

LE MODÈLE QUÉBÉCOIS D'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

par Yves Vaillancourt^(*) et Louis Favreau^(**)

Yves Vaillancourt et Louis Favreau livrent ici, pour le collège des chercheurs québécois dans le projet de coopération France-Québec en économie sociale et solidaire, un texte sur le contexte institutionnel et le modèle de développement économique et social qui ont favorisé l'émergence de projets d'économie sociale. Ils présentent d'abord la définition de l'économie sociale au Québec, qui permet d'intégrer les réalités couvertes à la fois par l'économie sociale et l'économie solidaire. Ils abordent ensuite les différents modèles de développement (le modèle social-démocrate traditionnel, le modèle néolibéral et le modèle de la démocratie économique et sociale), ainsi que le rôle des mouvements sociaux dans le développement de l'économie sociale québécoise. Enfin, dans la dernière partie, les auteurs montrent que la reconnaissance de l'économie sociale au Québec a été acquise par fragments et par étapes. Ils en donnent des exemples dans différents domaines : celui de la santé et du bien-être, du développement local et du développement de l'emploi.

(*) Yves Vaillancourt est politologue. Professeur à l'École de travail social, à l'université du Québec à Montréal (Uqam), il est directeur de la revue *Nouvelles Pratiques sociales*, membre du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (Larepps) et du Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (Crises).

(**) Louis Favreau est sociologue et travailleur social. Professeur de travail social à l'université du Québec à Hull (Uqah), il est membre du Crises et titulaire de la Chaire de recherche en développement communautaire (CRDC), à l'Uqah.

(1) On peut le consulter sur le site Web du projet de coopération France-Québec : www.unites.uqam.ca/econos.

(2) Sept textes récents de chercheurs en lien avec nos équipes de recherche ont été mis à profit dans la rédaction de ce texte : l'Appel pour une économie sociale et solidaire (Ciriec-Canada, 1998), texte de base du Rendez-vous de l'automne 1998, qui réunissait toutes les composantes du réseau de l'économie sociale québécoise et ceux qui sont à sa tête ; un article de Benoît Lévesque et Marguerite Mendell, paru dans la revue *Lien social et Politiques* (1999) ; un document de la Chaire de recherche en développement communautaire (CRDC) sur l'économie sociale au Nord et au Sud (Favreau, 2000) ; un texte de Benoît Lévesque, Gilles L. Bourque et Yves Vaillancourt sur le modèle québécois de

Dans ce texte, nous nous intéressons à l'une des huit questions de recherche qui figurent dans le plan de travail du collège des chercheurs du projet de coopération France-Québec en économie sociale et solidaire⁽¹⁾. Cette question touche « le contexte institutionnel au Québec et en France et le modèle de développement qui a favorisé l'émergence de projets récents ». Nous verrons la spécificité du contexte institutionnel et du modèle dans lesquels s'inscrit le développement actuel de l'économie sociale au Québec⁽²⁾. Pendant que nous faisons cette démarche pour dégager la spécificité du modèle québécois, nous savons que nos collègues du collège des chercheurs français poursuivent une démarche analogue pour dégager la spécificité du modèle français d'économie sociale et solidaire. En cours de route, il sera intéressant de croiser les deux démarches de manière à pouvoir mieux identifier les points de convergence et de divergence.

Le modèle de développement économique et social qui a prévalu dans les années d'après-guerre n'est pas seulement en crise, mais en restructuration profonde. Dans ce contexte, l'économie sociale et solidaire, au Québec à tout le moins, pourrait être appelée à devenir une composante importante d'un nouveau modèle de développement. Actuellement, les jeux ne sont pas encore faits et les contours de ce nouveau modèle en émergence manquent encore de précision. Néanmoins, si l'on examine attentivement les pratiques des mouvements sociaux québécois et les politiques socio-économiques

développement, paru dans la revue *Nouvelles Pratiques sociales* (Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999); un document du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (Larepps) sur la spécificité du modèle québécois d'économie sociale dans le secteur de la santé et du bien-être (Vaillancourt *et al.*, 2000); un autre document du Larepps sur l'institutionnalisation de l'économie sociale au Québec (D'Amours, 1999); enfin, un document du Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (Crises) sur le rôle de la microfinance dans le développement de l'emploi (Lévesque, Mendell *et al.*, 1999).

du gouvernement du Québec des cinq dernières années, on constate l'émergence d'une nouvelle génération d'organisations et d'institutions toutes liées assez directement au développement de l'économie sociale. Cette nouvelle génération est le fruit d'un métissage ou du croisement entre la mobilisation de la société civile et la volonté de réforme de certains secteurs de l'État québécois (Favreau et Lévesque, 1996; Jetté *et al.*, 1999; Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999; Vaillancourt *et al.*, 2000).

On trouve quatre thèmes récurrents dans les travaux sur l'économie sociale québécoise. Ces thèmes, qui nous aident à cerner la spécificité des initiatives de l'économie sociale et solidaire et des débats sur la question, sont les suivants:

- la plupart des acteurs et des chercheurs ont choisi de ne pas opposer économie sociale et économie solidaire;
- l'économie sociale s'inscrit « naturellement » dans un modèle de développement qui combine progrès économique et progrès social;
- l'originalité de l'économie sociale et solidaire au Québec tient au fait qu'elle est à la fois une affaire de mouvements sociaux et une affaire de gouvernement, ce qui la distingue d'autres régions du Canada et de l'Amérique du Nord;
- la reconnaissance politique de l'économie sociale s'est faite non pas globalement, mais de façon relativement pragmatique par étapes et par morceaux.

