

Contributions of the Social Economy to the renewal of policies and practices in the area of welfare to work in Quebec during the years 1983-2003

Gérard Larose, Yves Vaillancourt, Geneviève Shields and Muriel Kearney
University du Québec   Montréal

Introduction

La récession de 1981-1982 a ébranlé les fondements de l' tat-Providence au Canada. Au Québec comme dans plusieurs provinces, on assiste alors au début d'une profonde remise en question du modèle d'intervention reposant essentiellement sur l'action et la responsabilité du secteur public. Cette préoccupation atteint son apogée au milieu des années 1990 au moment où on s'apprête à rapatrier au Québec certains programmes fédéraux de formation de la main-d'œuvre et à impulser une importante réforme de la sécurité du revenu. Ces changements ne manqueront pas d'ébranler les politiques et pratiques qui prévalaient avant 1995 en matière de formation de la main-d'œuvre et d'insertion socioprofessionnelle des prestataires de la sécurité du revenu. Dorénavant, le développement de la main-d'œuvre ainsi que la révision des pratiques d'assistance auprès des sans-emploi deviennent des orientations prépondérantes dans la conception des politiques publiques liées à l'emploi et l'aide sociale. Au Québec, comme dans les autres provinces, on se retrouve confronté à la nécessité de réformer en profondeur les stratégies d'intervention, en ayant pour objectif de miser davantage sur des mesures actives d'aide et de soutien à l'emploi.

Cependant, les initiatives québécoises qui prendront forme dans ce nouveau contexte institutionnel seront davantage orientées vers l'implication des acteurs de la société civile par le biais d'organismes à but non lucratif. Voilà une exception propre au Québec, diront certains analystes, puisque la majorité des provinces ont préféré miser sur les organisations du secteur privé ou sur une combinaison d'organisations du secteur privé et du secteur à

but non lucratif (Gorlick et Brethour, 1998). C'est justement cette configuration particulière dans l'activation de la politique de main-d'œuvre québécoise qui nous amène à examiner l'apport de l'économie sociale dans le renouvellement des formes d'intervention auprès des sans-emploi. Notre compréhension des transformations des politiques de formation de la main-d'œuvre et de « welfare to work » survenues au Québec au cours des vingt dernières années nous incite à faire l'hypothèse que les initiatives de l'économie sociale ont été porteuses d'innovations sociales importantes dans ce domaine de politiques publiques au Canada. Ces innovations québécoises, tout en étant originales sur la scène canadienne, le sont moins sur la scène internationale. En effet, elles trouvent des correspondances en contexte nord-américain et européen comme en témoignent nombre de recherches qui s'apparentent aux nôtres sur les relations entre l'état et le tiers secteur aux Etats-Unis (Austin, 2003; Sommerfeld et Reisch, 2003) et en Europe (Spear et al., 2001).

Dans cet article, en nous appuyant sur des recherches récentes menées au LAREPPS (Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales), à l'ARUC (Alliance de recherche universités-communautés) en économie sociale et au CRISES (Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats), nous dresserons un portrait général des transformations du contexte institutionnel ayant présidé à la réforme majeure des années 1990, en mettant l'accent sur la tentative d'introduire une nouvelle forme de gouvernance plus démocratique au sein des institutions qui interviennent au Québec dans le champ de la formation de la main-d'œuvre et de

l'insertion socioprofessionnelle. Cette nouvelle forme de gouvernance se reconnaît au fait qu'elle confère une place plus grande à la participation de la société civile et notamment des acteurs de l'économie sociale en ce qui concerne la définition des orientations et la mise en œuvre des politiques publiques dans ce domaine. Pour illustrer ces changements, nous examinerons plus précisément les différents dispositifs issus de l'économie sociale et ayant pour mission d'aider et d'accompagner les individus dans un « parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi » (MSR, 1996).   cet effet, nous structurerons notre article en quatre parties. Dans une première, nous donnerons la définition de l'économie sociale utilisée dans le texte et livrerons quelques données sur la présence concrète de l'économie sociale au Québec. Dans une deuxième partie, nous reviendrons sur le *background* historique qui permet de cerner l'émergence, le développement et la reconnaissance publique des pratiques de l'économie sociale dans le champ du « welfare to work » au cours des 20 dernières années au Québec. Dans une troisième partie, nous dresserons un inventaire des principales filières d'économie sociale présentes dans les pratiques et les politiques d'insertion socio-économique des sans-emploi. Puis, dans une quatrième partie, nous identifierons quelques enjeux touchant les relations entre l'état et l'économie sociale dans le domaine des politiques et pratiques d'insertion et de formation de la main-d'œuvre. Enfin, en conclusion, nous fournirons une synthèse de notre propos.

I- Définition et réalité de l'économie sociale

La définition de l'économie sociale

que nous retenons repose sur le consensus réalisé entre les acteurs socio-économiques et politiques présents au Sommet sur l'Économie et l'Emploi de l'automne 1996, à partir d'une contribution faite par le Chantier de l'économie sociale (1996). En effet, c'est à ce Sommet socio-économique que les participants et le gouvernement du Québec ont convenu de reconnaître l'apport spécifique de l'économie sociale, en retenant une définition et en appuyant une douzaine de projets concrets qui seront dans les années ultérieures soutenus par les pouvoirs publics (Vaillancourt et Tremblay, 2002; Vaillancourt, 2003).

Essentiellement, la définition retenue par le Chantier de l'économie sociale et réaffirmée par la suite repose sur les caractéristiques et objectifs suivants: La mission et les finalités recherchées par les organisations reposent sur le service aux membres et aux collectivités plutôt que sur la primauté des profits;

- La gestion est autonome par rapport à l'État;
- Un processus de décision démocratique qui implique à la fois les usagers et les travailleurs;
- Les personnes priment sur la répartition du capital;
- La responsabilité individuelle et collective, la participation et l'empowerment constituent les principes moteurs de l'action. (Chantier de l'économie sociale, 2000 : 5)

Cette définition large et inclusive, influencée par des auteurs belges, met en lumière le caractère innovateur lié aux valeurs et principes qui sous-tendent cette nouvelle articulation entre viabilité économique et satisfaction des besoins sociaux des individus et des communautés. L'économie sociale comprend entre autres des associations (ou organismes communautaires), des coopératives de diverses sortes et des mutuelles (Quarter, Mook et Richmond, 2002 : chap. 2; Vaillancourt et Tremblay, 2002; Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003). On retrouve des initiatives d'économie sociale notamment dans les secteurs des garderies, de l'habitation communautaire, de l'aide domestique, de la transformation des déchets, des médias communautaires, du tourisme

social, de la culture, de la santé mentale, de l'alimentation, de l'exploitation forestière, de l'insertion socio-économique, etc.

L'économie sociale, au Québec comme ailleurs, comprend des générations plus anciennes (ex. : le Mouvement des caisses Desjardins et d'autres composantes plus récentes, ce qui fait qu'on utilise souvent l'expression *nouvelle économie sociale* pour désigner les initiatives apparues depuis les années 1970. Lorsqu'on tient compte de notre définition large et des composantes anciennes autant que nouvelles, le secteur de l'économie sociale au Québec représente approximativement 160,000 emplois et 7% du PIB (Vaillancourt et al, Forthcoming)¹. Elle constitue donc une dimension importante de l'économie réelle de plusieurs régions du Québec.

Dans le champ de la formation de la main-d'œuvre et de l'insertion au travail des sans-emploi, nous constatons que diverses formes de contributions de l'économie sociale participent à la transformation des programmes et modèles d'intervention. Dans toutes les régions du Québec, ces transformations s'appuient notamment sur des principes de développement local au sein desquels nous retrouvons une diversité de groupes communautaires spécialisés dans l'insertion et le développement de l'employabilité des clientèles sans-emploi présentant des difficultés (Favreau et Lévesque, 1996; Favreau dans Spear et al., 2001; Comeau, et al., 2001; Assogba, 2000). L'influence de ces dispositifs d'insertion va de pair avec l'action des groupes de défense de droits, puisque c'est l'ensemble des actions de ces acteurs de la société civile qui permet de modifier les politiques d'emploi et d'assistance dans le sens d'un gain démocratique et d'un plus grand pouvoir au niveau des collectivités locales. Cet apport des organismes de défense de droits a été bien mis en lumière dans la démarche exemplaire du Collectif pour un Québec sans pauvreté qui s'est déployée depuis 1997 et qui a été analysée avec finesse par Alain Noël (2002).

II- Genèse et émergence d'un modèle spécifique au Québec

Historiquement au Québec, en rai-

son notamment de la prégnance de la question nationale, la société civile a souvent manifesté son attachement aux valeurs de coopération et de solidarité et su mettre en œuvre des projets novateurs pour répondre aux besoins sociaux. Ainsi, cet apport innovant du mouvement communautaire et de l'économie sociale a souvent créé des initiatives qui ont par la suite été reconnues et institutionnalisées par les pouvoirs publics. On pense ici aux garderies populaires ainsi qu'aux cliniques de santé communautaire. On pense également à l'apport de l'économie sociale dans l'émergence de nouvelles pratiques et politiques sociales visant à favoriser l'insertion sur le marché du travail de personnes socio-économiquement vulnérables.

