout aussi vrai : lorsqu'elles viennent d'en haut (niveau macro), elles ont du mal à s'enraciner au plan local et n'aboutissent nulle part.

5. Lutte contre la pauvreté, production de richesses et nouvelles filières : mise en perspective

Les filières dont nous avons traitées précédemment font appel, à des degrés divers, à des partenaires. Mais l'importance des partenariats est plus large que la seule contribution en ressources humaines ou financières. Nos travaux de recherche indiquent que ces partenariats s'inscrivent généralement dans le cadre **d'une nouvelle forme de gouvernance** qui mise sur la décentralisation des politiques publiques et sur la participation des divers acteurs socio-économiques, soit les syndicats, les entreprises locales et les associations diverses.

Le rôle de l'État et même des gouvernements locaux est souvent déterminant dans bien des cas (financement, protocoles d'entente, plan stratégique de développement...). Cependant, cette nouvelle forme de gouvernance n'a pu se mettre en place sans **la forte mobilisation de la société civile québécoise** autour principalement de **l'emploi** qui a été au cœur du **renouvellement de la stratégie de la lutte contre la pauvreté**. Parce que le

développement local et l'économie sociale permettent de réunir les préoccupations pour l'emploi et celles de la revitalisation des communautés, **les problèmes individuels de pauvreté ont alors été pris en charge dans le cadre d'approches collectives**. De ce point de vue, l'expérience québécoise se démarque nettement de l'expérience américaine, notamment de l'approche d'aide aux plus pauvres (*the poorest*). Cela dit, l'approche québécoise ne constitue pas pour autant une solution sans fragilité. De plus, la conjoncture actuelle en est une de transition où le nouveau cohabite souvent avec l'ancien.

En effet, **tout cela ne va sans difficultés dont il est difficile à ce stade-ci d'évaluer l'ampleur**. Mentionnons certaines de celles-ci : les CDÉC, les CDC et les CLD sont et peuvent être, à différents titres, des **lieux spatialisés de la coordination** des interventions de développement en faveur des économies locales : un ancrage territorial précis, une démarche partenariale valorisée, des priorités locales identifiées. Mais ces dispositifs éprouvent certaines difficultés comme le révèle notamment la territorialisation des politiques de l'emploi (réforme qui a donné naissance à Emploi-Québec et aux CLE) :

- 1) les traditions centralisatrices de ministères existent depuis très longtemps. Elles veulent conserver la mainmise sur les financements en les accompagnant d'une réglementation stricte;
- 2) les responsabilités entre l'État, les municipalités et les autres acteurs ne sont pas toujours très claires provoquant alors des distorsions dans les démarches partenariales;
- 3) les partenaires sociaux ne sont pas tous engagés avec la même présence et la même conviction (participation du secteur privé déficiente par exemple, participation trop critique d'autres...);
- 4) la coordination est parfois mal engagée entre le service public et les services communautaires.

Dans ce dernier cas, c'est la question de la reconnaissance qui passe mal parce que ces services communautaires ont réussi à mobiliser, à accumuler des ressources, à créer des institutions, à offrir des services là où le service public faisait défaut, échouait ou ne s'était pas risqué. Mais, une fois reconnus, on voudrait qu'ils se fondent dans le service public sous prétexte que les deux composantes font la même chose en ignorant que leur

présence d'hier permis les changements d'aujourd'hui et de demain parce qu'ils sont autonomes en tant que **3^e pôle de développement** à côté de l'État et du marché.

En bref, **il n'est pas facile de penser le développement à trois pôles** (marché, État, associatif) lorsqu'un des trois vient à manquer (le secteur privé) ou que l'un des trois se voit refuser de fait un rôle (dénégation de reconnaissance de l'associatif par le service public). Il n'est pas facile non plus de travailler en misant sur plusieurs registres d'intervention à la fois que sont le micro (l'entreprise), le macro (les politiques nationales) et le méso (les territoires). Ce sont les territoires qui favorisent les passerelles entre le micro et le macro. Mais lorsque ce registre est nié par des intérêts trop sectoriels...les interventions territorialisées deviennent plus difficiles.

