

**Mouvement communautaire et  
économie sociale dans le  
champ de l'insertion**

**Louis Favreau**

**Note sur l'auteur:** Louis Favreau est sociologue et travailleur social, professeur au Département de travail social de l'Université du Québec à Hull. Il est animateur de la Chaire de recherche en développement communautaire et responsable du volet *Économie sociale* du Collectif de recherche sur les innovations sociales dans les entreprises et les syndicats (CRISES). Il est également rédacteur en chef de la revue *Coopératives et Développement*, devenue depuis peu *Économie et Solidarités*.

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

**série recherche #4**

**ISBN: 2-89251-940-3**

# **1. Cadre historique: évolution du marché du travail et des politiques publiques de lutte contre le chômage au Québec et au Canada<sup>1</sup>.**

## **1.1. Marché du travail et dualisation.**

Le Canada et le Québec en particulier connaissent des taux de chômage dépassant les 10% depuis nombre d'années<sup>2</sup>. De plus, dans certaines villes, le taux de chômage peut dépasser les 15%. Les jeunes constituent le groupe social le plus touché (18 à 20%). En outre, on assiste à une forte baisse du taux d'activité depuis 1990: fin 1995, pour l'ensemble canadien, il n'est que de 65.3% et pour le Québec que de 62.2%.

Mais surtout le chômage tend à changer de nature: au début des années 90, on trouve quatre fois plus de sans-emploi qu'il y a 30 ans (4.6% en 1966 contre 12.2 % en 1995); ces derniers demeurent sur le chômage trois fois plus longtemps (six mois aujourd'hui plutôt que deux). De même, les prestataires de la sécurité du revenu sont majoritairement aptes au travail, constituant ainsi le bassin principal des chômeurs de longue durée<sup>3</sup>. Ce sont également des jeunes trois fois sur dix. Par rapport aux années 60, c'est une inversion complète eût égard à la capacité de travailler et à l'âge.

---

<sup>1</sup> Ce texte est une version préliminaire d'un chapitre de livre publié en Europe qui portera sur les pratiques innovatrices de lutte contre l'exclusion dans neuf pays, particulièrement sur les entreprises d'économie sociale engagées dans le champ de l'insertion (à paraître en 1997 sous la direction de J. Defourny et L. Favreau). Dans ce texte, l'essentiel des coordonnées porte sur le Québec sans toutefois perdre de vue qu'il se situe dans l'ensemble canadien. Rappelons les faits saillants de l'économie du Québec comme région du Canada et comme société (comme "pays" dans le pays): le Québec représente 23.2% du PIB canadien avec ses 173.6 milliards \$ (CDN) et 24.8 % de sa population avec ses 7.3 millions d'habitants. Point fort de ses activités: les produits industriels et les biens d'équipement, le matériel de télécommunication, le matériel de transport, les métaux, les produits forestiers et papetiers.

<sup>2</sup> En 1994, le taux de chômage au Québec était de 12.2% et de 10.4% pour l'ensemble canadien. À la différence des États-Unis et du Japon, le Canada partage avec l'Europe le même parcours soit un chômage structurel qui ne cesse d'augmenter depuis les années 70.

<sup>3</sup> Au Québec, en 1995, 400,000 travailleurs québécois ont recours aux indemnités de l'assurance-chômage (programme fédéral canadien) et 483,000 sont prestataires de la sécurité du revenu (programme québécois) dont les trois quarts sont aptes au travail. Ce qui représente 22% de la population active.

Même si la part de la production manufacturière dans le PNB se maintient autour de 20%, la perte d'emplois a tendance à s'installer dans le secteur manufacturier et dans la grande entreprise en général alors que la création d'emplois apparaît plutôt dans le secteur des services et dans les petites entreprises sous la forme d'emplois à temps partiel. De 1980 à 1992, 84,000 postes de travail sont disparus dans la grande entreprise mais 294,000 emplois nets ont été créés dans la même période par les petites (de 1 à 49 employés)<sup>4</sup>.

En même temps, l'endettement de nos deux paliers de gouvernement continue. Pour l'exercice 1993-1994, le déficit du gouvernement fédéral (canadien) a atteint \$41 milliards (CDN) et la dette accumulée au terme de cette année-là est de \$504.6 milliards. À ce déficit structurel où l'intérêt sur la dette correspond pratiquement au déficit annuel, il faut ajouter les déficits et dettes des gouvernements provinciaux (le Québec a un déficit de \$5.7 milliards cette même année et une dette de \$167.1 milliards).

À la marge de manoeuvre de plus en plus restreinte de nos deux gouvernements se joue une crise de légitimité de l'État et de ses dispositifs de régulation sociale (en matière de santé, de services sociaux, d'éducation...). Au Québec, loin d'avoir empêché la dualisation sociale et géographique de la société, l'État-providence, en raison notamment de la centralisation de ses décisions et services, a même été identifié par certaines études comme l'une des causes de cette dualisation (CAS,1989). De telle sorte que les citoyens attendent de moins en moins de solutions en provenance des pouvoirs publics, que ce soit pour relancer l'économie ou pour répondre aux nouveaux besoins dans le domaine social.

---

<sup>4</sup> Jannard, M. (1996), "La face cachée de l'économie du Québec", *La Presse* du 3 avril, 1996.

## **1.2. Évolution des politiques publiques face au chômage: l'introduction de mesures actives.**

La réponse des pouvoirs publics face au chômage et à la dualisation qui l'accompagne s'est avérée incertaine et contradictoire. Il y a d'abord le grand tournant qui met en cause les politiques dites passives des "30 glorieuses" (1945-1975): avec la décennie 70, l'éducation des adultes, l'indemnisation des chômeurs et l'aide aux prestataires de la sécurité du revenu commencent à changer pour s'arrimer plus directement à des politiques actives d'emploi.

En effet, portées par la croissance, les politiques d'emploi d'avant 1975 s'articulaient autour d'un chômage de courte durée et autour d'ajustements au marché du travail pour favoriser stabilité et attachement de la main d'oeuvre à l'entreprise. Les déséquilibres du marché du travail vont peu à peu rendre impératives de nouvelles mesures destinées à des catégories spécifiques de chômeurs, puis à des prestataires de la sécurité du revenu de plus en plus jeunes et aptes au travail.

De telle sorte qu'à la mi-décennie 80, de nouveaux programmes de formation professionnelle entrent en vigueur: 1) réactivation des écoles publiques de formation professionnelle; 2) attribution de la responsabilité de la formation professionnelle au ministère de l'Emploi au détriment du ministère de l'Éducation; 3) mise sur pied de programmes d'aide à l'emploi et d'amélioration de l'"employabilité" pour les assistés sociaux aptes au travail suite à une réforme de l'aide sociale (formation de courte durée par des stages...); 4) création d'une Société québécoise de développement de la main d'oeuvre (SQDM) en 1993 laquelle consacre le virage de la formation professionnelle.

Le milieu des années 80 marque donc l'arrivée des premières mesures publiques d'insertion professionnelle et sociale. En 1990, dans sa réforme du Régime d'assurance-chômage, le gouvernement fédéral canadien accentue la tendance en rendant possible l'utilisation -jusqu'à concurrence de 15%- du fonds de la Caisse du Régime d'assurance-chômage pour

des fins dites “productives”. Dès 1990, une somme de \$1.3 milliard de dollars (CDN) est ainsi dégagée dont près de \$800 millions pour soutenir des activités de formation, d'intégration au marché du travail et d'aide à l'emploi<sup>5</sup>.

Mais le problème central auquel se bute la plupart de ces politiques et mesures nouvelles demeure que le chômage malgré tout ne recule pas. Il a changé en volume et en nature. C'est dans cette conjoncture nouvelle qu'on assiste depuis un peu plus d'une décennie à une remobilisation de la société civile et à la multiplication d'expérimentations sociales (insertion par l'activité économique et développement local) allant dans le sens d'un nouveau modèle de développement.