Le virage économique des mouvements sociaux à partir de 1983

Nation minoritaire francophone en Amérique du Nord, la société québécoise se distingue par son désir de prise en charge par les citoyens de leur destinée. Des pratiques de soutien, des outils collectifs et des espaces de coopération furent développés afin de concrétiser un projet de société par et pour les gens.

L'action communautaire traditionnelle déploie ses premières initiatives socio-économiques en réponse à la rareté des pratiques d'accompagnement et de formation provenant des secteurs public et privé pour répondre adéquatement aux besoins des personnes sans-emploi. Ces initiatives étaient aussi une façon pour les acteurs associatifs de s'introduire dans la sphère économique dans le but d'agir concrètement sur les conditions locales d'emploi. Elles s'inscrivent aussi dans la recherche d'un modèle de développement capable de s'affranchir de la soumission à la seule logique marchande, sans pour autant s'en remettre à l'approche purement étatique. Entre une vision d'un « tout au marché » ou d'un « tout à l'État », se dessine alors une vision solidaire où l'État devient partenaire des communautés locales (Favreau, 2000; Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003 : chap. 1). Ainsi, la crise du début des années 1980 sera le moteur d'une forte remise en question des politiques sociales fordistes et permettra l'arrivée

de nouvelles réponses innovantes pour tenter de faire mieux et autrement (Favreau et Lévesque, 1996; Vaillancourt et Tremblay, 2002; Vaillancourt, 2003).

Dans les mouvements sociaux, cette crise stimule l'émergence d'une nouvelle forme de militantisme économique qui représente bien la prise de conscience collective qui surgit en regard de l'inadéquation des institutions socio-économiques prévalant à cette époque. Le mouvement syndical, par exemple, n'a pas attendu que le gouvernement à lui seul s'affaire à redresser la situation économique en déclin. Par exemple, il participa au développement des corporations de développement économique communautaire (CDEC) et d'autres projets de développement local et régional. En 1983, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) mettait sur pied le *Fonds de Solidarité FTQ* afin de générer une nouvelle forme de capital d'investissement au Québec. La Centrale des syndicats nationaux (CSN) a également fondé en 1996 le *Fondation CSN pour la coopération et l'emploi*. Ces nouvelles pratiques et institutions, portées par les mouvements sociaux dans un paysage économique redessiné par l'addition de nouveaux acteurs, témoignent de la recherche de nouvelles formes de gouvernance et de partenariat. Elles participent à la mise en place de nouvelles formes de régulation entre l'État, le marché et la société civile. De plus ces nouvelles pratiques d'investissement intègrent dans leurs décisions des principes éthiques, environnementaux et sociaux qui respectent la pérennité et l'intégrité de la société québécoise (Comeau et al., 2001).

C'est à partir de 1983-1984 que l'on verra émerger les toutes premières expérimentations de l'économie sociale dans le champ du développement et de la formation de la main-d'œuvre (Favreau et Lévesque, 1996). Ainsi, au fil des ans, une nouvelle génération d'organismes communautaires voit le jour et se développe partout au Québec. Ces organismes constituent de nouvelles filières de développement soit : le développement local et l'économie sociale (Comeau et al., 2001). Ces nouveaux acteurs impliqués dans le développement et l'économie sociale

ont gagné une forme de reconnaissance en matière d'accompagnement au niveau de l'insertion au marché du travail. Ils se sont vus reconnus, puis soutenus financièrement, par les deux paliers de gouvernement qui partageaient à l'époque le mandat de développer l'employabilité ainsi que la formation de la main-d'œuvre. Il faut toutefois reconnaître qu'au départ ces actions communautaires ont suscité une certaine méfiance de la part du ministère responsable de la sécurité du revenu². D'entrée de jeu, cela n'a pas favorisé l'ouverture d'un dialogue constructif entre le ministère et les acteurs de l'économie sociale. Un tel dialogue aurait permis à l'État de reconnaître la contribution de l'économie sociale et, éventuellement, de s'en inspirer dans la recherche de nouvelles stratégies dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle.

Entre 1984 et 1995, on remarque que le contexte socio-économique au Québec est traversé par deux logiques d'action dans le champ des pratiques assistancielles. D'une part, des citoyens s'impliquent au sein d'organismes communautaires pour tenter de trouver des alternatives à la crise de l'emploi et finissent ainsi par développer des initiatives salutaires qui contribuent à soutenir les sans-emploi et à résoudre en partie les effets pervers de la crise de l'emploi. D'autre part, les institutions publiques et leurs programmes en matière d'emploi et de sécurité du revenu ont de la difficulté à se départir d'une culture organisationnelle hiérarchique, centralisée et rigide. Une profonde remise en question est à l'ordre du jour puisque ces institutions sont incitées à revoir leur stratégie pour répondre aux nouveaux défis qui se présentent (Robitaille, 2003).

Avant le Sommet sur l'Économie et l'Emploi de 1996 : le capharnaüm de l'aide à l'emploi

L'inadéquation qui caractérise le système de développement de la main-d'œuvre qui prévaut au Québec au milieu des années 1990, est attribuable essentiellement à la dispersion des services ainsi qu'à la rigidité structurelle qui en émane. En effet, c'est à un véritable labyrinthe que se heurtent les entreprises, les intervenants, les

chômeurs, les prestataires de la sécurité du revenu ainsi que toute personne sans emploi désirant obtenir un soutien lié à son intégration au marché du travail. Les services sont alors dispensés à travers trois réseaux d'institutions publiques, répartis au sein des deux paliers de gouvernement (au Québec, les centres Travail-Québec et la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre; au fédéral, les centres d'emploi du Canada). Cette configuration complexe entraîne un lot de difficultés. La responsabilité de la réinsertion demeure floue, le rôle inégal des institutions ainsi que les disparités territoriales dans la prestation de services semblent représenter des obstacles majeurs. Tout cela, sans compter l'existence d'une jungle de mesures (au nombre de 112) et de programmes, ayant pour effet de réduire le travail des agents d'aide des réseaux publics à la gestion de multiples règles administratives et mesures de contrôle (MSR, 1996; Conseil de la santé et du bien-être, 1996; Robitaille, 2003; Dufour, Boismenu et Noël, 2003).

En plus d'être inefficace pour le développement de l'emploi et l'insertion des personnes sans-emploi, ce dispositif n'est pas propice aux innovations sociales. Le contrôle étatique, qui se fait particulièrement sentir au sein du réseau public provincial, limite l'autonomie et l'initiative des communautés locales en plus d'accorder très peu de moyens et de marges de manœuvre aux institutions publiques régionales et locales. Bref, on se retrouve en présence d'un système centralisé, hiérarchisé et bureaucratisé. Pour répondre aux besoins du marché du travail et agir sur l'offre de main-d'œuvre, le dispositif devra être substantiellement révisé.

Le Sommet de l'Économie et de l'Emploi de 1996 : un tournant historique

C'est précisément lors du Sommet sur l'Économie et l'Emploi en 1996³, que le gouvernement du Québec entreprend de relancer l'emploi en sollicitant la participation et la contribution d'une diversité d'acteurs socio-économiques. Il faut prendre en note ici que le Sommet socio-économique de 1996 représente une innovation politique par

rapport au modèle tripartite des sommets traditionnels expérimentés en Europe. Dans le modèle de concertation traditionnel, on se contente de faire appel aux représentants de l'État, des syndicats et du patronat. Mais, dans le cas du Sommet de 1996, l'originalité de l'initiative provient de ce que la concertation entre divers partenaires sociopolitiques et socio-économiques ait pu être enrichie grâce à l'attribution de places autour de la table de délibération à des représentants d'un quatrième groupe d'acteurs provenant de la société civile, notamment du tiers secteur de l'économie sociale. Dans ce contexte, une nouvelle ère s'amorce et laisse présager un renouvellement du régime québécois en matière de politique sociale et de développement économique. Tout cela se passe dans un contexte budgétaire contraignant marqué : à Ottawa, par la réingénierie brutale des politiques sociales fédérales qui fut impulsée par le ministre des Finances, Paul Martin, au milieu des années 1990 et qui a attisé le déséquilibre fiscal entre le fédéral et les provinces; à Québec, par la poursuite de l'objectif « déficit zéro » au cours des années 1996-2000 (Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003; Noël, 2003).

