

ÉCONOMIE SOCIALE ET POLITIQUES PUBLIQUES : LE CAS DU QUÉBEC

**Marguerite Mendell, Université Concordia
Nancy Neamtan, Chantier de l'économie sociale**

Introduction

Au Québec, au cours de la dernière décennie, le mouvement de l'économie sociale est devenu un acteur socioéconomique de premier plan. Axée sur l'entrepreneuriat collectif, sous forme coopérative et associative, l'économie sociale a été le fer de lance d'importantes initiatives, favorisant la création de nouveaux emplois par milliers, tout en répondant aux besoins sociaux, environnementaux et culturels des collectivités. Le gouvernement du Québec a développé diverses politiques publiques pour appuyer l'économie sociale. Les résultats visibles et concluants de ces politiques ont également inspiré le Gouvernement du Canada qui a mis en place quelques mesures en faveur de l'économie sociale en 2004.

Si le Québec a fait des avancées qui suscitent de l'intérêt sur le plan international, l'introduction du concept d'économie sociale dans les politiques sociales et économiques n'est pas unique. Elle fait partie d'une tendance internationale qui a vu le jour dans les pays européens, latino américains et africains. La contribution de l'économie sociale à l'innovation sociale a fait l'objet de discussions lors de forums tels que le Forum de l'OCDE et le Forum social mondial. À bien des égards, cela n'est pas étonnant : l'économie sociale se veut une réponse pragmatique aux défis socioéconomiques que la mondialisation a engendrés, et se veut également une contribution au renouvellement d'une citoyenneté positive et active à l'échelle locale, nationale et internationale. De plus, elle reflète une nouvelle approche de développement de l'entreprise, comme l'indiquent les mesures importantes prises en vue de créer de nouvelles entreprises collectives et de favoriser l'entrepreneuriat social dans plusieurs pays. Au Québec, au Canada et à l'étranger, davantage de décideurs sont de plus en plus conscients du potentiel énorme de l'économie sociale pour redéfinir les relations entre l'État, le marché et la société civile en tenant compte des nouvelles réalités du XXI^e siècle.

I. Quelques éléments de contexte

Même si le vocabulaire est nouveau, l'économie sociale est bien établie au Québec depuis plus d'un siècle. Elle a contribué au bien être et à la croissance économique de la société québécoise de diverses façons, que ce soit par le mouvement coopératif qui a joué un rôle clé dans le maintien de l'agriculture pendant les périodes de profonde crise économique, ou à travers la création d'associations citoyennes qui ont répondu à divers besoins socioéconomiques au fil des ans. Son évolution est partie intégrante de l'histoire socioéconomique du Québec.

1.1 Le Québec : une société distincte en Amérique du Nord

Les particularités de la société québécoise ont fourni un terreau fertile pour ce nouvel essor de l'économie sociale. Le Québec est une petite nation francophone avec une population de 7 million et demie à l'intérieur de la confédération canadienne. Comme société distincte, il a dû mener des luttes politiques importantes pour survivre et se faire reconnaître comme nation. Ce

contexte a contribué au développement d'une cohésion au sein de la société québécoise qui est unique en Amérique du Nord. L'économie du Québec a été dominé jusqu'au milieu du vingtième siècle par des intérêts extérieurs qui ont contrôlé en grande partie l'exploitation des ressources naturelles. La 'Révolution tranquille' lancé en 1960 par le gouvernement de Jean Lesage a mené à la création d'un état providence, le développement rapide du mouvement ouvrier qui représente plus de 40% de la main-d'œuvre, le taux de syndicalisation le plus élevé en Amérique du Nord, la nationalisation de l'hydroélectricité, la création de la Caisse de dépôt et de placement qui gère un actif net de 122 G\$ en 2005 et actif total sous gestion de 216 G\$), et l'émergence d'une nouvelle classe entrepreneuriale au sein de la société francophone. La Révolution tranquille s'est traduit par le déclin rapide de l'influence de l'Église et l'émergence d'un mouvement social important, le mouvement communautaire. Ce mouvement, basé principalement sur les associations à but non-lucratif, s'est impliqué non seulement dans la défense des droits des démunis mais aussi dans la livraison de services dans divers domaines, notamment la santé, le logement, les services sociaux, la garde de la petite enfance, l'alphabétisation et la formation. Pendant cette même période, le mouvement coopératif et mutualiste a maintenu et développé sa présence dans les secteurs financiers, les assurances et l'agriculture et, à un moindre degré, dans la foresterie et certains secteurs des services et du commerce de détail.

La modernisation rapide de la société québécoise a suivi le modèle dominant dans la plupart des sociétés industrialisées de la période après-guerre ou le Taylorism était le mode de production dominant. L'État a joué un rôle central dans la redistribution de la richesse à travers la création de programmes universels de sécurité sociale et la livraison de services éducatifs, de santé et de services sociaux basé sur des structures centralisés et uniformisés.

Bien que ce modèle a permis à la société québécoise de se moderniser très rapidement, les limites de ce modèle de développement sont apparues dès le début des années 80. Une forte hausse du taux de chômage avec des impacts structurels sur des collectivités et régions entières a révélé une incapacité de l'État de répondre aux nouveaux besoins autant sur le plan financier que structurel.