## **2. Mouvement associatif au Québec et lutte contre le chômage.**

### **2.1. Portrait du mouvement associatif dans son ensemble.**

Le secteur associatif québécois dans son ensemble est formé de 90,600 associations (Lévesque et Malo,1992). En vertu des données publiques, il est possible d'obtenir des informations sur un peu plus de 24,500 de ces associations. Parmi celles-ci, la répartition par champs d'intervention s'établit comme suit: 56.6% des associations sont dans trois champs du “social” (les liens sociaux et communautaires, les loisirs sociaux et culturels, l'action sociale). L'autre grand champ d'intervention est le sport (21.6%). Tout en étant fort utiles, ces données ne nous dévoilent cependant rien sur les activités économiques de ces associations. Mais, si on se base sur une étude canadienne récente, on peut figurer qu'au Québec approximativement 20,000 associations ont des activités économiques<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> En 1995, au Québec, les mesures passives (indemnisation) et les mesures actives (formation professionnelle et promotion de l'emploi) totalisent près de \$10 milliards dont \$5.18 milliards en provenance du gouvernement fédéral canadien (destinés aux chômeurs) et \$4.45 milliards du gouvernement du Québec (destinés aux prestataires de la sécurité du revenu). De ce total, \$ 1.6 milliards vont aux mesures actives: \$835 millions (Québec) et \$790 millions (gouvernement canadien). Source: “L'emploi, travaillons-y ensemble”, Gouvernement du Québec, 1995.

<sup>6</sup> Des 71,500 associations enregistrées au Canada comme organismes dits de charité, 85% ont des employés (dont les 2/3 ont cinq employés et moins) soit 60,775 employés. Proportionnellement, le Québec en aurait ainsi 20,000 (Leduc Browne, 1996).

Par ailleurs, les associations dites “organisations communautaires” qui nous servent généralement de repère pour fins d'étude parce qu'elles constituent le noyau le plus actif du mouvement associatif (Bélanger et Lévesque, 1992) ont très majoritairement des activités économiques: des employés, une production ou une vente de service, un budget assez consistant. Par exemple, dans le seul domaine de la santé et des services sociaux, pour 1992-1993, on pouvait chiffrer officiellement 2,474 organismes communautaires financés par le gouvernement du Québec lesquels disposaient à cette date d'une capacité globale de plus de 10,000 employés réguliers, de près de 15,000 occasionnels et de 340,000 bénévoles (Bélanger, 1995)<sup>7</sup>.

Ces organisations appartiennent à trois générations. La première, qui apparaît au milieu des années 1960, s'apparentait davantage au syndicalisme du cadre de vie. Il s'agissait de regroupements de citoyens qui demandaient aux divers niveaux de gouvernement des équipements et services collectifs pour répondre aux besoins des communautés locales des grands centres ou de régions périphériques. La deuxième génération qui apparaît au début des années 1970 réunit des citoyens et des professionnels qui offrent des services alternatifs à ceux proposés par les pouvoirs publics. Enfin, une autre génération commence à émerger à partir du milieu des années 1980 dans le champ de *l'insertion*, du *développement local* et du *développement économique communautaire*.

---

<sup>7</sup> À la fin des années 1980, les organisations communautaires dans d'autres secteurs d'activité se chiffrèrent à plus de 5000 organisations: environ un millier d'organismes volontaires d'éducation populaire, plus de 750 garderies sans but lucratif, une centaine de centres communautaires de loisirs, une centaine de médias communautaires, une centaine de coopératives dans le secteur de l'alimentation, plus de 1000 coopératives d'habitation sans compter plus de 150 coopératives de travail, 500 cuisines collectives, quelque 200 organismes communautaires d'employabilité, quelques centaines d'entreprises communautaires ou d'insertion sociale orientées vers des services de proximité (aide domestique, entretien ménager, restauration, recyclage du papier, rénovation de résidences etc.).

Pour la plupart, ces organisations communautaires, directement investies ou non dans le champ de l'insertion, inscrivent leur action dans ce qu'on pourrait appeler une nouvelle économie sociale<sup>8</sup> parce que ces diverses expérimentations satisfont aux deux critères de définition d'une économie solidaire soit la construction conjointe de l'offre et de la demande par les usagers et les intervenants (salariés ou bénévoles) et, d'autre part, l'hybridation des économies marchande, non marchande (public) et non monétaire (bénévolat et contractualisations locales) (Laville, 1992: 198). Dans cette foulée, les emplois créés par ces organisations sont généralement subordonnés aux services à offrir et à l'orientation qu'en donnent conjointement les travailleurs et les usagers.

## **2.2. Le mouvement associatif aujourd'hui (1985-1995): l'émergence d'initiatives associatives (ou communautaires) d'insertion.**

La dernière décennie voit émerger un nouveau militantisme, de caractère économique, dans les mouvements sociaux (syndical, associatif...), militantisme qui se déploie en direction de la création de nouvelles formes d'organisations et de nouveaux champs d'intervention.

Du côté du mouvement associatif et des coopératives de base (habitation, travail...), la mobilisation dans le champ de l'insertion par l'économie s'est réalisée autour de trois types d'initiatives: 1) des **initiatives territorialisées de revitalisation économique et sociale**. C'est le cas des comités régionaux de relance de l'emploi et de l'économie (CRÉE), des corporations de développement économique communautaire (CDEC), des corporations de développement communautaire (CDC) et des sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC); 2) **des initiatives sectorielles d'insertion socio-professionnelle** (organismes communautaires d'intégration au travail par la formation, entreprises communautaires, entreprises d'insertion); 3) **des initiatives de financement** (fonds de développement).

---

<sup>8</sup> Pour la différencier des puissantes et historiques institutions de l'économie sociale que sont les coopératives dans le secteur financier et agricole.

Du côté des syndicats, on assiste à un rapprochement avec le mouvement associatif dans ce champ de l'insertion. En effet, des reprises d'entreprises en difficulté, un certain nombre d'innovations sociales au plan de l'organisation du travail dans les entreprises classiques et plus globalement un tournant vers ce qu'il est convenu d'appeler la "coopération conflictuelle" s'amorcent avec la décennie 80 (Boucher et Favreau, 1994). Les syndicats -du moins leurs directions régionales et nationales- s'engagent alors peu à peu dans les structures publiques ou associatives de développement économique et social.

On assiste même à des efforts conjoints de mobilisation des syndicats, du secteur associatif et coopératif de même que d'une partie du secteur privé. Sur ce terrain, deux expériences récentes s'avèrent particulièrement probantes: 1) celle du Forum national pour l'emploi<sup>9</sup>; 2) celle de fonds sectoriels et régionaux de développement créés par des institutions de l'économie sociale (le Mouvement Desjardins et les grandes organisations syndicales).

Examinons, par la présentation de cas, des expériences révélatrices qui vont permettre d'illustrer notre propos.