5.1. La configuration générale des filières

L'importance des filières étudiées renvoie principalement au fait qu'elles se structurent par la concertation tout à la fois avec les acteurs de la société civile et avec le soutien de l'État québécois. Plus qu'à un ensemble d'initiatives locales de la société civile, l'émergence de ces filières marque **un virage stratégique et collectif**, d'abord opéré au sein des mouvements sociaux, mais qui s'est étendu à la grandeur de la société québécoise sous forme d'orientations partagées par tous les acteurs, notamment à l'occasion des sommets québécois de concertation.

Notre analyse de ces filières nous a conduit à démontrer que les initiatives récentes d'économie sociale et de développement local, notamment celles qui sont liées au développement de l'emploi, se déploient maintenant à travers tout le Québec selon une **stratégie** d'intervention nettement **collective et offensive** à la différence de l'approche **néo-libérale et palliative** ciblant quasi-exclusivement les sans-emploi (chômeurs de longue durée et prestataires de la sécurité du revenu)¹⁶:

- 1) La filière du **développement local**, en décentralisant des outils et des pouvoirs vers les acteurs locaux, notamment avec les CLD, et sous la poussée des CDÉC et des CDC, a mis un net accent sur le soutien à des entreprises privées ou collectives susceptibles de redynamiser l'économie locale/régionale ou de s'inscrire dans les priorités locales de développement.

- 2) La filière de **l'économie sociale**, dans le contexte où l'impératif de création d'emplois s'est fait plus urgent, a repris à son compte l'alternative de la nouvelle économie sociale, initiée dans le mouvement communautaire, le mouvement des femmes et le mouvement syndical. Ce faisant, un véritable débat sur l'apport potentiel de ce nouveau tiers secteur d'économie sociale, en termes d'emplois (quantité et qualité) mais aussi de réponse viable à de nouveaux besoins de services ou de produits utiles, a émergé dans l'espace public.
- 3) la filière de **l'action communautaire** a permis d'accréditer toute une gamme de services de proximité devenus nécessaires pour lutter contre la pauvreté (garderies populaires, cuisines collectives, maisons de la famille, centres communautaires de loisirs, organisations communautaires en santé mentale...) de même que la co-production de services collectifs.

Il s'agit donc de véritables filières institutionnelles au sens où elles tentent d'opérationnaliser **des alternatives de portée générale** (à l'échelle du Québec) qui reçoivent graduellement un appui de plus en plus large des différents acteurs de la société civile et, simultanément, le soutien de l'État québécois qui les reconnaît, les rend possibles, les appuie financièrement, les intègre dans ses grandes politiques comme nouvelle manière d'intervenir sur l'économie et le social, conjointement avec de nouveaux partenaires sociaux.

Même si ces filières montrent des pratiques relativement contrastées en ce qui a trait à la recherche combinée de viabilité économique et d'utilité sociale¹⁷, elles ne sont pas étanches, comme en témoignent les concertations qui se tissent de plus en plus entre le national et le local. Elles sont également appelées à évoluer beaucoup avec les CDÉC et les CLD qui se situent en quelque sorte au carrefour de ces filières. Ces filières s'inscrivent donc manifestement dans un nouvel État partenarial qui se met en place au Québec dans le contexte où l'on découvre les avantages de la décentralisation, tout comme ceux de la création d'un tiers secteur d'économie sociale.

16 Il faut faire remarquer ici que le Parti Québécois a fait sien tout ce mouvement comme en témoigne son programme (14^e congrès, mai 2000) dans son chapitre dont l'intitulé est «Une économie créatrice d'emplois, d'avant-garde et solidaire».

17 On pense notamment ici aux déboires d'Emploi-Québec et des CLE. Voir à ce propos Bérubé, 2000 et Bellemare, 2000.

5.2. Les nouvelles filières et le renouvellement du modèle québécois de développement.

À l'heure d'une recherche des voies pour repenser l'intervention de l'État, la nature distincte de la société québécoise en Amérique du Nord s'affirme entre autres sur le plan des dispositifs collectifs de développement économique et social. Comme un peu partout dans les pays développés, la crise de l'emploi et des formes d'intervention keynésiennes de l'État s'est traduite, sur le plan de la politique économique, par l'essoufflement de politiques industrielles plus ou moins affirmées de subventions directes aux entreprises ou encore, sur le plan de la redistribution, par la remise en question de mesures assurantielles passives.

