

# **Lutte à la pauvreté et à l'exclusion**

**Document produit dans le cadre d'une demande d'avis d'expertise  
du ministre de l'Emploi et de la solidarité sociale dans  
le processus d'élaboration d'une stratégie de lutte à la pauvreté**

**Place du local dans une stratégie de lutte à la pauvreté :**

**Développement local et Économie sociale**

**Renald Bujold**

**Observatoire montréalais de inégalités sociales et de la santé (OMISS)  
Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre  
Direction de la santé publique**

**Janvier 2002**

---

La production de ce rapport a été financée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité du Québec. Les opinions qui pourraient être exprimées par les auteurs n'engagent d'aucune façon le ministère.

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>1- Les pôles incontournables d'une stratégie de lutte à la pauvreté</b> .....	<b>3</b>
<b>2- Le pôle « gouverne » ou étatique d'une stratégie de lutte à la pauvreté</b> .....	<b>5</b>
<b>3- Le pôle « développement (local) » de la lutte à la pauvreté : les initiatives de développement social et d'économie locale</b> .....	<b>8</b>
<b>4- Politiques publiques d'emploi et émergences de nouvelles filières institutionnelles au Québec : des forces à canaliser dans la lutte à la pauvreté</b> .....	<b>10</b>
<b>4.1 L'insertion par l'emploi, une priorité consensuelle au Québec : quelques nuances</b> .....	<b>10</b>
<b>4.2 De nouvelles tendances en politiques publiques</b> .....	<b>11</b>
<b>4.3 Les nouvelles politiques d'insertion à l'emploi et les Centres locaux d'emploi (CLE)</b> .....	<b>12</b>
<b>4.4 Une innovation sociale majeure : le développement local comme filière pour l'emploi</b> .....	<b>13</b>
<b>4.5 La redécouverte de l'économie sociale : une nouvelle filière pour l'emploi</b> .....	<b>17</b>
<b>5- Lignes de force, enjeux, défis ou difficultés des nouvelles filières de l'emploi au Québec</b> .....	<b>24</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>25</b>

## Introduction

La recherche documentaire sur Internet à partir des deux mots « local » et pauvreté » a fait vite ressortir une association presque constante entre le terme « local » et le mot « développement », et cela dans la littérature mondiale, en pays développés comme en pays en voie de développement. Par ailleurs, il est rare qu'un texte récent sur le développement local, surtout au Québec et en Europe, ne fasse pas la jonction avec l'économie sociale.

Pour parler de la place du local dans la lutte à la pauvreté, le développement local et l'économie sociale se sont donc comme imposés d'eux-mêmes en tant que deux « *éléments incontournables* »<sup>1</sup> de notre environnement et comme objets d'analyse. Pour certains, ces « *nouvelles filières* »<sup>2</sup> vers l'emploi ont au moins le potentiel de faire partie des solutions à la pauvreté et à l'exclusion. Le développement local et l'économie sociale, qui au Québec se conjuguent le plus souvent ensemble, sont donc ici les deux angles privilégiés pour examiner la place du local dans une stratégie de lutte à la pauvreté. Ce choix est d'autant plus justifié que le Québec, à la fois par ses politiques d'avant-garde (Politique de soutien au développement local et régional, Politique active du marché du travail, etc.) et les infrastructures mises en place (CLSC, CLD, CLE, Chantier d'économie sociale, etc.), est considéré comme innovateur et progressiste sur ces questions. Peut-on vraiment compter sur ces approches pour faire reculer la pauvreté et à quelles conditions?

La méthodologie utilisée a consisté essentiellement en une recherche documentaire, certes non exhaustive, sur le thème du développement local et de l'économie sociale, en lien l'un par rapport à l'autre, et surtout dans un contexte de lutte à la pauvreté et en relation avec le rôle de l'État au plan national. Des écrits recensés émergent peu de « *solid facts* »<sup>3</sup> ou d'évidences irréfutables, dans le sens où l'entend l'OMS Europe, mais tout au plus des *propositions ou des hypothèses plausibles* et *des expériences prometteuses* en cours, en ce qui concerne l'efficacité du développement local et de l'économie sociale dans la lutte à la pauvreté et à l'exclusion. L'étude fait largement appel aux écrits d'une équipe de chercheurs du réseau de l'Université du Québec que les notes de bas de page identifient. Ces spécialistes des sciences sociales côtoient et collaborent avec d'autres chercheurs au plan international, sur plusieurs continents, et ici, sont impliqués sur le terrain depuis fort longtemps. Le document reflète aussi l'opinion d'*acteurs et actrices du terrain*, ou de leurs porte-parole, dont certains écrits ont été recensés ou qui ont pu être interviewés. Souvent le document confronte ou met en parallèle leurs visions respectives.

---

<sup>1</sup> Lévesque B. *Le développement local et l'économie sociale : deux éléments incontournables du nouvel environnement social*. Présentation faite aux chefs de file du mouvement coopératif, 1998  
<http://www.globenet.org/horizon-local/ciriec/leveque.html>.

<sup>2</sup> Comeau, Y., Favreau, L., Lévesque, B., Mendell, M. *Emploi, économie sociale et développement local*, Presse de l'Université du Québec, 2001, 302 pages.

<sup>3</sup> OMS Europe, « *The Social Determinants of Health*, sous la direction de Richard Wilkinson et Michael Marmot, 1998.

La démarche entreprise pour répondre à la question de la place relative du national et du local dans la lutte à la pauvreté se déroulera en cinq étapes :

1. Les deux pôles incontournables d'une stratégie de lutte à la pauvreté
2. Le pôle « gouverne » (étatique) de la lutte à la pauvreté
3. Le pôle « développement » (local) de la lutte à la pauvreté :  
les initiatives de développement local et d'économie sociale
4. Politiques publiques d'emploi et émergences de nouvelles filières  
institutionnelles au Québec : des forces à canaliser pour lutter contre la  
pauvreté
5. Lignes de force, enjeux, défis ou difficultés des nouvelles filières de  
l'emploi au Québec.

La conclusion listera une série d'orientations ou de conditions de succès du développement local et de l'économie sociale dans une perspective de lutte à la pauvreté.

## 1- Les deux pôles incontournables d'une stratégie de lutte à la pauvreté

La place respective du national et du local dans la *lutte à la pauvreté* dépend d'une certaine façon du sens et de la force qu'on donne à l'expression *lutter contre la pauvreté*.

L'objectif de la lutte à la pauvreté, dans les documents consultés, est soit *la diminution, l'élimination ou l'éradication* de la pauvreté et de ses conséquences en termes de développement humain et social. Il semble que l'emploi de l'un ou l'autre de ces trois termes n'est pas tout à fait neutre : il y a une gradation entre eux et le concept de *diminution* est le plus faible et celui d'*éradication*, le plus fort, exprimant une intervention plus *radicale*, qui veut éliminer jusqu'aux *racines* ou causes du mal. Ce dernier mot est celui retenu par le *Rapport mondial sur le développement humain 1997* (Programme des Nations Unies sur le développement) sur *l'éradication* de la pauvreté, qu'il considère comme une *possibilité pratique davantage qu'un impératif moral*. Le document de consultation *Ne laisser personne de côté*<sup>4</sup> cite cette *possibilité pratique* d'éradication de la pauvreté et cela, dans le premier paragraphe d'une section intitulée *Nous donner un objectif commun*; cependant, il semble plutôt se donner les objectifs, dans les mots mêmes des ministres responsables, de *faire reculer la pauvreté* et d'en *atténuer les conséquences*.<sup>5</sup>

Cependant, a priori, parler d'une stratégie nationale de *lutte* à la pauvreté, que ce soit pour la faire reculer ou l'éradiquer, c'est implicitement parler d'une forte intervention de l'État. En effet, le mot « *lutte* », apparaissant dans le titre d'une stratégie gouvernementale ou ministérielle, évoque normalement une volonté d'intervention énergique. Cette lutte implique une large mobilisation des ressources de la collectivité et celle-ci ne peut se faire que sous l'égide de l'État, principal mandataire de la société pour voir au bien commun. D'ailleurs, selon les ministres responsables, « *le gouvernement québécois entend jouer son rôle et agir sur les leviers les plus significatifs pour contrer la pauvreté* »<sup>6</sup>, incluant le levier fiscal et l'amélioration du *filet de sécurité*. Cependant le rôle principal que semble se donner le gouvernement est celui de « *mobilisateur de la société en faveur des plus pauvres* »<sup>7</sup>.

Toutefois, comme la pauvreté et l'exclusion ne sont pas liées à des situations passagères, mais structurelles, c'est-à-dire liées à des mutations économiques et sociales profondes et durables, il semble y avoir un consensus social que la *lutte* à la pauvreté ne peut consister seulement à tendre un « *filet de sécurité* »<sup>8</sup> à l'intention des laissés-pour-compte. Il faut aussi agir à la source. Il faut aussi chercher, tant à l'échelle de la planète qu'à celle des pays, des régions et des communautés locales, de nouveaux modèles de développement qui joignent l'économique et le social, qui ne soient pas générateurs de pauvreté et

---

<sup>4</sup> Gouvernement du Québec, Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale *Orientations et perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté Ne laisser personne de côté, 2001, 35 p.*

<sup>5</sup> Ibidem, p. 3. *Mot des ministres.*

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> Idem, p. 1

<sup>8</sup> L'expression « *filet de sécurité* » fait partie de l'imagerie néo-libérale : le marché prend soin de la majorité et l'État tend un « *filet* » pour ramasser ceux « *who fall between the cracks* », comme on dit aux États-Unis

d'exclusion, et qu'on puisse qualifier de «solidaires». D'eux-mêmes, les modèles économiques actuels appauvrissent les plus pauvres et enrichissent les plus riches : « *le cadre de référence est pour ainsi dire programmé pour générer ces insuffisances, ces inégalités* ». <sup>9</sup> Il faut donc en quelque sorte reprogrammer le cadre de référence du développement économique.