### **2.2.1. Les initiatives territorialisées de revitalisation économique et sociale: l'expérience de développement économique communautaire de la région de Montréal.**

Dans les 10 dernières années, quatre importantes initiatives d'insertion sociale ont émergé dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve: une entreprise "communautaire" dans la restauration, le *Chic Resto. Pop* ; une entreprise d'insertion sociale pour des jeunes de 16 à 25 ans, le *Boulot Vers* ; une entreprise de formation à la micro-informatique, *La Puce communautaire* ; un réseau de cuisines collectives, les *Cuisines Hochelaga-Maisonneuve*. Ce quartier montréalais à très forte majorité francophone a aujourd'hui 50,000 résidents. Sa

---

<sup>9</sup> Le Forum national pour l'emploi existe depuis 1989. Après avoir tenu 12 forums régionaux dans tout le Québec, il a réuni 1600 partenaires dans un rassemblement national où se sont retrouvés 500 délégués syndicaux, 250 délégués du mouvement communautaire, 200 représentants des coopératives, 135 délégués du secteur privé et 175 délégués des deux paliers centraux de gouvernement. Les thèmes majeurs abordés furent: 1) quelle stratégie nationale pour l'emploi? 2) quelle place pour le développement local et régional? 3) Quelle formation professionnelle de la main d'oeuvre aujourd'hui?



main-d'oeuvre locale est composée pour près de 50% de personnes sur le chômage et de prestataires de la sécurité du revenu. Il a cependant un “actif” associatif de 25 ans et un dispositif d'accompagnement conçu pour soutenir le démarrage, le financement, la consolidation des projets d'insertion, c'est-à-dire une Corporation de développement économique communautaire. À plusieurs égards, ce quartier représente bien les communautés locales en difficulté de grands centres urbains qui ont entrepris une démarche de revitalisation économique et sociale.

Situé dans la partie est de la ville de Montréal, il fait partie d'un ensemble de quartiers industriels en transition. Lieu privilégié de la grande entreprise manufacturière des débuts du siècle (métallurgie, pétro-chimie, activités portuaires...), ce quartier à population majoritairement ouvrière a subi des mises à pied massives et des fermetures d'usines de même que l'arrivée au début des années 70 d'une autoroute le traversant en son milieu.

**°La CDEST, une Corporation de développement économique communautaire.**

Démarrée en 1985, la CDEST fait partie d'une dynamique montréalaise née dans trois quartiers industriels devenus des quartiers défavorisés. Que font les CDEC? En premier lieu elles disposent toutes d'un volet de formation de la main-d'oeuvre résidante. Elles soutiennent également la relance et le développement d'entreprises locales (associatives, privées ou coopératives). Elles négocient en outre l'entrée de la main-d'oeuvre locale dans les moyennes et grandes entreprises implantées dans le secteur et finalement déterminent, par consultation des forces vives du milieu, des priorités de développement sur leur territoire respectif.

Ces corporations de développement économique communautaire (CDEC) sont des organismes de développement local multi-partenaires (secteur associatif, secteur privé et secteur public) à l'intérieur desquels le leadership associatif a une forte influence: 1) d'abord par la mission de développement prioritaire de la communauté locale que les associations

ont su mettre de l'avant; 2) par la provenance majoritaire des employés issus du secteur associatif local ou régional; 3) par la présence forte des associations dans la structure même des CDEC.

La CDEC desservant le quartier Hochelaga-Maisonneuve disposait en 1992 d'un budget général de fonctionnement de \$696,000 en provenance de cinq sources publiques différentes, engageait 25 employés réguliers dont la plupart sont des agents de développement pour lesquels le travail d'insertion par l'activité économique sur un territoire donné est l'axe intégrateur majeur. Elle bénéficie d'ententes avec les pouvoirs publics sur cinq ans. Elle dispose également d'un fonds régional de développement de l'emploi qu'elle a contribué à mettre sur pied avec d'autres CDEC. Récemment les CDEC montréalaises ont réussi à introduire les premiers protocoles d'entente avec des entreprises soit pour l'utilisation de vieux bâtiments que des associations de quartier reprennent et rénovent, soit pour favoriser l'embauche prioritaire de résidents de ces quartiers, soit pour soutenir le démarrage d'un fonds d'investissements destinés à la création de logements coopératifs etc.

### **2.2.2. Les initiatives sectorielles d'insertion sociale par l'activité économique.**

#### **°Le *Chic Resto Pop*, une entreprise communautaire dans la restauration.**

Démarrée en 1985, inscrite dans le secteur de la restauration, cette entreprise communautaire de quartier produit 1000 repas à prix modique par jour dans ses locaux (à partir principalement d'aliments récupérés) et s'occupe de desservir six écoles (500 repas). Elle dispose d'une gestion collective à partir d'un statut d'organisme sans but lucratif (OSBL). Elle a comme clientèle principale des prestataires de la sécurité du revenu, des sans-emploi et des petits salariés.

Cette entreprise fait travailler 14 personnes sur une base permanente et 90 sur une base contractuelle. Son budget annuel est de l'ordre de \$800,000 dont \$300,000 en vente de services, \$100,000 en provenance de sources associatives et \$400,000 de sources publiques diverses.

*Le Chic Resto Pop.* est aussi un lieu d'entraide, de travail social et de formation à l'emploi (accueil de stagiaires, aide psycho-sociale, animation culturelle de jeunes talents musicaux locaux...). Elle a des liens privilégiés avec l'ensemble du réseau communautaire du quartier et avec le réseau des groupes (10) de cuisines collectives du quartier. Elle participe à une table de concertation en développement local. Elle a été soutenue par la Corporation de développement économique communautaire, la CDEST, en tant qu'entreprise de caractère communautaire (accompagnement de démarrage, soutien financier, support dans la gestion de l'entreprise) et par le Centre local de services communautaires (CLSC) du quartier qui offre son expertise en organisation communautaire et en nutrition.

**°*La Puce communautaire Montréal, une entreprise communautaire en micro-informatique.***

Démarrée en 1985, inscrite dans le secteur de la micro-informatique, *La Puce communautaire* est une entreprise offrant des services de formation en secrétariat (traitement de textes, introduction à l'informatique, formation en bureautique et en comptabilité). Cette entreprise se destine prioritairement à la formation de femmes de milieu populaire voulant réintégrer le marché du travail. *La Puce* offre également un service de consultation pour les organisations et les entreprises désireuses de s'informatiser. Elle dispose d'un statut d'OSBL et d'une gestion collective.

Son budget annuel est de l'ordre de \$500,000 dont \$200,000 en vente de services et \$300,000 de revenus en provenance de différentes sources publiques. L'entreprise fait travailler 8 personnes sur une base régulière et 20 personnes spécialisées en enseignement informatique sur une base contractuelle. Elle a des liens privilégiés avec le réseau de groupes de femmes des quartiers de la partie Est de la ville. Au démarrage, elle a été soutenue par la CDEST.

**°*Boulot Vers, une entreprise d'insertion socio-professionnelle pour des jeunes (16-25 ans).***

Démarrée en 1983, inscrite dans le secteur de la fabrication de meubles, cette entreprise se consacre à l'insertion professionnelle et sociale de jeunes décrocheurs. Elle produit des meubles pour les garderies, des maisons de chambre, des écoles...dans ses locaux (une usine désaffectée). Elle dispose d'une gestion collective à partir d'un statut d'OSBL. Elle a un conseil d'administration composé de 12 personnes dont la particularité est de provenir surtout du milieu des affaires. Elle a comme clientèle principale des jeunes de 16 à 25 ans reçus en stage pour 4 à 6 mois. 65% de leur temps est occupé à l'atelier, le reste à leur formation générale et à leur orientation.

L'entreprise fait travailler 8 personnes sur une base permanente et reçoit en moyenne 15 stagiaires à la fois. Son budget annuel est de l'ordre de \$650,000 dollars dont \$200,000 de vente de services, \$50,000 de sources associatives et \$400,000 de sources publiques diverses. Elle a été soutenue par la CDEST et par le CLSC du quartier.

