

Los procesos de co-construcción de las políticas sociales
Universidad de Buenos Aires
11 y 12 de diciembre de 2006

SYNDICALISME, POLITIQUES PUBLIQUES ET ÉCONOMIE SOCIALE

François Lamarche
Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Québec

Préliminaire

Quelques informations préalables pouvant aider à la mise en contexte de la présentation :

- Le Québec est la province canadienne à majorité francophone comptant une population de 7,5 millions de personnes.
- Il est estimé, dépendant des études, qu'entre 13 % et 20 % des personnes et des familles québécoises vivent en situation de pauvreté.
- Le taux de chômage actuellement est de 8 %. Au cours des années 1990, il oscillait aux environs de 12 %.
- Le taux de syndicalisation au Québec est de 40 %, ce qui est le taux le plus élevé en Amérique du Nord.
- Il y a trois organisations syndicales importantes au Québec. La CSN est une de ces organisations avec 300 000 membres provenant de tous les domaines d'activité, du secteur privé comme du secteur public. La confédération syndicale compte 18 200 membres oeuvrant dans le secteur de l'économie sociale (coopératives, entreprises à but non lucratif, ONG ou organismes communautaires, etc.).
- À cause de ses structures de représentation régionales, la CSN est un acteur engagé sur les questions de développement territorial.

Plan de la présentation

Cette présentation est structurée à partir des énoncés suivants :

- 1) La co-production des politiques publiques est un mélange de concertation et de confrontation. Dépendant des circonstances, parfois la concertation domine, parfois la confrontation domine.

- 2) La capacité des mouvements sociaux (en incluant le mouvement syndical) d'influencer le développement des politiques publiques est fonction de la concertation entre eux et de leurs alliances.
 - 3) L'initiative citoyenne n'est pas tributaire des politiques publiques. Souvent elle les précède et, par sa force d'innovation, leur ouvre pour ainsi dire la voie.
 - 4) La dernière partie de cette présentation traitera de l'engagement syndical en faveur de l'économie sociale ou solidaire.
- 1) Co-production des politiques publiques : concertation et confrontation

L'histoire syndicale est là pour le démontrer, la production des politiques publiques se fait, dépendant des circonstances, à la fois par le dialogue ou la négociation et par l'exercice d'un rapport de force.

Par exemple, la reconnaissance des droits fondamentaux du travail (droit à la syndicalisation, droit à la négociation collective, droit de grève) a été l'objet de luttes importantes au Québec et au Canada pendant la première moitié du XX^e siècle. Les lois actuelles du travail qui reconnaissent ces droits et qui résultent d'après négociations sont indissociables de ces luttes syndicales.

Je voudrais donner un autre exemple québécois beaucoup plus récent et qui démontre aussi cet énoncé. À la fin des années 1990, il s'est constitué au Québec une large coalition pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le mouvement syndical était représenté dans cette coalition ainsi que le mouvement des femmes, des organismes communautaires, des groupes populaires, etc.

Cette coalition s'est donnée comme première tâche d'élaborer elle-même et de proposer au débat public un projet de loi visant l'élimination de la pauvreté. Ce projet de loi qui résultait d'une démarche citoyenne a fait l'objet d'une large consultation auprès de différentes associations et groupes à travers le Québec. Les instances de la CSN ont discuté et pris position en faveur de ce projet. Par la suite, lors d'une manifestation populaire, ce projet de loi fut remis aux représentants des partis politiques présents à l'Assemblée nationale.

Face à ce projet, les premières réactions du gouvernement du Québec ont été négatives. « Légiférer contre la pauvreté c'est comme légiférer contre la pluie » disait-on. Ou encore : « C'est la prérogative exclusive des parlementaires d'élaborer un projet de loi. Ce n'est pas le rôle des associations. » Les porte-parole gouvernementaux ont même refusé de rencontrer les représentants de la coalition.

Mais la mobilisation fut exemplaire : manifestations, prises de position publiques, interventions auprès des députés, pétitions de 120 000 signatures, etc. Si bien qu'à l'approche des élections, le gouvernement du Québec décida finalement d'entendre les représentants de la coalition anti-pauvreté et présenta une loi visant à lutter contre la

pauvreté et l'exclusion sociale. Celle-ci fut adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en décembre 2002.

Certes, cette loi comporte des lacunes importantes, notamment l'absence de cibles concrètes, mais elle s'inspire de plusieurs principes contenus dans le projet de loi de la coalition et n'en constitue pas moins un engagement formel de l'Assemblée nationale, obligeant le gouvernement à mettre en œuvre un plan d'action pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Donc, une conclusion ressort de ces exemples: mobilisation et confrontation ou rapport de force vont souvent de pair avec dialogue et concertation dans le processus de co-production des politiques publiques.

2) L'importance des alliances dans la co-production des politiques publiques

L'exemple de la coalition québécoise anti-pauvreté introduit bien ce deuxième énoncé.

