

**Source : Observatoire en économie sociale et en développement régional**

**<http://www.uqo.ca/observer/>**

**Décentralisation du service public de  
l'emploi et initiatives locales:  
l'expérience québécoise**

**Louis Favreau**

**Louis Favreau est travailleur social et docteur en sociologie. Professeur en travail social à l'Université du Québec à Hull, il est spécialisé dans le champ des mouvements sociaux, de l'économie sociale et du développement communautaire, rédacteur en chef de la revue *Économie et Solidarités*, coordonnateur du volet «Économie sociale» du centre interuniversitaire de recherche CRISES et coordonnateur de la Chaire de recherche en développement communautaire.**

**Cahiers de la Chaire de recherche en développement communautaire**

**Série Recherche no. 15**

**Automne 1999**

**ISBN: 2-89251-057-0**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. BIEN COMPRENDRE LA CRISE ACTUELLE ET LES ACTEURS EN PRÉSENCE DANS CETTE CRISE ..1</b>	
<b>2. ÉTAT, SOCIÉTÉ CIVILE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL: TROIS RÉPONSES DIFFÉRENTES À LA CRISE.....4</b>	
<b>3. LES DÉFIS ACTUELS DU DÉVELOPPEMENT: ÉCONOMIE SOCIALE ET DÉC. .... 12</b>	
<b>4. DÉCENTRALISATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL: LES DIFFICULTÉS D'UNE COOPÉRATION.. 16</b>	
<b>5. DÉCENTRALISATION, ÉTAT ET SOCIÉTÉ CIVILE: UNE MISE EN PERSPECTIVE. .... 18</b>	
<b>6. EN GUISE DE CONCLUSION: DÉCENTRALISATION, DÉVELOPPEMENT LOCAL ET ÉCONOMIE SOCIALE. .... 24</b>	

## LISTE DES ENCARTS ET DES ANNEXES

<b>CENTRES LOCAUX D'EMPLOI (ENCART 1)..... 10</b>	
<b>CENTRES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT (ENCART 2)..... 11</b>	
<b>ANNEXE 1 ÉCONOMIE SOCIALE..... 29</b>	
<b>ANNEXE 2 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE..... 30</b>	

*Le travail social a une longue tradition d'intervention sur les problèmes sociaux hors du marché du travail à partir de politiques publiques centralisées par un État-providence fort. De plus, dans le contexte de l'État-providence, le service public était devenu la voie royale pour solutionner ces problèmes sociaux. Aujourd'hui de nouvelles questions se posent à l'ensemble des intervenants sociaux: dans cette période de crise de l'emploi et de l'État-providence, de montée de la précarité du travail et de la vulnérabilité relationnelle, se développe-t-il de nouvelles pratiques et de nouvelles politiques sociales liées à la production de services collectifs dans les communautés, services liés particulièrement aux enjeux de l'emploi, de l'insertion sociale et professionnelle, de la santé et des services sociaux? Quelle est la signification de ces nouveaux enjeux et de ces nouvelles pratiques? La décentralisation en cours de certaines politiques publiques avec l'arrivée, à côté des CLSC, des centres locaux d'emploi (CLE) et des centres locaux de développement (CLD) peut-elle être bénéfique pour les populations, groupes sociaux, communautés et régions en difficulté? Explication et démonstration à partir de l'expérience québécoise.<sup>1</sup>*

### **1. Bien comprendre la crise actuelle et les acteurs en présence dans cette crise.**

L'insertion dans le marché du travail apparaît problématique pour des segments de plus en plus importants de la population active: jeunes, femmes, nouveaux arrivants, travailleurs de 45 ans et plus... La précarité, fortement liée à la question de l'emploi, semble être devenue la coordonnée principale de leur trajectoire personnelle. Pendant la période dite des «Trente glorieuses» (1945-1975), ce n'était pas le cas. Il y avait le plein emploi d'un côté et de la pauvreté dans les marges.

---

<sup>1</sup> Ce texte, tout en reprenant certains thèmes explorés antérieurement (cahiers #3 et #4), vient poursuivre la réflexion et l'analyse en mettant en perspective les initiatives locales d'emploi et de développement local dans le nouveau contexte de décentralisation au Québec, tout particulièrement la réforme du service public de l'emploi et la réforme de la politique de développement régional.

Aujourd'hui, il y a crise de l'emploi, et liés à cette crise, montée de la précarité et appauvrissement de nombreuses communautés.

Cependant cette crise de l'emploi et cette crise de l'État-providence ont trop longtemps été associées à une simple récession et à un État social simplement affaibli pour cause de gestion de la rareté par temps difficiles. Plus qu'une récession provoquant une augmentation du chômage et des déficits publics, plus que l'absence de proximité des services publics et leur gestion tutélaire et bureaucratique, c'est toute la société qui est en crise. Relevons ici quelques tendances fortes de celle-ci.

En premier lieu, l'hypothèse de la fin de la montée en puissance du salariat comme mode principal de régulation économique et sociale semble de plus en plus probante (Castel, 1995). Nous assistons en effet à l'effritement du modèle du travail à temps plein, régulier, à contrat indéterminé, qui s'accompagnait généralement d'une appartenance forte à l'entreprise qu'elle soit privée ou publique. Nous observons aussi le déclin de l'industrialisation modelé sur les «grandes forteresses ouvrières» dans l'automobile, le papier, l'aluminium, l'acier... Parallèlement nous constatons la décroissance de la production de services collectifs de caractère public par l'intermédiaire de grandes institutions hospitalières et de services sociaux. De plus, la sous-traitance de services privés ou publics s'amplifie. Enfin, la production de certains biens se déplace en direction de régions moins coûteuses en frais de main-d'oeuvre (délocalisation d'entreprises). Voilà quelques vecteurs stratégiques d'une double crise, celle du salariat et celle de l'État social, l'une se répercutant directement sur l'autre, car le salariat forme l'assise principale des prélèvements sociaux par les pouvoirs publics sous forme de taxes.

En second lieu, la crise de l'emploi et de l'État-providence a affecté la production des services collectifs dans les communautés locales et les régions. La désorganisation des économies locales de quartiers populaires dans les centres urbains et l'affaiblissement de la distribution des services publics dans les régions périphériques ont également contribué à amplifier la spécialisation sociale

de l'espace (Dubet et Lapeyronnie, 1992) avec ces concentrations plus marquées des pauvretés diverses (jeunes sur l'aide sociale, nouveaux arrivants en difficulté...) et les effets que cela entraîne (anomie, création d'enclaves...).

Finalement, il existe une troisième coordonnée incontournable à savoir la forte remise en cause des dispositifs traditionnels de socialisation liés à la vie quotidienne: la famille, l'école, le réseau de voisinage, le quartier. Bref le capital social s'est fortement dévalorisé (Putnam, 1995).

Que conclure de cette crise dans sa nature profonde? Qu'il y a là la fin d'un modèle qui séparait le social de l'économique, l'État social d'un côté et sa multitude d'intervenants sociaux professionnels assumant leur rôle à l'intérieur d'un service public central et de l'autre la grande entreprise assumant le développement économique et le plein emploi.

Pour le travail social, avec sa longue tradition d'intervention sur les problèmes sociaux hors du marché du travail, avec son horizon jugé incontournable de la «voie royale» du service public centralisé, de nouvelles questions se posent pour ne pas dire qu'il y a un choc important. Elles sont plus graves qu'on ne pouvait l'évaluer il y a peu. En effet que faire quand l'économie porte de plus en plus mal la croissance du social? Comment repenser alors le «social» et lui redonner de la force? Car l'intensité et la durée de cycles successifs de récession depuis 20 ans ont fait du chômage, de la précarité et de l'exclusion sociale des enjeux majeurs de société. Les pouvoirs publics comme les mouvements sociaux sont ainsi amenés à se repositionner.

Parmi toutes les questions, il nous semble qu'il y en deux qui se posent avec plus d'acuité. Premièrement, dans cette période de montée de la précarité du travail et de la vulnérabilité de relationnelle, se développe-t-il de nouvelles pratiques sociales liées à la production de services collectifs dans les communautés, services liés aux enjeux de l'emploi, de l'insertion sociale et professionnelle, de la santé et des services sociaux? Deuxièmement, si tel est le cas, comment

l'organisation communautaire et plus largement l'ensemble des intervenants sociaux peuvent-ils être proactifs face à ces nouveaux enjeux?