La réforme de la sécurité du revenu, amorcée en 1996, illustre bien l'esprit dans lequel a été repensé l'avenir de l'emploi et de l'économie au Québec avec une visée partenariale. La Société québécoise de développement de la Main-d'œuvre (SQDM), mise sur pied par le gouvernement libéral de Robert Bourassa en 1993, avait déjà amorcé un changement majeur appelé à avoir des incidences sur certains traits du modèle québécois. En effet, la SQDM, avec son mode particulier de gouvernance, se trouvait à convier des partenaires de la société civile (entreprises privées, syndicats, organismes communautaires) à participer aux côtés de représentants de l'État à l'élaboration de stratégies de formation et d'emploi de la main-d'œuvre. La participation des représentants des organismes communautaires de développement de l'employabilité au sein du Conseil d'administration de la SQDM ne fut pas obtenue aisément. Elle fut arrachée grâce aux pressions provenant de la Coalition des organismes communau-

taires en développement de la main-d'œuvre (COCDMO) et à l'appui de certaines composantes syndicales. Une nouvelle forme de gouvernance, qui se distanciat de l'approche de gouvernance traditionnelle, prenait alors naissance au Québec. Cette nouvelle gouvernance acceptait de prendre en compte les logiques collectives et associatives dans l'orientation du développement (Bourque, 2000; Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999; Vaillancourt, 2003; Saint-Martin, 2001; Robitaille, 2003). Cependant, cette expérimentation d'une nouvelle gouvernance n'allait pas se produire sans générer des tensions entre la société politique et la société civile, tensions qui allaient s'exprimer au grand jour avec la crise de la SQDM au tournant des années 1997 et 1998.

En plein cœur d'une vaste réforme de la sécurité du revenu, la SQDM enclenche un processus de rapatriement à Québec des pouvoirs fédéraux en matière de main-d'œuvre qui mènera à la création d'une nouvelle entité paragonnementale, Emploi-Québec, au lendemain de la signature de l'entente avec Ottawa en décembre 1997. Pour Denis Saint-Martin (2001) qui a étudié la forme de gouvernance qui traverse la création et le développement de la nouvelle agence gouvernementale, cette dernière poursuivait à la fois des objectifs de déconcentration administrative plus que de décentralisation politique. Le remplacement de la SQDM par Emploi-Québec en pleine turbulence générée par le rapatriement à Québec des anciens programmes fédéraux de formation de la main-d'œuvre a entraîné la réorganisation des dispositifs institutionnels, notamment en fusionnant plusieurs d'entre eux, de façon à réorganiser les services de formation et d'employabilité offerts aux communautés locales comme s'ils devaient relever d'un guichet unique. En effet, on intègre les prestataires d'aide sociale à l'ensemble de la main-d'œuvre, on réduit drastiquement le nombre de ministères et d'institutions publiques en les fusionnant et on regroupe les ressources humaines au sein d'une même agence tout en tentant d'introduire une gestion partenariale dans les objectifs de mise en œuvre.

Le défi est de taille et deux mod-

èles de gouvernance se disputent l'orientation de cette réforme. En effet, on tente d'une part de favoriser une gestion associative qui implique la participation de nouveaux réseaux de partenaires et associations sectorielles, ce qui induit un nouveau partage des pouvoirs décisionnels. D'autre part, on s'emploie à réorganiser une structure étatique réfractaire à l'approche partenariale aux niveaux administratif et politique. À la faveur de ces bouleversements résultent des tensions inévitables lorsqu'une nouvelle forme de gouvernance émerge et tente d'introduire des acteurs privés et associatifs à la fois dans la sphère de la fourniture de services et dans les processus de décisions stratégiques (Stoker, 1998).

En actualisant une nouvelle politique de développement local et en réformant celle de la sécurité du revenu, c'est un chantier sans précédent que l'on voit s'ériger avec le développement d'Emploi-Québec et des nouveaux leviers de développement local. Les difficultés inhérentes à la fusion des cultures institutionnelles en présence (sécurité du revenu, assurance-chômage, développement de la main-d'œuvre et développement économique local) représentent les grands enjeux liés à la concrétisation des nouvelles dispositions et orientations politiques.

Dans les relations qui s'instaurent entre les travailleurs du dispositif public renouvelé et les collectivités locales, des tensions ne tardent pas à apparaître. D'une part, les acteurs étatiques doivent se défaire d'une solide culture de contrôle héritée de trois décennies de gestion autoritaire de l'aide sociale, pour ouvrir le dialogue avec les acteurs du tiers secteur d'économie sociale plus habitués à favoriser l'*empowerment* des sans-emploi dans leurs pratiques d'insertion au sein des communautés locales. D'autre part, les acteurs du tiers secteur sont conscients des risques liés à l'institutionnalisation, soit celui de perdre de vue leur mission et d'être instrumentalisés par l'État dans un rapport de sous-traitance.

Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi

Intitulée « Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi », la

réforme de la sécurité du revenu amorcée en 1996 s'appuie sur un partage des responsabilités, articulé autour d'un principe de réciprocité entre l'État, les individus et les communautés (MSR, 1996). Constatant l'échec des programmes de développement de l'employabilité des années 1980 et du début des années 1990, le gouvernement du Québec entend redéfinir les paramètres de l'intervention auprès des sans-emploi de façon à ce que les services puissent répondre aux besoins particuliers de chaque individu en articulant un processus d'accompagnement permettant d'établir un projet de réintégration. Le parcours de la personne en cheminement apparaît ainsi comme un élément indispensable pour assurer la qualité de l'activation des mesures et programmes dans un tout nouveau système opérationnel. À cet effet, une coopération entre l'État et les organismes communautaires est souhaitée :

Ce renforcement de l'accompagnement des personnes devra également reposer sur l'établissement de rapports étroits entre les centres locaux et les organismes communautaires oeuvrant sur le territoire afin que des services complémentaires à ceux des centres soient plus largement accessibles. (MSR, 1996 :40.)

Ce nouveau système laisse miroiter l'objectif de la décentralisation des services. Mais sur le terrain, on aura souvent affaire à de la déconcentration plutôt qu'à de la décentralisation. Au niveau de l'ensemble du Québec, on érige la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) qui aura pour mandat de conseiller le ministre sur la définition et les orientations de la politique de main-d'œuvre. Au niveau régional, on institue également des conseils régionaux des partenaires du marché du travail (CRPMT) chargés d'identifier les priorités de leur territoire en matière d'emploi et de développement (voir Annexe A). Mais c'est au niveau local, que foisonnent les changements les plus éloquentes.

En effet, le guichet unique, incarné dans les 150 centres locaux d'emploi (CLE), entend travailler de pair avec les centres locaux de développement (CLD) qui eux, sont chargés d'impliquer les acteurs et élus locaux dans la

définition d'un « plan local d'action concertée pour l'économie et l'emploi » (PLACÉE) répondant aux besoins des localités. Paradoxalement, sur le plan local, le CLE, à la différence du CLD, n'est pas un organisme public muni d'un conseil d'administration. Par contre, son directeur général siège d'office à celui du CLD.

À ces nouvelles structures que sont la CPMT, les CRPMT et les CLE, se greffent une panoplie de dispositifs d'accompagnement que nous conviendrons d'appeler, dans la présente, les organismes d'insertion et/ou de développement de l'employabilité. Selon une étude du Comité sectoriel de main-d'œuvre de l'économie sociale et de l'action communautaire, les organismes œuvrant dans le secteur de l'emploi et de l'insertion sociale constituaient pas moins de 40 % des organismes ayant vu le jour dans ce domaine entre 1995 et 2000 (CSMO, 2000). C'est donc dire qu'un nouveau champ d'intervention, en relation étroite avec l'État, s'inscrit depuis peu dans l'histoire du développement de l'action communautaire au Québec.

III- Typologie des formes de contribution de l'économie sociale

Depuis le rapatriement d'Ottawa à Québec des pouvoirs et mesures dans le domaine de la formation de main-d'œuvre et en vertu de l'*Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail* ratifiée avec Ottawa en 1997, le gouvernement du Québec se retrouve responsable du développement de l'ensemble des services et programmes d'aide à l'emploi (MAI, 1997). Au cours de l'année 2001-2002, 653.5 millions \$ ont été transférés au Québec par Ottawa à même la caisse de l'assurance-emploi (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2002). Au cours de la même période, 131 millions \$ seront destinés spécifiquement aux ententes de services conclues entre le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et les organismes d'insertion relevant du tiers secteur, identifiés comme des « ressources externes » (Secrétariat à l'action communautaire autonome, 2002).

Le rapatriement des sommes fédérales consacrées à la formation de la main-d'œuvre a profondément modi-

fié l'ampleur de l'action du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale dont le budget consacré aux ressources « externes », à la suite de ces ententes, a connu une hausse significative. En 1997-1998, 31 millions \$ étaient alloués à ces ententes avec les ressources externes. L'année suivante, cette enveloppe quadruple et passe à 125 millions \$. Cet investissement considérable dans un ministère qui n'a jamais réellement déployé de stratégies avec des intervenants externes aussi nombreux, aura une influence sur le processus d'approvisionnement des deux cultures. En effet, le défi de la réorganisation des services et des responsabilités des uns et des autres aura tôt fait d'introduire certaines tensions dans les rapports entre les organismes communautaires d'insertion et les services publics d'emploi. Nous reviendrons sur cet aspect dans la section sur les enjeux.