Dans ce contexte, les acteurs sociaux du Québec des deux dernières décennies sont en quelque sorte à réinventer graduellement, en misant sur l'État québécois comme levier, une **nouvelle génération d'organisations et d'institutions** permettant de stimuler la restructuration de l'économie québécoise, dans un sens qui tient davantage compte de **l'intérêt social général** et donc des deux dimensions, sociale et économique, du développement. Ce faisant cette nouvelle génération d'organisations et d'institutions participe à la lutte contre la pauvreté **sans en faire cependant son unique objectif**.

Concrètement par exemple, le nouveau dispositif québécois des fonds de développement se traduit d'abord par l'offre d'une enveloppe globale de capital de risque atteignant aujourd'hui les 4 milliards \$, représentant ainsi une proportion de 50 % de l'enveloppe de capital de risque disponible au Canada (8 milliards \$). Une grande partie de ce capital de risque relève dans les faits et par politique du capital de développement dans la mesure où il intègre des objectifs sociaux comme la création d'emplois, la formation professionnelle, la participation des travailleurs dans l'entreprise, ou la structuration positive de l'environnement d'ancrage des entreprises. Il fait ainsi la preuve qu'on peut faire du développement économique tout en prenant en compte les considérations sociales qu'il comporte.

La vigueur de ce capital de développement à la lisière du marché n'est certes pas étrangère au vide laissé par les grandes institutions d'épargne et de crédit, où le crédit commercial et industriel atteint près de 38 milliards au Québec. Si ce capital de développement québécois se taille une place viable à la lisière du marché, c'est sans aucun doute par l'originalité de son concept comme la canalisation de l'épargne-retraite et

la conjugaison des soutiens financiers et non-financiers aux entrepreneurs. C'est aussi parce qu'il se structure à la fois **à partir de la société civile et avec le soutien de l'État**. Il matérialise ainsi une nouvelle forme de partage collectif des risques. Le principal cas de figure est le Fonds de Solidarité de la FTQ (Lévesque et alii, 2000). Ce fonds, avec les 3/4 du capital de risque au Québec, a un rôle structurant sur ce secteur, notamment en affirmant des objectifs sociaux tels le maintien des emplois, la formation économique des travailleurs et le développement de certains secteurs et des régions.

Par ailleurs, le renouvellement du modèle québécois de développement se traduit aussi par une réorientation d'une partie de la caisse assurantielle de l'État-Providence vers des mesures actives d'intégration au marché du travail. Avancé d'abord par l'État fédéral à travers des programmes comme l'Aide aux Travailleurs Indépendants (ATI, devenu STA : Soutien aux travailleurs autonomes) et la mise sur pied du réseau régional rural des Conseils d'Aide au Développement des Collectivités devenues des SADC en 1995, ce virage s'est bel et bien concrétisé au niveau du gouvernement du Québec comme une tendance définitive au cours des années 1990 :

- 1) avec la mise sur pied de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM, 1993), visant à travers une série de cinq grandes mesures actives d'intervention sur le marché du travail à résoudre le chômage structurel par une meilleure formation professionnelle des travailleurs. La Société, qui se déployait à travers un réseau de bureaux régionaux faisant appel à la concertation entre tous les partenaires, a été remplacée, comme on l'a vu, par l'institution des Centres locaux d'emploi (CLE) et des Centres locaux de développement (CLD) au niveau local;
- 2) avec le transfert du *Labour Market Program* du gouvernement fédéral vers le gouvernement du Québec (1999), ce dernier gère dorénavant l'ensemble des interventions publiques sur le marché du travail;
- 3) avec la très récente mise sur pied du réseau des CLD/CLE (1998) au niveau **infra-régional** des Municipalités Régionales de Comté (MRC) et des régions métropolitaines du Québec.