Dans la recomposition en cours, c'est à cela que nous voulons nous attarder en rendant compte de l'émergence au Québec, depuis une dizaine d'années, d'un nouveau modèle de développement: 1) d'un côté, la décentralisation d'un certain nombre de services publics autrefois fortement centralisés tels que la formation de la main-d'oeuvre, l'insertion des chômeurs et des assistés sociaux sur le marché du travail, la santé et les services sociaux, l'éducation et le développement des régions; de l'autre, simultanément et en interface, de nouvelles initiatives locales liées à l'économie sociale (Annexe 1) et à une nouvelle forme de développement local, le développement économique communautaire (Annexe 2) qui, règle générale, ont précédé la décentralisation et l'ont même inspirée. Mais dans quelle réponse générale à la crise ces initiatives s'inscrivent-elles? C'est ce qu'il nous faut aborder pour mieux cerner par la suite les défis auxquels elles font face.

## **2. État, société civile et développement économique et social: trois réponses différentes à la crise<sup>2</sup>.**

Les pays capitalistes développés, depuis le début des années 1980, traversent une période de transition majeure. Le modèle de développement économique et social qui a inspiré les politiques sociales des Trente glorieuses (1945-1975) est en crise. Cette crise n'est pas seulement économique, elle est aussi une crise de société (de l'emploi, du travail, de l'État-providence, des valeurs, etc.). Néanmoins, à notre avis, l'expérience québécoise dévoile les traits d'un nouveau modèle de développement social à partir d'un certain nombre d'expérimentations économiques et sociales<sup>3</sup>. Ces expérimentations en cours depuis dix ans et celles à venir dans les dix prochaines

---

<sup>2</sup> Cette section du texte s'inspire d'un article signé conjointement par l'auteur avec Y. Vaillancourt et paru dans le journal *Le Devoir* en mars 1998 (24/03/98). Pour approfondir le thème de cette partie voir Vaillancourt et Laville, 1998 et Noël, 1996.

<sup>3</sup> Ces expériences sont présentées et analysées dans notre livre *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention* (Favreau et Lévesque, 1996).

années représentent pour nous les assises de ce nouveau modèle en voie de formation minimalement organisé autour d'un axe qui leur est commun: la résistance à l'emprise du marché sur l'ensemble de la société par la mise en oeuvre d'interventions économiques qui combinent initiative et solidarité.

Aujourd'hui, les débats concernant l'avenir du développement social (et donc celui de l'État, du travail, des communautés locales, etc.) traversent toute la société et font apparaître des clivages non seulement entre la gauche et la droite, mais également à l'intérieur de la gauche et de la droite. C'est ce qui nous amène à distinguer au moins trois visions du développement social qui s'entrechoquent dans les transformations et les débats en cours. Il s'agit des visions néolibérale, social-étatiste et solidaire.

### **La vision néolibérale: le tout au marché.**

Ici, le développement social dérive tout simplement du développement économique tel que confectionné par les lois du marché. Cette vision est omniprésente dans plusieurs pays. Elle a été particulièrement exemplifiée par l'action des gouvernements conservateurs anglais des années 80 et 90.

Avec l'État-providence qui s'est développé au cours des années 1945 à 1975, l'État et le réseau public assumaient un rôle central sur le plan du financement, de l'encadrement, de la gestion et de la production des services. Au cours de ces décennies d'après-guerre, le secteur public occupait le devant de la scène. Les ressources associatives (organisations communautaires, groupes de femmes, groupes écologiques, groupes de jeunes, etc.) jouent alors un rôle complémentaire dans la distribution des services aux communautés. Sous la poussée des grandes organisations syndicales et des associations de consommateurs (notamment les grandes coopératives de consommation et d'épargne et de crédit), l'État en est venu à assurer les protections sociales de

base (assurance-maladie, éducation, assurance-emploi, etc.) laissant le développement économique revenir en priorité aux entreprises du secteur marchand.

À partir des années 1980, rompant avec ce type de régulation et soucieux de réduire les coûts, les pouvoirs publics ont commencé à ne plus dispenser eux-mêmes ces services et à devenir plutôt les organisateurs de la mise en rapport des offres et des demandes. Tout en conservant un contrôle sur le financement et la régulation, les autorités publiques ont invité les ressources marchandes ou associatives à compétitionner entre elles pour obtenir la sous-traitance de la dispensation des services collectifs. Cette compétition est d'ailleurs vue comme un gage d'efficacité à l'intérieur d'un «quasi-marché».

Ce scénario se caractérise par une orientation centrée exclusivement sur la liberté des consommateurs, occultant du coup deux dimensions cardinales: celle d'une citoyenneté active et celle de concepteur de services que des communautés peuvent mettre en œuvre. En bref, cette approche privilégie les éléments individualistes de la liberté et de la démocratie politique au détriment des formes collectives d'expression et d'action. La référence aux organismes communautaires n'est alléguée que pour accélérer le désengagement de l'État. La reconnaissance de ces derniers demeure ainsi limitée à la prestation de services et à la philanthropie afin de procurer un accompagnement de proximité aux personnes les plus en difficulté. C'est la réactualisation d'une tradition libérale soucieuse de paix sociale où l'échange contractuel sur le marché doit être complété par l'aide apportée aux plus pauvres. Le résultat final: une société à deux vitesses, modèle USA.

### **La vision social-étatiste: le tout à l'État.**

À l'opposé, la stratégie social-étatiste opère une défense inconditionnelle du service public menacé par le courant néo-libéral. Ici, le développement social dérive d'abord de

l'interventionnisme étatique. Le service public est érigé en rempart contre la perte des acquis sociaux. L'État voit donc son rôle de prestataire de services réaffirmé et toute perspective de privatisation, quelle qu'en soit la forme, dénoncée comme une régression sociale. Ce mode de résistance à la vague néolibérale, particulièrement présent à l'intérieur du syndicalisme du secteur public et dans les organisations politiques de la gauche traditionnelle, postule que l'offre publique est synonyme de meilleure qualité des services et de lutte contre les inégalités. Ce qui n'est plus nécessairement vrai.

Dans le prolongement de son penchant maximaliste en faveur de l'État, ce courant de pensée est enclin à entretenir un rapport de méfiance envers le secteur associatif, l'économie sociale et le développement économique communautaire. Il est aussi enclin à résister à **toute tentative de décentralisation du service public en direction des régions et des communautés locales perçue comme un désengagement de l'État**. À partir de ce prisme, toute consolidation du partenariat entre l'État et le secteur associatif s'apparente à une forme de marchandisation. La reconnaissance de l'économie sociale et du développement local devient suspecte, comme si elle ne pouvait émaner que d'une vision néolibérale.

Cependant, à l'intérieur des mouvements sociaux québécois, à la différence probablement de la plupart des régions du Canada, cette position a perdu ces dernières années sa force d'attraction. En effet, nombre d'intervenants sont conscients des lacunes démocratiques du service public, notamment le penchant pour les travers bureaucratiques, tant dénoncés par cette même gauche depuis les années 70.

**L'État partenaire des régions, des communautés locales et des organisations communautaires (enabling state).**

Ici, le développement social trouve ses assises dans un partenariat entre l'État et les communautés locales qui se coresponsabilisent. Ainsi se dessine la perspective d'un État partenaire de la société civile<sup>4</sup>, à partir d'espaces permettant de développer une économie plurielle dans laquelle d'autres composantes que l'économie marchande internationalisée peuvent avoir droit de cité, à savoir une économie solidaire basée sur des hybridations entre marché, État et tiers secteur, oxygénée en particulier par la diffusion d'une culture associative et coopérative revitalisée.

Depuis plus de quinze ans, bien que limitées dans leur impact, des expériences innovatrices existent et des politiques publiques commencent à en tenir compte. À cet égard, le Québec peut être vu comme un laboratoire original, grâce à quelques innovations institutionnelles témoignant de la possibilité de nouvelles passerelles entre la société civile et l'État, et en dépit de dérives toujours possibles.