Tels sont donc les deux pôles incontournables de la lutte à la pauvreté : la gouverne étatique et des stratégies appropriées de développement. <sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Labrie, V. *Le traitement du revenu personnel et de sa garantie dans la proposition du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*. Présentation au Colloque René Lévesque sur « L'exclusion : le modèle québécois peut-il y faire face? », p. 8 , 17 novembre 2001».

<sup>10</sup> Labrie, V. *Économie sociale et lutte à la pauvreté. Se développer mais aussi se gouverner en conséquence*. Conférence-débat organisée par le Collectif régional de réflexion sur l'économie sociale, Animation par le Centre St-Pierre, Maison de la Coopération, Québec, 13 février 2001.

## 2- Le pôle « gouverne » ou étatique d'une stratégie de lutte à la pauvreté

Durant les « Trente glorieuses » (1945-1975), l'économie marchande s'est assez bien accommodée du rôle de redistribution des États Providence mis en place dans la plupart des pays occidentaux : la richesse redistribuée stimulait la consommation et faisait rouler les économies essentiellement nationales.<sup>11</sup> Avec la mondialisation et l'ouverture des marchés internationaux, non seulement cette harmonie entre l'État et le Marché s'est effritée, mais la crise fiscale de l'État Providence, qui n'a su contrer la pauvreté ni l'exclusion, a mené à la redécouverte de la société civile, à la reconfiguration de l'État et à la recherche d'une définition de ses rapports avec cette société.

Plusieurs<sup>12 13 14</sup> voient dans ces changements – et avec un certain enthousiasme - un nouveau modèle en émergence, un modèle où, entre l'État néo-libéral pur et l'État social-démocrate, émerge **l'État socio-communautaire** ou **l'État partenaire**; ainsi on parle de nouveaux rapports entre l'État et la société civile, entre les niveaux nationaux, régionaux et locaux; le développement régional et, plus que jamais, le développement local sont à l'ordre du jour; on tend à rapprocher davantage le social et l'économique et on redécouvre l'économie sociale où certains voient apparaître un tiers secteur<sup>15</sup>, à côté du secteur marchand et du secteur public, donc une troisième forme de régulation qu'ils qualifient de « *régulation solidaire* », c'est-à-dire un nouveau mécanisme non seulement pour produire la richesse, mais aussi pour la redistribuer.

Si ce nouvel environnement comporte de *nouvelles opportunités, de nouvelles possibilités d'intervention et de réalisation*<sup>16</sup>, ce qui intéresse beaucoup les chercheurs, tant au plan international qu'au Québec, beaucoup d'autres, surtout du côté terrain, y voient une menace aux acquis des « Trente glorieuses » (1945-1975) : c'est le cas des mouvements sociaux en général, des grandes centrales syndicales, des dirigeants et employés des principales institutions publiques et de la majorité de la population. Les chercheurs et les gens du terrain partagent l'opinion que le modèle néo-libéral de développement ne correspond pas aux besoins de la société actuelle. Cependant leurs analyses partent de pôles différents, qui finissent cependant par se rejoindre : alors que les chercheurs s'intéressent davantage à la production de la richesse, la vision développée par les gens du terrain est davantage centrée sur sa redistribution.

---

<sup>11</sup> Harribay, J.M., *L'économie sociale et solidaire, un appendice ou un faux-fuyant*. Conférence prononcée lors d'une réunion du Conseil régional d'Aquitaine, le 14 avril 2000, [http : www.attac.org/fra/list/doc/harribey6.htm](http://www.attac.org/fra/list/doc/harribey6.htm).

<sup>12</sup> Lévesque, B. *Le développement local et l'économie sociale : deux éléments incontournables du nouvel environnement social*. Présentation aux chefs de file du mouvement coopératif. 1998. <http://www.globenet.org/horizon-local/ciriec/leveque.html>.

<sup>13</sup> Favreau, L. et Lévesque, B. *Développement économique communautaire Économie sociale et intervention*. Presse de l'Université du Québec, 1996, 230 p.

<sup>14</sup> Vaillancourt, Y. et Tremblay, L. *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada*. LAREPPS Repro-UQÀM, 2001, 184 p.

<sup>15</sup> Vaillancourt, Y., Aubry, F., Jetté, C. et Tremblay, L. *Le cas du Québec : la fragile émergence d'une nouvelle régulation solidaire*, dans ouvrage cité à la note précédente, pp. 23-32.

<sup>16</sup> voir article cité en 9, p.3.

Pour ces derniers, c'est l'État qui est le premier instrument des solidarités, mandataire d'une volonté collective. Si ce que la société veut, c'est une société sans pauvreté et sans exclusion, il y a deux leviers majeurs pour y arriver et qu'on doit actionner simultanément : la gouverne et le développement.

La gouverne pour l'État consiste principalement à redistribuer la richesse par la fiscalité et les finances publiques, à assurer le bien commun par des politiques publiques adéquates dont les normes du travail (par exemple, le salaire minimum, etc.) et garantir des services communs (santé, éducation, sécurité, prévention sociale, etc.)<sup>17</sup>. Pour certains partisans d'une intervention forte de l'État, même s'il était possible d'éliminer la pauvreté à moyen terme en *reprogrammant* le modèle de développement en lui injectant, par comparaison aux virus informatiques, une sorte de virus de la solidarité, de telle façon que toute l'économie devienne solidaire, cela ne suffirait pas : la fiscalité et les finances publiques demeurent encore les meilleurs moyens de solidarité.<sup>18</sup>

Dans ce contexte, la proposition du *Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté* ne peut être ignorée. Cette proposition est le résultat d'un large processus de consultation et de validation qui a impliqué des milliers de personnes de tous les secteurs de la société au Québec depuis 1997. Plus qu'une loi qui encadrerait l'ensemble des activités gouvernementales pour que toutes les mesures adoptées par les ministères soient cohérentes dans une perspective d'éliminer la pauvreté, c'est un en quelque sorte un programme permanent qui, selon ses promoteurs, est de nature à jeter des bases d'une société sans pauvreté; elle constitue une approche globale qui véhicule de nouvelles préoccupations et réclame une nouvelle vision de la fiscalité. Elle comporte des mesures immédiates visant la couverture des moyens essentiels dans le cadre du système actuel ainsi que deux plans d'action avec des objectifs qui s'étalent respectivement sur un an et sur 4 ans, des mécanismes de suivi et d'évaluation.

Les mesures immédiates sont au nombre de cinq : clause d'appauvrissement zéro pour le 20% le plus pauvre de la population; barème plancher pour les bénéficiaires du programme de sécurité du revenu; gratuité des médicaments pour ces mêmes personnes et celles âgées de 65 et plus; et relèvement du salaire minimum à un revenu de sortie de pauvreté. L'impact financier de ces mesures a été évalué par les promoteurs du projet et elles occuperaient, selon eux, une fourchette plausible.<sup>19</sup>

Le projet de loi comporte des indications précises sur ce que devrait contenir le plan d'action, dont certaines touchent à la fiscalité, au revenu et à l'emploi. En ce qui a trait à la fiscalité et au revenu, le projet propose un débat public sur la garantie du revenu à travers la fiscalité. Il propose également une approche

---

<sup>17</sup> Cette analyse, spécialement dans cette section, met en évidence la fonction de redistribution de l'État et les finances publiques comme outils principaux dans la lutte à la pauvreté et à l'exclusion, ce qui n'exclue pas que les autres fonctions de l'État ne soient pas importantes, comme il sera souligné dans la section suivante sur le développement.

<sup>18</sup> Labrie, V. *Économie sociale et lutte contre la pauvreté. Se développer mais aussi se gouverner en conséquence*. Conférence-débat organisée par le Collectif régional de réflexion sur l'économie sociale. Anim'action et le Centre St-Pierre [http :www.pauvrete.qc.ca/6ecosol.htm](http://www.pauvrete.qc.ca/6ecosol.htm).

<sup>19</sup> Labrie V., voir citation note 6, plus haut, p. 17.

intégrée du revenu des enfants et de leurs familles, considérer la pension alimentaire pour enfant, comme un revenu de l'enfant, etc. En ce qui concerne l'emploi, le projet préconise un ensemble de mesures visant à améliorer l'accès non discriminatoire à des emplois de qualité et à des revenus d'emploi convenables.

On oppose souvent redistribution et développement : les programmes sociaux handicapent la mission de l'État, qui doit favoriser la création de la richesse, etc. C'est un motif pour se montrer réticent à l'égard du projet du Collectif. Ce dernier parle d'une fiscalité à réinventer pour qu'elle serve vraiment ce pour quoi elle existe, en particulier la redistribution de la richesse. Pour les promoteurs du projet, la redistribution n'entre pas nécessairement en compétition avec les stratégies favorisant la création de la richesse : les deux peuvent travailler en synergie, en particulier dans une perspective de favoriser le développement local. Au Québec, on utilise largement la fiscalité pour créer des incitatifs à l'économie et à la création d'emplois, soit par des réductions d'impôt, des subventions ou des prêts : ce sont des *investissements* dans le développement, la création d'emploi et la lutte à la pauvreté. Par contre, le même argent redistribué aux plus pauvres est généralement considéré seulement comme une *dépense*. Or, dans les quartiers urbains en déclin ou dans les collectivités rurales appauvries, les revenus de transfert constituent une partie importante du revenu global, lequel fait rouler l'économie locale et permet au gouvernement d'en récupérer une partie par la voie des impôts et des taxes.