Le choix de ne pas opposer économie sociale et solidaire

Certes, il se trouve bien des gens et des groupes qui, au Québec, considèrent qu'il est important de distinguer, voire d'opposer, les concepts d'économie sociale et d'économie solidaire. Mais, généralement, la plupart des acteurs et des chercheurs dans ce domaine n'opposent pas ces concepts, même si, parfois, le mot « solidaire » est utilisé pour préciser le type d'économie sociale auquel ils se réfèrent, comme dans le texte du Rendez-vous de l'économie sociale et solidaire de l'automne 1998 (*Appel*, Ciriec-Canada, 1998). Les chercheurs québécois distinguent plutôt plusieurs « générations » d'économie sociale et font référence à la « nouvelle économie sociale » pour différencier les initiatives des vingt-cinq à trente dernières années de celles des générations antérieures (Favreau et Lévesque, 1996). Trois éléments distinguent la nouvelle économie sociale de celle des générations qui l'ont précédée: les demandes sociales auxquelles ces initiatives cherchent à répondre; les acteurs qui les animent; la volonté explicite de changement social. Ces trois éléments peuvent grandement varier d'une génération à l'autre, mais n'opposent pas les générations de façon irréversible.

Au Québec, depuis 1995, on en est arrivé à prendre position et à s'entendre sur les paramètres d'une définition de l'économie sociale. Cette prise de position a rassemblé toutes les parties par l'intermédiaire du groupe de travail sur l'économie sociale (ou Chantier de l'économie sociale), qui en a rédigé la définition. Formé essentiellement d'acteurs de la société civile, dans un cadre de travail initié par le gouvernement, ce groupe a en effet proposé une définition large de l'économie sociale, que le gouvernement

du Québec a entérinée au sommet socio-économique de 1996. Cette définition est un point de départ : les chercheurs ne s'y restreignent pas et ne s'empêchent pas d'adopter d'autres points de vue – plus pointus, plus critiques ou plus généraux, selon le cas. Grâce à cette définition et au consensus qui s'est créé autour d'elle, le Chantier a rapidement gagné une reconnaissance publique.

Dans son rapport, *Osons la solidarité!* déposé en octobre 1996 au II^e Sommet sur l'économie et l'emploi, le Chantier identifie les conditions de développement de l'économie sociale et propose plus d'une vingtaine de projets. Il définit également l'économie sociale comme l'ensemble des activités et des organisations, issues de l'entrepreneuriat collectif, qui s'ordonnent autour des principes et des règles de fonctionnement suivants :

- finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que finalité de profit;
- autonomie de gestion par rapport à l'Etat, processus de décision démocratique impliquant les usagers et les travailleurs;
- primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des surplus et des revenus;
- principes de participation, de prise en charge et de responsabilité individuelle et collective.

Les fondements historiques et théoriques de cette définition sont inspirés d'une définition belge⁽³⁾. Par ailleurs, on peut aller plus loin dans la conceptualisation de cette définition. Celle-ci s'est alimentée, au XIX^e siècle, en Europe comme en Amérique du Nord, à des sources intellectuelles et politiques diverses : des socialistes utopiques, tels Saint-Simon et Fourier, des chrétiens sociaux (Le Play et Raiffeisen), des libéraux, des coopérativistes (Gide) ainsi que des socialistes, comme Mauss et Jaurès. Puis, au XX^e siècle, les approches se sont précisées. Une première approche fait de l'économie sociale un secteur économique spécifique. Ici comme ailleurs, tout un pan de l'économie a pris, explicitement ou tacitement, ses distances avec les lois du marché et la régulation publique en adoptant « *un mode de production et d'affectation des bénéfiques* » qui lui est propre et qui met en œuvre des principes d'organisation selon lesquels « *la non-domination du capital s'est traduite dans les statuts* » des entreprises (Bidet, 1999 ; Defourny et Monzon Campos, 1992 ; Vienney, 1994).

Une seconde approche s'est surtout intéressée à l'économie sociale émergente, institutive plutôt qu'instituée. Cette approche met l'accent sur l'utilité sociale et la dimension politique des entreprises plutôt que sur leur capacité de produire, même autrement. Cette façon de voir nous renvoie à la pertinence et à la légitimité d'un « troisième secteur », à côté du secteur public et du secteur privé. Ce troisième secteur est souvent mieux placé que l'Etat et le marché pour répondre aux nouvelles demandes sociales, car il fait appel à la création de liens entre les membres de la société et contribue à établir de nouvelles régulations sociales (Defourny, Favreau et Laville, 1998 ; Lipietz, 1996 ; Laville, 1994).

Devant les mutations profondes des sociétés comme les nôtres, une question se pose : y a-t-il une place pour l'économie sociale à côté du marché

(3) Du Conseil économique et social de la Wallonie et de l'économiste Jacques Defourny, de l'université de Liège, qui l'avait élaborée à l'origine.

et de l'Etat? Que les chercheurs adoptent la première ou la seconde approche (elles ne sont par ailleurs pas mutuellement exclusives), ils font la même hypothèse relative à l'existence d'un espace inédit d'innovation sociale au cœur de la crise de la société salariale et des étatismes industriels. Et cet espace serait occupé par le troisième secteur. En effet, le marché et l'Etat n'arrivent pas à trouver des réponses aux problèmes actuels (exclusion, bureaucratisation des services publics, etc.), à reconnaître les nouveaux besoins sociaux et à définir de nouvelles formes d'organisation de l'entreprise qui correspondraient mieux aux aspirations de ses travailleurs.

Au Québec, la nouvelle économie sociale comme l'ancienne ont suffisamment d'intérêts communs et d'instances communes de négociation pour maintenir entre elles des passerelles. Ce maintien permet aux grandes institutions de l'économie sociale de s'assurer un ancrage social, et aux nouvelles initiatives, une base économique plus solide. En effet, à défaut d'une consolidation des passerelles du mouvement coopératif au mouvement syndical, la nouvelle économie sociale risque d'être cantonnée à la « néophilanthropie » ou à la sous-traitance. De leur côté, les grandes institutions de l'économie sociale ont beaucoup à gagner de leur relation avec la nouvelle économie sociale, si elles veulent éviter la banalisation pure et simple, c'est-à-dire l'adaptation complète aux règles du marché.