Ce furent d'abord les Centres locaux de services communautaires (CLSC), ces institutions publiques légères et polyvalentes. Nés historiquement (décennie 70) de demandes d'usagers et de professionnels qui, dans les communautés locales, voulaient relier les problèmes de santé aux conditions de vie. Les CLSC se sont progressivement fait reconnaître comme institutions publiques innovantes et profondément marquées par la culture associative tant par leur approche des problèmes, leur mobilisation des employés et des usagers que par leur perméabilité aux demandes sociales des communautés (Favreau et Hurtubise, 1993).

Ce sont aussi, encore dans le champ de la santé et des services sociaux, ces rapports inédits qui se sont tissés au fil des trente dernières années entre l'État québécois et des organismes communautaires qui dispensent des services alternatifs à ceux dispensés par les secteurs public et marchand, tout en cherchant à ne pas se cantonner dans la livraison de services. Ces initiatives ont

---

<sup>4</sup> Au sens de deux joueurs évoluant dans une même partie et cherchant à collaborer (Dommergues, 1988) et non au sens, trop fort, donné par certains acteurs, de joueurs travaillant en situation d'égalité et de réciprocité .

été le plus souvent développées pour répondre à de nouveaux besoins négligés par les services publics. Certes, l'essor de ces pratiques dans un contexte de reconfiguration de l'État-providence en crise, ne constitue pas un tout homogène et ne peut être interprété de la même façon par tous. Il n'en demeure pas moins que le mouvement communautaire dans ce domaine a été capable au fil des ans d'obtenir une certaine reconnaissance politique, d'avoir une place dans certains lieux décisionnels, d'avoir un financement récurrent, d'avoir un rôle proactif dans certaines politiques publiques, etc. (Boucher, Bélanger et Lévesque, 1994).

Un autre exemple d'arrimage, pris cette fois-ci dans le secteur de l'insertion et du développement local, nous renvoie aux Corporations de développement économique communautaire (CDEC). Apparues au milieu des années 1980, les CDEC s'attachent à réaliser un partenariat autour de la revitalisation des territoires ayant subi de plein fouet la désindustrialisation. Elles déploient des initiatives locales cherchant à concilier objectifs économiques et sociaux avec des partenaires (privés et publics) qui ont emboîté le pas. Leurs pratiques ont interpellé les institutions publiques enclines tout à la fois à se replier sur elles-mêmes et à reproduire une culture bureaucratique (Favreau et Lévesque, 1996). Cela frappe d'autant plus aujourd'hui que ces initiatives locales ont trouvé leur prolongement à l'occasion de réformes importantes, notamment celle du service public d'emploi avec l'arrivée des Centres locaux d'emploi (CLE) (encart 1) et celle des affaires régionales avec l'arrivée des Centres locaux de développement (CLD) (encart 2).

### Centres locaux d'emploi (encart 1)

Les centres locaux d'emploi forment le nouveau réseau décentralisé de service public de l'emploi sur l'ensemble du territoire québécois. Né d'une réforme proposée par la ministre Harel en 1996, suite à l'Entente Canada-Québec relative au marché du travail revendiquée depuis des décennies et signée en 1997, suite à l'adoption du projet de loi 150 et à la définition d'une nouvelle politique active du marché du travail (PAMT) regroupant les aides à l'emploi autour de cinq axes (préparation, intégration et maintien, stabilisation et création d'emplois), les CLE sont en voie d'implantation en tant que dispositifs locaux de services intégrés établis selon les territoires infrarégionaux des municipalités régionales de comté (MRC) ou dans les grands centres urbains sur la base d'un regroupement de quartiers. Ces services sont destinés à toute la main-d'oeuvre et sont constitués sur la base de deux modules distincts, celui de l'aide financière pour les prestataires de l'aide sociale (Sécurité du revenu pour les personnes qui ne sont pas en situation de pouvoir intégrer le marché du travail) et celui des soutiens à l'emploi (Emploi-Québec pour l'insertion économique et sociale des personnes aptes au travail).

Les CLE sont également encadrés par des conseils régionaux de partenaires du marché du travail (17), eux-mêmes constitués sur le modèle de la Commission nationale des partenaires du marché du travail composée de représentants des organisations patronales (6), syndicales (6), communautaires (2), de l'enseignement (2) ainsi que de sous-ministres (Éducation, Emploi et Solidarité, Industrie, Secrétariat au développement des régions). Au niveau local, les conseils d'administration des CLD agissent à titre de comités aviseurs auprès des CLE, notamment pour l'élaboration du Plan local d'action concerté pour l'économie et l'emploi (PLACÉE).

Pour faire l'ensemble de leur travail, les CLE développent des collaborations, voire des ententes de service avec diverses organisations communautaires de même qu'avec les CLD, les CLSC, etc. Quelques 800 millions de dollars en 1997-1998 ont été affectés aux mesures de soutien à l'emploi et 3000 conseillers forment le groupe de personnes assumant ce service public de l'emploi. L'implantation des CLE avait une date butoir: le 1<sup>er</sup> avril 1998.

La réforme dont le dispositif stratégique est le CLE, mise sur les coordonnées nouvelles suivantes: 1) l'intégration des chômeurs devenus prestataires de l'aide sociale à l'ensemble de la main-d'oeuvre; 2) la déconcentration des services de l'État en région avec une relative décentralisation au niveau local et régional compte tenu du rôle des CLD comme comités aviseurs; 3) la consécration des MRC comme assises territoriales supra-locales et donc comme aires de gestion et de développement socioéconomique; 4) une politique active intégrée du marché du travail; 5) le partenariat public/privé/communautaire comme assise de la mise en oeuvre; 6) l'élargissement de la notion d'«employabilité» au bénéfice de celle d'«insertion», démarche plus collective et en lien plus direct avec le développement économique d'une communauté et qui implique tout à la fois recherche d'emploi, formation à l'emploi, création d'emplois et intégration des prestataires de l'aide sociale à l'ensemble de la main-d'oeuvre; 7) la liaison avec le développement local et l'économie sociale par l'intermédiaire d'un arrimage avec les CLD (Livre vert, MSR, 1997: 35).

### **Centres locaux de développement (encart 2)**

En matière de développement local, une centaine de centres locaux de développement (CLD) ont été formés dans le cadre du ministère des Régions. Ces CLD gèrent un budget de quelques 60 millions de dollars pour l'année 1998-1999. À cette somme accordée au développement local par les pouvoirs publics et dont une partie est dévolue à l'économie sociale dans le cadre d'une enveloppe budgétaire propre, il faut greffer le capital de risque des Sociétés locales d'investissement et de développement de l'emploi (Solide), des fonds régionaux du Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ et du réseau Accès Capital (lancé par la caisse de dépôt et de placement du Québec). Les Solide, au nombre d'une centaine, fournissent des prêts pouvant varier de 5000 \$ à 50 000 \$<sup>5</sup> tandis que les fonds régionaux du Fonds de solidarité de la FTQ, au nombre de 16, sont destinés aux projets de 50 000 à 500 000 \$.

Dans le cadre de sa Politique de soutien au développement local et régional (loi 171, 1997), le gouvernement du Québec a institué un palier local d'intervention, le CLD. Les CLD se veulent des services de première ligne pour aider toute personne ou groupe de personnes ayant un projet de développement d'une entreprise (privée ou d'économie sociale) ou voulant consolider et développer son entreprise. Il s'agit donc d'un guichet multiservices destiné à servir l'entrepreneuriat privé et collectif. Le CLD a charge d'élaborer une stratégie locale de développement de l'entrepreneuriat et des entreprises avec plan d'action tout en servant de comité aviseur auprès du CLE.