**Première conclusion** donc sur la place relative du national et du local dans la lutte à la pauvreté : quelle que soit l'importance qu'on accorde au développement local et à l'économie sociale, au Québec, il y a une opinion prépondérante, tant du côté de la recherche sociale que du côté terrain, mais surtout de ce côté, que l'État national a le rôle principal à jouer dans la lutte à la pauvreté. L'État apparaît comme l'organe mandaté pour veiller au bien commun et le seul à disposer des outils puissants que sont la fiscalité, les finances publiques, le pouvoir de légiférer et d'imposer des normes. Dans ce contexte, on s'attend logiquement que l'annonce d'une forte volonté de l'État de lutter contre la pauvreté considère au minimum quelques éléments clés : une déclaration ferme d'éliminer la pauvreté ou du moins ces formes les plus criantes, après en avoir identifier les causes et actualiser le portrait au Québec; un « plan de match » gouvernemental, avec des cibles précises, des mesures concrètes pour améliorer le revenu des plus pauvres de la société, des indicateurs mesurables et des échéanciers précis. Il est permis de penser qu'un tel plan d'action gouvernemental pourrait servir d'amorce à la mobilisation générale, de tous les autres acteurs sociaux et économiques dans une véritable stratégie de développement à la fois économique et social, et dont une des visées majeures serait de s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté..

### 3- Le pôle développement (local) de la lutte à la pauvreté : les initiatives de développement local et d'économie sociale

Le développement local et l'économie sociale constituent-ils des pistes crédibles pour lutter contre l'exclusion et la pauvreté et à quelles conditions?

Du côté recherche, les auteurs d'*Emploi Économie sociale et Développement local Les nouvelles filières*<sup>20</sup>, dans un chapitre intitulé *Quartiers en crise, développement local et économie sociale*, se demandent si « l'économie sociale, et son corollaire le développement local version DÉC »<sup>21</sup>, auraient des aptitudes particulières pour lutter contre la précarité et l'exclusion. Pour eux, cette réponse n'est pas évidente : « il n'est pas évident que les initiatives d'économie sociale et de développement local soient pertinentes pour lutter contre la pauvreté mieux qualifiée aujourd'hui par les notions d'exclusion et de précarité. » Le contexte de cette citation montre que les auteurs veulent dire par là qu'il y a encore au Québec une majorité de dirigeants d'institutions publiques, syndicales, communautaires, etc., ainsi qu'une majorité de la population, qui pense que c'est l'État qui a le rôle prépondérant sur cette question, comme il a été exposé dans la section précédente.

Toutefois, après avoir admis que le développement local et l'économie sociale « *sans avoir cette mission particulière, qui, en premier lieu appartient à l'État, intervenant majeur dans cette lutte* », les chercheurs avancent la proposition, que « *les initiatives de l'économie sociale (le contexte indique qu'ils considèrent que ces initiatives s'insèrent dans des démarches de développement local), surtout lorsqu'elles cohabitent, voire lorsqu'elles sont en synergie (par des démarches partenariales diverses) avec des politiques et mesures publiques appropriées, introduisent une nouvelle façon de concevoir l'intérêt social général.* » Ils semblent attribuer ici à l'économie sociale, particulièrement dans un contexte de développement local, un rôle de régulation, soit un rôle dans la redistribution de la richesse, donc un rôle direct dans la lutte à la pauvreté. Selon eux, « *plusieurs expériences innovatrices historiquement et actuellement vont dans ce sens-là.* »

Ils concluent leur exploration de la pertinence du développement local et de l'économie sociale dans la lutte à la pauvreté dans la relance des quartiers urbains en crise, c'est-à-dire les quartiers qui cumulent plusieurs handicaps : à l'emploi, au logement, à l'éducation, etc. L'approche du développement local, une approche globale, qui suppose des politiques publiques et communautaires transversales (bassin d'emploi, logement, éducation, cadre de vie, etc.) est particulièrement indiquée pour travailler sur l'ensemble de la situation (cumul des handicaps). L'approche intégrée, c'est-à-dire à la fois *économique*, par des investissements dans l'économie locale pour la création d'emploi, et *sociale*, par la mise sur pied de services de proximité (publics et communautaires), branchés sur les besoins sociaux, « *voilà succinctement*

---

<sup>20</sup> Voir référence, note 1, p.212

<sup>21</sup> DÉC : développement économique communautaire. Il s'agit d'un modèle de développement local, par définition global et intégré, à la fois économique et social, à base territoriale locale, qui implique à la fois la concertation multisectorielle, la participation de la population et un leadership du milieu.

*résumées les lignes de force à développer.* » Sans oublier l'impact sur l'économie locale, comme il a déjà été mentionné, dans ses quartiers en voie de réhabilitation, *des revenus de transfert ou de redistribution.* Du côté terrain, Nancy Neamtan<sup>22</sup>, du Chantier de l'économie sociale, à qui on demandait si l'économie sociale est une piste crédible pour contrer l'exclusion et la pauvreté, opinait d'abord qu'on ne pouvait répondre par un simple oui ou non à cette question.. *« Il n'y a pas de doute que l'économie sociale possède un potentiel réel de développement de l'emploi et de la création de richesse, y inclus pour des personnes et situation d'exclusion »*, mais à certaines conditions : on ne doit pas voir l'économie sociale comme une aide de dernier recours, réservée exclusivement aux pauvres, une économie de misère offrant des services bas de gamme avec des salaires en conséquence; on ne doit pas non plus la cantonner dans des secteurs non solvables du marché; on ne doit pas non plus la contraindre à embaucher seulement des exclus mais l'ouvrir à tous.

En elle-même, et si les conditions énumérées plus haut le lui permettent, le potentiel pour l'économie sociale de contribuer à un modèle de développement qui fera échec à la pauvreté et à l'exclusion est considérable et ceci pour plusieurs raisons, dont entre autres :

- elle joue un rôle essentiel d'innovation sociale en réponse à des enjeux de développement, en répondant à des besoins sociaux et en créant des emplois qui durent;
- *elle répond à des phénomènes d'exclusion économique, sociale, politique et culturelle par un développement basé sur l'inclusion et un processus démocratique;*
- elle crée une pression pour changer le modèle dominant de développement et réconcilier le développement économique et social.

L'économie sociale joue donc, à côté de l'État et du Marché, un rôle de régulation, dans le cadre d'une économie *plurielle*. *« Oui »*, conclue-t-elle, *« l'économie sociale est une piste crédible, en autant que nous ne la prenions pas comme une panacée qui évacue la responsabilité fondamentale de l'État ou la responsabilité sociale de l'entreprise privée. »*

**Comme deuxième conclusion**, il semble donc qu'une fois reconnu et maintenu le rôle majeur de l'État comme principal mandataire de la solidarité sociale, tant les chercheurs que les gens du terrain reconnaissent le développement local et l'économie sociale comme des *pistes crédibles* pour lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion, en autant qu'ils soient appuyés par des politiques publiques transversales conséquentes.

---

<sup>22</sup> Neamtan, N. *L'économie sociale est-elle une piste crédible pour contrer l'exclusion et la pauvreté?* Allocution prononcée lors du Colloque René-Lévesque (Parti Québécois), le 17 novembre 2001.

#### **4- Politiques publiques d'emploi et émergences de nouvelles filières institutionnelles au Québec : des forces à canaliser pour lutter contre la pauvreté**

Le document *Ne laisser personne de côté* privilégie, « en matière de lutte à la pauvreté, des approches qui favorisent le développement de l'emploi pour toutes et tous, dans toutes les régions... »<sup>23</sup> De plus, le document considère que « l'emploi continue d'être le principal moyen par lequel un adulte acquiert son autonomie et participe à la société ».

En raison de cette importance accordée à l'emploi par les stratégies gouvernementales, cette quatrième étape de notre analyse de la place du local dans la lutte à la pauvreté et à l'exclusion évoluera donc surtout au tour du thème de l'emploi, en relation avec ceux du développement local et de l'économie sociale, non sans toutefois avoir apporté au départ quelques nuances sur le rôle de l'emploi comme facteur d'autonomie et de participation sociale.

##### **4.1 L'insertion par l'emploi, une priorité consensuelle au Québec : quelques nuances**

Le document d'orientation ne fait que refléter un consensus qui, après les années 60 et avec la mise en place de l'État Providence, avait déjà pris forme au Québec entre l'État, les entreprises privées et les syndicats et qui sera maintenu au cours des décennies suivantes : la question de l'emploi est prioritaire.

Tout en admettant qu'effectivement un emploi *régulier, stable, de qualité et suffisamment rémunéré* est encore effectivement la voie préférée par la majorité des adultes pour acquérir leur autonomie et participer à la société, il faut nuancer cette affirmation en ouvrant une parenthèse pour y insérer deux courtes remarques. La première consiste à rappeler l'hypothèse de plus en plus probante que le salariat et le type de travail régulier et à temps plein évoqué par la phrase précédente sont des réalités en voie de s'effriter<sup>24</sup>. La seconde consiste à faire remarquer que l'emploi rémunéré est souvent présenté comme la seule activité humaine qui puisse compter dans la mesure de production de la richesse (PIB)<sup>25</sup>. Or, une grande partie de l'activité humaine qui contribue à la production de la richesse, est non comptabilisée parce que non rémunérée ou mal rémunérée, d'où l'importance du rôle de l'État dans la redistribution et de l'hypothèse formulée par plusieurs d'une éventuelle forme de revenu garanti pour tous.

En conséquence, il semble nécessaire de ne pas perdre de vue dans l'élaboration d'une stratégie de lutte à la pauvreté que ce qui permet à quelqu'un de se sortir de la pauvreté, c'est un revenu adéquat et que de nos jours, et semble-t-il, de plus en plus, avoir un emploi n'est pas nécessairement synonyme de revenu adéquat. De plus, l'emploi n'est pas le seul mode de participation sociale. Le revenu de transfert a donc sa

---

<sup>23</sup> p. 23.

<sup>24</sup> Comeau et autres, ouvrage déjà cité, p. 3.

<sup>25</sup> Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. *Des fiscalités à inventer pour des sociétés sans pauvreté*. Mémoire présenté à la Commission sur le déséquilibre fiscal, septembre 2001.

place tant pour compenser l'insuffisance du revenu d'emploi que pour reconnaître les autres formes de contributions à la production de la richesse.