Le défi de ces réformes est de taille car il implique un difficile mariage de cultures entre le service public traditionnellement centralisé, le monde municipal et les représentants des milieux socio-économiques et communautaires. De ce côté, on retrouve à la fois des bons

coups (l'implantation des CLD semblent assez bien réussie dans l'ensemble) et des ratées significatives (la gestion tutélaire d'Emploi-Québec sur les CLE). Mais il est encore trop tôt pour juger de façon convaincante de la direction effective que ces réformes prendront finalement à la sortie de la période actuelle de transition qui est la leur.

C'est aussi à l'intérieur de cette dernière démarche institutionnelle que se déploie le dispositif de l'insertion par le travail, avec plus de 400 organisations et entreprises. Celles-ci sont regroupées dans un réseau des réseaux, la Coalition des organismes communautaires de développement de la main d'œuvre(COCDM) et sont présentes dans toutes les régions du Québec. Mais ce dispositif est non seulement un dispositif organisé et réseauté au plan national, ce qui est indispensable pour éviter l'émiettement du secteur, il est aussi politiquement présent dans toutes les instances publiques afférentes, régionales et nationales (Commission nationale des partenaires du marché du travail et conseils régionaux).

La vitalité de ces organisations et entreprises au plan local et à l'échelle de tout le Québec, en ont fait de véritables outils de recomposition du lien social dans des communautés en difficulté. Elles ont fait la preuve **qu'on peut faire du développement social par l'économique**, qu'on peut mobiliser et générer du capital social, qu'on peut coupler l'esprit d'initiative sur le terrain économique et des finalités sociales. Ce faisant elles combattent avec une certaine efficacité une **culture d'assistance** faite d'une relative passivité en instaurant «un jeu à somme positive dans lequel les ressources publiques consacrées aux services sont abondées par des ressources marchandes et volontaires » (Laville et alii, 2000 : 124).

Contrairement à la pensée reçue entourant le modèle québécois issu de la Révolution tranquille et son faible apport dans les enjeux d'hier et d'aujourd'hui (Paquet, 1999), la société québécoise est donc assez clairement engagée sur la voie d'un renouvellement en inventant de **nouveaux carrefours entre l'économique et le social**. Ce renouvellement défie aussi les anciennes limites entre l'État et la société civile : le contexte de la crise de l'emploi, comme celui de la désindustrialisation relative ou celui de la dévitalisation vécue au niveau des économies locales, a occasionné un virage stratégique de la confrontation vers la concertation chez les grands acteurs sociaux, au point où il faut maintenant parler

de nouveaux acteurs sociaux pour désigner le mouvement communautaire, le mouvement des femmes ou le mouvement syndical, par opposition à la période fordiste précédente.

L'effort à réaliser pour le développement de l'emploi est un objectif partagé au sein de la gauche comme de la droite, bien que des enjeux importants persistent au niveau des résultats recherchés, par exemple sur le statut des emplois du nouveau secteur d'économie sociale (qualité de l'emploi, complémentarité ou non avec les emplois de l'économie publique ou privée, viabilité, etc.). La concertation nationale devenue quadripartite avec la représentation du secteur associatif au dernier Sommet du Québec sur l'économie et l'emploi (1996) a débouché sur des partenariats concrets.

Dans la mesure où la pertinence de ce virage est considérée comme acquise, l'enjeu du développement local et de l'économie sociale dépasse le seul débat sur les coûts et bénéfices de la dépense publique, **et dépasse donc l'enjeu de la redistribution**, pour s'inscrire plutôt dans une réflexion d'ensemble sur les modalités et les formes organisationnelles et institutionnelles de ce modèle de développement renouvelé, sur les **nouvelles formes de régulation** qui émergent de la crise du fordisme et du providentialisme.