L'économie sociale et les modèles de développement

Dans l'*Appel en faveur d'une économie sociale et solidaire* (Ciriec-Canada, 1998), économie sociale et économie solidaire ne sont, on l'a vu, pas opposées, le terme « solidaire » y étant employé pour caractériser le type d'économie sociale qui intéresse les chercheurs et mettre en relief le fait que l'économie sociale s'alimente, en amont, aux mouvements sociaux et, en aval, à un objectif de transformation sociale. L'économie sociale peut en effet être un levier économique de progrès social en interaction avec l'Etat et le marché. Mais cela n'est pas évident : l'économie sociale peut aussi, dans les faits, s'inscrire dans un modèle néolibéral. Citons l'*Appel* à ce propos :

« Pour que l'économie sociale devienne solidaire, il importe que les pratiques qui s'en réclament correspondent dans les faits aux valeurs et aux règles énoncées. En effet, ces règles doivent être pleinement utilisées, ce qui suppose des démarches de réflexion alimentées par des échanges avec d'autres acteurs et mouvements sociaux. Ainsi, pour relever les défis actuels de notre société, de nouvelles solidarités doivent être construites. De ce point de vue, le caractère solidaire de l'économie sociale est en grande partie tributaire du modèle de développement que ses pratiques et ses orientations favorisent. En somme, l'économie sociale peut s'inscrire dans l'histoire comme une composante soit d'un modèle néolibéral, soit d'un modèle solidaire.

« Dans un modèle néolibéral, que nous refusons, le marché agit comme instance exclusive de régulation et mécanisme de satisfaction des besoins. Dans un tel modèle, l'économie sociale tend à se transformer en une économie de misère et de dernier recours. Au lieu de participer à l'édification de nouvelles

solidarités, l'économie sociale – qui ne serait d'ailleurs plus sociale que de nom – devient complice d'effets pervers qui renforcent la dualisation et l'exclusion sociales.

« Par contre, dans un modèle solidaire, auquel nous souscrivons, soit un modèle ouvert à la démocratisation de l'ensemble de l'économie et des services collectifs et où l'Etat demeure la principale instance de régulation et de redistribution, l'économie sociale peut assumer la production de certains services de qualité non offerts directement par le réseau étatique. Le modèle que nous soutenons implique le maintien et le renouvellement des services publics dispensés par l'Etat. Ainsi, il n'entraîne pas la substitution d'emplois. Enfin, comme pour les services collectifs produits par l'Etat, les services de l'économie sociale doivent être offerts par des travailleurs et des travailleuses dont les conditions de travail sont adéquates. Malgré la rémunération toujours insuffisante du personnel, les centres de la petite enfance sont exemplaires à cet égard, car ils satisfont largement à tous ces critères. De plus, ces organismes offrent des services mieux adaptés au milieu et généralement de qualité supérieure à ceux proposés par les garderies à but lucratif. » (Ciriec-Canada, 1998, pp. 4-5.)

Le développement de l'économie sociale s'inscrit à l'intérieur de trois modèles ou modes de régulation (Vaillancourt et Laville, 1998; Lévesque et Mendell, 1999, p. 109; Vaillancourt *et al.*, 2000, p. 12). Deux de ces modèles ont été identifiés dans l'*Appel pour une économie sociale et solidaire*, le modèle néolibéral et le modèle solidaire. Un troisième, fort important dans les débats que suscite l'économie sociale et solidaire au Québec, s'ajoute. Il s'agit du modèle social-démocrate traditionnel, qui se caractérise notamment par la propension étatique à standardiser et à encadrer, avec toute la bureaucratie que cela comporte, les manières de faire dans l'ensemble du territoire.

Reprenons ici un extrait d'un article de Lévesque et Mendell (1999, p. 109) dans lequel on trouve une description condensée de chacun de ces modèles :

« • Le modèle social-démocrate traditionnel, où le social relèverait exclusivement de l'Etat et de la seule distribution. L'économie sociale résulterait d'un héritage du passé et est ainsi vue comme une forme résiduelle. Le social apparaît dès lors quasi exclusivement comme un modèle social exigeant des investissements de la part de l'Etat, taxant ainsi le capital, considéré comme un instrument privilégié de production de richesses ;

« • le modèle néolibéral, où l'économie est réduite au marché et où le social ne concerne que ceux et celles qui sont exclus de l'économie de marché. L'économie sociale tendrait alors à devenir une économie de misère, une économie au noir ou une économie informelle (bénévolat, travail domestique, etc.) coupée des enjeux de l'économie dominante. Enfin, lorsque le social est reconnu comme actif ou capital social, il est alors instrumentalisé au profit des seules finalités économiques ;

*« • le modèle de la démocratie économique et sociale (qualifié de modèle solidaire dans le texte de l'*Appel*, NDA), où le social relèverait à la fois de l'Etat (de la redistribution) et de la société. Ainsi, l'économie sociale remettrait en question l'exclusivité marchande dans le développement économique et a fortiori social. Les acteurs économiques incluraient non seulement les syndicats, mais*

également les femmes, les groupes communautaires, les jeunes, etc. Dans ce modèle, l'économie sociale ne saurait s'épanouir sans de profondes transformations socio-économiques telles que la réduction du temps de travail, une politique de la pluriactivité, une démocratisation du travail et des services collectifs, etc. »

Précisons que, dans les mouvements sociaux québécois, les clivages et les débats des dernières années s'expliquent par le fait que certains restent fidèles au modèle social-démocrate traditionnel, tandis que d'autres s'identifient au modèle de la démocratie économique et sociale. Dans les politiques du gouvernement du Québec et dans les différents secteurs de l'État, on peut déceler un tiraillement entre les trois modèles de développement.