Afin d'illustrer notre bilan des vingt dernières années dans le champ du « welfare to work » au Québec, nous avons dressé un tableau des initiatives de l'économie sociale les plus significatives dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle, du développement de l'employabilité ainsi que de la défense des droits.

Organismes et institutions de développement économique local

Bien qu'ils ne fassent pas partie de l'économie sociale, les centres locaux d'emploi (CLE) ainsi que les centres locaux de développement (CLD) constituent, au niveau local, des dispositifs publics étroitement liés à la mise en œuvre de la politique active du marché du travail. Les CLE sont appelés à actualiser les services d'Emploi-Québec à la manière d'un guichet unique. Les CLD, pour leur part, sont chargés d'amener les partenaires locaux à se concerter entre eux afin de déterminer un « plan local d'action concerté pour l'économie et l'emploi » (PLACÉE). Ils accordent également des subventions et des investissements aux initiatives des composantes « marchandes » de l'économie sociale.

De leur côté, les corporations de développement économique communautaire (CDEC) et les sociétés d'aide au développement communautaire

(SADC), davantage associées à la grande famille de l'économie sociale, permettent aux collectivités locales de prendre en main le développement économique de leur milieu en favorisant la concertation des acteurs. Ces deux formes d'aide au développement économique local ont ceci de particulier qu'elles instituent une nouvelle forme de gouvernance locale autour de fonds d'investissement et de développement.

Pratiques d'insertion socioprofessionnelle et de développement de l'employabilité

Depuis le début des années 1980, un nombre significatif d'initiatives communautaires relevant de l'économie sociale ont été reconnues par les pouvoirs publics en fonction de leur capacité de répondre aux besoins des chercheurs d'emploi, surtout les plus défavorisés. C'est ainsi qu'au fil du temps, une partie de ces initiatives ont été soutenues financièrement par l'État fédéral jusqu'en 1997, afin de réaliser des activités de développement de la main-d'œuvre complémentaires aux activités étatiques. C'est ainsi que l'on a pu constater l'importance croissante des organismes de développement de l'employabilité appartenant au Regroupement québécois d'organismes en développement de l'employabilité (RQUODE), des clubs de recherche d'emploi (CRE) ainsi que des services spécialisés de main-d'œuvre (SSMO) dans le champ de l'intervention auprès des chômeurs et des prestataires de la sécurité du revenu. On remarque que l'action de ces organismes est influencée par les stratégies de ciblage des clientèles dans l'activation des mesures. En effet, pour chacun des regroupements d'initiatives, il existe une particularité d'intervention qui leur est propre. Les 33 SSMO par exemple, sont reconnus pour l'expertise développée en matière d'accompagnement des personnes handicapées, des personnes immigrantes, des femmes, ainsi que des jeunes en difficulté.

Les carrefours jeunesse-emploi (CJE) quant à eux, se sont vus massivement investis par l'État québécois dès 1995 afin de constituer un vaste réseau d'organismes voués aux jeunes 16-35 ans, un réseau qui ressemble de près à

celui des missions locales en France. Issus d'une toute première expérience de mobilisation communautaire en Outaouais pour tenter de solutionner les difficultés liées à l'insertion et l'emploi des jeunes de la région, les CJE se sont retrouvés rapidement dans un processus d'institutionnalisation dont le but était d'offrir, partout au Québec, des services et des pratiques alternatives adaptés aux besoins socioprofessionnels des jeunes (Assogba, 2000). En 2001-2002, les CJE du Québec recevaient un financement de base de près de 33 millions \$ en plus de certaines sommes additionnelles obtenues pour des projets spécifiques. Ce réseau compte 106 organismes en 2003 (voir Annexe B).

La constitution de ce vaste réseau dédié à l'emploi et à l'accompagnement des jeunes vers le marché du travail participe étroitement à la prolifération des services destinés à cette clientèle. Ainsi, à Emploi-Québec, on reconnaît que dans toutes les régions c'est près de deux tiers des ressources externes qui s'adressent spécifiquement aux jeunes (Emploi-Québec, 2000). Cet état de situation est directement lié au fait que le quart des prestataires de la sécurité du revenu qui participaient à des mesures actives entre 1998-1999 étaient âgés de moins de 25 ans et qu'au cours de la même période, plus de 155 millions \$ avaient été alloués par Emploi-Québec spécifiquement pour la clientèle âgée de moins de 30 ans dont 114 M \$ investis dans des activités de formation qualifiante. Bien sûr, l'objet de la présentation actuelle n'est pas de dresser un état de situation en regard de l'intervention catégorielle en direction des jeunes. Cependant, nous ne pouvons passer sous silence le fait que le Québec a développé une approche particulière en matière d'accompagnement et d'insertion des jeunes et que cette approche fait appel aux ressources de l'économie sociale. En outre, elle contribue à modifier certains paramètres de l'action gouvernementale en matière de coordination de la prestation de services à travers les différents ministères afin de placer la personne au centre du processus (emploi, formation, santé et services sociaux, justice, etc).

Les entreprises d'insertion (EI) regroupées au sein du Collectif des entreprises d'insertion du Québec

(CEIQ), une autre composante de l'économie sociale, quant à elles, étaient un modèle bien particulier d'aide à l'emploi. En effet, ces entreprises sociales offrent une formation dans un contexte de production afin de développer chez les participants des habiletés de travail générales et spécifiques. Elles conjuguent leur mission d'insertion sociale à une forme d'autofinancement par le biais d'activités marchandes. Pour les participants impliqués dans un parcours de requalification dans ce type d'entreprise, les activités de formation, l'accompagnement individuel et de groupe ainsi que la resocialisation dans un cadre de travail rémunéré, représentent un tremplin efficace pour favoriser l'insertion économique (Landry-LaRue, 2003a et 2003b; Reuzé, Tremblay et Jetté, 2000; Guay, Corbeil et Descarries; 2002; Kearney, 2003).

En somme, les mesures actives relevant des organismes d'insertion appartenant au tiers secteur permettent aux individus de se mettre en mouvement dans un contexte où le soutien individualisé et adapté à l'ensemble des besoins se conjugue étroitement à une approche collective et respectueuse de l'adhésion libre des personnes dans les activités qui leur sont suggérées, quoique de plus en plus prescrites. Peu importe le type d'organisme d'insertion, un fait marquant demeure. Ces organismes se font référer par les pouvoirs publics les clientèles les plus vulnérables et les cas présentant des difficultés majeures. En d'autres mots, ce que l'intervention étatique n'est pas en mesure de résoudre, c'est souvent au tiers secteur qu'en incombe la responsabilité. Entre les besoins de plus en plus criants des clientèles et les exigences des ententes de services, les organismes doivent donc assumer leur mission tout en répondant aux exigences de l'efficacité. À l'intérieur même de ces espaces intermédiaires entre la société civile et les pouvoirs publics d'emploi, la participation démocratique peut représenter à la fois une finalité et un moyen judicieux pour générer des pratiques d'intervention innovantes sur le plan du développement des personnes impliquées, mais aussi au niveau du développement et de la revitalisation des territoires locaux (Leclerc et Béland, 2003). La démocratisation des

services de main-d'œuvre peut alors apparaître comme une avenue salubre qui permet de respecter l'autonomie des acteurs en présence ainsi que leurs responsabilités.

Les organismes de défense de droits des sans-emploi

Les actions et revendications des mouvements sociaux québécois ont toujours joué un rôle incontournable dans la définition des politiques sociales et dans l'édification du projet de société dans son ensemble. Les contributions de certains de ces mouvements, comme le Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ) ainsi que la Fédération des femmes du Québec (FFQ) ont souvent influencé la teneur des discussions relativement à la pauvreté et à la qualité de vie des citoyens les plus démunis. Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) a également sensibilisé les décideurs à la pauvreté plus particulièrement sur la question du logement social et abordable.

La pauvreté, secteur commun des actions de mobilisation, a ainsi été investie historiquement par les mouvements sociaux afin de faire pression sur les autorités publiques pour influencer la teneur des décisions. La récente loi 112, adoptée en 2002 et visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion, trouve son origine dans cette large mobilisation des acteurs sociaux qui s'est déployée dans toutes les régions du Québec depuis 1997. En effet, le Collectif pour un Québec sans pauvreté, qui est à l'origine de la mobilisation des acteurs sociaux, représente sans contredit la plus large coalition formée à ce jour pour lutter contre le problème de la pauvreté au Québec⁴. Le projet de loi proposé par le Collectif qui découle d'un processus de délibération large et inclusif, démontre tout le potentiel citoyen pour l'édification d'une société plus juste et solidaire qui intègre, théoriquement du moins, la lutte à la pauvreté dans les plans d'action de tous les ministères. Selon Alain Noël (2002), la Loi 112 constitue un exemple éloquent de démocratisation du social puisqu'elle amène l'État à appuyer les acteurs sociaux dans les propositions qu'ils mettent de l'avant.