**°Les Cuisines collectives Hochelaga-Maisonneuve, un réseau d'entraide socio-économique de familles en difficulté.**

Démarrées en 1987, une dizaine de cuisines ayant 7 à 8 personnes par groupe forment depuis 1990 un réseau organisé dans le quartier. Regroupant des personnes souvent cheffes de famille monoparentales, les *Cuisines collectives Hochelaga-Maisonneuve* organisent l'achat et la négociation en commun auprès des marchands locaux et réunissent leurs membres -plusieurs fois par mois- afin de cuisiner des plats que l'on congèle (en moyenne 200 à 300 repas par mois sont préparés). Les cuisines de ce quartier sont également les initiatrices d'un regroupement à l'échelle du Québec (plus de 150 cuisines en sont membres sur les 500 répertoriées à ce jour). Des dirigeantes de ce regroupement projettent la mise sur pied de coopératives d'achat.

D'autres cuisines ailleurs à Montréal ont déjà débouché sur des projets de cet ordre. Par exemple, une cuisine a opté pour le démarrage d'une petite entreprise, *Les Cuisines Jeanne-Leber*, en 1991. Résultat: sept femmes ont un emploi régulier lié à la préparation de

repas chauds pour les enfants de trois écoles de leur quartier et 23 autres ont un emploi à temps partiel. En général, les cuisines ont été et sont soutenues par le CLSC du quartier et/ou par une paroisse. Dans le cas des *Cuisines Jeanne-Leber* dans le Sud-Ouest de Montréal, l'autre incitatif qui a joué fut l'intervention de la CDEC qui a encouragé ce groupe de femmes à se donner une démarche entrepreneuriale: la CDEC a fourni l'accompagnement de démarrage, dans ce cas une formation professionnelle de base, le réseau de support financier (une caisse populaire, des syndicats locaux, le Conseil scolaire etc.) et l'encadrement pour la gestion de l'entreprise. L'entreprise, en 1994, après 3 ans d'existence, disposait d'un budget annuel de \$300,000 dont \$250,000 pour sa vente de services aux écoles.

### **2.2.3. Les initiatives de financement de la nouvelle économie sociale: les fonds communautaires de développement<sup>10</sup>.**

#### **°Un centre d'initiatives d'emploi local (CIEL).**

CIEL, pour Centre d'initiatives d'emploi local, est une association sans but lucratif (OSBL) démarrée en 1984 dans le cadre de l'intervention d'un CLSC. CIEL est à l'initiative d'un fonds de développement de type communautaire qui fournit des prêts à des jeunes de 18 à 40 ans pour les aider à démarrer leur entreprise. Ce fonds soutient principalement la très petite entreprise (TPE) avec des prêts qui varient entre \$500 et \$4000. Parfois, on prête jusqu'à \$10,000 mais ce dernier type de prêts est assorti de la condition d'une création de plus de cinq emplois. L'ensemble de ces prêts sont des prêts sur l'honneur et sans intérêt moyennant la présentation d'un plan d'affaires et d'un bilan prévisionnel.

En dix ans, CIEL a soutenu le démarrage de 87 très petites entreprises (TPE) dans la région de Lotbinière (10,000 habitants dans une douzaine de villages) pour \$195,000 donnant ainsi naissance à 180 emplois. D'où proviennent les fonds? De souscriptions issues de la

---

<sup>10</sup>Pour plus d'informations sur ce type d'initiatives: Cahier de la Chaire de recherche en développement communautaire #5 intitulé Fonds de développement locaux, régionaux et communautaires et revitalisation des communautés locales en difficulté.

communauté locale, des personnes et institutions locales. 367 membres y souscrivaient pour un actif de \$95,000 en 1994. Quel type d'entreprises ce fonds soutient-il? Une micro-entreprise d'informatisation des producteurs de la région (prêt sans intérêt de \$2500); une micro-entreprise de fabrication d'armoires et comptoirs de cuisine (prêt de \$4000). Comment est géré CIEL? Par une OSBL animée par un conseil d'administration composé de sept personnes, toutes bénévoles, et d'un comité de sélection des projets composé de trois personnes, le Fonds d'aide à l'entreprise. Les membres de ce comité sont chargés de recevoir, d'étudier les demandes et de faire des recommandations. Plusieurs autres CIEL sont présentement en formation. CIEL, c'est l'entraide communautaire combinant le "social" et l'"économique" à son meilleur.

° **L'Association communautaire d'emprunt de Montréal (ACEM).**

L'ACEM est née en 1990 sous l'inspiration du modèle américain des associations communautaires d'emprunt. L'ACEM est née à l'intérieur des projets d'une CDEC, celle du Grand Plateau. Autonome et dotée aujourd'hui d'un capital de \$300,000, elle fait des prêts à des petites entreprises (entre \$2000 et \$15,000). 23 prêts ont été accordés en quatre ans pour la somme totale de \$220,000.

L'ACEM est une "coalition d'emprunteurs, de prêteurs et de conseillers techniques" ayant pour objectif de fournir des prêts pour des projets d'entreprises créatrices d'emplois dans la communauté, particulièrement pour des femmes cheffes de familles monoparentales, des immigrants et des réfugiés de même que des personnes bénéficiaires de l'aide sociale. Le capital provient de sources diverses (Eglises, municipalités, professionnels). Elle prête à des taux inférieurs à ceux du marché. Elle peut également servir d'endosseur auprès des banques ou des caisses d'épargne dans le démarrage de projets d'entreprises.

° **Les Fonds syndicaux et coopératifs de développement: la Caisse d'économie des travailleurs de Québec et le Fonds de développement Emploi-Montréal.**

Des syndicats se sont engagés directement dans le maintien de l'emploi de même que dans le développement local et régional. Entre autres, ils l'ont fait par l'intermédiaire de leur caisse d'économie, la Caisse d'économie des travailleurs de Québec. Cette caisse d'économie, membre de la fédération Desjardins des caisses d'économie, se définit non seulement comme une institution financière mais aussi comme un "instrument de solidarité active pour le développement communautaire de nos milieux". Ce faisant, elle a soutenu de nombreuses entreprises communautaires et coopératives dans plusieurs régions du Québec. La caisse a un actif de \$83 millions de dollars.

De son côté, le fonds communautaire de développement Emploi-Montréal dessert les quartiers de trois arrondissements de Montréal où réside une population de 250,000 habitants. Il dispose d'argent en provenance des CDEC, des syndicats, de la Ville de Montréal, du mouvement Desjardins, de caisses d'économie, des Églises et de communautés religieuses, de caisses de retraite d'employés etc. Il est doté d'un capital de 1,8 million de dollars et se destine à soutenir des initiatives favorisant prioritairement l'emploi des chômeurs. Il accorde des prêts variant entre \$10 000 et \$70 000.

### **3. Les expériences d'insertion sociale par l'activité économique: éléments de bilan.**

#### **3.1. La portée générale de ces initiatives.**

Les initiatives associatives dans le champ de l'insertion se sont souvent modelées sur l'entreprise coopérative (sans en adopter, règle générale, le statut) et, en matière de développement local, sur les expériences de coopératives de développement de régions périphériques comme le JAL dans l'Est du Québec ou sur l'expérience des CDEC américaines (Favreau, 1994 a). Réalisées à l'échelle de tout le Québec -et non plus dans les seules régions éloignées- ces mobilisations sont nouvelles d'un triple point de vue: 1) d'abord, elles regroupent des acteurs qui représentent l'ensemble de la société: syndicats,

patronat, citoyens, associations et organismes du secteur public; 2) ensuite, elles visent moins à demander à l'État d'intervenir qu'à trouver des solutions aux problèmes économiques et sociaux à partir de l'apport de chacun des acteurs impliqués dans la mobilisation; 3) enfin, elles s'inscrivent généralement dans une recherche de nouveaux modèles de développement où le "social" et l'"économique" sont articulés différemment.