L'implication des mouvements sociaux dans le développement de l'économie sociale

L'économie sociale au Québec est à la fois l'affaire des mouvements sociaux et celle du gouvernement du Québec. C'est, à notre avis, ce qui fait son originalité. Voyons donc le rôle des mouvements sociaux, c'est-à-dire le mouvement des femmes, le mouvement syndical et le mouvement communautaire. Si – et cela est important – ces dernières années, au Québec, les mouvements sociaux ont été capables de s'investir dans le dossier de l'économie sociale, c'est parce qu'ils s'y étaient préparés depuis une bonne dizaine d'années. Favreau et Lévesque (1996, pp. 65-66) commentent l'émergence du « *militantisme économique* » dans les mouvements sociaux, à partir du milieu des années 80 :

« Dans les années 80, un nouveau "militantisme économique" dans les mouvements sociaux (syndical et communautaire) s'exprime, entre autres, par la création de nouvelles coopératives de travail, de corporations de développement communautaire (CDC), de corporations de développement économique communautaire (CDEC) et de fonds locaux et régionaux de développement. L'approche du développement économique communautaire (DEC) donne un sens nouveau à ces diverses expérimentations, de plus en plus reconnues, comme en témoigne la mise sur pied d'un chantier de l'économie sociale par le gouvernement du Québec au printemps 1996. Cette nouvelle approche repose fondamentalement sur une mobilisation de la société civile et sur les mouvements sociaux. »

En somme, ce nouveau militantisme a signifié, au fil des ans, à la fois un élargissement du champ d'action des principaux mouvements sociaux (mouvement communautaire, mouvement syndical et mouvement des femmes) et un investissement plus marqué dans le domaine économique proprement dit. Des pratiques d'économie sociale existent au Québec depuis l'établissement des premières sociétés de secours mutuels, au milieu du XIX^e siècle. Cependant, jusqu'en 1995, la notion d'« économie sociale » n'était à peu près jamais utilisée. Cette notion a depuis été introduite dans l'espace public, notamment grâce à la marche des femmes contre la pauvreté « Du pain et des roses ». A l'appel de la Fédération des femmes du Québec, nombreuses sont celles qui se sont mobilisées et, bénéficiant d'un fort soutien populaire,

elles ont été des centaines à marcher durant dix jours jusqu'au Parlement de Québec pour faire connaître neuf revendications. L'une de ces revendications concernait les « infrastructures sociales », ressources mises en place par des collectivités pour améliorer leur qualité de vie.

Néanmoins, même si cet événement marque une étape décisive dans le processus de reconnaissance ou d'institutionnalisation de certaines composantes de l'économie sociale, au Québec, il ne constitue que la partie la plus visible d'un mouvement de transformations amorcé au début des années 90 par la crise du travail dans les entreprises du secteur marchand et dans les institutions publiques ainsi que par la crise budgétaire des divers paliers de gouvernement. Ces crises, qui ont provoqué une remise en question de certaines pratiques liées au modèle traditionnel de l'Etat-providence, ont également favorisé l'émergence de nouvelles pratiques sociales relevant de la société civile, notamment dans les domaines de la santé et du bien-être, de l'emploi (maintien et insertion à l'emploi) et du développement local et régional. Une recension de la littérature sur l'économie sociale a d'ailleurs montré que l'économie sociale est devenue, à partir de 1992, un enjeu central (Jetté *et al.*, 1999).

Le gouvernement du Québec répond à la revendication relative aux infrastructures sociales par la mise sur pied d'un Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale (Coces) et par la création de comités régionaux. En mars 1996, à l'issue du I^{er} Sommet sur le devenir social et économique du Québec, auquel étaient conviés les principaux acteurs socio-économiques – parmi lesquels il y avait, pour la première fois, des représentants des groupes communautaires et des groupes de femmes –, il crée quatre groupes de travail sur l'économie et l'emploi, dont l'un sur l'économie sociale.

Des débats sur l'économie sociale se font alors jour dans tous les mouvements sociaux, d'ailleurs représentés au comité d'orientation. Au sein de ces mouvements, la réflexion collective prendra deux directions : une première dans laquelle l'économie sociale est perçue comme une occasion de revaloriser la société civile, de démocratiser la réponse à plusieurs besoins laissés en plan, de questionner à la fois le marché et l'Etat et de générer de nouveaux emplois ; une seconde dans laquelle l'économie sociale est perçue comme une menace pour un certain nombre d'acquis sociaux et syndicaux et comme une adaptation aux contraintes du néolibéralisme. Ces préoccupations, légitimes, traversent l'ensemble des mouvements ; la crainte, par exemple, d'un effritement graduel de l'universalité et de la gratuité de certains programmes sociaux. Au sein du mouvement communautaire, ce sont des questions comme la perte d'autonomie et l'instrumentalisation des groupes en fonction d'objectifs imposés par l'Etat (la création d'emplois, par exemple) ainsi que le risque de perte de financement public qui soulèvent le plus de réticences (Vaillancourt *et al.*, 2000, p. 8).

Du côté du mouvement syndical, les grands regroupements de syndicats du secteur public, plus particulièrement dans les domaines de la santé et des services sociaux, tant à la Confédération des syndicats nationaux (CSN) qu'à la FTQ et à la CEQ, manifestent une forte résistance ou de

l'indifférence envers le développement de l'économie sociale. Mais cela n'empêche pas les grandes centrales syndicales, notamment la CSN et la FTQ, d'appuyer la démarche du Chantier de l'économie sociale et de contribuer sur le terrain au développement de projets novateurs et significatifs, comme les fonds de développement (fonds de solidarité de la FTQ, Fond Action pour la coopération et l'emploi à la CSN) et le réseau des garderies à but non lucratif. À partir de son exécutif, de ses congrès, de son service de recherche et du soutien discret, mais efficace, de plusieurs de ses syndicats locaux à l'essor d'initiatives d'économie sociale, la CSN a contribué à l'avancement d'une perspective critique et constructive de l'économie sociale qui a stimulé nombre de démarches personnelles et collectives à l'intérieur et à l'extérieur des milieux syndicaux (Aubry et Charest, 1995; Larose et Aubry, 1998).

Les résistances envers l'économie sociale qui s'expriment au sein des organisations syndicales du secteur public tirent leur origine, pour une bonne part, de la stratégie du déficit zéro des gouvernements fédéral et provincial et des réformes structurelles du système de santé qui ont entraîné une détérioration des conditions de travail et une diminution importante des effectifs. Dans ce contexte, l'économie sociale est vécue par certains militants syndicaux comme une menace supplémentaire et est perçue comme un danger de substitution d'emplois et un élément d'une stratégie de désengagement de l'État. Cette réaction s'explique en bonne partie par la difficulté pour la majorité des syndicats du secteur public qui ont des membres dans le domaine de la santé et du bien-être à réagir à la crise du travail et à ses conséquences sur l'organisation du travail et sur les services dans le système socio-sanitaire québécois. Dans la conjoncture actuelle, les syndicats ont des difficultés à adopter une approche autre que défensive face à l'économie sociale dans le champ de la santé et du bien-être.