#### **4.2 De nouvelles tendances en politiques publiques**

La crise de l'emploi et la transformation en cours de l'État Providence dans nos sociétés développées, accompagnées d'une nouvelle forme de pauvreté, la pauvreté d'exclusion, est de toute évidence plus qu'une simple récession ou un affaiblissement temporaire de l'État social, mais est liée à une mutation profonde de la société qui comporte quelques tendances fortes : *l'effritement du salariat et du travail régulier, à temps plein; la spécialisation sociale de l'espace avec des concentrations plus marquées de pauvreté affectant divers groupes et une forte dévalorisation du capital social* que représentaient les lieux traditionnels de socialisation qu'étaient la famille, l'école, le quartier, le voisinage, etc. <sup>26 27</sup>

Des pays se tirent mieux que d'autres, semble-t-il, de cette crise et réussissent mieux que d'autres à préserver leurs acquis sociaux. On cite souvent l'exemple des pays du Nord de l'Europe; le Québec reçoit une bonne mention à ce chapitre<sup>28</sup>. Il n'y pas non plus unanimité parfaite sur la nature de cette crise ou son ampleur. Par ailleurs, certains, comme Harribay, s'élèvent fortement contre l'idée de la fin ou de l'effritement du salariat et celle de « tiers secteur ».

Cette crise sociétale majeure n'a pas que des conséquences négatives et elle induit des tendances nouvelles en matière de politiques publiques : remise en question de la séparation de l'économique et du social, qui prévalait dans le modèle de développement fordiste ou keynésien, remise en question également du social vu uniquement comme coût ou dépense pour apparaître de plus en plus comme actif ou mieux comme capital social, valorisation de la confiance, de la cohésion sociale et de la proximité, redécouverte de l'importance de la société civile, « *qui s'accompagne d'une revalorisation du local qui favorise une mobilisation des ressources sociales à travers les effets de proximité.* »<sup>29</sup>

C'est dans ce contexte qu'a émergé dans le Québec des deux dernières décennies ce que Comeau et autres considèrent comme les *nouvelles filières pour l'emploi* que sont celles du développement local et de la nouvelle économie sociale<sup>30</sup>. Les auteurs utilisent le mot « filière » pour bien marquer que les pratiques d'économie sociale et de développement local ne sont pas seulement constituées de réseaux liés à des

---

<sup>26</sup> Comeau, Y., Favreau, L., Lévesque, B. et Mendell, M. *Emploi Économie sociale et développement local Les nouvelles filières* Introduction, pp 1-23, Université du Québec, 2001.

<sup>27</sup> Lévesque B. *Le développement local et l'économie sociale : deux éléments incontournables du nouvel environnement social* Exposé à des chefs de file du mouvement coopératif, 2001, <http://www.globenet.org/horizon-local/ciriec/leveque.html>.

<sup>28</sup> Comeau, Y. et associés, ouvrage déjà cité, p. 251.

<sup>29</sup> voir note 24, p.5.

<sup>30</sup> Ibidem, pp. 11-ss.

mouvements sociaux mais qu'elles se sont en quelque sorte *institutionnalisées* : il y a désormais des *dispositifs permanents* qui lient ces initiatives à base communautaire à des *services publics dans le domaine de l'emploi*. C'est pourquoi, avant de parler de l'émergence et de la signification pour la lutte à la pauvreté et à l'exclusion des deux nouvelles filières, il faut traiter très brièvement de la nouvelle politique de l'emploi et les Centres locaux d'emploi (CLE).

#### **4.3 Les nouvelles politiques d'insertion à l'emploi et les Centres locaux d'emploi (CLE)**

Un réseau de quelque 150 Centres locaux d'emploi (CLE) a été mis en place à partir d'avril 1998 et cela suite à l'historique entente Canada-Québec de 1997 sur le marché du travail et à la définition d'une nouvelle politique active et intégrée du travail (PAMT), regroupant les services d'aide à l'emploi autour de cinq axes : préparation, intégration, maintien, stabilisation et création d'emploi. Le CLE constitue un guichet unique de services publics accessibles tant aux chômeurs, aux prestataires de la sécurité du revenu qu'aux entrepreneurs privés et à ceux des entreprises d'économie sociale. Ils remplacent quelque 250 centres de services existants auparavant, appartenant soit à l'aide sociale, à la formation professionnelle ou au service fédéral d'emploi (assurance-chômage). C'est aux CLE qu'a été confiée la gestion du Fonds de lutte à la pauvreté créé dans la foulée du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996.

Cette réforme proposée par la ministre Louise Harel en 1996, et dont les CLE sont l'outil stratégique, comporte plusieurs caractéristiques pertinentes dans le cadre de notre analyse sur le rôle du local dans la lutte à la pauvreté. La nouvelle approche des services publics pour l'emploi est passée d'une logique plus centralisée et de ciblage, à une logique plus décentralisée et transversale et sous-tend une analyse plus riche des problèmes sociaux d'aujourd'hui : montée du chômage et de la précarité, et distinction parmi les bénéficiaires de l'aide sociale entre ceux qui sont considérés comme inaptes au travail et les autres qui sont en somme des chômeurs qui ont épuisé leurs prestations<sup>31</sup> : ces derniers sont intégrés à l'ensemble de la main d'œuvre et font désormais l'objet de mesures actives *d'insertion à l'emploi*, nouveau concept qui remplace celui d'employabilité. De plus, même si les CLE ne constituent qu'une déconcentration intégrée de services gouvernementaux<sup>32</sup>, la réforme consacre la légitimité de la MRC comme territoire infrarégional et supra-local dans la gestion du développement. Les CLE, à la différence des anciens services à l'emploi, sont encadrés par 17 conseils régionaux des partenaires du marché du travail et au niveau local, sont liés organiquement aux CLD (Centres locaux de développement) et aux priorités locales de développement : les CLE sont en effet représentés au Conseil d'administration des CLD et ceux-ci agissent comme comités

---

<sup>31</sup> Au cours des sept dernières années, on a enregistré une augmentation importante de cette clientèle. Ainsi, parmi les bénéficiaires de l'aide de dernier recours, la proportion des adultes affichant une contrainte sévère à l'emploi est passé de 19,4% à 27,2%.

<sup>32</sup> La gestion des CLE, contrairement à celle des CLD n'est pas communautaire.

consultatifs auprès du CLE, notamment pour l'élaboration du *Plan local d'action concertée pour l'économie et l'emploi (PLACÉE)*<sup>33</sup>.

Au réseau de services publics *déconcentrés* de première ligne d'insertion par le travail que sont les CLE, correspond donc un réseau de services public *décentralisés* que sont les *Centres locaux de développement (CLD)* qui consacrent l'institutionnalisation du développement local comme partie d'une nouvelle filière pour l'emploi. Il n'est pas hors contexte, et il est même particulièrement intéressant, de rappeler ici que ces deux nouvelles institutions locales de services publics rejoignent les CLSC, déjà présents au cœur des communautés locales depuis maintenant 30 ans : ces derniers ont été et sont toujours, par leur volet action communautaire, au cœur de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion et du développement de leur communauté locale.

#### **4.4 Une innovation sociale majeure : le développement local comme filière pour l'emploi**<sup>34</sup>

Le développement local constitue, au Québec, une innovation sociale que ne peut ignorer une stratégie de lutte à la pauvreté.

##### **Le local traditionnel (1945-1975)**

Au cours des *Trente glorieuses* (1945-1975), en effet, le local n'était pas très important ni en terme de développement économique ni comme porteur de changements sociaux; ce local traditionnel, vu soit comme *la paroisse, le village ou la municipalité* avait une *forte cohésion sociale*, maintenue par le *contrôle social* des élites traditionnelles, et il avait une *fonction essentiellement d'entretien des routes, des aqueducs, etc.*<sup>35</sup> *et aucun rôle en développement*. Entre 1960 et 1975, le modèle de développement prédominant est largement un modèle de développement du haut vers le bas, par des programmes sectoriels, universels, mur-à-mur, centralisés et bureaucratiques.

##### **Une première étape : la régionalisation**

Ce sont les *inégalités régionales* qui ont amené, vers la deuxième moitié des années 60, un début de *déconcentration* de l'État, mais celle-ci s'est d'abord faite au *profit des régions*, avec la création des régions administratives. Cette régionalisation, qui s'est même réalisée *au dépend du local* par le déplacement de

---

<sup>33</sup> L'instauration des CLR, des CLD et des PLACÉES fait suite à des recommandations en ce sens par un comité d'experts externes mandatés par la ministre : Bouchard, C., Labrie, V. & Noël, A. (1996). *Chacun sa part*. Rapport de trois membres du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu.

<sup>34</sup> Il ne faut pas perdre de vue ici et tout au long du document que l'emploi n'est qu'une des dimensions du développement local tel que nous le concevons. Le concept de développement implique qu'on cherche à modifier les *structures* sociales et économiques d'une communauté pour améliorer les *conditions de vie* de tous ses membres et l'emploi n'est qu'une des dimensions des conditions socio-économiques qui affectent la qualité de vie des personnes. Ce qui est étudié ici c'est le développement local sous l'angle de filière pour l'emploi, et ceci en raison de l'importance donnée actuellement à l'emploi comme facteur d'intégration sociale et de participation, donc comme solution à la pauvreté et à l'exclusion.

<sup>35</sup> Lévesque, B., voir note 25.

certaines activités locales vers le régional, s'est effectuée aussi largement *en silos*, avec la reproduction en région de répondants de la série de ministères centraux, soit des conseils régionaux de la santé et des services sociaux, de la culture, du loisir, du tourisme, de l'environnement, etc.