Conclusion : Économie sociale, développement local et économie plurielle au Québec

La stratégie de l'économie sociale et du développement local ont-ils une vocation particulière à la lutte contre la pauvreté? La réponse est non. Elle y contribue certes à sa manière en étant créatrice d'emplois. Mais elle y contribue aussi de plusieurs autres façons : 1) en étant une tête chercheuse pour transformer des besoins collectifs en demandes sociales ou **des problèmes en projets collectifs**; 2) en venant également répondre aux préoccupations de segments de la population active qui aspirent à la démocratie dans leur milieu de travail et dans l'économie (Lévesque, 1997); 3) en venant combler des déficits de citoyenneté «par sa proximité professionnelle ou territoriale, sa co-production de services par les usagers et les salariés, sa non-lucrativité, ses partenariats horizontaux et verticaux... » (Demoustier, 2000 : 34) et par son questionnement politique des rapports entre l'économie et la société (Laville, 1994); 4) en venant finalement favoriser l'émergence de réseaux de solidarité internationale (Favreau, 1999).

Plus largement, l'économie sociale et le développement local rend possible que notre économie ne soit pas uniquement capitaliste. Variable selon les pays, les forces combinées de l'économie publique et de l'économie sociale peuvent servir de contrepoids à l'économie privée mondialisée faisant peu de cas des territoires où elle est prend pied. Ce faisant, la perspective de l'édification d'une économie plus solidaire, plurielle et donc d'intérêt social général devient plus plausible.

Avec son économie publique, des Sociétés d'État et la présence d'institutions publiques locales sur tout le territoire (les CLSC, les CLD, les CLE), avec son économie sociale présente dans la plupart des secteurs et dans toutes les régions du Québec, avec la force de ces mouvements sociaux, dont le mouvement d'affirmation nationale, le Québec est une société qui, sur une trajectoire de longue durée (sur plusieurs décennies), a su très souvent développer une capacité propre de répondre à l'offensive néolibérale.

Ce diagnostic apparaîtra certes trop optimiste à certains. Mais il n'y a pas qu'au plan macro-social qu'il faut observer si le modèle québécois de développement a su résister au moins en partie à l'offensive néolibérale en accordant une place significative à l'économie publique et à l'économie sociale. Venant compléter l'ouvrage de Bourque centré sur le renouvellement du modèle québécois à partir des grandes politiques économiques (Bourque, 2000), notre dernier ouvrage (Comeau, Favreau, Lévesque et Mendell, 2001), tout en rendant compte de ce qui se passe au niveau plus macrosocial, a voulu montrer, qu'au plan micro et méso, des «révolutions invisibles» se manifestent dans les communautés locales et les régions, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Car un bon nombre d'initiatives nouvelles occupent peu à peu une place de choix en devenant des **lieux de coordination, de solidarité et de concertation**, exerçant de plus **une fonction politique d'interlocuteurs privilégiés auprès des pouvoirs publics** dans la relance de ces territoires. Ce texte a dégagé un certain nombre d'éléments de cet ouvrage en cherchant à répondre à la question de savoir s'il y avait un modèle québécois de lutte contre l'exclusion. Oui, il y en a un mais il demeure à consolider car encore faiblement institutionnalisé et soumis aux tendances contraires héritées de la culture étatiste de la Révolution tranquille.

Une économie plurielle plutôt qu'exclusivement capitaliste, plus visiblement ici au Québec qu'ailleurs peut-être, se manifeste avec une certaine vigueur. Le soutien critique et éclairé

tant des intervenants économiques que des intervenants sociaux à la nouvelle économie sociale et au nouveau développement local peut favoriser l'émergence d'«une économie plus solidaire inspirée par l'intérêt général». Cette perspective, de même que les stratégies et les dispositifs qui ont été mis en place en relation avec elle, participent du renouvellement des réponses aux enjeux de tout modèle de développement : 1) la redéfinition de la protection sociale; 2) la maîtrise des marchés dans le contexte mondialisé qui est le nôtre; 3) la protection de l'environnement; 4) la gestion de la crise urbaine; 5) le contrôle du progrès technique.