Au bilan que peut-on actuellement retenir pour chacune des grandes composantes de ce type d'initiatives? En premier lieu, les expériences d'intervention territorialisée mettent en relief qu'il est possible de travailler simultanément sur plusieurs problèmes, en partenariat, pour favoriser l'insertion des segments les plus défavorisés de ces communautés locales. Par ailleurs, les initiatives économiques sectorielles d'insertion sociale témoignent, elles, d'un mouvement de prise en charge locale de la demande sociale de production de services de proximité, lesquels peuvent devenir, dans le cadre d'une approche d'économie sociale, tout à la fois des gisements d'emplois et des instruments de redéploiement de solidarités concrètes: garde d'enfants, entretien de maisons (pelouse, peinture, rénovations diverses...), entretien des rives de lacs, de rivières ou de sites, ateliers de réparation (appareils ménagers, bicyclettes...), production de repas pour des écoles de quartier, services d'aide à domicile etc. En troisième lieu, des syndicats et des associations ont alors commencé à mettre sur pied leurs propres fonds de développement parce que les institutions financières traditionnelles hésitent à soutenir ces initiatives jugées trop à risque et de faible rendement. Ce financement peut parfois être d'envergure nationale comme le sont les fonds syndicaux (Fournier, 1993). Mais ce sont surtout des fonds locaux et régionaux créés par des communautés locales à partir de l'épargne de proximité.

À partir des cas présentés, on aura constaté que, sur une base territoriale donnée, ces initiatives réussissent, en dépit de leur très grande diversité, à constituer un véritable réseau socio-économique combinant des dimensions marchandes et non-marchandes au sein



d'initiatives productives. En outre, la perspective d'une économie solidaire traverse, partiellement du moins, plusieurs de ces initiatives parce qu'elles cherchent à renforcer tout à la fois l'appartenance sociale à une communauté et la création d'emplois car elles refusent de se faire dicter leur conduite par la seule logique de l'économie de marché.

Tout en assumant une partie des contraintes liées à l'économie marchande, ces activités économiques -qui sont des activités d'animation de projets, des activités de formation au travail, des activités proprement dites de production ou des activités de financement des projets - cherchent à se distinguer qualitativement. Elles le sont d'abord par leur origine qui est celle d'initiatives voulant regrouper des personnes exclues du marché du travail. Elles le font ensuite, par l'intermédiaire d'objectifs dont la visée première est liée à l'épanouissement économique et social d'un groupe ou d'une communauté en difficulté. Elles le réalisent aussi par leur mode de gestion qui est principalement associatif. Enfin, elles le sont par l'utilisation d'un capital qui a généralement un double caractère, à la fois entrepreneurial et associatif.

Mais la fragilité économique de ces initiatives en amène cependant plusieurs à travailler sur la base d'une démarche partenariale plus forte avec des institutions économiques et sociales locales, ces dernières servant en quelque sorte de bases arrières. C'est le cas d'institutions financières coopératives (caisses d'épargne et de crédit et caisses d'économie) et de certaines institutions publiques, caritatives ou associatives (Centres locaux de services communautaires, fondations, communautés religieuses), parfois des instances publiques locales et régionales tels des municipalités ou des conseils régionaux de formation de main- d'oeuvre etc.)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Rappelons que le Mouvement Desjardins, la plus importante institution financière au Québec, a comme assise principale un réseau de 1300 caisses d'épargne et de crédit distribuées sur plus de 625 communautés locales. Mentionnons enfin que les CLSC, nés dans les 20 dernières années, sont des ressources publiques de première ligne en matière de santé et de services sociaux qui desservent des communautés locales dont le territoire moyen est de 50,000 personnes. Ils disposent en général de 100 à 150 intervenants

### **3.2. les limites spécifiques de ces initiatives.**

#### **°les initiatives territorialisées d'insertion.**

Les CDEC, les CDC et les SADC font la démonstration qu'elles sont des outils vitaux de la revitalisation économique et sociale de communautés en difficulté par la multi-activité, l'addition des forces vives d'un milieu et l'inscription du développement local dans une planification stratégique. Ces dispositions d'accompagnement de l'insertion courent par ailleurs un risque: que des communautés locales soient désappropriées de leurs priorités de développement par des pouvoirs publics tentés d'imposer les leurs. Ici deux logiques s'affrontent: la logique administrative des programmes publics avec ses visées propres et celles des associations au sein de ces instances locales qui font valoir d'autres critères de développement telles l'appartenance sociale à un quartier, l'importance d'agir à plus petite échelle etc. Il y a aussi une autre tension: d'un côté le monde des affaires engagé dans ces initiatives s'intéresse davantage au développement d'entreprises dans certains secteurs identifiés comme plus rentables et, de l'autre, des associations faisant plutôt valoir l'emploi comme étant lié au développement d'ensemble des quartiers. Deux tendances donc: revitalisation sociale et économique **des** territoires eux-mêmes ou développement des affaires **dans** les quartiers.

#### **°Les initiatives sectorielles d'insertion.**

À l'intérieur de ce sous-ensemble, on retrouve trois types d'initiatives: des entreprises d'insertion, des entreprises communautaires et des organismes communautaires de formation au travail. Bon nombre de ces organismes d'insertion qui se situent surtout en aval de la revitalisation économique et sociale des communautés réalisent que leur travail s'arrête trop souvent aux portes des entreprises. C'est qu'elles évoluent à l'intérieur d'une

---

(infirmières, nutritionnistes, travailleurs sociaux et auxiliaires familiales, organisateurs communautaires...).

dynamique d'«effervescence occupationnelle» où elles sont contraintes de jouer le jeu de mesures et de procédures de plus en plus étroites des programmes publics, programmes bâtis pour pallier à des urgences sociales<sup>12</sup>. Selon le type d'entreprises et selon les régions, globalement parlant, 30 à 50% des chômeurs et des assistés sociaux inscrits dans ces entreprises se retrouvent sur la brèche.

C'est que, dans une période où le problème n'est pas seulement celui de l'emploi mais aussi celui de la précarisation du travail (Castel, 1995), les réussites risquent de devenir de plus en plus circonscrites. Bouffée d'air frais dans l'univers du non-emploi et du travail précaire, les porteurs de projets dans ces organismes ont des corridors de travail restreints: ils sont souvent aux prises avec l'impératif d'élaborer leurs projets en dépit des programmes publics et/ou de manier des programmes publics dans lesquels il leur faut sans cesse procéder par dérogation pour leur donner un minimum d'efficacité sociale. Bref, pour cette catégorie d'initiatives, le défi qui pointe à l'horizon tourne autour de trois questions: 1) ne pas miser sur la seule capacité d'accueil des entreprises existantes; 2) ne pas s'auto-limiter à la réalisation locale des programmes publics; 3) s'inscrire plus directement dans une approche globale de revitalisation des communautés locales (en occurrence le développement économique communautaire).

#### ° **les initiatives de financement de l'insertion.**

Cette nouvelle offre de financement s'est constituée en bonne partie en dehors des circuits financiers traditionnels et sous la pression de la demande locale. Elle cherche à répondre aux besoins de la PME et de la TPE dont un certain nombre sont des entreprises d'économie sociale (associatives et coopératives). Ces fonds de développement apparaissent donc comme des instruments précieux pour le développement local, régional et communautaire (Lévesque et alii, 1995). Par ailleurs, certains fonds s'inscrivent dans la seule logique de

---

<sup>12</sup> Dans une étude récente faite auprès de 26 entreprises d'insertion, les chercheurs ont relevé que le taux d'insertion à l'emploi est de 70% (emploi ou retour aux études) et que 78% des stagiaires sont encore en emploi ou aux études après six mois (Valadou, 1995).

l'économie marchande tandis que d'autres cherchent à combiner viabilité économique et utilité sociale.