### ***Le local de contestation (1970-1985)***

Cependant, vers le début des années 70, alors que subsiste encore le local traditionnel, apparaît ce que Benoît Lévesque appelle le ***local de contestation***<sup>36</sup> comme en témoignent les *Opérations dignité* apparues dans le Bas-St-Laurent et la Gaspésie. Durant cette période (1970-1985), le territoire local est redéfini, non plus comme un village ou une municipalité, mais comme une *association de villages avoisinants* qui vivent une même précarité économique; la fonction du local en devient une de *prise en main du développement* grâce à des actions de mobilisation et des actions spontanées, souvent en opposition aux élites municipales. Les *acteurs* qui sont des *comités de citoyen, des tables de concertation, des nouveaux leaders, des groupes sociaux et communautaires, et des nouveaux organismes comme les Corporations de développement économique communautaire (CDÉC)* présentent une grande cohésion dans leur vision du développement : un *développement à partir du bas, global, à la fois économique et social, intégré et intersectoriel, qui favorise les formules associatives et s'ouvre sur l'économie sociale.*

### ***Le local de concertation (1985-1995)***

Peu à peu, entre 1980 et 1990, le *local de contestation*, cessera d'être contestataire parce qu'il sera de plus en plus reconnu par les pouvoirs publics comme une solution aux communautés en déclin : « *les contestataires sont en quelque sorte reconnus et invités à siéger à des tables de concertation* »<sup>37</sup>. On parlera alors du ***local de concertation***<sup>38</sup>. Dans cette première étape de reconnaissance, le développement local, au Canada et au Québec, comme ailleurs dans le monde, est vu comme une stratégie pour les communautés dont la situation est presque désespérée. Cette reconnaissance s'exprime par une panoplie de programmes et d'initiatives gouvernementales, syndicales et communautaires qui comportent soit des infrastructures de soutien ou le financement ou les deux à la fois.

Mentionnons parmi les premières initiatives en ce sens, au fédéral, les PIL, 1970, (Programmes d'initiatives locales), ADEL, 1981 (Aide au Développement Économique Local), CLÉ, 1983 (Croissance Locale de l'Emploi), le PADC, 1986, (le Programme d'Aide au Développement des Collectivités), avec les CADC (Comités d'Aide au Développement des Entreprises) et les CAE (Centres d'Aides aux Entreprises) qui donneront les SADC (Sociétés d'Aide au Développement des Collectivités, le Québec en compte 54); au Québec, fondation en 1971, par la CSN, de la Caisse d'économie des travailleuses et travailleurs du Québec, création des MRC en 1979, les premières CDÉC (Corporations de Développement Économique communautaire montréalaises) en 1984, les premières CDC (Corporation de Développement Communautaire), en 1984.

---

<sup>36</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>37</sup> Ibidem, p.6.

Le nouveau local qui émergera de cette reconnaissance officielle du local de contestation, sera moins spontané que ce dernier, il deviendra, un peu plus institutionnalisé, un peu moins contestataire, devenant un **local de concertation** parce qu'il intègre au tour de la table des représentants d'élus locaux et provinciaux<sup>39</sup>.

### ***Le développement local comme nouveau modèle de développement (1995- )***

Ce *local de concertation* acquerra vraiment son statut au cours les années 90, lorsqu'il sera reconnu comme un modèle de développement applicable à l'ensemble de la collectivité et non seulement aux communautés en déclin. Déjà, au Québec, la création des MRC avait marqué la découverte par l'État de l'avantage du local sur le régional, qui leur avait confié l'aménagement du territoire au dépend des régions administratives. Puis, au début des années 90, avec les Fonds locaux d'investissements (FIL), on leur avait donné les moyens de s'intéresser au développement économique et à la création d'entreprises. En 1997, la *Politique de soutien au développement local et régional*, sous la responsabilité du ministère des régions vient consacrer cette reconnaissance en confirmant les Conseils régionaux de développement qui prennent un virage plus social en intégrant plusieurs autres conseils sectoriels (Loisir, Culture, Environnement, etc.) et crée une nouvelle institution locale, les **Conseils locaux de développement (CLD)**, dont le territoire correspond en gros à celui des MRC dans les régions rurales et à celui des arrondissements dans les grandes villes.

### ***Les Centres locaux de développement (CLD)***

Les CLD, un guichet unique de services publics à gouvernance locale, sont administrés par un Conseil d'administration formé d'élus municipaux et provinciaux, de non-élus, représentants patronaux, syndicaux et de groupes communautaires, dont des représentants du secteur de l'économie sociale. Leur mission est d'offrir un guichet multiservices à l'entrepreneuriat local pour faciliter l'accès aux divers programmes gouvernementaux qui lui sont destinés dont ceux de l'économie sociale; d'offrir une aide technique et financière de même que les services nécessaires pour démarrer une entreprise et favoriser son expansion; et, d'élaborer toute une stratégie locale et un plan d'action voué au développement de l'entrepreneuriat et de l'entreprise incluant l'économie sociale. Chaque CLD dispose en moyenne d'un budget de 500 à 600 000\$ de l'État québécois, d'un soutien financier des municipalités participantes, d'un fond d'investissement (FIL) et d'un volet protégé destiné au développement de l'économie sociale (FES).

---

<sup>39</sup> L'intégration des groupes communautaires à tradition « contestataire » à des mécanismes de concertation qui incluent des élus et des représentants des institutions publiques n'est jamais facile; elle semble possible, à condition qu'on puisse accepter qu'elle se vive comme une *concertation conflictuelle*, selon une expression de plus en plus consacrée.

### **Éléments constitutifs de la nouvelle filière du développement local**

Bref, comme le souligne Comeau et autres<sup>40</sup>, la nouvelle filière du développement local se forme autour de trois coordonnées principales :

- 1) des **mécanismes d'accompagnement**<sup>41</sup>, soit le réseau des Corporations de développement communautaire, les CDC (30), celui des Corporations de développement économique communautaire, les CDÉC (15), les Sociétés d'aide au développement, les SADC (54 en région rurale) et les 105 Centres locaux de développement ou CLD<sup>42</sup>;
- 2) des **mécanismes de financement ou fonds** soit, pour ne citer que les plus importants, la Caisse d'économie des travailleuses et travailleurs du Québec (CSN), les 86 Sociétés locales d'investissement pour le développement de l'emploi, les SOLIDES<sup>43</sup>, les 105 Fonds de développement des CLD, dont une partie est réservée pour les initiatives d'économie sociale (les 105 FES), le Réseau d'investissement social du Québec ou RISQ et finalement Investissement Québec.
- 3) **des territoires socioéconomiquement pertinents**, soit en général, des territoires infrarégionaux, comme les MRC, ou locaux comme des quartiers ou arrondissements urbains

Le nouveau local, le local de concertation, se situe donc au croisement des initiatives des mouvements sociaux et communautaires et des initiatives de l'État<sup>44</sup>. Le CLD, couplé aux CLE, en est le mécanisme clé, d'autant plus efficace qu'un arrimage réel pourra se faire, non seulement avec le CLE, mais aussi avec l'ensemble du secteur communautaire et celui de l'économie sociale. Le local de concertation semble donc avoir un grand potentiel pour arriver à marier le développement économique et le développement social, donc de faire émerger un nouveau modèle de développement plus solidaire qui ferait reculer efficacement la pauvreté et l'exclusion. Ces nouveaux mécanismes sont cependant jeunes et encore fragiles et nous aborderons plus loin quelques enjeux à prendre en considération pour qu'ils soient de véritables outils de développement, de promotion sociale et de lutte à la pauvreté et à l'exclusion.

---

<sup>40</sup> ouvrage déjà cité, p. 49.

<sup>41</sup> qui offrent aussi du financement.

<sup>42</sup> Il faudrait ajouter d'autres mécanismes, tels les tables de concertation de quartier de Montréal, soutenus par le Programme de soutien au développement social local, de la Ville de Montréal, Centraide et la Régie régionale de Montréal-Centre

<sup>43</sup> Instaurées en 1991 conjointement par l'Union des municipalités régionales de comté (UMRCQ) et le Fonds de solidarité de la FTQ, un fonds d'économie sociale qui dispose d'un actif de plus de 3 milliards \$, qui déploie en plus des 86 SOLIDES, 17 fonds régionaux de solidarité et plusieurs fonds spécialisés.

<sup>44</sup> À Montréal, fait significatif, les 9 CLD, institutions de services publics décentralisés, ont été pris en charge par des organismes communautaires, les 9 CDÉC.

#### **4.5 La redécouverte de l'économie sociale : une nouvelle filière pour l'emploi**

La simple évocation par quiconque de l'économie sociale dans le cadre d'une stratégie de lutte à la pauvreté et à l'exclusion donne souvent lieu à plusieurs mises en garde. D'ailleurs, le document *Ne laisser personne de côté* se fait très discret sur l'économie sociale.

##### **Toute économie est sociale**

Commençons donc par ouvrir une parenthèse en affirmant que toute économie est sociale et que le secteur de l'économie sociale ou tiers secteur ne constitue pas une économie seulement pour les pauvres, avec des conditions de travail nécessairement inférieures et des salaires de misère. Benoît Lévesque, chercheur à l'UQÀM, dans une conférence qu'il donnait sur le nouvel environnement social<sup>45</sup> (déjà citée à plusieurs reprises) le montrait clairement : « *Toute économie est sociale, y compris l'entreprise capitaliste* », dit-il. « *Dans son input et dans son output.* » Ainsi, au niveau de l'input, toute entreprise a besoin, non seulement d'un capital financier et de matière première, mais aussi du capital social du pays ou de la communauté où elle s'installe. « *En effet, il tombe sous le sens que l'entreprise ne peut fonctionner correctement si les travailleurs n'offrent pas, ce qui ne peut s'acheter, leur coopération et leur engagement au travail. De même, la production capitaliste ne peut être performante dans un environnement chaotique.* » En somme, même si par définition l'entreprise capitaliste ne le reconnaît pas explicitement, le « *social* » entendu comme capital social « *entre à pleine porte dans l'entreprise capitaliste de telle sorte que la valeur ajoutée (qui justifie le profit) est également composée du travail domestique, de la formation préalable des travailleurs, du potentiel de coopération, de la qualité des infrastructures, etc.* »

Comme le dit également Benoît Lévesque, « *toute économie est également sociale du point de vue de l'output. En effet en plus des biens et services qu'elle produit, l'entreprise capitaliste crée également de l'emploi, contribue au développement économique, affecte aussi bien la qualité de vie des travailleurs que celle des citoyens des collectivités environnantes. En somme toute économie, toute entreprise produit du social positivement ou négativement.*<sup>46</sup> »

Pour sa part, Jean-Marie Harribay, professeur d'économie et de sciences sociales à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, un défenseur du plein emploi et du droit au travail et à un salaire, et un adversaire du remplacement de ces concepts par ceux d'activité et d'allocation universelle, s'objecte fermement à toute théorisation autour des notions même de tiers secteur et d'économie plurielle, parce que pour lui, les concepts d'économie solidaire et sociale doivent imprégner peu à peu l'ensemble de la société : « *Pour ce courant* », écrit-il *l'allocation universelle et l'activité à la place du plein emploi, trouverait leur place au sein d'une économie « sociale » ou « solidaire », non pas conçue comme imprégnant progressivement l'ensemble de la société mais qui cohabiterait à côté d'une économie capitaliste dont on préserverait la logique : d'un côté, un océan de profit, de salaires faibles, de conditions pénibles parce*

---

<sup>46</sup> En gras dans le texte.