Chaque CLD est en partie géré par son milieu d'appartenance car il dispose d'un comité de partenaires ayant des représentants des entreprises, des syndicats, des municipalités, du monde communautaire et coopératif ainsi que des services publics de l'éducation et de la santé/services sociaux qui doivent se concerter pour établir ce plan d'action local. Chaque CLD dispose en moyenne de 500 000 à 600 000 dollars en provenance d'un financement conjoint de Québec et des municipalités pour son fonctionnement. Il dispose également d'un fonds local d'investissement (FIL ou Solide) et d'un volet protégé destiné au développement d'entreprises d'économie sociale. Avant cette réforme, deux dispositifs de développement local existaient: celui des corporations de développement économique des municipalités (anciens commissariats industriels) aujourd'hui disparues et celui des CDC, SADC et CDÉC, dispositifs encore existants et en processus de négociation pour se positionner dans et avec les CLD. Les CLD sont chapeautés par les CRD. (Gouvernement du Québec, 1998).

---

<sup>5</sup> Par exemple, début 1997, les 32 premières Solide mises en opération ont injecté 6 millions dans 214 entreprises, appuyant ainsi des projets totalisant 50 millions qui se sont traduits par la création de 800 emplois (E. Bérard, *Le Devoir*, mars 1997 «Développement social autant qu'économique»).

Pour nous, une autre conception du développement social est en voie de prendre forme en s'appuyant davantage sur le 3<sup>e</sup> pôle de l'économie. Cette conception nouvelle est en partie reprise par les pouvoirs publics à travers ces CLD et ces CLE. Ce peut être une des clés pour rendre l'économie et la société plus plurielles et plus démocratiques. Ici, la synergie ne se fait plus seulement à deux (le marché et l'État) mais à trois (marché, État et associations). La question devient moins celle du plus ou moins d'État et davantage celle de la qualité démocratique de l'action de l'État et des institutions publiques. Cette qualité dépend pour une bonne part de la capacité des pouvoirs publics à se laisser interpellé par ces initiatives issues des communautés et des régions.

### **3. Les défis actuels du développement: économie sociale et DÉC.**

Voilà déjà près de quinze ans, notamment avec la création des premières corporations de développement économique communautaire (CDEC) dans la région de Montréal, que le mouvement communautaire a commencé à réviser ses pratiques. C'est qu'aujourd'hui plus qu'hier, son implication dans la production de services, la création d'emplois et la revitalisation économique et sociale de communautés locales est croissante. Pourquoi? Parce que, comme composante d'un troisième pôle de l'économie, il est engagé non seulement dans la revendication auprès des pouvoirs publics d'un transfert de la richesse collective à des groupes de la société qui en ont moins mais également dans la production de richesses avec, par et pour ces groupes et ces communautés en difficulté.

En effet, au cours de la décennie 90, le mouvement communautaire a ouvert de nouveaux chantiers tels que celui de l'insertion par le travail, en occurrence des initiatives locales tels que des organismes communautaires de formation à l'emploi -et notamment les Carrefours jeunesse emploi (Beaudoin, 1999) - et des entreprises d'insertion. En milieu urbain, il a également opéré un saut qualitatif en mettant sur pied des projets et des dispositifs de solidarité économique de quartier. Bref, il a opté pour le développement économique communautaire inspiré en cela par l'expérience

québécoise du développement local en milieu rural mais surtout par l'expérience américaine des CDC<sup>6</sup> (Favreau, 1994).

### **Les principales caractéristiques de ces expériences.**

Animés par le militantisme économique des mouvements sociaux (communautaire, femmes, syndical, écologique) et dynamisés par de nouvelles structures d'accompagnement comme les CDEC et les CDC, le DÉC et la nouvelle économie sociale tendent à se donner des assises autour des coordonnées suivantes: (1) une approche intégrée, tout à la fois économique et sociale; (2) une intervention fortement territorialisée; (3) une approche multipartenaires mettant à contribution les secteurs public, associatif et privé; (4) la multi-activité (soutien à des entreprises locales en difficulté, formation des populations résidentes, renforcement du tissu social des quartiers); (5) une démarche partenariale où les principaux acteurs sont liés organiquement par ententes et par projets; (6) des ressources humaines et financières hybrides combinant le soutien de la solidarité sociale locale, le financement public et la vente de biens et de services sur le marché. Des municipalités, des organisations communautaires, des syndicats et des entreprises locales en sont devenus les principaux acteurs.

Aujourd'hui, à travers tout le Québec, les notions *d'économie sociale, d'insertion sociale par le travail, de développement économique communautaire* et de *développement local* occupent désormais l'espace public et même l'avant-scène de plusieurs débats économiques et sociaux<sup>7</sup>. Certes, suite au Sommet du gouvernement du Québec sur l'économie et l'emploi (1996), les

---

<sup>6</sup> Mentionnons ici les principaux réseaux qui se sont formés dans la dernière décennie: 1) un réseau de quelques 90 Carrefour jeunesse emploi (CJE); 2) une coalition de quelques centaines d'organismes communautaires de développement de la main-d'oeuvre; 3) un réseau d'une quarantaine de corporations de développement communautaire (CDC); 4) un réseau de corporations de développement économique communautaire (15 CDEC); 5) une centaine d'entreprises communautaires et/ou d'insertion.

<sup>7</sup> Faut-il rappeler ici que les notions de «développement économique communautaire» et d'«économie sociale» étaient tout à fait étrangères aux pouvoirs publics il y a à peine 4 ou 5 ans et que celle de «développement local» était presque uniquement associée aux communautés rurales en difficulté de régions périphériques.

risques sont plus grands de confondre le projet d'économie sociale des mouvements sociaux avec celui porté par le gouvernement actuel. Il n'en demeure pas moins que ces mouvements sont désormais directement engagés sur le terrain économique. Pour ce faire, ils réclament cependant un soutien conséquent des pouvoirs publics centraux afin de relancer les économies locales par des entreprises tout à la fois viables économiquement (en réponse à des besoins solvabilisés) et socialement utiles (favorisant le renforcement de communautés d'appartenance).

Bien que timidement pour le moment, un nouveau contrat de société fait ainsi progressivement surface à partir de ces expérimentations. Par certains aspects il ne ressemble plus à l'État-providence que l'on a connu car il fait une meilleure part au «local» et au «régional» tout en réactualisant la notion d'intérêt général et la nécessité d'une maîtrise des activités économiques et financières. C'est dans cette mouvance générale que nous avons formulé dans notre livre (Favreau et Lévesque, 1996), l'hypothèse que le mouvement associatif et celui des communautés constituent **un espace inédit d'innovation sociale au coeur de la crise, notamment à partir de la mise en oeuvre d'une stratégie de développement local et de la mise sur pied d'entreprises d'économie sociale**<sup>8</sup>.

Mais ces notions relativement marginales dans les années 60 et 70 et ayant refait surface dans les années 80-90 ne peuvent cependant donner lieu à la seule stratégie du «local» pour lui-même mais bien du «local» dans le cadre général du développement et des politiques économiques, sociales et spatiales pour l'ensemble de la société québécoise. En effet, depuis plusieurs décennies déjà, les politiques publiques en matière de services sociaux s'intéressaient de leur côté au développement local conçu comme développement de services au sein des communautés par l'intermédiaire des transferts sociaux, tandis que de l'autre côté les politiques des municipalités s'y

---

<sup>8</sup> Dans un article du journal *Le Devoir* (17 juillet 1999), Gregory Baum, sociologue et théologien d'origine allemande (aujourd'hui à l'Université Mc Gill), pousse encore plus loin cette hypothèse. Selon lui, le mouvement communautaire nourri par le combat pour le maintien de son identité culturelle a une plus grande chance qu'ailleurs de transformer la société.

intéressaient comme stratégie d'accueil d'entreprises sur leur territoire. Dominante exclusivement sociale dans le premier cas de figure, dominante économique dans le second. Ces deux approches traditionnelles ont aujourd'hui atteint leurs limites. Car les recherches sur ce sujet (dont les nôtres) font apparaître que le **chômage** ne peut pas être défini comme un simple problème économique de groupes en difficulté et de communautés dont l'économie locale décline. Il s'agit aussi, et peut-être surtout, d'un **problème socio-politique** posé à nos sociétés dont la démocratie est mise à l'épreuve par sa présence massive et durable, laquelle décourage des citoyennetés actives (Perret, 1995). Ces recherches font aussi apparaître que la production de services collectifs ne peut plus passer par les seuls transferts sociaux en provenance de l'État. L'élaboration de nouvelles politiques publiques s'inscrivant dans la construction d'un nouvel État social s'est imposée (Favreau et Lévesque, 1996: 165-192).