Références bibliographiques

- ALINSKY, Saul D. (1976), *Manuel de l'animateur social* (trad. de l'américain par Odile Hellier et Jean Gouriou), Paris : Éditions du Seuil, Collection Esprit la cité prochaine, 248 pages.
- ASSOGBA, Y. (2000), *Insertion des jeunes, organisation communautaire et société. L'expérience fondatrice des Carrefour jeunesse emploi*, Collection Pratiques et politiques sociales, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- AUBRY, F. (1999), *L'allocation universelle. Fondements et enjeux*. Éd. CSN, Montréal.
- BEAUDOIN, L. (2000), Les pratiques d'insertion au Québec. Le processus d'institutionnalisation vu à partir de la monographie du Carrefour jeunesse emploi de l'Outaouais, Mémoire de maîtrise, CRDC, UQAH, Hull.
- BÉLANGER, J.-P. (1995), Les organismes communautaires du réseau : un secteur de l'économie sociale à consolider et à développer, Document de travail, MSSSQ, 38 p.
- BELLEMARE, D. (1999), «Emploi-Québec : la formation continue doit être prioritaire», La Presse, 14 décembre 1999, p. B3.
- BÉRUBÉ, C. (2000), « La situation à Emploi-Québec : passage critique ou crise occultée » dans Institut canadien d'éducation aux adultes (ICÉA) (dir.), *Bulletin de liaison*, vol. 21, no. 3, printemps, pp. 1-3.
- BORDELEAU, (1997), «Entre l'exclusion et l'inclusion : les entreprises d'insertion au Québec», *Économie et Solidarités*, PUQ, vol.28, numéro 2, p.75 à 93.
- BOUCHARD, C. et alii. (1991), *Un Québec fou de ses enfants*, Rapport du groupe de travail pour les jeunes, MSSSQ, Québec.
- BOUCHER, J. et L. FAVREAU (1997), «Les misères de la pauvreté», *Relations*, octobre, p. 244 à 248.
- BOURQUE, G. L. (2000), *Le modèle québécois de développement*, Collection Pratiques et politiques sociales, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 270 pages.
- CAISSE D'ÉCONOMIE DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES (CSN) (1997), Rapport annuel de la Caisse d'économie des travailleuses et travailleurs du Québec.
- CASTEL, R. (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Paris : Fayard.
- CASTEL, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris : Fayard.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE (2001), *De nouveau, nous osons. Document de positionnement stratégique*. Montréal, 28 pages.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE (1996), *Osons la solidarité ! Rapport du groupe de travail sur l'économie sociale*, Sommet sur l'économie et l'emploi, Montréal, octobre 1996, 64 pages.
- COMEAU, Y., L. FAVREAU, B. LÉVESQUE et M. MENDELL (2001), *Emploi, économie sociale et développement local, les nouvelles filières*. PUQ, Québec.