*que le travail s'intensifie de plus en plus, de l'autre une oasis de solidarité, de lien social et de réponse aux besoins sociaux»<sup>47</sup>*

Évidemment, il s'agit ici d'une caricature. Mais le souhait est clair : les valeurs et les approches préconisées par l'économie sociale ou solidaire *doivent arriver à imprégner progressivement l'ensemble de la société* : « *il convient d'agir pour inverser la tendance (de la logique purement capitaliste de s'éloigner de la logique sociale) en contraignant la logique marchande et en la soumettant à une autre logique sociale.* »

Pour Benoît Lévesque, déjà cité, l'entreprise capitaliste ne reconnaît pas ou ne reconnaît qu'implicitement les intrants sociaux dont il a été question, et ne reconnaît tout simplement pas ses responsabilités sociales à l'égard des extrants ou *outputs* sociaux dont il a également été question, qu'elle considère tout simplement comme des externalités : « *...Les entreprises ne reconnaîtront leur responsabilité sociale quant à ces externalités que dans la mesure où elles seront contraintes par les mouvements sociaux à le faire. Cette reconnaissance ne se fera habituellement que sous des pressions externes et à partir de la réglementation de l'État. Comme nous le verrons, l'économie sociale offre une autre façon de reconnaître la dimension sociale de l'économie.* »<sup>48</sup> Notons tout de suite que cette citation suggère que l'économie sociale, fortement appuyée par les mouvements sociaux, loin de signifier un désengagement de l'État, pourrait pousser ce dernier à une plus grande intervention pour faire pencher la logique purement marchande vers une logique plus sociale.

Cependant, comme dit Benoît Lévesque, « *si toute économie est sociale, il n'y a pour le moment que l'économie dite sociale qui reconnaisse **explicitement**<sup>49</sup> la dimension sociale de l'économie*<sup>50</sup>. Il faut donc maintenant aborder le concept de cette économie explicitement dite sociale.

### ***L'économie sociale : une longue tradition***

C'est depuis environ six ans, après plusieurs décennies d'oubli, que l'économie sociale refait de nouveau surface sur la place publique. Selon, Harribay<sup>51</sup>, le concept d'économie sociale et les premières entreprises coopératives remontent aussi loin que le début du XIX<sup>ème</sup> siècle et l'expression comme telle, aux années 1850.

Au Québec, l'économie sociale, donc celle qui se reconnaît explicitement une mission sociale, a plus de cent ans. Il est donc possible d'en identifier plusieurs générations. La première génération d'entreprises d'économie sociale est représentée par les associations d'entraide qui se transforment en mutuelles, vers les années 1860-1870, par les premières coopératives agricoles vers 1890 et par la création et l'expansion

---

<sup>47</sup> Harribay, Jean-Marie : *L'économie sociale et solidaire, un appendice ou un faux-fuyant?* Conférence prononcée lors d'une réunion du Conseil régional d'Aquitaine, le 14 avril 2000, <http://www.attac.org/fra/list/doc/harribey6.htm>.

<sup>48</sup> voir note 6.

<sup>49</sup> En gras dans le texte et voir note 6.

<sup>50</sup> Cette assertion mériterait sans doute d'être nuancée.

<sup>51</sup> voir note 8.

des caisses d'épargne de crédit d'Alphonse Desjardins (1910-1920), véritable mouvement qui est devenu dans les années 60 la principale institution financière du Québec. Dans les années 30, apparaît la deuxième génération des entreprises d'économie sociale quand des coopératives font leur apparition dans le secteur de l'alimentation, de l'habitation, des pêches et de la forêt. La troisième génération apparaît au sein du mouvement communautaire, sans qu'on la nomme ainsi, au cours des années 70, quand les organismes communautaires utilisent non seulement la formule coopérative, mais aussi la formule associative pour créer leurs propres entreprises.

La « **nouvelle** » **économie sociale**, qui a émergé au Québec vers le milieu des années 80, en serait la quatrième génération. Elle se caractérise par l'apparition d'organisations communautaires directement branchées sur le marché du travail comme les CDÉC, les entreprises de formation à l'emploi ou d'insertion, les coopératives de travail, et par la montée en puissance des fonds de développement.<sup>52</sup> Ce n'est seulement que depuis 1996 que l'appellation économie sociale s'est imposée de nouveau pour désigner ces types d'entreprise.

#### ***L'économie sociale : une réalité diversifiée***

Nous avons aussi tendance à voir le champs de l'économie sociale comme le domaine des madames Blancheville : les micro-entreprises de services de proximité, surtout dans le secteur de la santé et des services sociaux, comme les services de nettoyage ou d'aide domestique, par exemple, au-dessus desquels naturellement plane le spectre du désengagement de l'État et du *cheap labour*.

L'économie sociale est une réalité beaucoup plus diversifiée. Nancy Neamtam, directrice du Chantier de l'économie sociale, dans une conférence qu'elle donnait le 17 novembre 2001 lors du colloque René-Lévesque<sup>53</sup>, en plus de faire le tour des entreprises des générations précédentes qui ont marqué l'histoire du Québec, telles les Caisses populaires Desjardins ou les coopératives forestières nées en Gaspésie dans les années 30, cite plusieurs exemples d'entreprises de quatrième génération, telles les coopératives d'habitation, les ressourceries dans le domaine de l'environnement, les entreprises culturelles comme, le Festival de Petite-Vallée en Gaspésie, ou la coopérative régionale de câblodistribution sur la Côte-Nord, etc., sans oublier les garderies populaires.

#### ***L'économie sociale : une force économique***

Nous avons également tendance à penser que l'économie sociale est une composante marginale de l'économie. Ce n'est pas le cas : en France, on considère que l'économie sociale est responsable de 10% du produit intérieur brut et de 10 % des emplois.

---

<sup>52</sup> COMEAU, FAVREAU, LEVESQUE, MENDELL, déjà cité, voir note 2.

<sup>53</sup> Nancy Neatman : *L'économie sociale est-elle une piste crédible pour contrer l'exclusion et la pauvreté?* voir note 24.

Au Québec, on ne connaît pas avec certitude combien vaut l'économie sociale. Pour l'équipe de chercheurs de l'Université du Québec<sup>54</sup>, **tout** le secteur de l'économie sociale représente un actif de près de 90 milliards de dollars et fournit 120 000 emplois. L'économie sociale serait responsable d'environ 7 à 8% du PIB, à côté du public qui en représente environ 50% (contre 38% en Ontario). Ce qui fait dire aux auteurs que l'économie du Québec est déjà mixte ou plurielle : publique, privée et sociale.

Nancy Neamtan, dans l'intervention citée, parle de 50 000 emplois et d'un chiffre d'affaire de 4,2 milliards \$ seulement pour les entreprises collectives, coopératives et OBNL qui oeuvrent dans le domaine marchand. Elle cite également les 53 000 emplois du mouvement Desjardins et les 50 000 emplois des organismes communautaires qui œuvrent dans le secteur non marchand.

Quoiqu'il en soit des chiffres, pour Benoît Lévesque, dans le texte déjà cité<sup>55</sup>, « *l'économie sociale a beaucoup plus de poids en terme d'influence que son seul poids économique qui est déjà d'ailleurs sous-estimé.* »

### **Les caractéristiques communes des entreprises dites d'économie sociale**

*Qu'ont donc en commun les entreprises dites d'économie sociale?*

Nancy Neamtan répond à cette question en s'appuyant sur la définition retenue à l'occasion du Sommet sur l'économie sociale en 1996 : Ce sont d'abord des entreprises qui « *relèvent de l'économie, car elles sont toutes impliquées dans la production de bien et de services ayant l'entreprise comme forme d'organisation et contribuent à une augmentation nette de la richesse. Elles relèvent aussi du domaine social, car elle génère une rentabilité sociale et non purement économique par ces activités : par la contribution au développement démocratique, par le soutien à une citoyenneté active, par la promotion de valeurs et d'initiatives de prise en charge individuelle et collective. La rentabilité sociale contribue donc à l'augmentation de la qualité de vie et de bien-être de la population. Bien sûr, comme pour le secteur public et le secteur privé traditionnel, la rentabilité sociale peut aussi être évaluée en fonction du nombre d'emplois créés.*<sup>56</sup> »

Comeau et autres définissent les entreprises d'économie sociale comme des initiatives économiques à finalité sociale<sup>57</sup>. Pour eux, la caractéristique principale des entreprises d'économie sociale en comparaison, par exemple, avec les organismes de défenses des droits sociaux ou les autres organismes communautaires d'utilité sociale (qui peuvent aussi créer des emplois) c'est leur caractère d'initiative économique et leur statut d'entreprise. Elles doivent, à ce titre, répondre à des indicateurs ou critères de

---

<sup>54</sup> ouvrage cité en note 2, p. 71.