#### **4. L'interface entre les initiatives d'insertion et les pouvoirs publics.**

Depuis le milieu des années 1980, les divers acteurs sociaux au Québec sont de plus en plus conscients que le modèle de développement qui a prévalu depuis la dernière guerre mondiale est “en train de rendre l'âme”. Cette prise de conscience s'appuie sur un certain nombre de constats dont les deux plus importants renvoient d'une part à l'incapacité du modèle de production fordiste à trouver une solution au problème du chômage et d'autre part à l'incapacité du modèle de consommation et notamment de l'État-providence à répondre aux nouveaux besoins tout comme aux besoins déjà pris en charge.

Comment, à partir de cette nouvelle dynamique, les pouvoirs publics ont-ils tendance à réagir? Soutiennent-ils les porteurs de projets? Deux tendances se font jour: d'un côté des politiques publiques qui répondent de façon principale aux urgences et peu au développement. Par contre, dans le contexte présent d'incertitude institutionnelle, il y a des brèches, c'est-à-dire une ouverture en direction de la reconnaissance des différentes initiatives d'insertion par le travail.

##### **4.1. Politiques publiques et initiatives d'insertion: les programmes par groupes-cibles.**

La majeure partie des politiques publiques d'aide à l'emploi sont surtout centrées sur des populations-cibles et situées dans l'“urgence”. C'est ce qui a donné lieu à l'empilement progressif de mesures destinées à réparer les dégâts du “progrès” pour toutes sortes de catégories spécifiques de chômeurs et d'assistés sociaux<sup>13</sup>. Dans ce contexte, les initiatives

---

<sup>13</sup> En 1995, on dénombrait 102 programmes dont 73 relevant du gouvernement de Québec et 29 relevant du gouvernement fédéral canadien.

d'insertion sociale par l'activité économique sont considérées, par les pouvoirs publics, comme des palliatifs sociaux.

La critique en provenance des acteurs de terrain comme des analystes tourne autour des points suivants: 1) ces politiques et les pratiques qui les accompagnent sont compartimentées; 2) les sommes investies dans les mesures à court terme sont énormes par rapport à celles qu'on destine à des projets de développement des collectivités en difficulté; 3) les programmes sont généralement peu flexibles et mettent leurs bénéficiaires sous surveillance; 4) enfin, leur effet premier est de répondre à des besoins immédiats mais leur effet second va plutôt dans le sens d'accréditer le processus en cours de dualisation sociale. Le tout s'inscrit d'ailleurs dans un cadre plus général qui a les visées d'un Etat néo-libéral simple accompagnateur intervenant faiblement sur le développement.

Ces problèmes vécus quotidiennement deviennent lourds à porter et manifestent surtout le peu de reconnaissance accordée aux initiatives. D'où la possibilité d'une **dérive** vers la sous-traitance et le rôle de fournisseur de sous-emplois car les porteurs de projets, qui, par leur leadership, constituent une condition-clé de réussite, sont peu soutenus dans leur démarche. À terme, pour un projet qui assure son décollage, un autre ne se concrétise pas ou réduit son travail à l'exercice d'une suppléance.

#### **4.2. Émergence de politiques publiques transversales.**

À côté de cette tendance très forte, sous la poussée d'initiatives de communautés locales et de mouvements sociaux, une politique de développement local a cependant émergé. Cette deuxième tendance accorde beaucoup plus de crédit et d'autonomie aux expériences associatives d'insertion et aux dispositifs d'accompagnement du développement que sont les CDEC, les CDC et les SADC. Plus que de simplement réparer les dégâts, ces programmes peuvent, en partie du moins, favoriser la revitalisation économique et sociale de groupes et communautés en difficulté.

Fournissons quelques exemples: 1) dans le domaine des affaires sociales, dans le cadre des Centres locaux de services communautaires (CLSC), on applique une politique d'intervention par équipes de quartier avec une approche-milieu plutôt que par populations-cibles; 2) dans le domaine de la formation professionnelle et du développement régional, des programmes de soutien aux collectivités locales viennent fournir des financements de longue durée aux agences de développement local que sont les CDEC, les CDC et les SADC.

Il s'agit donc ici de programmes publics davantage territorialisés, doublés d'une approche multi-partenaires misant sur des modes d'intervention multi-activités susceptibles de s'accorder beaucoup mieux aux initiatives d'insertion. Ces programmes sont cependant encore peu valorisés: 1) ils sont encore au stade de l'expérimentation au plan local ou régional; 2) ils disposent de budgets mineurs comparativement aux budgets accordés aux autres programmes<sup>14</sup>.

En revanche, ces politiques en émergence peuvent avoir des effets plus soutenus. Leur effet premier est d'abord de changer imperceptiblement la façon dominante de poser les problèmes. En second lieu, cela permet d'introduire un processus d'intervention de moyen terme (financement sur trois ans ou sur cinq ans par exemple). En troisième lieu, ces politiques participent d'un mouvement plus large de régionalisation où tous les acteurs sociaux sont impliqués (entreprises, syndicats, organisations communautaires, citoyens). On est ici en face d'une autre politique faisant appel à un Etat plus interventionniste et susceptible d'avoir des effets plus structurants pour les collectivités locales.

Ce deuxième type de politiques se fonde sur une double dynamique déjà à l'oeuvre: 1) un mouvement de fond, économique et culturel, apparu autour des notions de partenariat, de

---

<sup>14</sup> Le budget de développement des collectivités locales du Québec en matière de formation professionnelle n'était que de 5.1 \$ millions en 1993-1994 (sur 91.1 M\$), soit un maigre 6% et celui de son pendant fédéral au Québec de 144,5 \$ millions (sur \$887.2 M\$) soit environ 16% du budget.

territoire, de développement local, de contrat..., mouvement qui imprègne tous les acteurs importants de la société québécoise. Pas seulement les organismes à vocation sociale (syndicats, coopératives, associations) mais aussi un certain nombre d'entreprises et d'institutions publiques; 2) l'émergence d'un segment significatif de professionnels du "social", tant du secteur public que du secteur associatif, remettant en question les formes traditionnelles d'intervention issues des mécanismes de transferts sociaux dans les collectivités locales.

## **5. Conditions de réussite des initiatives d'insertion (au niveau microsociale).**

Les recherches sur les conditions de réussite au Québec, au Canada comme aux États-Unis en arrivent à dégager un certain nombre de leviers de décollage des projets "gagnants" (Fairbairn, 1991; Christenson & Robinson, 1989; Perry, 1987). On peut les résumer comme suit:

1. Une population locale disposant d'un minimum de cohésion sociale: les initiatives d'insertion obtiennent des résultats là où existe préalablement un sentiment d'appartenance à une collectivité locale.

2. Un actif associatif significatif: un actif associatif pré-existant favorise l'émergence d'initiatives d'insertion et de développement local. La capacité des associations à être des têtes chercheuses sachant identifier les besoins nouveaux et les stratégies appropriées fait partie des "ingrédients" nécessaires.

3. Un potentiel d'entrepreneuriat collectif. Par-delà la présence d'associations, une culture entrepreneuriale favorise l'émergence et le développement d'initiatives d'insertion par l'activité économique: capacité de proposition, culture organisationnelle intégrant tout à

la fois des objectifs économiques de viabilité et des exigences sociales, la gestion collective et la planification stratégique.

4. Des acteurs sociaux locaux disponibles à cette nouvelle approche. La disponibilité d'esprit des autres acteurs locaux face au caractère novateur de cette stratégie d'intervention sociale par l'activité économique et le partenariat (CLSC, paroisses, caisses populaires, syndicats, commerces de proximité...) sur la base de territoires plutôt que sur une base administrative de populations-cibles est un autre facteur qui favorise la levée de projets.