- COMEAU, Y. (dir.) (2001), *L'économie sociale et le plan d'action du sommet sur l'économie et l'emploi*, Rapport de recherche, Centre de recherche sur les services communautaires, U. Laval, Québec.
- COMEAU, Y. (dir.) (1997), *L'insertion par l'économie*, revue *Économie et solidarités*, vol. 28, numéro 2.
- COMEAU, Y., L. FAVREAU, B. LÉVESQUE et M.MENDELL (2001), *Emploi, Économie sociale et développement local : les nouvelles filières*, PUQ, Sainte-Foy, Québec.
- DEFOURNY, J. et J.L. MONZON CAMPOS (1992), *Économie sociale, entre économie capitaliste et économie publique/ The Third Sector*, Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations, CIRIEC, De Boeck Université, Belgique.
- DEFOURNY, J., FAVREAU, L. et J-L. LAVILLE (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale : un bilan international*, Paris : Desclée de Brouwer.
- DUBET, F. et D. LAPEYRONNIE (1992), *Les quartiers d'exil*, Collection L'épreuve des faits, Paris : Seuil, 250 pages.
- FAVREAU, L. (1989), *Mouvement populaire et intervention communautaire*. Centre de formation populaire, Montréal.
- FAVREAU, L. et Y. HURTUBISE (1993), *CLSC et communautés locales, La contribution de l'organisation communautaire*, PUQ, Québec.
- FAVREAU, L. (dir.) (1995), « Quartiers en crise: revitalisation et développement local en milieu urbain », numéro thématique de la revue *Coopératives et Développement*, vol. 26, no 2.
- FAVREAU, L. et L. FRÉCHETTE (1996), «Pauvreté urbaine et exclusion sociale : les nouvelles figures du travail social dans les communautés locales en difficulté», *Service social*, vol.44, numéro 3, p.71 à 94.
- FAVREAU, L. et B. LÉVESQUE (1996), *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*, Collection Pratiques et politiques sociales, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 230 pages.
- FAVREAU, L. (1999), *Économie sociale et mondialisation, une perspective globale* dans Defourny, J. et P. Develtere, *L'Économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck, Bruxelles/Paris, p. 241 à 257.
- FRÉCHETTE, L. (dir.) (1996), *La prévention sociale*, Dossier thématique de *Nouvelles pratiques sociales*, PUQ, vol. 9, no 2, automne.
- FRÉCHETTE, L. (2000), *Entraide et services de proximité, l'expérience des cuisines collectives*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 185 pages.
- FRÉCHETTE, L. (2000), *À propos de la spécificité des centres communautaires de loisir*, Cahier du GÉRIS, UQAH, Gatineau, 49 pages.
- GAULEJAC, V. de, TABOADA LEONETTI, I, BLONDEL, F. et D-M. BOULLIER (1994), *La lutte des places : insertion et désinsertion*, Paris : Desclée de Brouwer, 286 pages.
- JACQUIER, C. (1991), *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, Paris : L'Harmattan.
- JOINT-LAMBERT, M.-T. (1995), *Politiques sociales*, Presses de la Fondation des sciences politiques, Paris.

- LABRIE, V. (2001), «Le traitement du revenu personnel et de sa garantie», Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, Québec, 2001.
- LAVILLE, Jean-Louis (1992), *Les services de proximité en Europe : pour une économie solidaire*, Paris : Syros/ Alternatives, 247 pages.
- LAVILLE, Jean-Louis (dir.) (1994), *L'économie solidaire : une perspective internationale*, Collection sociologie économique, Paris : Desclée de Brouwer, 334 pages. Aussi 2^e édition 2000.
- LEBOSSÉ, Joël (1998), *Micro-finance et développement local/ Micro-financing and Local Development*, OCDE/IFDEC, Canada, 131 pages.
- LÉVESQUE, B. et M.-C. MALO (1992), «L'économie sociale au Québec» dans Defourny et Monzon Campos, *Économie sociale entre économie capitaliste et économie publique*, De Boeck, Bruxelles, p.385 à 446.
- LÉVESQUE, B. (1997), «Démocratisation de l'économie et économie sociale» dans G. Laflamme et alii, *La crise de l'emploi. De nouveaux partages s'imposent!*, Presses de l'Université Laval, Québec, p.87 à 123.
- LÉVESQUE, B. et alii (2001), *Le fonds de solidarité, un cas exemplaire de nouvelle gouvernance*, CRISES, UQAM, Montréal, avril 2000.
- NOËL, A. (1996), «Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques», *Politique et Sociétés*, vol. 15, numéro 30, p. 1 à 28.
- OCDE (1998), *Intégrer les quartiers en difficulté*, OCDE/Développement territorial, OCDE, Paris.
- PARTI QUÉBÉCOIS (2001), *Un pays pour le monde*. Programme du Parti Québécois, mai 2000.
- PAQUET, G. (1999), *Oublier la révolution tranquille. Pour une nouvelle socialité*, Montréal : Liber.
- PAUGAM, Serge (1991), *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Collection Sociologie, Paris : Presses Universitaires de France.

Sites à consulter

Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES) :

Site Internet : <http://www.unites.uqam.ca/crises/>

Chaire de recherche en développement communautaire (CRDC)

Université du Québec à Hull

Site internet : <http://www.uqah.quebec.ca/crdc-geris/>

Chantier de l'économie sociale :

Site Internet : <http://www.cex.gouv.qc.ca/economiesociale/html/ecosocif.htm>

Revue *Économie et Solidarités* :

Site Internet: CIRIEC-Canada: <http://www.unites.uqam.ca/ciriec/>