La Coalition des organismes com-

munautaires en développement de la main-d'œuvre (COCDMO) est elle aussi, à sa façon, un regroupement de défense des droits inséparable des changements d'orientation dans l'activation des mesures. Fondée en 1991 afin de militer pour la reconnaissance du mouvement communautaire au sein des instances partenariales de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM), cette coalition constitue présentement un espace de représentation précieux pour les organismes concernés. C'est grâce à cet acteur collectif que les organismes d'insertion et de développement économique communautaire participent, au même titre que les patrons et les syndicats, aux discussions portant sur la question de l'emploi et du développement économique.

IV- Les enjeux concernant les relations entre l'État et le secteur de l'économie sociale

Le développement d'un volume croissant de pratiques d'insertion relevant des organismes du tiers secteur de l'économie sociale ne s'est pas fait sans provoquer quelques heurts au chapitre des façons de faire et des finalités à atteindre. Au Québec, comme ailleurs en Amérique du Nord, les organismes du tiers secteur dans le domaine de l'insertion veulent entrer en relation avec l'État et le secteur public sans pour autant perdre leur autonomie et leur identité. Ils veulent échapper à l'imposition de rapports de sous-traitance ou de tutelle qui tendent à les instrumentaliser sur le plan économique et politique (Austin, 2003; Sommerfeld et Reisch, 2003). À cet égard, les enjeux qui concernent les acteurs de l'économie sociale dans le domaine de l'insertion au travail ne sont pas très différents de ceux que nous avons documentés et analysés dans l'étude d'autres domaines de politiques sociales où l'État entre en dialogue avec les acteurs de l'économie sociale (Vaillancourt et Tremblay, 2002). Arrêtons-nous sur certains de ces enjeux reliés à l'activation de la politique de main-d'œuvre québécoise.

Partenariat ou tutelle ?

Dans un premier temps, il nous paraît évident que le passage d'un modèle d'intervention étatique à un modèle

pluriel, ouvert aux acteurs des communautés locales dans la prise en charge des services, entraîne son lot de difficultés quotidiennes. Celles-ci relèvent directement de la cohabitation conflictuelle qui traverse les relations qui s'instaurent entre les organismes de l'économie sociale et le dispositif étatique d'Emploi-Québec, chargé de rendre la politique opérationnelle. Les travaux des comités de réflexion, institués sous l'égide d'Emploi-Québec, témoignent parfois d'une forme d'emprise administrative tutélaire qui empêche de maximiser l'apport des organismes de l'économie sociale dans l'établissement des orientations et des résultats à atteindre (Saint-Martin, 2001; Robitaille, 2003). Malgré les profondes transformations, l'imputabilité relève toujours d'une conception traditionnelle de reddition de comptes du bas vers le haut (*bottom-up*). À cet effet, Leclerc et Béland (2003) soutiennent que la difficulté à concilier les exigences de l'imputabilité à l'implication de personnes non élues dans le développement entraîne un lot de questionnements relatifs au partage des responsabilités entre les élus, la société civile et les communautés locales. Toutefois, ces nouvelles passerelles existent et ont permis de développer des pratiques novatrices là où jadis il n'y avait qu'un modèle d'intervention hégémonique pour répondre aux réalités plurielles. En effet, les nombreux comités consultatifs ainsi que les groupes de travail mis en place afin de faciliter les activités partenariales témoignent d'une volonté gouvernementale d'introduire au cœur de ses principes des pratiques consultatives qui influencent de façon significative l'adaptation des mesures et des programmes, ainsi que les conditions dans lesquelles elles sont réalisées.

La négociation des ententes et des modalités d'évaluation : un test délicat pour le partenariat entre l'État et l'économie sociale?

Ainsi, lorsque les intervenants du secteur public et du tiers secteur se concentrent sur la question des besoins des individus aidés (plutôt que sur leurs divergences en regard des pratiques et contextes d'intervention), la qualité des partenariats devient plus palpable. Il n'en demeure pas moins que ces

épisodes de relation partenariale de qualité sont fragiles et entrecoupés de moments de fortes tensions notamment lors des périodes de négociation des protocoles et ententes de services qui lient les organismes d'insertion relevant du tiers secteur au réseau d'Emploi-Québec. Ces indices de coopération conflictuelle apparaissent également dans les moments où il faut se préoccuper des indicateurs de performance. La plupart du temps, ces indicateurs tiennent peu compte de la qualité des services et de l'approche globale avec laquelle ils sont dispensés par les organismes du tiers secteur. Au contraire, ils reposent essentiellement sur l'évaluation de la quantité de placements, de retours en formation et d'emplois créés (Robitaille, 2003).

Quelle forme de reconnaissance au chapitre de la prévention?

De façon plus générale, notons la difficulté de reconnaître stratégiquement le rôle et la valeur ajoutée des pratiques d'insertion sur le marché du travail relevant de l'économie sociale et cela, sur un horizon qui prend en compte les impacts à long terme. En ce sens, les pourparlers actuels entourant le rendement à court terme de ces initiatives socio-économiques, illustrent bien la nature des débats en cours. D'une part, le gouvernement reconnaît et planifie des économies découlant de l'action des organismes du tiers secteur, mais rarement au-delà d'un plan d'action triennal. De plus, les économies envisagées le sont souvent en fonction d'une vision réductrice de sorties de l'aide sociale plutôt qu'en fonction d'économies générées en regard des coûts liés à la non-utilisation des services étatiques (socio-sanitaires, judiciaires, scolaires, etc) par effet de prévention. C'est ce qui explique en partie la pratique actuelle du financement par ententes de services (coûts forfaitaires) au détriment d'un financement à la mission de base et à l'autonomie de gestion qui avait été chèrement acquise par certains regroupements d'organismes communautaires.

Vers une démocratisation des services de main-d'œuvre ?

Quoiqu'il en soit, avec l'arrivée de telles pratiques relevant de l'économie

sociale dans le domaine de l'insertion, les personnes plus démunies (i.e. les utilisateurs des parcours d'insertion) peuvent avoir voix au chapitre dans une organisation de services qui, jadis, laissait peu de place à la libre décision et à la mise à contribution du potentiel citoyen des individus. De plus, l'intégration de tels organismes à la planification des services de main-d'œuvre, permet une gestion participative qui admet que les travailleurs (i.e. les intervenants sociaux des organismes) peuvent également être reconnus pour leur savoirs et leurs connaissances des besoins spécifiques des usagers (Dumais, 2001a et 2001b; Leclerc, Filteau et Bourassa, 2002).

L'implication des travailleurs devient, à cet égard, une autre source de démocratisation des services afin de les rendre plus adaptés à l'évolution des réalités locales (Vaillancourt *et al.*, 2003; Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003 : chap. 1).

En outre, ce phénomène de démocratisation des services conteste l'organisation du travail que l'on retrouve dans les institutions du secteur public (i.e. dans les Centres locaux d'emploi). En effet, dans ces institutions publiques, en raison d'une tradition établie dans les ministères s'occupant de l'aide sociale, l'organisation du travail est demeurée hautement tayloriste. Le syndicalisme qui prévaut dans les services publics de main-d'œuvre et de sécurité du revenu est demeuré très largement traditionnel, ce qui explique que les relations développées par Emploi-Québec avec les ressources du tiers secteur ont été le plus souvent vues avec suspicion et, à l'occasion, dénoncées avec virulence.

On se retrouve alors dans une situation paradoxale où les intervenants des CLE sont contrôlés par leurs supérieurs hiérarchiques à l'intérieur d'une organisation pyramidale du travail, tandis que les usagers sont contrôlés à leur tour par le personnel des organismes publics à l'intérieur d'une organisation des services qui demeure providentialiste dans la mesure où elles ne laisse pas de place à la participation des utilisateurs de services (Vaillancourt *et al.*, forthcoming). Ce climat est néfaste pour la confiance que les agents d'aide à l'emploi oeuvrant au sein des organismes publics devraient avoir envers leur

employeur, Emploi-Québec. En effet, ils estiment que leur expérience, leur savoir-faire et l'efficacité de leurs pratiques ne sont pas exploités à leur juste valeur dans le développement des services (Leclerc, Filteau et Bourassa, 2002). Cet enjeu touche aussi les rapports de confiance ou de méfiance qui s'instaurent entre l'État et les organismes du tiers secteur. Même si ces organismes réaménagent leur vie démocratique à la faveur de la participation des travailleurs et des usagers, ce qui comporte des retombées positives sur la qualité des services (Dumais, 2001a et 2001b; Vaillancourt, *et al.*, 2003 et forthcoming), il n'en demeure pas moins que la difficulté des organismes de l'économie sociale à avoir un mot à dire dans les décisions qui les concernent tend à les enfermer dans un rapport de sous-traitance qui tend à rétrécir leur productivité sociale et économique.