Le mouvement des femmes émet également de sévères critiques à l'égard de l'économie sociale. Elles aussi soulèvent le danger de substitution des emplois du secteur public, qui transformerait l'économie sociale en ghetto d'emplois de piètre qualité pour les femmes. Par ailleurs, elles s'inquiètent d'une éventuelle détérioration de l'accessibilité des soins et des services sociaux et de leur universalité. Enfin, elles appréhendent un assujettissement des valeurs d'égalité, de justice sociale et de solidarité, propres à une vision solidaire de l'économie, aux contraintes d'opérationnalisation et de financement (Coces, 1996). Dans le mouvement des femmes, comme dans les autres mouvements sociaux au Québec, le regard des militants sur l'économie sociale est à la fois critique et réservé, mais globalement positif pour autant que l'on distingue le projet gouvernemental d'économie sociale de l'économie sociale comme telle.

D'une certaine manière, l'évolution de l'économie sociale dans la société québécoise, ces dernières années, est un indicateur parmi d'autres des tensions entre les mouvements sociaux et l'État et des compromis qui s'y expriment. Certes, ces compromis constituent une réponse aux revendications des mouvements sociaux, mais cette réponse est incomplète et insatisfaisante et commande la relance constante de la mobilisation et de la négociation⁽⁴⁾. Les débats sont d'autant plus complexes que, dans

(4) Par exemple, sans la vigilance des mouvements sociaux, il n'y a pas de doute que la politique gouvernementale concernant l'économie sociale serait demeurée soumise à une logique de l'insertion des assistés sociaux sur le marché du travail. Ainsi, D'Amours (1999) explique comment, de 1995 à 1999, le critère de la création d'emplois a graduellement pris le dessus sur celui de l'insertion des assistés sociaux. Ce compromis a permis d'éviter le pire. Toutefois, il ne satisfait pas les attentes des mouvements sociaux, qui ne veulent pas que l'économie sociale soit évaluée seulement à l'aune du critère de la création d'emplois parce qu'elle est aussi, selon eux, un ferment pour l'instauration de liens sociaux et un lieu d'apprentissage de la démocratie.

l'ensemble des mouvements sociaux, s'il existe une position générale commune sur l'économie sociale, en revanche ni la place qu'elle pourrait occuper dans un nouveau modèle de développement ni la contribution respective de chacun n'ont encore abouti à des conclusions quelque peu définitives. Ceci peut s'expliquer par le fait qu'à l'intérieur même du mouvement des femmes, du mouvement syndical et du mouvement communautaire s'expriment des points de vue différents, voire opposés, quant à l'analyse des origines et de la nature de la crise de l'Etat-providence et, en conséquence, quant à une stratégie de sortie de crise à privilégier. Ces réticences et divergences s'expliquent aussi par le fait que ces mouvements ne sont pas unidimensionnels : ils sont tiraillés entre leur dimension plus « sociale » (de revendication et de contestation du modèle prévalent de développement) et leur dimension plus « économique » (de participation à la construction d'un autre modèle de développement).

En somme, pour comprendre les initiatives des acteurs de l'économie sociale et des décideurs publics au Québec, dans la seconde moitié des années 90, il faut constamment tenir compte des mouvements sociaux et de leurs chassés-croisés avec les pouvoirs publics. Plusieurs projets d'économie sociale sont nés grâce à l'initiative des mouvements sociaux. Le Chantier de l'économie sociale lui-même, cet organisme charnière entre la société civile et le gouvernement du Québec, n'existerait pas et ne serait pas aussi influent s'il n'était pas vu et conçu comme un carrefour qui véhicule les demandes de ces mouvements. C'est la raison pour laquelle ses instances décisionnelles sont occupées principalement par des représentants de la société civile.

En dépit des divergences et des résistances évoquées, une chose au moins semble claire : la majorité des représentants des mouvements sociaux refusent de laisser à l'Etat le soin de définir l'économie sociale et les conditions de son développement, et à l'entreprise privée, celui de définir le développement économique. Le nombre important des participants (plus de cinq cents) au Rendez-vous de l'économie sociale et solidaire, en 1998, et le caractère représentatif de cette participation ont démontré qu'au Québec l'économie sociale pouvait compter non seulement sur ses diverses composantes (ancienne et nouvelle économie sociale, institutions coopératives et petites entreprises de type OBNL, etc.), mais aussi sur des regroupements et des mouvements sociaux désireux d'influencer son développement. Ainsi, c'est parce que les mouvements ont de nouveau pris conscience de leur rôle dans l'économie sociale qu'ils ont pu amorcer, dès 1995, une nouvelle étape de son développement. Le gouvernement venait de leur ouvrir une porte à cet égard. Les syndicats avaient auparavant créé des mutuelles (comme la mutuelle d'assurances SSQ), des fonds de développement, des caisses d'économie et relancé des entreprises sous le mode coopératif ; le mouvement communautaire et le mouvement des femmes avaient mis sur pied des services de proximité dans les quartiers (garderies populaires, maisons de la famille, centres communautaires de quartier, maisons de jeunes, centres communautaires de loisirs, habitat social coopératif ou associatif, coopératives d'aide à domicile, etc.). Le mouvement écologique, pour sa part, a été à l'initiative