#### **Le contenu de ces initiatives locales.**

Mais comment ces initiatives de développement local et d'économie sociale se déploient-elles dans le sens de définir un nouveau modèle de développement? En premier lieu, de **nouveaux acteurs** se manifestent: des associations (organisations communautaires, groupes de femmes, groupes de jeunes, groupes écologiques, etc.) et des syndicats soutiennent des groupes qui améliorent leur sort par la création d'entreprises répondant aux besoins d'une communauté. En second lieu, **de nouvelles règles et de nouveaux dispositifs** de développement local se mettent en place, ceux-ci n'étant pas sans laisser penser qu'une **gouvernance locale** émerge, c'est-à-dire un nouveau lieu de décision et de concertation qui associe la population sur un territoire donné en cherchant à réarticuler les exigences du «social» et de l'«économique» au plan local. C'est, nous semble-t-il, le cas des CDC, des CDÉC et d'un certain nombre de SADC ( Klein, 1996; Vachon, 1993; Favreau, 1989). Tertio, de **nouvelles activités** se manifestent: des micro-entreprises, souvent de type coopératif ou communautaire, évoluant dans de multiples champs d'intervention et cherchant à répondre à de nouvelles demandes sociales et de nouvelles formes de financement de ces activités (associations d'emprunt, fonds locaux de développement)

(Lévesque et Mendel, 1998; Lebossé, 1998). Enfin, de nouveaux **modes d'interfaces** public/communautaire/privé (démarches partenariales) font leur entrée dans l'espace public. Ces nouvelles initiatives se caractérisent souvent par l'implication des membres de la communauté dans la conception et le fonctionnement de ces entreprises et services et par l'hybridation entre différents types de ressources (marchandes, non marchandes et non monétaires).

#### **4. Décentralisation et développement local: les difficultés d'une coopération.**

Trop rapidement caractérisées, ces expériences traduisent à notre avis, une perspective de travail qui nous renvoie à trois propositions liées aux difficultés de la coopération entre ces initiatives et les réformes publiques favorisant la décentralisation:

1. Le développement local a **une signification sociale nouvelle** parce qu'il met aujourd'hui l'accent sur le **lien** entre le **travail** - et les conditions de travail et d'emploi - et le contrôle de **l'espace local** et régional. En d'autres termes, le développement local ne consiste pas simplement à attirer des entreprises dans son milieu (développement économique local d'un côté) ou à organiser de nouveaux services communautaires (développement social local de l'autre). Plus largement, il consiste à associer l'ensemble des forces de ce milieu aux priorités économiques et sociales du milieu en collaboration avec les gouvernements locaux (municipalités et MRC). Le défi du développement local consiste alors, à mettre en oeuvre les conditions pour que des communautés se donnent ce qu'il est convenu d'appeler une gouvernance locale», et à gérer des tensions (au sein des CLE et des CLD) entre ceux qui ont tendance à faire du développement local *dans* les communautés et ceux qui veulent en faire *avec* les communautés.

2. Le développement local se retrouve presque toujours **en interface**, souvent sous le mode majeur, avec **des politiques publiques**. Mais, il est confronté à une gestion des tensions entre deux logiques: une logique publique de ciblage et la logique associative plus transversale, **entre une logique publique de «faire plus avec moins» et l'autre qui est de «faire mieux dans la**

**durée**». Qu'est-ce à dire? Dans les domaines de la santé et des services sociaux, de l'aide sociale, de l'assurance-chômage et de la formation professionnelle, etc., les 15 dernières années ont vu s'empiler une série de mesures nouvelles et de programmes de plus en plus ciblés: pour les jeunes décrocheurs, pour les familles à parent unique, pour les chômeurs de longue durée, etc. Avec le résultat que l'on sait: manque de souplesse du service public de l'emploi par exemple, travailleurs qui circulent d'un programme à l'autre... Pour leur part, les intervenants recherchent des interventions plus polyvalentes, s'attaquant à plus d'un problème à la fois. Bref, ils ont une perspective plus transversale; une perspective qui cherche à s'attaquer simultanément à plusieurs problèmes économiques et sociaux de leur communauté. La pression de ces communautés a favorisé des réformes, puis récemment, une certaine incertitude institutionnelle<sup>9</sup>. Voilà donc un autre défi dans une perspective de moyen et long terme: faire en sorte que la décentralisation des politiques publiques soit un gain démocratique, en d'autres termes, un renforcement des régions et des communautés et non une perte, c'est-à-dire l'emprise technocratique d'un nouveau service public.

3. Le développement local exige que les organisations opérant avec une visée de développement local ne soient pas jugées et évaluées sur le seul nombre d'emplois et d'entreprises créés. Les organisations de développement local ne veulent pas que tout soit centré sur les seuls résultats quantifiables. Car elles savent que le développement local offre des possibilités d'effets structurants au plan social et économique qui sont d'un autre ordre: (1) celui de redonner une fierté ou un sentiment d'appartenance à une communauté; (2) celui de créer une nouvelle dynamique des acteurs locaux (privé, public, associatif) au sein de ces communautés; 3) celui de favoriser la diversification des champs d'activités économiques; 4) celui de susciter la participation à la mise en oeuvre de nouveaux services, etc.

---

<sup>9</sup> Nous faisons ici référence au «cafouillage» d'Emploi-Québec de l'été/automne 1999, cafouillage tel qu'il pourrait compromettre la réforme. Mais, le bilan de l'implantation de cette réforme reste à faire. Quant aux CLD, l'implantation a certes donné lieu à des débats... mais jusqu'ici, ils se sont avérés plutôt féconds.

Voilà autant d'éléments d'une contribution qui est qualitative avant que d'être quantitative **car elle renvoie à la capacité des communautés à transformer ses problèmes en projets d'action collective**. Cela constitue donc un autre défi, celui de faire en sorte que les différents dispositifs de développement local se renforcent mutuellement et que ces nouvelles structures de concertation intersectorielle soient autant de dispositifs ayant leur autonomie et leur apport spécifique reconnus.

Au Québec, on assiste présentement à une «décentralisation tranquille» (Côté, 1999). Elle est concrète, relativement pragmatique et entreprise par morceaux. Cette décentralisation a été l'objet de revendications des communautés locales et les initiatives de ces communautés ont également été influentes dans son émergence. Il demeure cependant que les modalités de sa mise en opération sont demeurées largement entre les mains du gouvernement du Québec, d'où les tensions dont cette dynamique fait l'objet.

### **5. Décentralisation, État et société civile: une mise en perspective.**

Dans les années 60-70, l'enjeu de la mobilisation sociale au Québec était principalement tourné vers l'État dans la double construction: (1) d'un État-nation, sous la poussée d'un mouvement pluri-classiste d'affirmation nationale du Québec au sein de la Confédération canadienne; (2) d'un État-providence, sous la poussée d'importantes demandes en provenance des mouvements sociaux. Dans les années 70-80, la mobilisation s'est à la limite, morcelée en autant de groupes qu'il y avait d'intérêts catégoriels.

Avec les années 90, les référents étatiques et les espaces nationaux ont semblé de plus en plus en perte de vitesse au bénéfice de l'espace local comme cadre de vie et au bénéfice de l'espace régional comme cadre de référence ou d'appartenance. Cette nouvelle dynamique pose assurément des défis de type nouveau aux porteurs de projets issus du secteur associatif tels que

la méthode partenariale, la gestion rigoureuse d'entreprises, les efforts d'autofinancement, la création de réseaux économiques d'information, la promotion de services, etc.

Mais de façon plus générale, le secteur associatif engagé dans la lutte contre le chômage, s'est ainsi positionné **au coeur (et non à la périphérie)** des solutions nouvelles de la crise de l'emploi, de l'État-providence et des communautés locales en difficulté. Il est à l'intersection de la relation État/société civile, de la relation communautés locales/développement et de la nouvelle relation entre l'«économique» et le «social». Cette dynamique nouvelle s'inscrit dans le cadre plus général d'un contrat social en voie de se constituer: (1) au niveau des entreprises, entre le patronat et les syndicats; (2) au plan régional; entre les municipalités et l'État central; (3) sur le registre des communautés locales (quartiers et villages), entre les citoyens, leur communauté locale et l'État; (4) au plan de l'environnement, entre les communautés locales, l'État et les entreprises.