Les études menées par le LAREPPS documentent les formes de gouvernance et les pratiques innovantes issues d'organismes de l'économie sociale œuvrant auprès des personnes exclues. En plus de générer des pratiques novatrices ayant un impact socioéconomique significatif, ces entreprises d'économie sociale actualisent une nouvelle forme d'apprentissage et d'exercice du travail (Mathieu *et al.*, 2001; Landry-LaRue, 2003a et 2003b), tout en rappelant que ces initiatives sont souvent soumises aux aléas des changements politiques et économiques. Toujours les entreprises doivent réaffirmer leur mission tout en maintenant l'équilibre entre la finalité sociale et la finalité économique (Reuzé, Tremblay et Jetté, 2000; Dumais, 2001a; Guay, Corbeil et Descarries, 2002).

Conclusion

Au Québec, ces 20 dernières années, dans le champ du « welfare to work » où jadis l'État avait une position hégémonique, l'économie sociale a réussi à se tailler une place importante. Elle a commencé par faire ses marques en se positionnant elle-même sur la première ligne d'intervention, et cela dès le début des années 1980. En effet, au sortir de la récession de 1981-1982 qui avait rapidement démontré les limites

des dispositifs publics dans leur mission de développement de la main-d'œuvre en contexte de fort chômage, les mouvements sociaux et des leaders du milieu se sont rapidement déployés dans des secteurs encore neufs pour eux, le développement économique et social, l'employabilité et l'insertion. Les organisations syndicales ont bâti des fonds d'investissements destinés à la création et au maintien de l'emploi (Fonds de solidarité-FTQ et Fondation-CSN.) Des territoires ont mis sur pied des Corporations de développement économique et communautaire (CDEC) et des Sociétés d'aide au développement communautaire (SADC). D'autres ont créé des services spécialisés de main-d'œuvre (SSMO). D'autres encore ont développé des clubs de recherche d'emploi (CRE) ou des Carrefours jeunesse-emploi (CJE). Enfin, sont nées les premières entreprises d'insertion (EI). Toutes ces initiatives ont en commun d'être issues du milieu, d'avoir une finalité sociale plutôt que lucrative, d'être conduites collectivement et démocratiquement en autonomie par rapport à l'État et de tabler sur la participation, la responsabilité et l'empowerment des individus et des groupes. Ces initiatives se déploient en mode d'économie sociale. C'est une contribution majeure au renouvellement des pratiques de première ligne.

L'économie sociale a aussi fait ses marques en se faisant reconnaître comme acteur dans le champ des pratiques de main-d'œuvre. Elle y est parvenu, d'abord en regroupant ses initiatives (RQUODE, COCDMO et CEI); en cultivant ses alliances avec les mouvements sociaux (CSN, CSQ, FTQ, FFQ, FRAPRU, FCPASQ, Collectif pour un Québec sans pauvreté, etc.) en se donnant des capacités de conduire des débats publics (Chantier de l'économie sociale), en entrant en interaction avec les dispositifs publics et en négociant avec eux (SQDM, devenu EMPLOI-QUÉBEC, CPMT, CRPMT, CLE) Le tournant historique a été le Sommet sur l'Économie et l'emploi de 1996 où, pour la première fois, la société civile et sa composante de l'économie sociale siégeaient autour de la table comme tous les autres acteurs : les syndicats, le patronat et les pouvoirs

publics. Alors, l'économie sociale a été pleinement reconnue.

L'économie sociale a également fait ses marques en contribuant à la décision de l'État québécois de réorganiser ses structures de soutien au développement économique et social au niveau des régions (CRD, CLD) de telle manière qu'elles soient davantage partenariales, que l'économie sociale soit prise en compte et que ses acteurs soient mis à contribution au même titre que les autres dans l'élaboration des plans de développement (PLACÉE).

Enfin, au niveau des pratiques, l'économie sociale a fait ses marques en développant des approches qui lui sont propres. Ses interventions sont habituellement plus larges, davantage collectives, plus régulièrement en amont de problèmes et essentiellement centrées sur l'empowerment des individus et des groupes. L'économie sociale a ébranlé le caractère hégémonique d'une approche étatique plutôt curative, centralisée et bureaucratisée. Dans les faits, elle a imposé la pluralité des pratiques. Ce faisant elle a fait se remettre en question les pratiques dominantes, au point où ces dernières ont reconnu la pertinence et l'efficacité des approches neuves des organismes de l'économie sociale en leur faisant une place au sein de leur propre plan global d'intervention.

Rien de cela n'est allé et ne va sans difficulté. Des enjeux majeurs demeurent encore d'une grande actualité. Dans un rapport de force inégal à l'État, comment se prémunir d'une érosion de son autonomie? Comment se mettre à l'abri des tentatives d'instrumentalisation ou de sous-traitance? Devant la volonté légitime de l'État de recevoir des comptes sur les sommes qu'il rend disponibles aux organismes de l'économie sociale, comment comptabiliser les gains liés à leur pratique originale? Ceux liés à la prévention notamment? Comment les dispositifs publics pourraient intégrer les innovations développées dans les organismes de l'économie sociale? En se démocratisant davantage par une grande place faite aux usagers, à la communauté et à leurs propres salariés?

En aucun cas, les organismes de l'économie sociale ne se présentent en tant qu'alternatives aux dispositifs

publics. Au contraire, la pratique a voulu qu'ils soient eux-mêmes des incubateurs de dispositifs publics (CLSC, Aide juridique, etc.) Aujourd'hui, ils souhaitent voir l'État intégrer dans ses pratiques des caractéristiques des leurs et considérer les leurs comme composantes des politiques publiques. L'universalisation de la politique de garde sous le mode des Centres de la petite enfance en pérennisant leur statut de coopérative ou d'OSBL illustre, en la comblant, cette attente.

En cette période de changements politiques, quel sort sera réservé aux innovations portées par l'économie sociale? Une gouvernance néo-libérale voudra-t-elle tout instrumentaliser ou transformer ces champs en autant d'occasions d'affaires pour le secteur privé? L'heure est à la vigilance active.

Bibliographie

- ASSOGBA, Yao. (2000) *Insertion des jeunes, organisation communautaire et société : l'expérience fondatrice des Carrefours jeunesse-emploi*, coll. « Pratiques et Politiques sociales ». Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec, 151 p.
- AUSTIN, M. J. (2003). « The Changing Relationship Between Nonprofit Organizations and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 32, no 1, March 2003, 97-114.
- BOURQUE, Gilles L. (2000) *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, coll. « Pratiques et politiques sociales », Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec, 235 p.
- CENTRE DE RECHERCHE SUR LES INNOVATIONS SOCIALES DANS L'ÉCONOMIE SOCIALE, LES ENTREPRISES ET LES SYNDICATS (CRISES). (2000) *Un cas exemplaire de nouvelle gouvernance. Fonds de solidarité FTQ*, Montréal, Québec, avril 2000, 107 p.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE (1996). *Osons la solidarité*. Rapport du groupe de travail sur l'économie sociale,