Sur ce point, il y a lieu d'abord d'insister sur le fait que le mouvement syndical doit dorénavant composer avec d'autres acteurs sociaux, d'autres composantes de la société civile qui travaillent et luttent pour l'émergence de nouveaux modes de développement.

Les temps forts de l'État-Providence nous avaient habitués à un dialogue social dominé par trois grands acteurs : l'État, le patronat et les syndicats. Mais la crise de l'État-Providence dans le cadre de l'actuelle mondialisation ne met pas seulement en cause le rôle de l'État sur les plans économique et social, elle remet aussi en question le rôle prépondérant de représentation du mouvement syndical et, d'une certaine manière, sa position hégémonique sur les mouvements sociaux.

De nouvelles forces sociales ont émergé et s'expriment dorénavant sur la scène publique : femmes, jeunes, mouvements écologiques, exclus du marché, population de territoires en mal de développement, mouvements culturels, mouvements altermondialistes, etc. C'est avec ces nouvelles dynamiques sociales que le mouvement syndical doit composer, c'est avec ces nouvelles forces sociales qu'il doit chercher à se coaliser.

Par exemple, les politiques de désengagement de l'État amènent de plus en plus les collectivités locales à intervenir sur les questions liées à leur développement. Cette dynamique locale interpelle la responsabilité sociale des syndicats face au milieu auquel ils appartiennent. La question de l'emploi, la lutte à la pauvreté ou encore les questions environnementales constituent de bons exemples de mobilisation locale qui débordent le cadre strict des relations de travail et appellent à la participation syndicale.

De même, l'émergence d'entreprises collectives et d'organismes sans but lucratif se réclamant de l'économie solidaire interpelle l'action syndicale en matière de développement puisque ces initiatives n'appartiennent ni à la sphère de l'économie publique, ni à la sphère de l'économie privée dans lesquelles les syndicats agissent

habituellement. De telles initiatives expriment une volonté de prise en charge par les collectivités de leur développement et nécessitent, pour réussir, l'implication ou l'appui des forces du milieu, y compris des syndicats.

À la CSN, nous avons l'habitude de parler d'un deuxième front qui sort l'action syndicale du cadre strict des relations de travail (le premier front) pour l'élargir aux différentes dimensions des conditions de vie des personnes et des communautés, en alliance avec les autres composantes de la société civile engagées dans le développement social, dans le développement durable.

Cette question des alliances est aussi une condition importante pour la co-production et le développement de politiques publiques soutenant l'entrepreneuriat collectif, le développement social et le développement durable.

3) L'initiative citoyenne innove et précède souvent les politiques publiques

Le troisième énoncé suppose que l'initiative citoyenne, quand elle innove, précède règle générale les politiques publiques. Autrement dit, même si les politiques publiques doivent soutenir l'innovation sociale, l'action des citoyens dans ce domaine ne dépend pas, n'est pas tributaire au point de départ de décisions gouvernementales. Je veux donner ici comme exemple le développement des services de garde au Québec.

Au cours des années 1970, afin de permettre l'accès des femmes au marché du travail, des groupes de parents appuyés par des militantes syndicales et des militantes féministes mettent sur pied un réseau de garderies dites populaires. Il s'agit pour la plupart d'organismes sans but lucratif, parfois de coopératives, initiés et contrôlés par les parents. Dans la plupart des cas, les salariés participent à la gestion de la garderie. Un modèle se fait jour dans un secteur de services où l'État est absent.

Mais à cause du manque de soutien gouvernemental, ces services de gardes demeurent coûteux pour les parents et les salaires versés aux éducatrices sont dérisoires. Les travailleuses en garderie commencent à se syndiquer. Au début des années '80, beaucoup de ces syndicats s'affilient à la CSN.

Évidemment, il n'est pas question pour ces syndiqués-es de faire supporter par les parents l'amélioration de leurs conditions salariales. Ils se tournent alors vers le gouvernement du Québec afin de négocier de meilleures conditions de travail. Cette lutte syndicale qui s'amorçait rejoignait pour ainsi dire celle des parents et des groupes de femmes qui revendiquaient un meilleur financement pour le réseau des services de garde.

Cette lutte à la fois des parents et des travailleuses en garderie fut longue et ardue. Il faudra attendre 1996 pour que le gouvernement du Québec, dans le cadre de sa politique familiale, décide de reconnaître le rôle des services de garde sans but lucratif, d'accroître substantiellement leur financement et de réduire considérablement la contribution exigée des parents. Suite à cette reconnaissance, les conditions de travail des salariés en services de garde se verront aussi considérablement améliorées.

Le développement des services de garde au Québec n'a pas de comparaison ailleurs au Canada et fait l'envie de plusieurs provinces canadiennes. On peut penser qu'en 1996 il n'y aurait pas eu de politique familiale résolument engagée dans le développement des services de garde s'il n'y avait pas eu déjà au Québec un réseau de garderies populaires mis sur pied avec beaucoup d'imagination et de débrouillardise par des groupes de femmes et de parents avec l'appui des syndicats.