de coopératives de consommation dans l'alimentation et d'entreprises de récupération et recyclage. En amont, les mouvements sociaux, foyers de l'économie sociale, en ont donc souvent été – et ils le sont toujours – les principaux animateurs. En aval, ils doivent adopter une logique transversale alliant l'économique au social dans leurs négociations avec le secteur privé et le gouvernement, ce qui peut faciliter leur action mais aussi la contraindre. Historiquement, l'économie sociale a évolué dans le sillage du mouvement ouvrier; des mutuelles, des coopératives de travail et de consommation et des associations ouvrières de toutes sortes ont ainsi vu le jour. Cette évolution s'inscrivait dans les orientations de mouvements et de partis politiques de gauche qui favorisaient le développement des mutuelles. Celles-ci étaient perçues comme une protection sociale complémentaire à celle qu'assuraient les pouvoirs publics, à ce moment où se construisaient les Etats-providence (comme dans certaines provinces canadiennes où le parti social-démocrate était présent – le CCF, devenu le Nouveau Parti démocratique). Dans la foulée, au Québec, des législations ont permis le développement de coopératives agricoles et de coopératives d'épargne et de crédit. Ces trente dernières années, le mouvement syndical a joué un rôle important dans le développement de l'économie sociale, mais d'autres mouvements (le mouvement communautaire, le mouvement des femmes et le mouvement écologique) ont aussi joué un rôle primordial. L'économie sociale québécoise d'aujourd'hui est encore plus diversifiée et dispose d'une force qui, dans l'esprit de plusieurs, est liée à celle des mouvements sociaux. Mais quelle légitimité accorde-t-on à ces mouvements? Ont-ils la capacité d'atteindre les nouvelles générations? Sont-ils en mesure de faire face aux enjeux d'aujourd'hui, comme le chômage et la précarité? Les réponses à ces questions permettront en bonne partie de cerner l'importance et la signification de l'économie sociale dans notre société. Elles permettront en outre d'en définir la légitimité et de voir la place qui lui est accordée par l'Etat.

La reconnaissance politique de l'économie sociale au Québec : par étapes et par fragments

L'action des mouvements sociaux a participé de manière décisive à la reconnaissance publique ou à l'institutionnalisation de l'économie sociale au Québec. Or, cette reconnaissance s'est également exprimée par l'entremise de certaines politiques publiques qui ont favorisé son développement. Cette reconnaissance politique ne s'est toutefois pas réalisée de la même façon dans tous les secteurs d'activité et dans tous les champs d'intervention. Elle n'a pas émergé non plus à partir d'une stratégie cohérente d'un gouvernement qui aurait souhaité lui accorder un espace déterminé au sein d'un plan de développement. Au contraire, les politiques ont souvent été mises en place à la pièce, pour répondre à des besoins particuliers et suivant une approche d'intervention souvent sectorielle. La reconnaissance politique est un processus qui a ses paramètres et ses

règles. Elle est le produit de compromis entre les acteurs sur le financement, les conditions de développement, les règles de participation, les principes de démocratisation, les formes des ententes partenariales, les politiques publiques, etc. Le passage de l'expérimentation à l'institutionnalisation de l'économie sociale au Québec se rapporte ainsi principalement à l'adoption par le gouvernement québécois de politiques qui ont pour effet de baliser les conditions de développement de l'économie sociale dans certains territoires et secteurs. Ces politiques peuvent, dans ce domaine comme dans d'autres, s'exprimer par l'adoption ou la modification de législations ou de dispositions réglementaires et administratives, par l'annonce de l'attribution de ressources financières à partir des discours sur le budget, etc.

La reconnaissance politique de l'économie sociale au Québec, tout comme son histoire, a commencé il y a longtemps, mais elle s'est poursuivie à un rythme accéléré dans plusieurs champs d'activité au cours de la dernière décennie. Elle s'est faite par fragments et par étapes, ce qui a donné lieu à une certaine sédimentation (D'Amours, 1999), et elle renvoie, grosso modo, à trois « filières⁽⁵⁾ » : celle de la santé et du bien-être, celle de l'emploi et celle du développement local.

La filière de la santé et du bien-être

Plusieurs fragments d'institutionnalisation relèvent de la filière de la santé et du bien-être. Ce sont :

- la transformation, au début des années 70, des cliniques médicales populaires en réseau de centres locaux de services communautaires (CLSC) et son achèvement au milieu des années 80 ;
- la reconnaissance des organismes communautaires œuvrant dans le domaine de la santé et des services sociaux par l'adoption de la loi sur les services de santé et les services sociaux (loi 120), en 1991, qui leur a notamment accordé une participation importante (20 % des voix) dans les conseils d'administration des régies régionales qu'a créées cette loi ;
- l'adoption, en 1997, d'un amendement à la loi sur les coopératives non financières qui rend possible le développement de coopératives de solidarité (et la participation conjointe des salariés et des usagers, comme dans la coopérative sociale italienne) ;
- l'institutionnalisation des services de garde à l'échelle du Québec, dont ceux dispensés par les garderies à but non lucratif. Des ajustements importants ont eu lieu, depuis 1997, par l'adoption d'une politique familiale qui consacre la transformation de ces garderies en centres de la petite enfance ;
- la mise sur pied du secrétariat à l'Action autonome (Saca), en 1995, l'apport d'un soutien financier à des centaines d'organismes communautaires et l'élaboration, par le ministère de la Solidarité sociale, d'une première « proposition » de politique de soutien à l'ensemble des organismes communautaires autonomes⁽⁶⁾ [Saca, 1999].

La filière du développement local⁽⁷⁾

Dans la filière du développement local, on trouve aussi plusieurs fragments indiquant une reconnaissance de l'économie sociale :

(5) Nous utilisons le terme « filière » pour mettre en relief le fait que la nouvelle économie sociale, constituée de réseaux liés à des mouvements sociaux, cohabite désormais avec l'Etat. Ainsi, il y a maintenant des dispositifs de médiation entre les initiatives de l'économie sociale et le secteur public qui permettent son développement.

(6) Une première proposition de politique de reconnaissance des organismes communautaires a été proposée en décembre 1999. A la suite des critiques qu'elle a recueillies, une seconde proposition a été rendue publique le 5 avril 2000 et sera soumise au débat au cours des prochains mois. Voir le site Web du secrétariat de l'Action communautaire autonome : www.saca.gouv.qc.ca.

(7) Voir à ce sujet Lévesque, Mendell et al. (1999), recherche effectuée pour le BIT et publiée par le Crises, l'université Concordia et l'Uqam.