- Montréal, Chantier de l'économie sociale.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE (2000) *Économie sociale et évaluation : état du dossier au Québec*, document présenté au Forum sur l'innovation sociale de l'OCDE, 32 p.
- COMEAU, Yvan, Louis FAVREAU, Benoît LÉVESQUE et Marguerite MENDELL. (2001) *Emploi, économie sociale, développement local : les nouvelles filières*, coll. « Pratiques et politiques sociales ». Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec, 302 p.
- COMITÉ SECTORIEL DE MAIN-D'OEUVRE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE (CSMO). (2000) *Les premiers résultats de la plus vaste étude statistique jamais réalisée sur l'action communautaire et l'économie sociale*, s.l., (novembre), 5 p.
- CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (CSBE). (1996) *L'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion*, Québec, Gouvernement du Québec, 79 p.
- DUFOUR, P., BOISMENU, G. et A. NOËL (2003). *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- DUMAIS, L. (2001a) *Accès-Cible (S.M.T.) : Monographie d'un organisme d'aide à l'insertion pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale*, LAREPPS/UQAM, Montréal, 71 p.
- DUMAIS, L. (2001b) *Parcours d'insertion d'usagers d'Accès-Cible (S.M.T.) et effets sur leur santé mentale : une analyse de cinq récits de vie*, LAREPPS/UQAM, Montréal, 49 p.
- EMPLOI-QUÉBEC (2000) *Rapport détaillé du Groupe de travail en matière de recours aux ressources externes*, Québec, Gouvernement du Québec, 28 p.
- FAVREAU, L. et B. LÉVESQUE (1996). *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec, coll. Pratiques et politiques sociales, 230 p.
- FAVREAU, Louis. (2000) *Décentralisation du service public de l'emploi et initiatives locales : l'expérience québécoise*, Montréal, cahier du CRISES, janvier 2000, 33 p.
- GUAY, D., CORBEIL, C. et DESCARRIES, F.(2002) *La Gaillarde : Monographie d'une entreprise d'économie sociale dans le champs de la réinsertion sociale*, LAREPPS/UQAM, Montréal, 54 p.
- GORLICK, Carolyne et Guy BRETHOUR. (1998) *Programme de transition de l'assistance sociale au marché du travail au Canada*, Document d'étude, Ottawa, Conseil Canadien de développement social, 21 p.
- KEARNEY, Muriel. (2003) *Insertion socio-économique, entrepreneuriat social et développement local dans deux projets d'économie sociale de La Croisée de Longueuil : La Petite cuillère et Le jardin collectif*, Cahiers du LAREPPS No 03-09, Montréal, UQAM, 66 p. + annexes.
- LANDRY-LARUE, C., sous la dir. de VAILLANCOURT, Y. et TREMBLAY, L. (2003a) *Le fil d'Ariane : une entreprise d'insertion par l'art*, LAREPPS/UQAM, Montréal, 58 p.
- LANDRY-LARUE, C., sous la dir. de VAILLANCOURT, Y. et TREMBLAY, L. (2003b), *Action Main-d'œuvre Montréal*, version préliminaire, Montréal, LAREPPS/UQAM, 60 p.
- LECLERC, Y et C. BÉLAND. (2003) *La voie citoyenne. Pour renouveler le modèle québécois*, Outremont, Éd. Plurimédia, coll. Économie et humanisme, 298 p.
- LECLERC, Chantal, Odette FILTEAU et Bruno BOURASSA. (2002) *Œuvrer et manœuvrer : les savoirs d'expérience développés dans les centres locaux d'emploi*, cahier du CRIEVAT/Laval, Québec, 78 p.
- LÉVESQUE, Benoît, Gilles L. BOURQUE et Yves VAILLANCOURT. (1999) « Trois positions dans le débat sur le modèle québécois ». In *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 12, no. 2, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, pp. 1-10
- MATHIEU, R., Van Schendel, V., TREMBLAY, D-G., JETTÉ, C., DUMAIS, L. et CRÉMIEUX, P-Y. (2001) *L'impact socio-économique des organismes communautaires et du secteur de l'économie sociale dans quatre arrondissements de la Ville de Montréal*, LAREPPS/UQAM, Montréal, 144 p.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU (MSR). (1996) *Réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Document de consultation, Québec, Gouvernement du Québec, 95 p.
- MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MSS). (1999) *Jeunes et aide sociale*, Québec, Gouvernement du Québec, 5 p.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS) (2002) « Rapport annuel de gestion 2001-2002: Emploi-Québec », Gouvernement du Québec, 56 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES INTER-GOUVERNEMENTALES (MAI). (1997) *Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail*, Québec, Gouvernement du Québec, 21 avril 1997, 15 p.
- NÖEL, A. (2002) « Une loi contre la pauvreté: la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », in *Lien social et Politiques-RIAC*, no.48, éd. Saint-Martin, Montréal, Québec, pp.103-114.
- NOËL, A. (2003). « Power and Purpose in Intergovernmental Relations », in Fortin, S., Noël, A. et St-Hilaire, F. (Eds), *Forging the Canadian Social Union : SUFA and Beyond*, Montréal, Institute for Research on Public Policy (IRPP), 47-68.
- QUARTER, J., MOOK, L. ET B. J. RICHMOND (2003) *What Counts. Social Accounting for Nonprofits and Cooperatives*, Upper Saddle River, New Jersey, 239 p.
- REUZÉ, A-S, L. TREMBLAY et C. JETTÉ. (2000) *Plumeau, chiffon et compagnie : Monographie d'une entreprise d'économie sociale en aide domestique*, LAREPPS/UQAM, Montréal, 77 p.
- ROBIBAILLE, M. (2003) *Les enjeux*

- du partenariat en employabilité au Québec*, Notes d'une allocution présentée dans le cadre du colloque « Un véritable partenariat en employabilité est-il possible? », organisé par l'ARUC en économie sociale, Montréal, 30 septembre et 1^{er} octobre 2003, version préliminaire, 6 p.
- SAINT-MARTIN, Denis. (2001) « Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques : le cas d'Emploi-Québec », in *Politique et Sociétés*, vol. 20, no 3-4, pp. 117-139
- SECRETARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME (SACA). (2002) *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire. Édition 2001-2002*, Gouvernement du Québec, octobre 2002, 52 p.
- SOMMERFELD, D. et M. REISCH (2003). « Unintended Consequences : The Impact of Welfare Reform in the United States on NGOs », *Voluntas : International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 14, No. 33, September 2003, 299-320.
- SPEAR, R. DEFOURNY, J., FAVREAU, L. et J-L LAVILLE. (2001) *Tackling Social Exclusion in Europe. The Contribution of the Social Economy*, Aldershot, Burlington USA, Singapore et Sydney, Ashgate, 359 p.
- STOCKER, G. (1998) « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, UNESCO, mars 1998, no. 155, pp.19-30.
- VAILLANCOURT, Y. (2003) «The Quebec Model in Social Policy and Its Interface with Canada's Social Union», in Fortin, S., Noël, A. et St-Hilaire, F. (Eds) , *Forging the Canadian Social Union : SUFA and Beyond*, Montréal, Institute for Research on Public Policy (IRPP), 157-195.
- VAILLANCOURT, Y., AUBRY, F. et C. JETTÉ (2003) *L'économie sociale dans les services à domicile*, Presses de l'Université du Québec, coll. Pratiques et politiques sociales et économiques, Ste-Foy, 341 p.
- VAILLANCOURT, Y. et J-L LAVILLE. (1998) « Les rapports entre associations et État : un enjeu politique », revue du MAUSS, no. 11, La Découverte, Paris, pp. 119-136.
- VAILLANCOURT, Y. et TREMBLAY, L. (ed.) (2002) *Social economy, Health and welfare in four canadian provinces*, LAREPPS/UQAM, Montréal, 174 p.
- VAILLANCOURT, Y., AUBRY, F., TREMBLAY, L., KEARNEY, M et L, THÉRIAULT (2003) *Social Policy as a Determinant of Health and Well-being: Lessons from Quebec on the Contributions of the Social Economy*, SPR Occasional Papers, no. 18, Social Policy Unit, septembre 2003, 24 p.
- VAILLANCOURT, Y., AUBRY, F., KEARNEY, M., THÉRIAULT, L. et L. TREMBLAY (Forthcoming). "The Contribution of the Social Economy Toward Healthy Social Policy Reforms in Canada: A Quebec Viewpoint", in RAPHAEL, D. (Ed.), *Social Determinants of Health: Canadian Perspective*, Toronto, Canadian Scholars' Press.

ANNEXE A

Portrait institutionnel pour la mise en œuvre en 1997 de la
Politique active du marché du travail (PAMT) au Québec

AU NIVEAU NATIONAL		
Commission des partenaires du marché du travail (CPMT)	<p>Instance nationale où les principaux partenaires du marché du travail se concertent en vue principalement de participer à la définition :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des politiques d'emploi et de main-d'œuvre; - des objectifs et des stratégies concernant le marché du travail. <p>Les partenaires sont également impliqués dans la gestion des services, la révision des mesures et programmes de main-d'œuvre ainsi que dans la préparation du plan d'action annuel d'Emploi-Québec.</p>	<p>Composition de la CPMT:</p> <p>Le ministre de l'emploi 2 sous-ministres 6 représentants des associations de salariés; 6 représentants des entreprises 2 représentants du milieu communautaire 3 représentants du milieu de l'enseignement 4 membres ministériels d'office (sans droit de vote)</p>

AU NIVEAU RÉGIONAL		
Conseil régional des partenaires du marché du travail (CRPMT)	<p>Les conseils régionaux analysent les problèmes de chacune des régions et recommandent à la Commission des partenaires du marché du travail des <i>plans d'action concertés pour l'économie et l'emploi</i> (PLACEE) qui prennent en compte les besoins locaux. Ils sont aussi responsables de l'adaptation des mesures et services d'Emploi-Québec aux particularités de leur région respective.</p> <p>(emploi.quebec.net/francais/organisation/commpartenaires/conseils_regionaux.htm, 2003)</p>	<p>Composition des CRPMT: (similaire à l'instance nationale)</p> <p>6 représentants des entreprises, 6 représentants de la main-d'œuvre, 4 représentants des réseaux d'éducation, 2 représentants des organismes communautaires, le directeur régional d'Emploi-Québec, 3 représentants d'autres ministères (sans droit de vote)</p>