Des années 60 aux années 80, le plein emploi et la protection sociale de type universel ont été rendus possible par l'intermédiaire de grands services publics et par l'intermédiaire de la grande entreprise privée et publique. La «révolution tranquille» a rompu avec le modèle antérieur de laisser-faire du régime Duplessis en ayant construit un nationalisme plus ouvert et une autre forme de coopération entre les différents groupes sociaux de la société québécoise. Le type de développement issu de cette « révolution tranquille » était cependant hiérarchique et centralisé, excluant ainsi usagers et salariés, communautés locales et régions, de toute participation substantielle aux décisions. Avec la crise de l'emploi et de l'État social (de 1980 à aujourd'hui), on assiste à une recomposition du modèle québécois de développement (Bourque, 1999): les acteurs se multiplient car les PME, les entreprises d'économie sociale et même les organisations syndicales et communautaires participent désormais directement à l'objectif de création d'emplois et de mesures sociales nouvelles.

Le compromis entre les groupes exige également des partenariats pour faire face à la continentalisation de l'économie (le développement de stratégies industrielles offensives sur le continent). Il induit une rupture avec le projet néolibéral à la Harris et une approche plus décentralisée tels des gouvernances locales consistantes, des contrats sociaux dans les entreprises, des prises de participation minoritaire de l'économie publique ou sociale au capital-actions d'entreprises privées, etc. Remontée mais aussi **transformation du «local»**, remontée de l'économie sociale mais aussi **association de cette économie sociale à l'économie publique et donc une visée d'économie plurielle** (Aznar, 1997); de la même façon que l'on peut parler d'une ancienne et d'une nouvelle économie sociale (Defourny, Favreau et Laville, 1998), il est devenu plausible de parler d'un ancien et d'un nouveau «local» (Lévesque, 1999). Il est aussi de plus en plus plausible de parler d'«économie plurielle» et de nouveau modèle de développement quand on sait que l'économie publique représente 50% du PNB au Québec (par rapport à 38% en Ontario) et que nombre de ses Sociétés d'État (Hydro-Québec, Caisse de dépôt, SGF...) conjuguent une partie de leurs efforts de développement à collaborer avec les grandes entreprises d'économie sociale (Fonds de solidarité de la FTQ, Fédération des caisses d'économie Desjardins, SSQ, etc.). Ce qui peut faire la différence surtout dans les moments de poussée des mouvements sociaux. Car si ces entreprises sont sur le marché et en subissent évidemment toute l'influence, l'inverse peut aussi être vrai. Elles peuvent être des contrepoids à la montée du pôle marchand généralement prévalant, tout particulièrement dans les régions en dehors des deux grands centres urbains que sont Montréal et Québec.

### **La période récente des initiatives locales: de l'expérimentation à la synchronisation.**

La décennie 1985-1995 se caractérise principalement comme une **période d'expérimentation sociale**. D'abord par le fait que l'État soit à la recherche de nouvelles avenues pour contrer

l'exclusion sociale. Ensuite, par le fait que les mouvements sociaux sont aussi à la recherche de nouvelles avenues.

Cette période a été faite d'un foisonnement d'initiatives locales: multiplicité des champs d'intervention, des méthodes et des formes de regroupement. Cette période a aussi été caractérisée par l'effervescence: motivation forte des intervenants, appel à des expertises plus «économiques», prolifération de projets d'animation, de développement local, d'entreprises d'insertion sociale par l'économie, de fonds communautaires de développement. Le tout se développant quelque peu dans un souverain désordre.

De telle sorte que le «networking» est devenu impératif. Le gouvernement du Québec l'y a indirectement incité en proposant l'ouverture d'un Chantier d'économie sociale faisant appel aux différents réseaux associatifs, coopératifs et syndicaux dans le cadre de son Sommet socio-économique tenu fin 1996 avec l'ensemble de ses partenaires (patronat, syndicats, mouvement associatif et organisations de femmes). Bref les initiatives locales sont entrées dans une nouvelle phase où la **synchronisation** tend à prévaloir<sup>10</sup>.

### **Conditions de réussite de la décentralisation et de la généralisation des initiatives d'économie sociale et de développement local (au niveau macro-social).**

---

<sup>10</sup> À cet effet, le Chantier québécois de l'économie sociale issu du Sommet socioéconomique du gouvernement du Québec est devenu en 1999 une organisation-parapluie avec ses propres statuts, son autonomie et une représentation élargie à toutes les têtes de réseau de l'ancienne comme de la nouvelle économie sociale. Le Chantier favorise ainsi la réunion régulière, constante et organisée de toutes les composantes engagées dans des démarches d'économie sociale et de développement local, ce qui est révélateur de la transition en cours.

Au plan macro-social, deux conditions nous apparaissent vitales pour que progresse la décentralisation, les initiatives d'économie sociale (et de DÉC) et le renforcement de la démocratie locale. La première a trait aux rapports qu'entreprendront les initiatives avec les pouvoirs publics; la seconde, les rapports qu'entretiennent ces initiatives avec le mouvement syndical et les grandes coopératives.

Après plus de 10 ans d'expérimentations y-a-t-il progression ou plafonnement? En premier lieu, règle générale, le financement public s'est obtenu à l'arraché. Les gouvernements centraux se sont engagés dans un soutien à ces initiatives en leur conférant un caractère largement expérimental et localisé. Mais l'arrivée de nouveaux dispositifs publics d'insertion et de développement local permettra possiblement de faire passer des ambitions réformatrices. C'est du moins la stratégie qui apparaît la plus pertinente aux animateurs de projets comme à plusieurs chercheurs travaillant sur les relations entre le secteur associatif et le secteur public.

En second lieu, la reconnaissance des initiatives d'économie sociale et de développement local par les pouvoirs publics est aujourd'hui au centre du débat social. Parce qu'elles ont été soutenues par les pouvoirs publics, ces expériences font émerger de **nouvelles instances d'accompagnement** du développement dans les quartiers et les régions en difficulté. Nous pensons plus particulièrement aux CLD. Ces dispositifs publics ne se veulent pas de simples accompagnateurs ponctuels (dans la perspective néolibérale du «Shadow State»). Ils veulent s'inscrire dans des soutiens de longue durée. Ils ne veulent pas se confiner aux aides de démarrage car, quand il s'agit de développement, la durée de l'appui est plus importante que les masses financières engagées pour démarrer des initiatives.

Mais, pour ce faire, les services publics doivent simultanément se débarrasser de leur culture organisationnelle centralisatrice et reconnaître ces expériences en leur ouvrant la voie à une

l'institutionnalisation démocratique. Notre hypothèse étant que **ces expériences devenant institutions**, elles pourraient ainsi générer des solutions inédites aux crises de l'emploi et de l'État-providence «en occupant **un espace intermédiaire** à l'intersection de la relation entre l'État et la société civile, de celle entre les communautés locales et le développement et de la relation entre l'économique et le social» (Favreau, 1994:14), favorisant ainsi la construction d'un nouvel État social.

Entre le mouvement associatif et le mouvement syndical de nouvelles jonctions (Aubry et Charest, 1995) se sont opérées au plan local et régional par l'intermédiaire de ces nouveaux regroupements que sont les CDEC et les CDC, les SOLIDES et les CLD pour mener la lutte contre le chômage et l'exclusion. D'une part des militants syndicaux participent aux instances de direction de ces agences locales de développement, d'autre part, les organisations syndicales se sont dotés de fonds de capital de risque pour maintenir et créer des emplois.

À la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ), la plus importante centrale syndicale, le fonds qu'elle a créé compte aujourd'hui des dizaines de milliers d'actionnaires, des investissements dans plusieurs centaines d'entreprises (des PME québécoises), ce qui assure, depuis ses débuts en 1983, le maintien ou la création de plus de 50 000 emplois. La Confédération des syndicats nationaux (CSN) a emboîté le pas en créant en 1996 son propre fonds davantage centré pour l'instant sur le soutien à la petite entreprise régionale.