- la fondation, par la Confédération des syndicats nationaux (CSN), de la Caisse d'économie des travailleuses et des travailleurs, en 1971. Cette caisse, dont l'actif se chiffrait à 110 millions de dollars en 1997, a pour mission de soutenir prioritairement les entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire. Elle a également fait la preuve que ce segment de marché pouvait être aussi rentable et fiable que celui des PME conventionnelles;
- l'établissement, en 1985, de 54 sociétés d'aide au développement de la collectivité (SADC), une initiative du gouvernement fédéral. Gérées par des conseils d'administration formés de représentants des communautés locales, les SADC sont des organismes de développement économique local qui disposent de fonds de développement et œuvrent dans les communautés rurales défavorisées du Québec;
- l'existence de 86 sociétés locales d'investissement et de développement de l'emploi (Solide), créées conjointement par le Fonds de solidarité des travailleurs (FTQ) et l'Union des municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ) en 1993. Ce sont des organismes hybrides, initiés par les syndicats et les gouvernements locaux, et juridiquement autonomes;
- l'instauration de 105 centres locaux de développement (CLD) depuis 1998. Subventionnés par l'Etat québécois et les municipalités, les CLD relèvent de conseils d'administration autonomes et disposent de fonds de développement dont une partie est dédiée spécifiquement à l'économie sociale, les fonds d'économie sociale (FES);
- la création du Réseau d'investissement social du Québec (Risq) en 1997. Alimenté par les contributions d'entreprises actives au Québec et d'une dotation de départ du gouvernement québécois, ce fonds offre du financement et de la formation exclusivement aux entreprises d'économie sociale. Investissement Québec, une société d'Etat pour le financement des PME créée en 1971, administre depuis peu de nouveaux programmes pour le financement des entreprises de l'économie sociale, l'un pour les coopératives, l'autre pour les OSBL;
- la mise sur pied d'un réseau d'une trentaine de corporations de développement communautaire (CDC) et de 15 corporations de développement économique communautaire (CDEC). Ces organisations à caractère associatif s'emploient à la revitalisation économique et sociale dans les communautés en difficulté. Elles ont inspiré la réforme qui a mené à la création des CLD. Elles travaillent d'ailleurs en relation avec ceux-ci et font parfois même jusqu'à un certain point office de CLD dans certains territoires (à Montréal, par exemple).

(8) Pour plus d'information sur cette filière, voir le chapitre 3 de Favreau et Lévesque, 1996.

La filière du développement de l'emploi⁽⁸⁾

On trouve enfin plusieurs fragments d'institutionnalisation dans la filière du développement de l'emploi. Ce sont :

- la création de 150 centres locaux d'emploi (CLE) en 1998. Ces centres gèrent l'ensemble des mesures actives d'emploi, pour toutes les catégories de sans-emploi, et l'aide aux entreprises en matière de main-d'œuvre;
- la constitution, en 1998, d'un Fonds de lutte contre la pauvreté par la

réinsertion au travail. Relevant du ministère de la Solidarité sociale et du ministère du Travail, ce fonds est géré par Emploi Québec, organisme national chapeautant les CLE;

- l'établissement de 94 Carrefours jeunesse emploi (CJE). Les CJE, 94 conseils d'administration, plus de 1 000 bénévoles et 850 employés, sont apparus dans la seconde moitié des années 90 (l'expérience fondatrice, dans la région de l'Outaouais, date de 1984);

- la mise sur pied de près de 150 organismes communautaires d'employabilité, le réseau de l'Association des services externes de main-d'œuvre (Asemo). Ce réseau est financé par le gouvernement du Québec et par le Regroupement québécois des organismes de développement de l'employabilité (RQUODE) depuis la réforme du service public de l'emploi (avant la réforme, le financement de ces organismes communautaires provenait du gouvernement fédéral);

- la création d'une centaine d'entreprises communautaires et d'entreprises d'insertion. Constituées en différents réseaux (par exemple, 32 entreprises sont regroupées dans le Collectif des entreprises d'insertion, 18 dans le réseau des CFER, etc.), elles œuvrent dans différents secteurs (l'entretien ménager, la restauration, l'informatique, le meuble, le recyclage du papier, la rénovation, etc.). Dans ces entreprises, travaillent des salariés réguliers et des stagiaires en insertion;

- enfin, l'affectation de certains fonds à des catégories sociales particulièrement défavorisées, comme l'Association communautaire d'emprunt de Montréal (Acem) ou les centres d'initiatives d'emploi local (Ciel).

Les filières de la santé et du bien-être, du développement local et du développement de l'emploi regroupent donc des fragments d'institutionnalisation, qui marquent la reconnaissance de l'économie sociale par l'Etat. Par ailleurs, le Chantier de l'économie sociale a introduit dans l'espace public une définition de l'économie sociale et négocié le développement des dispositifs de certains fragments (par exemple, les fonds d'économie sociale dans les centres locaux de développement). Il a également stimulé la mise en œuvre d'une vingtaine de projets de développement de l'économie sociale dans des domaines diversifiés de production de biens et de services. La définition de l'économie sociale et les projets mis en avant par le Chantier ont été officiellement endossés par le gouvernement et les partenaires au Sommet socio-économique de 1996.

Conclusion

Les divers fragments d'institutionnalisation de l'économie sociale au Québec sont en mouvement dans un contexte institutionnel global qui les influence et qui subit leur influence. Ces fragments ne constituent pas nécessairement un ensemble cohérent. Au contraire, certains d'entre eux sont en contradiction. En outre, même si le gouvernement du Québec a officiellement adopté la définition de l'économie sociale du Chantier, les

modalités d'opérationnalisation de cette définition, imposées à certaines institutions publiques (comme les CLE ou les CLD) relativement à la politique de soutien aux organismes communautaires, inquiètent certains milieux communautaires et les groupes de femmes. Ils craignent notamment que, dans certains secteurs, le soutien financier de l'État soit restreint aux organismes qui recourent à la tarification et que, dans d'autres secteurs, des programmes d'action très précis leur soient imposés comme condition de leur financement.

Ces tensions, dans le passage de l'expérimentation d'une pratique novatrice, dans un milieu donné, à sa généralisation, dans l'ensemble du territoire, pourraient mener à un processus d'aplatissement et d'affadissement de l'innovation. Mais l'institutionnalisation peut aussi être vue comme un processus constructif qui permet la diffusion et l'extension, dans plusieurs lieux d'un même territoire, d'une pratique innovante qui, sans institutionnalisation, serait confinée dans de rares lieux et ne serait accessible qu'à une partie seulement des gens qui en ont besoin. Bien sûr, la généralisation de l'innovation peut aller de pair avec certaines pertes, mais celles-ci pourront être atténuées dans la mesure où les acteurs sociaux maintiendront leur pression sur les pouvoirs publics, ce qui leur permettra d'obtenir des gains qui compenseront avantageusement les pertes.