4) Les syndicats et l'économie sociale ou solidaire

Étant donné les questions soulevées par ce colloque, il vaut la peine d'aborder en terminant quelques exemples d'engagement syndical en faveur de l'économie solidaire, des exemples qui concernent particulièrement la CSN. D'ailleurs, il semble bien que l'économie solidaire relève de ces initiatives innovantes qui ouvrent la voie aux politiques publiques notamment sur les questions de développement.

Disons aussi qu'acteurs syndicaux et acteurs de l'économie solidaire partagent des valeurs similaires qui se traduisent par cette volonté commune de subordonner l'économie de marché à des impératifs sociaux et démocratiques.

Donc la CSN est engagée depuis plusieurs années dans l'économie solidaire. Quelques exemples : en 1971, des militants syndicaux mettent sur pied la Caisse d'économie des travailleuses et travailleurs de Québec. Devenue la Caisse d'économie solidaire, cette « banque coopérative » est aujourd'hui la principale institution financière soutenant les entreprises collectives au Québec.

Au début des années'80, alors que la récession économique fait bondir le taux de chômage, la CSN appuie plusieurs de ses syndicats qui décident de fonder des coopératives de travail afin de contrer les mises à pied ou la fermeture de leur entreprise. Au cours des années 1980 puis 1990, de telles coopératives voient le jour dans divers domaines : production hydraulique, produits chimiques, production de caoutchouc, transport ambulancier, radiodiffusion, restauration, hébergement, etc.

Afin de soutenir de telles initiatives et surtout de conseiller les syndicats dans la relance de leur entreprise, la CSN met sur pied, en 1987, le groupe de consultation MCE Conseils. Ce groupe-conseils, lié à la CSN, offre une expertise en comptabilité, analyse financière, gestion et marketing. En plus de répondre à la demande de syndicats, MCE Conseils détient aujourd'hui une expertise reconnue en démarrage de coopératives ou d'entreprises à but non lucratif.

Outre la Caisse d'économie solidaire, la CSN a été à l'origine de deux autres institutions financières d'importance : Bâtirente et Fondation. Créé en 1987, Bâtirente offre un système collectif de retraite aux travailleurs qui ne bénéficient pas d'un régime de retraite chez leur employeur. Bâtirente est aujourd'hui reconnue pour son engagement dans la finance socialement responsable. Mis sur pied en 1995, Fondation est le fonds de développement de la CSN pour la coopération et l'emploi. En plus de favoriser une

épargne de longue durée en vue de la retraite, Fondation se donne comme objectifs de soutenir l'entreprenariat collectif et d'investir dans des entreprises favorisant la démocratie au travail et la protection de l'environnement.

D'autres exemples pourraient être apportés. Mais disons qu'il se dégage de cette expérience syndicale une vision plutôt inclusive de l'économie solidaire, vision qui se fonde sur des principes d'action tels :

- Orienter l'économie vers des finalités sociales et répondre à des besoins sociaux ;
- Conséquemment, interpeller l'État dans ses fonctions de régulation de l'activité économique et de redistribution de la richesse ;
- Démocratiser les choix en matière de développement et d'investissements, et démocratiser la gestion des entreprises ;
- Développer l'emploi et combattre l'exclusion ;
- Défendre la mission des services publics ;
- Renforcer les solidarités au sein des collectivités et produire de la cohésion sociale ;
- Etc.

Ces principes conduisent au constat suivant : du point de vue syndical, l'économie sociale et solidaire n'est pas seulement perçue comme un secteur d'activité campé quelque part entre l'économie publique et l'économie privée. Elle est surtout vue comme participant ou devant participer à un mouvement de transformation sociale.

Certes, la notion d'économie plurielle permet de reconnaître d'emblée les efforts et les réalisations considérables des coopératives, des entreprises sans but lucratif, des organismes communautaires qui produisent biens et services dans une logique déterminée, non par les lois du profit, mais par les besoins sociaux.

Toutefois, dans le contexte actuel, il faut aussi parler de stratégie plurielle. Afin que le développement économique produise du développement social et des gains démocratiques, il est nécessaire que les stratégies se déploient à plusieurs niveaux : par exemple, par l'action des salariés et de leur syndicat afin d'améliorer les conditions de travail et d'influer sur la gestion des entreprises et l'organisation du travail ; par la mobilisation des collectivités dans les localités, les régions afin qu'elles disposent de moyens pour prendre en charge leur développement ; par la vigilance et les pressions de la société civile afin que l'État assume ses fonctions de régulation de l'activité économique et de redistribution de la richesse.

Dans un contexte de globalisation des marchés, il est aussi essentiel que se construisent les solidarités à l'échelle internationale afin qu'émergent des alternatives à la mondialisation néolibérale.

C'est dans ce cadre stratégique élargi que se situe toute la pertinence de l'économie sociale et solidaire, non comme panacée, mais comme contribution essentielle au développement social et à l'élargissement des espaces démocratiques.