Du côté des institutions financières coopératives, la tendance dominante n'est pas au développement local et à la lutte contre le chômage mais un certain nombre de caisses locales sont engagées dans cette voie avec l'aval de la direction générale du Mouvement Desjardins. Ce dernier a en outre dégagé des montants substantiels pour soutenir l'émergence de fonds locaux et régionaux de développement de concert avec les fonds des organisations syndicales.

Les passerelles entre les grandes institutions de l'économie sociale et les nouvelles initiatives permettent ainsi de redonner aux premières plus d'ancrage dans le «social» et, aux autres, la base économique qui lui manque souvent. Mais à défaut d'une consolidation de ces passerelles et d'une reconnaissance de type partenarial de la part des pouvoirs publics, les initiatives d'économie sociale et de développement local issues des mouvements sociaux, qui ont eu tendance jusqu'ici à se développer dans une perspective d'économie solidaire, risquent le cantonnement dans la «néophilantropie» ou dans la sous-traitance de certaines politiques publiques d'aide à l'emploi.

#### **6. En guise de conclusion: décentralisation, développement local et économie sociale, maillons du renouvellement d'un modèle social de développement dans le monde.**

Dans le contexte de la mondialisation néolibérale, tandis qu'au Nord des communautés locales et des régions ont été engagées dans un cycle de déclin, un grand nombre de pays au Sud ont vu leur situation générale se dégrader. Mais, dans de très nombreux pays du Sud comme du Nord, des initiatives croisées de décentralisation, de développement local et d'économie sociale naissent pour faire face à cette crise. On parle de retour en force du «local» (Boucher et Favreau, 1998), de l'émergence d'une économie sociale au Sud (Develtere, 1998) et du renouveau de l'économie sociale au Nord (Defourny, Favreau et Laville, 1998). Nombreux aujourd'hui sont les chercheurs, les intervenants, certains gouvernements (France, Belgique, Italie, Espagne, Québec...) et même certaines instances internationales, tel le BIT, qui confirment l'importance de la décentralisation du service public, du développement local et de l'économie sociale dans le processus conduisant au développement. D'où la notion de «gouvernance locale» (Stocker, 1998), nouveau mode de régulation politique qui n'est plus ni le marché (sans l'exclure), ni l'État national (tout en le mettant à contribution) mais le développement par des acteurs d'origine diverse (public, privé, associatif).

En outre, ce type de mobilisation sociale voit sa portée internationale s'accroître car les réseaux, grâce aux nouvelles technologies, s'alimentent directement et en temps réel dans le cadre d'échanges interactifs à l'échelle planétaire. Il y a en effet prolifération de sites qui confirment en

quelque sorte que ces initiatives, si locales par ailleurs, se rejoignent néanmoins dans une même «communauté internationale»<sup>11</sup>.

Dans plusieurs pays au Nord comme au Sud, la dynamique sociale d'aujourd'hui est davantage faite de concertation et de partenariat. Elle **suscite de nouvelles formes d'institutionnalisation à l'échelle locale et par delà cette échelle dans certains cas**. L'économie n'est pas que capitaliste, elle est plurielle. Variable selon les pays, les forces combinées de l'économie publique et de l'économie sociale peuvent servir de contrepoids à l'économie privée. Ce faisant, la perspective de l'édification d'une économie d'intérêt général redevient plus plausible.

Avec son économie publique, des Sociétés d'État et la présence d'institutions publiques sur tout le territoire, avec son économie sociale, avec la force de ces mouvements sociaux dont le mouvement d'affirmation nationale, le Québec est une société qui, sur une trajectoire de longue durée (sur plusieurs décennies), a développé une capacité propre à répondre à l'offensive néolibérale. Une économie plurielle plutôt que capitaliste, plus visiblement ici au Québec que dans le reste du Canada, se manifeste avec une certaine vigueur. À certaines conditions, la décentralisation des politiques canadiennes peut favoriser cette orientation ailleurs au Canada, en Colombie-Britannique ou en Saskatchewan par exemple.

#### BIBLIOGRAPHIE

- (1998), *Appel pour une économie sociale et solidaire*, CIRIEC Canada, Chaire de coopération Guy Bernier, UQAM, Montréal.  
 AUBRY F. et J. CHAREST (1995), *Développer l'économie solidaire*, Document de travail, Conseil confédéral, CSN, Montréal.

---

<sup>11</sup> Voir à la fin quelques sites qu'il vaut la peine de consulter pour mesurer le changement que nous identifions ici. On notera l'importance de ce phénomène par l'intermédiaire de réseaux internationaux comme celui de l'Association pour le progrès des communications (APC) qui regroupe plus de 50 000 ONG dans le cadre d'un réseau interactif d'information et de discussion sur Internet.

- AZNAR, G. et ali. (1997), *Vers une économie plurielle*, Syros, Paris.
- BAUM, G. (17 juillet 1999), «Le Québec dans le contexte de la mondialisation: nationalisme et mouvements sociaux contre l'hégémonie du marché», *Journal Le Devoir*.
- BEAUDOIN, L. (1999), *Les pratiques d'insertion au Québec. Le processus d'institutionnalisation vu à partir d'une monographie du Carrefour Jeunesse emploi de l'Outaouais*. Mémoire de maîtrise, UQAH, Hull, 174 pages.
- BOUCHER, J. L. et L. FAVREAU (1998), « Le développement social urbain: quel développement ». Revue *Économie et solidarités*, vol.29, numéro 2. Aussi « Santiago, Lyon, Montréal: partenaires pour le développement urbain », Revue *Économie et Humanisme*, Lyon, numéro 346, novembre 1998, p. 5 à 91.
- BOUCHER, J. L., BÉLANGER, P. et B. LÉVESQUE (1994), « L'économie solidaire au Québec: la question du modèle de développement » dans LAVILLE, J.-L. (sous la dir.) (1994), *L'économie solidaire; une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris, pp. 141-180.
- BOUCHER, J. L. (1992), «Les syndicats: de la lutte pour la reconnaissance à la concertation conflictuelle» dans G. Daigle et G. Rocher, *Le Québec en jeu*, PUM, Montréal, p.107 à 136.
- BOURQUE, G. (1999), *Politique et modernisation industrielles: le modèle québécois de développement (de 1960 à aujourd'hui..* Collection thèses et mémoires, CRISES, UQAM, Montréal (thèse de doctorat en sociologie économique).
- CASTEL, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Seuil, Paris.
- CÔTÉ, S. (1999), «Délestage tapageur ou décentralisation tranquille», dans Québec 1999, Fides/Le Devoir, p.341 à 350.
- DEFOURNY, J. et J. L. MONZON CAMPOS (1992), *The Third Sector (Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations)*, De Boeck Université, Bruxelles.
- DEFOURNY, J. et P. DEVELTERE (1999), *Économie sociale au Nord et au Sud, une perspective internationale*, Universités Liège et Louvain, De Boeck, Bruxelles/Paris.
- DEFOURNY, J. (1994), *Développer l'entreprise sociale*, Fondation Roi Beaudoin, Liège.
- DEFOURNY, J., FAVREAU, L. et J.-L. LAVILLE, (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale: un bilan international*, Desclée de Brouwer, Paris.
- DEVELTERE, P. (1998), *Économie sociale et développement: les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en développement*, De Boeck Université, Paris/Bruxelles.
- DOMMERGUES, P. (sous la direction de), (1988), *La société de partenariat (économie-territoire et revitalisation régionale aux États-Unis et en France)*, Afnor-Anthropos, Paris.
- DUBET F. et D. LAPEYRONNIE (1992), *Les quartiers d'exil*, Seuil, Paris.
- FAVREAU L. et Y. HURTUBISE, Y. (1993), *CLSC et communautés locales: la contribution de l'organisation communautaire*, PUQ, Sainte-Foy.
- FAVREAU, L. (1989), *Mouvement populaire et intervention communautaire*, Centre de Formation Populaire/Éd. du Fleuve, Montréal.
- FAVREAU, L. (1994), «L'économie solidaire à l'américaine: le développement économique communautaire» dans Laville, J.-L.(sous la dir.), *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris p. 95 à 140.
- FAVREAU, L. et B. LÉVESQUE (1996), *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*. Collection *Pratiques et politiques sociales*, PUQ, Sainte-Foy.