<sup>55</sup> voir note 1.

<sup>56</sup> voir note 20.

<sup>57</sup> ouvrage déjà cité, p. 59.

viabilité économique, qui sont : une activité régulière de production d'un bien ou d'un service, une certaine autonomie assurée par un certain degré d'autofinancement, un plan de financement mixte et l'obtention de contrats, une certaine prise de risque sur le plan économique (concurrence sur le marché), une proportion significative de travail rémunéré et la transformation de besoins sociaux en projet d'entreprise. Par contre, l'entreprise ne se qualifierait pas comme sociale si elle ne correspondait pas également à un certain nombre de critères d'utilité sociale : initiative qui provient de groupes de citoyens organisés sur une base associative ou coopérative, répartition du pouvoir fondé sur la démocratie participative (une personne, un vote), participation à la vie de l'entreprise en tant qu'associé ou salarié, finalité explicite de service à la communauté et d'utilité ou pertinence sociale du produit ou service, partie de la main d'œuvre bénévole et profits en grande majorité réinvestis dans la réalisation de buts sociaux.

### ***La nouvelle économie sociale comme nouvelle filière institutionnelle pour l'emploi***

Pour Benoît Lévesque<sup>58</sup>, la « nouvelle » économie sociale tend à désigner des entreprises et des associations qui sont apparues pour répondre à la crise de l'ancien modèle de développement ou encore pour s'inscrire dans le nouveau modèle. Elle regroupe essentiellement trois types d'organisations : 1) un ensemble de plus de 3 000 entreprises coopératives et plus de 5 000 autres associations produisant des biens et services; 2) des regroupements, soit sur la base des secteurs d'activité, comme des fédérations ou des réseaux, comme le Regroupement des entreprises d'économie sociale en aide domestique du Québec, le REESADQ, soit sur une base territoriale, comme les Conseils régionaux d'économie sociale et 3) une coalition de mouvements sociaux très diversifiés qui « portent » littéralement l'économie sociale dans la vision de société qu'ils défendent : mouvement communautaire, mouvement des femmes, mouvement écologique, mouvement syndical, mouvement coopératif.

Pour Comeau et autres, dans l'ouvrage déjà cité, c'est aussi autour de la concertation pour l'emploi, que la jeune et encore fragile filière de l'économie sociale, appuyée par l'État, a acquis ses lettres de noblesse. En effet, c'est le *Sommet sur l'économie et l'emploi* de 1996 qui a donné le coup d'envoi à la création de cette nouvelle filière. L'élément le plus remarquable de cette dernière grande concertation initiée par l'État, c'est son caractère quadri-partite. En effet, pour la première fois, au tour de la table, avec les représentants de l'État, ceux du patronat et ceux des centrales syndicales, on retrouvait une forte délégation (plus de 20% des délégués) d'acteurs sociaux et communautaires, dont les groupes de femmes et les représentants des personnes âgées, des collectivités rurales, des jeunes, des communautés culturelles et des premières nations<sup>59</sup>.

Les questions de l'emploi, de l'économie sociale et du développement local s'imbriquent souvent les unes dans les autres. Les entreprises d'économie sociale naissent le plus souvent au niveau local et font partie de l'économie locale, dont elles sont une composante. Le plus souvent, elles naissent de l'entrepreneuriat local et répondent à des besoins locaux, autant pour créer de l'emploi que pour répondre à des besoins

---

<sup>58</sup> Lévesque B., document déjà cité, p. 11.

<sup>59</sup> Rapport du groupe de travail sur l'économie sociale *Osons la solidarité* Sommet sur l'économie et l'emploi, 1996. <http://www.cex.gouv.qc.ca/economiesociale/html/rososn3f.htm>.

insatisfaits. Le développement local a certainement un préjugé favorable à l'économie sociale ou solidaire et au Québec, les deux se conjuguent plus souvent qu'autrement ensemble<sup>60</sup>. Les entreprises et les acteurs de l'économie sociale ont plusieurs avantages à s'associer aux acteurs du développement local : ils peuvent ainsi souvent compter sur des agents de développement, des réseaux de quartiers et de tous les services d'organismes comme les CDÉC et maintenant les nouveaux CLD en milieu urbain ou des SADAC et CLD en milieu rural et avoir accès à certains fonds de développement.

Par contre, il faut distinguer économie sociale et développement local, ne serait-ce que parce qu'ils relèvent de ministères et concernent des acteurs différents. Le rapport au territoire, notamment, bien que rarement absent, est moins contraignant pour l'économie sociale que pour le développement local. Certaines catégories sociales, comme les femmes ou les jeunes, plutôt que des communautés locales, peuvent être le point de départ de projets pour la création d'emplois à la grandeur du Québec. L'économie sociale n'est donc pas nécessairement rattachée à l'objectif de revitaliser un territoire. Au contraire, elle peut être le point de départ d'une mobilisation rapide à travers le Québec pour répondre à un besoin insatisfait tout en créant des emplois et même en étant le creuset d'élaboration de nouvelles politiques publiques, comme ce fut le cas du réseau de garderies sans but lucratif qui ont évolué en Centres de la petite enfance.

À partir du Sommet de 1996, Comeau et autres, dans l'ouvrage déjà cité<sup>61</sup>, identifient trois séries de mesures qui auront sans doute été déterminantes pour l'avenir de la nouvelle économie sociale : 1) la reconnaissance des acteurs de l'économie sociale comme « partenaires à part entière » pour les grands enjeux de développement; 2) le financement de l'économie sociale, notamment par la création de fonds réservés à l'économie sociale et 3) une modification législative qui permet la création d'un nouveau type de coopérative, la coopérative de solidarité. Au soutien financier de l'État, s'ajoute l'engagement ce dernier à promouvoir l'économie sociale dans tous ses ministères.

Voici quelques-unes des composantes les plus significatives de la nouvelle filière pour l'emploi de l'économie sociale:

Des mécanismes de financements ou fonds, soit :

- un fonds pour le logement social;
- 105 fonds d'économie sociale gérés par les CLD;
- le Réseau d'investissement social du Québec (RISQ);
- un volet d'économie sociale à Investissement Québec;
- le Fonds de lutte contre la pauvreté (destiné à disparaître en 2001);
- divers petits fonds communautaires

---

<sup>60</sup> Favreau, L. *Économie sociale et insertion Un bilan international* Réseau, mars 1999.  
[http://www.uquebec.ca/bap/bap/mag\\_reseau/mag99\\_03/dos.html](http://www.uquebec.ca/bap/bap/mag_reseau/mag99_03/dos.html).

<sup>61</sup> Comeau, et autres, ouvrage déjà cité, pp. 51-52.

Des organismes de services, soit :

Au niveau local :

- le guichet unique pour l'entrepreneuriat géré par les 105 CLD
- le guichet unique pour l'emploi que constitue les 150 CLE,
- les quelque 150 organismes communautaires de formation de la main d'œuvre, soit le réseau de l'ASÉMO<sup>62</sup>,
- une centaine d'entreprises communautaires d'insertion constituées en différents réseaux<sup>63</sup>
- les 94 Carrefours jeunesse-emploi;

Au niveau régional :

- le Conseil régional d'économie sociale;

Au plan national :

- Le Chantier de l'économie sociale, et son secrétariat permanent.

Au carrefour des préoccupations sociales et économiques, également à la jonction des mouvements sociaux et des services publics, la « nouvelle » économie sociale, même si elle suscite à la fois l'espoir et le doute<sup>64</sup>, a dépassé au Québec le stade d'initiatives communautaires et d'expérimentations portées essentiellement par les mouvements sociaux, pour être cooptée par l'État et ainsi entrer dans une phase d'institutionnalisation en tant que filière légitime vers l'emploi, l'insertion sociale et économique. L'économie sociale est porteuse en elle-même d'un nouveau modèle de développement plus démocratique et solidaire. Dans la mesure où elle constituera un tiers secteur officiellement reconnu à côté du Marché et de l'État, où se marieront harmonieusement les logiques marchandes, publiques et associatives, elle pourra à la longue avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie pour que celle-ci devienne plus sociale et solidaire, c'est-à-dire moins génératrice d'inégalités, de pauvreté et d'exclusion. Elle doit au moins bénéficier d'un préjugé favorable pour être considérée, en même temps et surtout intégrée au développement local, comme un élément incontournable d'une politique de lutte à la pauvreté au Québec.

---

<sup>62</sup> Association des services externes de main d'œuvre.

<sup>63</sup> Collectif des entreprises d'insertion (32); CFER (18), etc.

<sup>64</sup> Panet-Raymond, J. *Le doute de l'économie sociale au Québec* Conseil canadien de développement social. Perception, Volume 22, no. 1, 1998 <http://ccsd.ca/perception/per221jp.htm>.

## 5- Lignes de force, enjeux, défis ou difficultés des nouvelles filières de l'emploi au Québec

Comme lignes de forces, il faut mentionner d'abord que le Québec est une société, selon l'équipe de chercheurs de l'Université du Québec, qui sur plusieurs décennies a su développer une capacité propre de répondre à l'offensive néo-libérale.<sup>65</sup> C'est au Québec davantage qu'ailleurs que se dessinerait le profil d'un État partenaire de la société civile (*enabling state*), à partir d'espaces favorables à une économie plurielle et plus solidaire basée sur un mixte entre le marché, l'État et le secteur associatif. Parmi ces mêmes pays, c'est au Québec (et en Italie) où l'insertion à l'emploi et l'économie sociale s'inscrivent davantage dans une dynamique de développement local avec une vision transversale qui se traduit par une activité territoriale plus intégrée et offrant des activités diversifiées<sup>66</sup>. Le fait que l'insertion et l'économie sociale « à la québécoise » se conjuguent plus souvent qu'autrement avec le développement local signifie que ces initiatives acquièrent de ce fait plus de force et d'autonomie. Elles sont ainsi soutenues par des agents de développement et différents organismes d'appui, qu'elles ont accès à du financement propre et qu'elles peuvent miser sur l'ouverture des grandes institutions d'économies sociales, comme le mouvement Desjardins et les grandes organisations syndicales. Le modèle québécois, qui combine insertion, économie sociale et développement local, suscite donc beaucoup d'espoir en ce qui concerne l'émergence d'un État partenarial et solidaire ouvert aux initiatives locales.