5. Des pouvoirs publics nationaux ouverts à l'expérimentation: les initiatives d'insertion ont besoin d'un support financier non contraignant de l'État (Valadou, 1995). Le caractère ponctuel de certaines subventions, l'absence de flexibilité de nombreux programmes et la remise en question des protocoles d'entente démotivent les promoteurs de projets. Le fait de se heurter à la fragmentation des responsabilités et des problématiques entre différents ministères et services constitue également un obstacle de premier ordre.

## **6. Associations, économie sociale et insertion: mise en perspective.**

### **6.1. Mobilisation sociale, insertion et développement local: des années 60 aux années 90.**

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 sociales en provenance des mouvements sociaux. Dans les années 70-80, à la limite, la mobilisation s'est peu à peu morcelée en autant de groupes qu'il y avait d'intérêts catégoriels.

Mais 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, comme unité d'action et au bénéfice de l'espace régional comme cadre de référence ou d'appartenance.



La société fragmentée par la crise a paru recommencer à se reconstruire par le bas, par les communautés locales, par les régions. Cette nouvelle dynamique pose assurément des défis de type nouveau aux porteurs de projets issus du secteur associatif tels la méthode partenariale, la gestion rigoureuse d'entreprises, des efforts d'auto-financement, la création de réseaux économiques d'information, de promotion de services, etc.

De façon plus générale, le secteur associatif engagé dans la lutte contre le chômage se situe au coeur des solutions nouvelles aux crises de l'emploi, de l'Etat-providence et des communautés locales en difficulté: il est à l'intersection de la relation Etat/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 au niveau des entreprises, entre le patronat et les syndicats; au plan régional, entre les municipalités et l'Etat central; sur le registre des communautés locales (quartiers et villages), entre les citoyens, leur communauté locale et l'Etat; au plan de l'environnement, entre les communautés locales, l'Etat et les entreprises.

Le secteur associatif (et les entreprises d'économie sociale) qu'il anime se situe de plus en plus à un point névralgique de la société en train de se construire: il est à l'intersection du “local” et du “global”: il occupe des espaces où émergent de nouvelles pratiques de transformation sociale, espace qu'aucun autre secteur de la société n'occupe véritablement.

## **6.2. La période actuelle, une période de transition.**

La période qui vient de s'achever (1985-1995) se caractérise essentiellement comme une **période d'expérimentation sociale**: d'abord par le fait que l'Etat et l'entreprise privée sont à la recherche de nouvelles avenues pour contrer l'exclusion sociale. En second lieu, par le fait que le mouvements sociaux sont aussi à la recherche de nouvelles avenues.

Cette période (1985-1995) se caractérise donc en bout de ligne par un foisonnement d'expériences: multiplicité des champs d'intervention, des méthodes et des formes de regroupement. Cette période se caractérise aussi 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 un peu dans un souverain désordre.

De telle sorte que le “networking” devient aujourd'hui impératif<sup>15</sup>. Bref, entrer dans une nouvelle phase caractérisée davantage par la **synchronisation** des initiatives autour d'un axe, le développement local et une économie solidaire, dans la perspective d'opérer le passage de l'expérimentation au développement<sup>16</sup>.

### **6.3. Conditions de généralisation des initiatives d'insertion et de développement local (au niveau macrosocial).**

Au plan macro-social, deux conditions nous apparaissent vitales pour que progresse le travail des associations dans le champ de l'insertion. La première a trait aux rapports qu'entretiendront les initiatives avec les pouvoirs publics; la seconde, les rapports qu'entretiendront ces initiatives avec les institutions syndicales et coopératives.

#### **6.3.1. Mouvement associatif, insertion et pouvoirs publics.**

Après 10 ans d'expérimentations y-a-t-il progression ou plafonnement? 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

---

<sup>15</sup> D'autant que le gouvernement du Québec l'y incite indirectement. Il vient en effet d'ouvrir un chantier d'économie sociale faisant appel aux différents réseaux associatifs engagés dans la lutte contre le chômage en vue de la tenue d'un Sommet socio-économique qu'il tient avec l'ensemble de ses partenaires (patronat, syndicats, mouvement associatif).

<sup>16</sup> À cet effet, la tenue d'un colloque à l'initiative de l'Institut de formation en développement communautaire (IFDEC) en juin 1996, lequel réunissait tous les réseaux d'intervention en insertion et développement local, est révélateur de la transition en cours.

localisé. Mais “profiter de l'état d'incertitude institutionnelle créée par l'arrivée de nouveaux dispositifs d'insertion pour faire passer des ambitions réformatrices...” (Ion, 1990: 136) apparaît la stratégie la plus pertinente aux animateurs de projets comme à de nombreux chercheurs travaillant sur les relations entre le secteur associatif et le secteur public (Vaillancourt, 1994).

L'articulation entre les initiatives d'insertion et les pouvoirs publics est aujourd'hui au centre du débat social: si elles sont soutenues significativement par les pouvoirs publics, ces expériences pourront faire émerger de **nouvelles instances d'accompagnement** du développement sur **l'ensemble** des quartiers et des régions en difficulté. Nous pensons ici, entre autres, au modèle de développement local des CDEC (Favreau, 1994 c). Les pouvoirs publics doivent être plus que de simples accompagnateurs ponctuels (le “Shadow State”). Ils doivent s'inscrire dans des soutiens de longue durée qui ne se confinent pas 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 (Diaz, 1994: 21).

Les pouvoirs publics doivent aussi se débarrasser de leur attitude centralisatrice pour reconnaître ces expériences en leur ouvrant la voie de l'institutionnalisation. Notre hypothèse étant que **ces expériences devenant institutions**, elles pourraient ainsi générer des solutions inédites aux crises de l'emploi et de l'Etat-providence “en occupant **un espace intermédiaire** à l'intersection de la relation entre l'Etat 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 b:14).

### **6.3.2. Mouvement associatif, insertion et institutions syndicales et coopératives.**

Entre le mouvement associatif et le mouvement syndical, de nouvelles jonctions se sont opérées au plan local et régional par l'intermédiaire de ces nouveaux regroupements que

sont les CDEC et les SADC. Des organisations syndicales ont pris conscience des nouveaux enjeux et de l'importance de faire l'arrimage avec le mouvement associatif dans des stratégies de lutte contre le chômage.

À la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ), la plus importante centrale syndicale, un fonds de développement économique a été créé. Ce fonds qui compte aujourd'hui plus de 110,000 actionnaires (dont la très grande majorité sont des travailleurs syndiqués), des investissements dans plus d'une centaine d'entreprises (des PME québécoises), assure, depuis ses débuts en 1983, le maintien ou la création de plus de 20,000 emplois. À la Confédération des syndicats nationaux (CSN)<sup>17</sup>, on a emboîté le pas à partir du début des années 90.

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 direction avec la “bénédiction” de la direction générale du Mouvement Desjardins qui, par ailleurs, a dégagé des montants substantiels pour soutenir l'émergence des fonds locaux et régionaux de développement de concert avec les organisations syndicales.

Par-delà l'insertion, des passerelles entre les grandes institutions de l'économie sociale et les nouvelles initiatives permettront de redonner aux premières plus d'ancrage dans le “social” et, aux autres, la base économique qui lui manque souvent. À défaut de consolider ces passerelles, les initiatives d'insertion issues du mouvement associatif, qui ont eu tendance jusqu'ici à se développer dans une perspective d'économie solidaire, risquent le

---

<sup>17</sup> La CSN est cousine de la CFDT à la fois par son origine et sa culture chrétienne et par sa composition sociale.

cantonnement dans la “néophilantropie” ou dans la sous-traitance de certaines politiques publiques d'aide à l'emploi.