AU NIVEAU LOCAL			
Corporation de développement économique communautaire (CDEC)	Amélioration du milieu et du cadre de vie par : <ul style="list-style-type: none"> - création et maintien d'emploi; - développement de la main-d'œuvre; - soutien à l'entrepreneurship privé et social; - soutien à la réalisation de projets; - initiatives de revitalisation du territoire. (les CDEC du Québec, octobre 2000)	17 CDEC sur le territoire québécois, dont 11 dans la grande région de Montréal	1984: l'initiative issue du mouvement communautaire voit le jour à Montréal
Centre local de développement (CLD)* (*financés à 70% par Québec et 30% par les municipalités)	Les CLD ont pour mission la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux dans une démarche commune tournée vers l'action en vue de favoriser le développement de l'économie et la création d'emplois sur son territoire dans le cadre d'un partenariat entre le gouvernement et la communauté locale. (www.acldq.qc.ca , en 2003) Les CLD gèrent l'attribution des subventions aux entreprises d'économie sociale des localités et sont chapeautés par des Conseils Régionaux de développement (CRD)	Au nombre de 119 selon l'Association des CLD du Québec (ACLQ) en 2003 Les CLD sont formés de conseils d'administration sur lesquels siègent divers représentants de la communauté	Mise en place du réseau dès 1997 Budget de 43 M \$ pour 1998-1999 auxquels s'ajoutent 40 M \$ issus des municipalités (Comeau <i>et al.</i> , 2001, p.102) Pour 2002-2003, le budget total était établi à 130 M \$
Centre local d'emploi (CLE)	Dispositif administratif étatique conçu pour la prestation de services intégrés à l'emploi pour les individus (mesures de l'Assurance-emploi, sécurité du Revenu) ainsi que pour les entreprises.	150 établissements liés à 17 directions régionales	Mise en place du réseau en 1997.

<p>Société d'aide au développement des collectivités (SADC)*</p> <p>* dispositif financé par le gouvernement fédéral</p>	<p>OBNL offrant des services d'aide et d'accompagnement pour tout ce qui touche le développement des milieux par le biais de trois programmes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - financement d'entreprises (fonds d'investissement) - stratégie jeunesse - programme d'accès communautaire <p>(Comeau et al., 2001)</p>	<p>Le Programme national de Développement des Collectivités (PDC) soutient financièrement :</p> <p>57 SADC, en régions rurales;</p> <p>9 Centres d'aide aux entreprises (CAE) en zone péri-urbaines;</p> <p>14 CDEC dans les zones urbaines défavorisées.</p>	<p>Nés en 1995, suite à la réorganisation des Centres d'aide aux entreprises (CAE) et des Comités d'aide au développement des collectivités (CADC)</p>	<p>Fond d'investissement établi à hauteur de 140 M\$</p> <p>1.3 M \$ pour un fond jeunesse</p> <p>(Comeau <i>et al.</i>, 2001, p.97)</p>
---	---	---	--	--

ANNEXE B

Principales formes de contribution de l'économie sociale dans le champ du « welfare to work » au Québec

1.0 Insertion socioprofessionnelle et développement de l'employabilité

Services spécialisés de main-d'œuvre (SSMO)			
Offrir aux personnes handicapées, aux jeunes en difficulté et aux personnes immigrantes des services adaptés et personnalisés dans le but de développer leur employabilité et leur autonomie personnelle pour intégrer le marché du travail, dans un emploi valorisant et adapté à leur besoin, d'effectuer un retour aux études ou une mesure d'insertion (www.semo-saguenay.ca , 2002)	33 SSMO et multiples points de services dans les régions (www.ophq.gouv.qc.ca/Thematiques/D_Semo.htm , 2002)	1983 : Début des activités des Services externes de main-d'œuvre (SEMO) au Québec	Leur budget total s'établissait à 5.5 M \$ en 1997 (Comeau <i>et al.</i> , 2001)
Carrefour jeunesse emploi (CJE)			
Les CJE ont pour mission d'offrir des services d'orientation scolaire et professionnelle, d'aide à la recherche d'emploi et d'accompagnement aux jeunes adultes âgés entre 16 et 35 ans afin de faciliter leur insertion socioprofessionnelle.	106 CJE en 2003, présents dans toutes les régions du Québec incluant celle du grand nord	1983 : expérience initiale issue de l'Outaouais par un CCJE (Assogba, 2000) 1995 : institutionnalisation et expansion 1997 : fondation du Réseau des CJE	Financement de base 2001-2002: 33 M \$ Fonds jeunesse Qc (2002-2004) : 5 M \$
Club de recherche d'emploi (CRE)			
Les CRE ont pour mission de lutter contre l'exclusion sociale en offrant un soutien et une aide assistée de façon à ce que la clientèle sans-emploi intègre le plus rapidement possible le marché du travail.	48 clubs de recherche d'emploi au total (www.cre.qc.ca , 2003)	1984 : Ouverture des premiers clubs par le biais d'une initiative de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	

Entreprises d'insertion (EI)			
<p>Mission d'intégration professionnelle et sociale de personnes en situation d'exclusion, en fonction de 7 critères de reconnaissance :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. mission d'insertion sociale ; 2. caractéristiques des participants en difficulté ; 3. entreprise véritable ; 4. statut de salarié aux travailleurs en formation; 5. accompagnement personnalisé ; 6. formation globale (personnelle, sociale et technique) ; 7. partenariat avec les acteurs du milieu. 	<p>38 membres du Collectif des entreprises d'insertion (CEIQ) dont 20 uniquement à Montréal</p> <p>(www.collectif.qc.ca, 2003)</p>	<p>1982 : apparition des premières expérimentations isolées, concentrées dans la région montréalaise</p> <p>1996 : fondation du CEIQ</p>	<p>Plus de 18 M \$ de revenus autogénérés annuellement par la vente de produits et services aux clients, aux entreprises ainsi qu'aux consommateurs</p>
Organismes de développement de l'employabilité (Rquode)			
<p>Le Rquode se donne pour mission de favoriser l'intégration au travail des personnes éprouvant des difficultés sur le plan de l'emploi.</p> <p>(www.savie.qc.ca/rquode/AccueilQuiSommesNous.htm, 2001)</p>	<p>46 membres</p>	<p>1970 : émergence d'initiatives</p> <p>1987 : fondation du regroupement</p>	

2.0 Promotion et défense de droits

Collectif pour un Québec sans pauvreté		
<p>Initialement formé afin de mettre sur pied une proposition de loi pour éliminer la pauvreté.</p>	<p>Regroupe 22 organisations nationales dont les centrales syndicales, le milieu coopératif, communautaire, religieux et étudiant.</p>	<p>1997 : début des discussions sur la proposition de loi-cadre formulée par le Collectif</p> <p>2002 : adoption de la loi 112, loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale</p>

Coalition des organismes communautaires en développement de la main-d'œuvre (COCDMO)		
<p>La COCDMO vise la pleine reconnaissance du droit à la formation et du droit au travail pour toutes et tous, dans un principe d'équité entre les hommes et les femmes. L'action de la coalition repose sur les objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Assurer un accès libre et volontaire aux programmes;</i> - <i>Assurer une place équitable aux populations marginalisées;</i> - <i>Assurer le développement des collectivités et l'accompagnement du cheminement des personnes;</i> - <i>Assurer la reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires à part entière et autonomes dans le développement de la main-d'œuvre.</i> <p>(www.cocdmo.qc.ca/bienvenue.htm, 2000).</p>	19 groupes et regroupements membres	<p>Fondée en 1991 afin de voir à l'attribution d'un bloc de sièges aux organismes communautaires sur les instances régionales et nationales de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM).</p> <p>La SQDM qui deviendra Emploi-Québec, maintiendra la participation des représentants COCDMO à la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT)</p>
Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ)		
Le FCPASQ fait la Promotion des intérêts des personnes assistées sociales et voit à la défense de leurs droits collectifs et individuels.	Une trentaine d'organismes locaux et régionaux	Défense de droits des prestataires depuis 1977
Fédération des femmes du Québec (FFQ)		
<p>La FFQ travaille solidairement, et dans une perspective féministe, à l'accès des femmes à l'égalité, à l'équité, à la dignité et à la justice sociale dans tous les domaines. Ses objectifs généraux consistent à promouvoir et à défendre les intérêts et les droits des femmes, en assumant un rôle de critique, de concertation et de pression.</p> <p>(www.ffq.qc.ca/presentation/index.html, 2003)</p>	<p>160 membres associatifs</p> <p>860 membres individuelles</p>	<p>1966 : la FFQ voit le jour</p> <p>1995 : Marche « Du pain et des roses »</p> <p>2000 : Marche mondiale des femmes</p>

Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)

Le FRAPRU lutte pour le développement du logement social. (www.frapru.qc.ca , 2003)	24 organismes nationaux, régionaux et locaux actifs dans toutes les régions du Québec	Intervient depuis 1978 pour la défense et l'amélioration des conditions de logement et de vie de la population à faible revenu.	Aujourd'hui, plus de 62 000 logements HLM (Habitations à loyer modique) et 23 000 logements coopératifs ainsi que des milliers d'autres logements gérés par des organismes sans but lucratif.
---	---	---	---