Le secteur communautaire, en particulier, entretient cependant envers ce nouveau modèle et en particulier envers l'économie sociale, plusieurs doutes que Jean Panet-Raymond<sup>67</sup> exprime succinctement sous forme de « risques » : risque de pression exagérée de la rentabilité économique des entreprises d'économie sociale, risque de faire de l'économie sociale un programme d'employabilité réservé aux bénéficiaires de l'assurance-emploi ou de la sécurité du revenu, avec des pressions de plus en plus fortes pour les insérer coûte que coûte dans des programmes de formation (« *learnfare* ») et de travail (« *workfare* »), risque de créer des ghettos d'emplois pour les femmes, risque de faire de l'économie sociale un service de soustraction qui permet à l'État d'offrir des services à moindre coût aux exclus tout en insérant les personnes exclues du marché du travail, etc.

Pour Comeau et associés, dans l'ouvrage déjà cité, les nouvelles filières pour l'emploi que constituent le développement local et l'économie sociale sont relativement jeunes et présentent plusieurs limites, difficultés ou défis : maintien à long terme de l'appui de l'État, maintien d'un financement hybride (public, privé, associatif) avec orientation sociale, comme les fonds qui appartiennent au secteur de la micro-finance, difficultés liées aux capacités entrepreneuriales des intervenants et des participants, difficultés du partenariat, de la concertation et de la gouvernance locale qui exige une mobilisation continue de toutes les forces vives de la communauté, difficultés liées à la mobilisation des victimes de la pauvreté et de

---

<sup>65</sup> Comeau et associés, ouvrage déjà cité p. 251.

<sup>66</sup> Favreau, L. *Économie sociale et insertion Un bilan international* RÉSEAU, mars 1999.  
[http://www.quebec.ca/bap/bap/mag\\_reseau/mag99\\_03/dos.html](http://www.quebec.ca/bap/bap/mag_reseau/mag99_03/dos.html)

<sup>67</sup> voir note 65 ci-haut.

l'exclusion pour qu'ils participent à la solution de leur problème, etc. Un enjeu important, selon les auteurs, c'est la confusion qui existe actuellement au niveau du financement des entreprises d'économie sociale : on semble considérer comme du pareil au même le financement public des groupes de défense des droits sociaux qui peuvent créer des emplois, des groupes communautaires d'utilité sociale, qui eux aussi créent des emplois, et les entreprises d'économie sociale. Le financement public de ces dernières ne se justifie pas seulement pour des motifs de favoriser la démocratie ou pour des raisons d'utilité sociale, mais aussi sur des critères de viabilité économique<sup>68</sup>, et comme tels devraient avoir accès, comme toutes les entreprises, à des formes diversifiées de financement, comme les prêts par exemple. Le maintien de l'appui des grands mouvements sociaux est aussi considéré important, car ils jouent le rôle de chien de garde pour empêcher que l'économie sociale évolue strictement selon un scénario néo-libéral d'une voie supplémentaire, à côté de la charité, pour prendre soin des exclus du marché. Ils soulignent aussi les défis et difficultés liées au fonctionnement même des jeunes nouvelles structures d'appui que sont les CLE et les CLD.

Sur de dernier point, les auteurs soulignent en particulier l'enjeu de l'arrimage des CLE avec les CLD. L'implantation des CLE aurait connu certaines ratées. La principale difficulté réside dans le fait que les CLE sont gérés comme une instance gouvernementale, à la différence des CLD, auxquels ils sont organiquement liés et qui, eux, sont gérés, du moins en partie, par des représentants du milieu. Selon eux, on aurait davantage besoin dans les CLE de conseillers à l'emploi qui aient en même temps des habilités d'agent de développement ou d'organisateur communautaire. Certains questionnent aussi l'arrimage des CLE avec le milieu : les Conseils régionaux des partenaires du marché du travail qui les chapeaute seraient relativement dépourvus de moyens.

Par contre, l'implantation des CLD semble avoir été réussie. Leur évolution ne se fait pas sans tension, mais ces tensions peuvent être fécondes. Encore là, les chercheurs soulèvent certaines questions: les jeunes n'y sont pas encore représentés. Certains se demandent si le secteur associatif et les organisations syndicales y sont pleinement reconnus, si l'économie sociale saura se tailler une place autre que celle de l'économie la plus défavorisée, si le développement local saura vraiment s'affirmer comme un développement global d'une communauté, et non seulement comme une structure d'accueil de nouvelles entreprises.

Tout en étant, surtout dans le modèle québécois, des éléments incontournables de notre environnement dont la contribution à la lutte à la pauvreté est à considérer, à la jonction de l'économique et du social, de l'associatif et des services publics, les nouvelles filières pour l'emploi du développement local et de l'économie sociale comportent donc, pour les experts, encore trop de défis à relever pour que la preuve de leur efficacité soit complètement convaincante.

---

<sup>68</sup> Il faut prendre conscience d'un autre enjeu sous-jacent important : celui du rapport entre *viabilité économique* et *rentabilité sociale* d'une entreprise d'économie sociale : lequel des deux concepts doit avoir préséance? Il est possible que les opinions soient partagées là-dessus, mais pour Comeau et associés le critère qui distingue une entreprise d'économie sociale d'un organisme communautaire d'utilité sociale, c'est le critère de viabilité économique.

## Conclusion

En conclusion, si l'État au plan national a un rôle prépondérant dans la lutte à la pauvreté, le niveau local joue un rôle extrêmement important, même indispensable, selon la littérature révisée. D'abord, non seulement le local permettrait-il de moduler ou d'adapter les politiques publiques conçues centralement, mais le local agit le plus souvent comme le « creuset » où fomentent les nouvelles politiques publiques, tandis que l'économie sociale est considérée comme une « tête chercheuse » en innovations sociales : c'est au niveau local en effet que s'identifient le mieux les problèmes en émergence et que s'imaginent et s'expérimentent des solutions, qui seront plus tard intégrées dans des politiques et des programmes étatiques. On donne l'exemple des garderies populaires devenues, au Québec, les Centres de la petite enfance. Le local, en plus d'être un lieu d'innovation, est aussi le lieu par excellence de l'actualisation de la démocratie citoyenne par la participation (une personne, un vote) et tant les projets de développement local que l'économie sociale en sont des exemples. Les auteurs reconnaissent en plus à l'économie sociale une fonction importante de zone témoin d'une économie plus solidaire et démocratique, qui pourrait avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie et en particulier sur l'économie marchande pour que les entreprises capitalistes assument davantage leurs responsabilités sociales.

Quant au potentiel du développement local et de l'économie sociale de production de la richesse et de création d'emplois, donc comme contributeurs directs à la lutte à la pauvreté et à l'exclusion, tant les chercheurs que les acteurs et actrices du terrain considèrent que, si certaines conditions sont respectées, ce potentiel est énorme, même si ces initiatives n'ont pas encore vraiment fait leurs preuves. Le Québec, en comparaison avec d'autres sociétés dites développées, serait à l'avant-garde quant aux politiques publiques et aux infrastructures mises en place ces dernières années. Il vaut certainement la peine de poursuivre dans la même voie.

Voici, à partir des auteurs et des acteurs consultés, une liste des principales orientations qu'on s'attendrait à retrouver dans une stratégie gouvernementale de lutte à la pauvreté qui voudrait s'appuyer sur des stratégies de développement local et sur l'économie sociale vraiment efficaces :

- Réaffirmer l'engagement de l'État à favoriser par tous les moyens à sa disposition un modèle *d'économie solidaire*, incluant la reconnaissance concrète par l'entreprise privée de sa responsabilité sociale
- Favoriser, par des stratégies et mécanismes adaptés, une sorte de *concertation permanente* au plan national de l'État, du patronat, des mouvements syndicaux et du secteur associatif sur les questions de développement, de l'économie et de l'emploi

- Renouveler engagement de l'État et annoncer des mesures concrètes *d'appui à un modèle de développement local et régional intégré*, qui tient à la fois compte des dimensions économiques et sociales
- Confier aux instances régionales et aux MRC *les responsabilités et les moyens nécessaires* pour créer un environnement régional et infrarégional favorables au développement local
- Renforcer le rôle et les capacités des *gouvernements municipaux* dans le développement local communautaire
- Reconnaître officiellement l'économie sociale comme *secteur légitime de l'économie* et non seulement comme mécanismes d'insertion réservés au exclus du marché du travail
- S'engager à maintenir et même accroître *le financement public* des entreprises d'économie sociale et des projets de développement local (création de fonds spéciaux, etc.)
- Favoriser aux entreprises d'économie sociale *l'accès au capital privé* sur le marché régulier (emprunt garanti, etc.)
- Favoriser aux entreprises d'économie sociale *l'accès au marché* (concurrence) et ne pas les cantonner dans les secteurs non rentables des services laissés de côté par l'entreprise privée
- Favoriser un *meilleur arrimage des CLE et des CLD* à leur territoire d'appartenance en favorisant leur gestion par le milieu et le maillage avec les autres organismes de concertation locale (CDC, table de concertation de quartier, etc.)
- Favoriser *l'arrimage des CLE et des CLD*, en particulier par une formation adéquate du personnel des CLE et en favorisant une plus grande autonomie décisionnelle à ce niveau
- Favoriser la *formation, la recherche et l'évaluation* dans le champ de l'économie sociale et du développement local.

R.Bujold  
28 janvier 2002