### Bibliographie

- (1995), *L'emploi, travaillons-y ensemble*, Gouvernement du Québec (proposition du gouvernement du Québec à ces partenaires socio-économiques, Québec.
- BÉLANGER, J.-P. (1995), *Les organismes communautaires du réseau: un secteur de l'économie sociale à consolider et à développer*, document de travail, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec.
- BÉLANGER, P.-R. et B. LÉVESQUE (1992), “Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat”, in G. Daigle et G. Rocher (Sous la dir.), *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, Montréal, PUM, pp. 713-747.
- BOUCHER, J. et L. FAVREAU (1994), “L'évolution du discours de la CSN sur les stratégies syndicales” dans Bélanger, Grant et Lévesque, *La modernisation sociale des entreprises*, Coll. Politique et Economie, Presses de l'Université de Montréal (PUM), Montréal.
- CASTEL, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1989). *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*. Boucherville/Québec, Gaétan Morin.
- CHRISTENSON, James A. et Jerry W. ROBINSON (1989), *Community Devopment in Perspective*, Iowa, Iowa State University Press.
- DEFOURNY, J. (1994), *Développer l'entreprise sociale*, Fondation Roi Beaudoin, Liège.
- DEFOURNY, J. et MONZON CAMPOS (1992), *L'économie sociale entre l'économie capitaliste et l'économie publique*, CIRIEC/De Boeck Université.

- DIAZ, H. (1994), "L'innovation sociale, une intruse structurelle", *Economie et Humanisme*, #328, mars 1994, p. 20 à 26.
- EME, B. et J.-L. LAVILLE (1994), *Cohésion sociale et emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.
- FAIRBAIRN, B. (1991), *Co-operatives & Community Development (Economics in social perspective)*, Center for the study of Co-operatives, Saskatoon, Canada.
- FAVREAU, L. (1994 a), "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. 93 à 135.
- FAVREAU, L. (1994 b), "Mouvement associatif et ONG à l'heure des partenariats", *Coopératives et développement*, vol. 25, numéro 2, Montréal, p.7 à 26.
- FAVREAU, L. (1994 c), "L'approche de développement économique communautaire au Québec et aux États-Unis", *RECMA*, #253-254, Paris, p.166 à 175.
- FOURNIER, L. (1993), "Le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec, une institution financière syndicale vouée au développement de l'emploi", *RECMA*, no 48, pp.53 à 58.
- ION, J. (1990), *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Privat.
- LAVILLE, J.-L. (1992), *Les services de proximité en Europe*, Syros\Alternatives, Paris.
- LAVILLE, J.-L.(sous la dir.) (1994), *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris.
- LEDUC BROWNE, P. (1996), *Love in a cold war? (The Voluntary Sector in an Age of Cuts)*, Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, 101 pages.
- LÉVESQUE B. et alii (1995), "Les fonds de développement: un instrument indispensable pour le développement régional, local et communautaire" dans Côté, Klein et Proulx, *Et les régions qui perdent...?*, Université du Québec à Rimouski, Rimouski, p.245 à 270.
- LÉVESQUE, B. (1994), "Québec: des expériences à l'institutionnalisation" dans Eme B. et J.-L. Laville (1994), *Cohésion sociale et emploi*, Sociologie économique/Desclée de Brouwer, Paris, p.229 à 245.
- LÉVESQUE B. et M.-C. MALO (1992), "L'économie sociale au Québec" dans Defourny, J. et Monzon Campos (1992), *L'économie sociale entre l'économie capitaliste et l'économie publique*, CIRIEC/De Boeck Université, p. 385 à 446.
- PERRY, S.E. (1987), *Communities on the Way (Rebuilding Local Economies in the United States and Canada)*, New York State, University of New York Press.
- VAILLANCOURT, Y. (1994), "Eléments de problématique concernant l'arrimage entre le communautaire et le public dans le domaine de la santé et des services sociaux", *Nouvelles pratiques sociales*, vol.7, #2, Montréal, p. 227 à 248.
- VALADOU, C. et alii, (1995), *Les entreprises d'insertion au Québec: état des lieux*, Collectif des entreprises d'insertion, Montréal, 82 pages.

## **Annexe**

### **Grille de travail de base pour une étude comparative entre pays des expériences associatives en matière d'insertion**

**(J. Defourny et L.Favreau).**

Trois grandes étapes devront se retrouver dans chaque contribution nationale portant sur un champ d'activités associatives dans une région déterminée: une approche descriptive, une analyse de performance et une analyse prospective.

#### **1. PARTIE DESCRIPTIVE**

- A. **Bref cadrage historique: l'évolution du marché du travail et surtout des politiques publiques de lutte contre le chômage, et l'évolution de la place et du rôle des associations en général dans le contexte socio-économique national.**
- B. **Typologies des différentes formes d'initiatives associatives qui se sont développées pour l'insertion par l'économique**

## 2. PARTIE "ANALYSE DE PERFORMANCE" (au sens large)

- A. **Les résultats atteints par les expériences associatives d'insertion (emplois créés, nombre de réinsertions dans les circuits traditionnels, qualité et impact des formations par le travail, statuts des travailleurs en insertion, etc.), leurs atouts ainsi que leurs limites.**

Quelques questions à explorer parmi d'autres:

- Dans quelle mesure les expériences associatives permettent-elles des retours effectifs dans les circuits classiques de travail ou ont-elles au contraire tendance à constituer une sphère séparée proposant une succession de formules atypiques de mise au travail?
- Dans quelle mesure le volontariat joue-t-il un rôle?
- Quels sont les profils des entrepreneurs dans ces initiatives associatives?

- B. **Les politiques publiques vis-à-vis des expériences associatives d'insertion: les différentes formes de soutien et leur évolution, la présence ou le manque de complémentarité entre les pouvoirs publics de différents niveaux, les effets positifs et négatifs de ces interventions publiques, (effets structurants ou déstructurants, mobilisateurs du milieu ou contraignants)...**

Quelques questions à explorer parmi d'autres:

Dans quelle mesure l'action publique parvient-elle à soutenir et à encadrer les initiatives associatives d'insertion en respectant leurs dynamiques propres et leurs besoins d'autonomie? De quel type de relations s'agit-il: relations contractuelles, relations strictement administratives, relations visant la récupération politique, etc.?

- Dans quelle mesure les interventions publiques de différents niveaux (national, régional, local,...) s'avèrent-elles complémentaires et intégrées ou au contraire seulement superposées voire parfois contradictoires? Quel niveau apparaît le plus pertinent ou le plus efficace?
- Dans quelle mesure y a-t-il intégration ou au contraire séparation des politiques sociales et des politiques d'emploi?
- Dans quelle mesure les statuts juridiques offerts aux initiatives associatives sont-ils appropriés pour les actions d'insertion?



### C. Les conditions de réussite des expériences associatives d'insertion

#### Indications:

- Une attention toute particulière doit être accordée à cette question des “conditions de réussite”. Ce thème devrait assurer une bonne liaison avec les conclusions (analyse prospective);
- Les “conditions de réussite” ne signifient pas une énumération de mesures souhaitables et de recommandations plus ou moins réalistes. Il importe plutôt de dégager les leçons des réussites déjà constatées: ce qui est de l'ordre du “possible” et non simplement du “souhaitable”;
- Une question à se poser parmi d'autres: dans quelle mesure le “parrainage” par d'autres organisations (pouvoirs publics locaux, autres associations, églises, syndicats,...) existe-t-il ou est-il en voie de devenir nécessaire? S'agit-il d'alliances ou de partenariat?

### 3. CONCLUSIONS - ANALYSE PROSPECTIVE

**Question centrale: Quelles sont les conditions d'un dépassement du stade de l'expérimentation?**

#### Questions sous-jacentes:

- Dans quelle mesure les pratiques associatives d'insertion interpellent-elles et sont-elles appuyées par les grands acteurs institutionnels (Églises, syndicats, mouvements d'économie sociale,...)?
- Quelles sont ces conditions en ce qui concerne le soutien des pouvoirs publics?