- Gouvernement du Québec (1998), *Conjuguer l'économie et le social*. Document d'information à l'intention des CLD, Ministère des régions, Gouvernement du Québec, 56 pages.
- Gouvernement du Québec (1997), *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Ministère de la Sécurité du revenu (MSR), Gouvernement du Québec, 50 pages.
- KLEIN, J.-L. (dir.), (1996), «Mobilisation sociale et développement local», *Économie et solidarités*, vol.28, #1, CIRIEC Canada, Montréal, p.31 à 132.
- LAVILLE, J.-L. (1994), *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris.
- LAVILLE, J.-L. (1992), *Les services de proximité en Europe*, Syros/Alternatives, Paris.
- LEBOSSÉ, J. (1998), *Banque solidaire et développement communautaire: l'expérience de la Caisse d'économie des travailleuses et des travailleurs (Québec)*. Cahiers de la Chaire de recherche en développement communautaire, Série Pratiques économiques et sociales, UQAH, Hull, 15 pages.
- LÉVESQUE, B. et M. MENDELL (1998), «Des fonds locaux et régionaux de développement au Québec: des institutions financières relevant principalement de l'économie sociale» dans Proulx, M.-U. (dir.), *Territoires et développement économique*, L'Harmattan, Paris/Montréal, p.232 à 269.
- LÉVESQUE, B. (1999), «Développement local et économie sociale: éléments incontournables du nouvel environnement», *Économie et Solidarités*, vol.30, numéro 1, PUQ, Sainte-Foy, p.111 à 126.
- MORIN, R. (1995), *L'expérience montréalaise des corporations de développement économique communautaire*, *Revue Coopératives et Développement*, vol.26, numéro 2, Montréal, p.13 à 40.
- NOËL, A. (1996), «Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques», *Revue Politique et Sociétés*, no. 30, automne 1996, p.3 à 27.
- PERRET, B. (1995), *L'avenir du travail (les démocraties face au chômage)*, Seuil, Paris.
- PUTNAM, R. (1995), Bowling Alone: America's Declining Social Capital», *Journal of Democracy*, vol.6, No.1 (january): 65-78.
- STOCKER, G. (1998), «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», *Revue internationale des sciences sociales*, Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, mars 1998, numéro 155, p. 19 à 30.
- VACHON, B.(1993), *Le développement local, théorie et pratique*, Ed. Gaëtan Morin, Boucherville.
- VAILLANCOURT, Y. et J.-L. LAVILLE (1998), « Les rapports entre associations et État: un enjeu politique », *Revue du MAUSS*, numéro 11, La Découverte/MAUSS, Paris, p. 119 à 136.

### Quelques sites en économie sociale et en développement local

**Au Québec**

**<http://www.unites.uqam.ca/crises>**

Site du Centre interuniversitaire de recherche sur les innovations sociales dans les entreprises privées, publiques et d'économie sociale (CRISES), foyer de recherches et d'analyses en économie sociale depuis près de 10 ans.

**<http://www.ifdec.qc.ca>**

Site de l'Institut de formation en développement économique communautaire (IFDEC), foyer animateur des Rencontres mondiales du développement local.

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

Site de la Chaire de recherche et développement communautaire (CRDC) de l'UQAH. La CRDC anime la rédaction de la revue du CIRIEC-Canada, *Économie et Solidarités*.

**<http://www.unites.uqam.ca/ciriec/>**

Site du CIRIEC-Canada, foyer animateur de la revue d'économie sociale *Économie et Solidarités*.

### **Dans le monde**

**<http://www.apc.org>**

Site de l'Association pour le progrès des communications (APC) qui regroupe 50,000 ONG à travers le monde.

**<http://www.alter.org.pe/psf/>**

Site d'économie solidaire dans les pays du Sud.

**<http://www.econsoc.org>**

Site du Centre d'économie sociale de l'Université de Liège, foyer animateur de recherche sur l'économie sociale au Nord et au Sud.

## ANNEXE 1

### Économie sociale

L'économie sociale désigne une forme particulière d'entreprise combinant une association et une entreprise à partir d'un certain nombre de règles touchant le fonctionnement démocratique (participation des usagers et/ou des salariés), les activités (rentables et socialement utiles), la nature du membership (milieux populaires) et la répartition des surplus (patrimoine collectif). Ce faisant, l'entreprise d'économie sociale remet en cause la domination du capital tout en réalisant une certaine adaptation au marché. Il s'agit généralement mais non exclusivement, d'activités nécessaires mais délaissées par le capitalisme ou par l'État. Juridiquement, l'entreprise d'économie sociale peut être une coopérative, une mutuelle, une OSBL.

Ainsi, l'économie sociale qui a émergé au XIXe siècle, a été principalement portée par de petits producteurs (agriculteurs) qui tentaient de se protéger contre la montée de la marchandisation en créant des coopératives d'approvisionnement. Dans les milieux ouvriers naissent également, des sociétés d'entraide (les mutuelles d'assurance) pour les imprévus, étant donné que le salaire ne couvre alors que la subsistance. À partir des années 1920, et principalement à partir de la crise des années 1930, on assiste à la multiplication des coopératives dans les secteurs les plus variés (épargne et crédit, consommation, habitation, etc.).

La nouvelle économie sociale (NÉS) fait son entrée surtout à partir des années 1970 sous la poussée de nouveaux mouvements sociaux (associatif, écologique, femmes) et de nouvelles demandes sociales. D'abord dans la production et dans le travail, on assiste à la création de coopératives de travail pour maintenir des entreprises menacées de fermeture. Des jeunes désireux de travailler autrement mettent également sur pied des entreprises coopératives dans le domaine des services (théâtre, recherche, communications, etc.). Dans les services de proximité, c'est la même chose. On peut y inclure l'habitation coopérative, la garde d'enfants, des entreprises d'insertion etc. Les entreprises de la NÉS qui évoluent dans le secteur des services de proximité sont également appelées «entreprises d'économie solidaire». Cette appellation met bien en lumière la construction conjointe de l'offre et la demande par les travailleurs et les usagers. Des organismes de gouvernance du développement local (telles que les CDÉC) relèvent de la NÉS dans la mesure où ils réalisent des arbitrages entre des visées économiques et des visées sociales. Cependant, toutes les entreprises soutenues par ces organismes (par ex. l'aide à des PME) ne relèvent pas nécessairement de l'économie sociale.

Il est généralement admis qu'au Québec, il existe quelques 8 000 entreprises d'économie sociale, anciennes ou nouvelles, totalisant environ 100 000 emplois et représentant des actifs de quelques 90 milliards de dollars (Appel pour une économie sociale et solidaire, 1998, p.3).

## ANNEXE 2

### Développement économique communautaire

Le développement économique et communautaire combine quatre éléments prenant tout leur sens et leur force dans la mesure où ils sont étroitement reliés:

- 1) Le déploiement d'un ensemble d'activités de production et de vente de biens et de services. C'est sa dimension économique;
- 2) La mise en valeur des ressources locales sur un territoire donné dans le cadre d'une démarche partenariale où les principales composantes de la communauté s'y engagent (secteur associatif, secteur privé, institutions publiques locales), démarche qui anime également la mise à contribution de ressources externes en fonction de la communauté. C'est sa dimension socio-spatiale;
- 3) La revitalisation économique et sociale d'un territoire (emploi, logement, formation, santé et services sociaux...) et la réappropriation par la population résidente de son devenir économique et social (*empowerment* et gouvernance locale). C'est sa dimension sociopolitique;
- 4) La communauté comme point de départ et comme point d'arrivée en tant qu'espace du «vivre ensemble» et le communautaire en tant que dispositif associatif premier de revitalisation. C'est sa dimension «communautaire» ou associative (Favreau et Lévesque, 1996).