Par ailleurs, on peut se demander si l'on assiste aujourd'hui à la naissance d'une nouvelle génération d'organisations (des initiatives locales d'économie sociale) et d'institutions (au sein du service public) investies dans le développement de nouvelles filières (dans le développement de l'emploi, dans les services de proximité et dans la revitalisation économique et sociale des communautés locales, par exemple). S'agit-il vraiment d'une nouvelle génération? Est-ce un véritable tournant? Ne serait-ce pas plutôt le résultat de l'addition de nouveaux dispositifs branchés sur les anciens? Nous pensons qu'il s'agit d'une transformation importante, mais les jeux ne sont pas encore faits. Période de transition oblige! L'orientation du développement de l'économie sociale et solidaire au Québec se fixera donc à partir d'un certain nombre de facteurs stratégiques liés à la mobilisation des mouvements sociaux autour de la démocratisation de l'économie sociale et d'autres liés à sa reconnaissance par les pouvoirs publics. En dépit de résultats qui peuvent paraître limités, on peut déjà affirmer qu'à l'heure actuelle les formes institutionnelles de l'économie sociale québécoise tranchent sur ce que l'on observe dans d'autres provinces canadiennes, où l'économie sociale est peu institutionnalisée. L'évolution de la nouvelle économie sociale et de ses différentes filières au cours des années 90 constitue pour les chercheurs un terrain à explorer dans plusieurs domaines (services de proximité, logement social, maintien et insertion à l'emploi, développement local, etc.). C'est ce que nous faisons au sein du programme « Alliance recherche université communauté (Aruc)-Economie sociale », dans lequel plusieurs universités et de nombreux chercheurs et partenaires sont engagés (Lévesque, 1999). ●

Bibliographie

- Aubry, François, et Charest, Jean** (1995), *Développer l'économie solidaire, éléments d'orientation*, document déposé au conseil fédéral de la CSN, à Québec, les 13, 14 et 15 septembre 1995, Montréal, CSN, service de recherche, 50 p.
- Bidet, Eric** (1997), *L'économie sociale*, Paris, Le Monde éditions, 214 p.
- 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 p.
- Ciriec-Canada** (1998), *Appel en faveur d'une économie sociale et solidaire*, Ciriec-Canada, Montréal, printemps 1998, 8 p.
- Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale (Coces)** [1996], *Entre l'espoir et le doute*, Québec, mai, 89 p.
- D'Amours, Martine** (1999), « Procès d'institutionnalisation de l'économie sociale au Québec », *Cahiers du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (Larepps)*, n° 99-05, Montréal, université du Québec à Montréal (Uqam), 45 p.
- Defourny, Jacques, Favreau, Louis, et Laville, Jean-Louis** (1998), *Economie sociale et insertion, un bilan international*, Desclée de Brouwer, « Sociologie économique », 400 p.
- Defourny, Jacques, et Monzon Campos, José Luis (sous la direction de)** [1992], *Economie sociale, entre économie capitaliste et économie publique – The Third Sector Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael-Ciriec, 459 p.
- Favreau, Louis, et Lévesque, Benoît** (1996), *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*, Québec, Presses de l'université du Québec, 230 p.
- Favreau, Louis** (2000), *L'économie sociale au Nord et au Sud: pistes de réflexion pour une recherche en développement international au Canada à l'intention du CRDI*, Hull, Chaire de recherche en développement communautaire (CRDC), janvier 2000, 92 p.
- Jetté, Christian, Lévesque, Benoît, Mager, Lucie, et Vaillancourt, Yves** (1999), « Economie sociale et transformation de l'Etat-providence dans le domaine de la santé et du bien-être: une recension des écrits », *Cahiers du Larepps*, n° 99-02, 145 p.
- Larose, Gérald, et Aubry, François** (1998), « La Confédération des syndicats nationaux et l'économie solidaire au Québec », *La Revue de la Confédération française démocratique du travail*, n° 11, juin-juillet 1998, pp. 38-46. Cet article a été reproduit dans *Economie et Solidarité*, automne 1999.
- Laville, Jean-Louis (sous la direction de)** [1994], *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, 334 p.
- Lévesque, Benoît et al.** (1999), *La nouvelle économie sociale au Québec*, programme de recherche Aruc-CRSH 2000-2003 (Uqam, université Concordia, Uqac, Uqah).
- Lévesque, Benoît, et Mendell, Marguerite** (1999 a), « L'économie sociale au Québec: éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche », *Lien social et Politiques*, n° 41, printemps 1999, pp. 105-119.
- Lévesque, Benoît, et Mendell, Marguerite** (1999 b), « Création d'entreprises par les chômeurs et les sans-emploi: le rôle de la micro-finance », *Cahiers du Crises*, Montréal, 250 p.
- Lévesque, Benoît, Bourque, Gilles L., et Vaillancourt, Yves** (1999), « Trois positions dans le débat sur le modèle Québécois », *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 12, n° 2, automne 1999, 1-10.
- Lipietz, Alain** (1996), *La société en sablier (le partage du travail contre la déchirure sociale)*, Paris, La Découverte.
- Vaillancourt, Yves, et Laville, Jean-Louis** (1998), « Les rapports entre associations et Etat: un enjeu politique », *Revue du Mauss semestrielle*, n° 11, 1^{er} semestre, pp. 119-135.
- Vaillancourt, Yves, Aubry, François, D'Amours, Martine, Jetté, Christian, Thériault, Luc, et Tremblay, Louise** (2000), « Economie sociale, santé et bien-être: la spécificité du modèle québécois au Canada », *Cahiers du Larepps*, n° 00-01, Montréal, université du Québec à Montréal (Uqam), 41 p.
- Vienney, Claude** (1994), *L'économie sociale*, Paris, La Découverte, 125 p.