Durant cette période, le fort taux de chômage et les restrictions dans les dépenses publiques sont devenus des barrières importantes pour le développement du Québec. L'épuisement des ressources naturelles et le déclin du secteur manufacturier ont eu des impacts majeurs sur les collectivités locales et les phénomènes d'appauvrissement et de marginalisation étaient de plus en plus prononcés.

C'est dans ce contexte qu'un changement culturel important s'est amorcé au sein du mouvement ouvrier et communautaire au Québec. C'était le début de la renaissance de l'économie sociale, une économie basée sur les acquis du passé mais qui a adopté de nouvelles formes et de nouvelles stratégies adaptées aux nouvelles réalités du 21^{ième} siècle.

1.2 Initiatives syndicales dans la gestion des fonds de pension

La première manifestation de ce changement de culture est venu de la plus grande confédération syndicale au Québec, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) avec environ 500 000 membres. Devant des pertes d'emplois importantes, la FTQ a décidé, après des débats internes importants, de devenir pro-actif dans la recherche de solutions à la crise de l'emploi. En 1983, la FTQ a négocié avec le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada une mesure fiscale qui a permis la création du Fonds de solidarité

FTQ. Le Fonds de solidarité est un fonds de développement dont l'objectif est la création et le maintien d'emplois au Québec par l'investissement dans la PME au Québec. Il a une obligation légale d'investir un minimum de 60% de ses fonds, qui s'élèvent à 6,6 G\$, dans la PME québécoise.

Depuis 2005, il investit aussi dans de plus grandes entreprises, dont l'actif peut atteindre 100\$ million de dollars. Son actif, qui était \$6,6 milliard de dollars en mai 2006 6,6 G\$ est notamment constitué des épargnes de plus de 573 000 actionnaires. Ils ont investi un total de près de 41\$ milliard en créant plus de 100 000 emplois. Le Fonds de solidarité participe dans l'économie sociale par le biais d'une société en commandite immobilière SOLIM et par certaines SOLIDE (sociétés locales d'investissement par le développement de l'emploi). Sous contrôle syndical, ces fonds au niveau local et régional ont été mis en oeuvre souvent en collaboration avec des municipalités ou d'autres acteurs du développement local et régional.

Dix ans après la création du Fonds de solidarité, la deuxième plus grande confédération syndicale, la Confédération des syndicats nationaux (CSN) (300 000 membres) a créé FondAction. Créé en 1996, FondAction, le Fonds de développement de la CSN pour la coopération et l'emploi, fait partie d'un réseau d'institutions mises sur pied à l'initiative de la CSN. L'épargne collective et l'investissement en constituent les deux grands volets d'activité. Tout en facilitant l'accès à l'épargne-retraite des travailleuses, des travailleurs et de la population en général, le Fonds contribue à maintenir ou créer des emplois et à stimuler l'économie du Québec.

FondAction s'est aussi donné comme mission spécifique de se rendre plus disponible aux entreprises inscrites dans un processus de gestion participative et aux entreprises d'économie sociale (coopératives ou autres). Le Fonds favorise aussi les entreprises soucieuses de l'environnement et d'un développement plus durable. FondAction a aussi participé à la création de plusieurs fonds spécialisés en collaboration avec divers partenaires, notamment dans le domaine de l'économie sociale. Son actif en 2006 était de 448 M\$. Il comptait 64 140 actionnaires et il a contribué à créer ou à maintenir 8 162 emplois.

1.3 L'implication du mouvement associatif dans le développement économique

Les fonds de travailleurs sont seulement un aspect du portrait de l'économie sociale au Québec. Parallèlement à la création du premier fonds en 1983, le mouvement communautaire a également amorcé un processus de redéfinition de son rapport avec le développement économique. Durant cette même période, les premières corporations de développement économique communautaires ont été créées dans les quartiers défavorisés de Montréal à l'initiative des militants du mouvement associatif. Ces structures de développement local avaient comme mission la relance sociale et économique des quartiers à partir d'une prise en charge collective du développement économique local. Elles ont regroupé des représentants des milieux sociaux, syndicaux et affaires.

Ces initiatives représentaient un changement culturel important et ont suscité des débats houleux au sein des mouvements sociaux. Elles constituaient une rupture avec une vision traditionnelle du rôle d'opposition des mouvements sociaux et a exigé un processus d'apprentissage à plusieurs niveaux. Vingt ans plus tard, les corporations de développement économique communautaire font partie du paysage socioéconomique du Québec. D'autres organisations et regroupements associatifs ont également émergé en tant qu'acteurs clés dans le développement territorial.

Ces réseaux d'organisations, de fonds d'investissements et d'autres initiatives citoyennes sont partie prenante du paysage socioéconomique du Québec et contribuent à la création d'un environnement favorable au développement de l'économie sociale.

1.4 Nouvelle reconnaissance de l'économie sociale

Une autre étape importante a été franchie en 1996, à l'occasion du Sommet sur l'économie et l'emploi. Ce Sommet, convoqué par le gouvernement du Québec, a réuni des représentants de la grande entreprise, les associations patronales, les centrales syndicales, les institutions, les municipalités ainsi que des représentants de mouvements sociaux. L'objectif du Sommet était d'amener l'ensemble des acteurs de la société québécoise à se concerter autour d'objectifs permettant d'assainir les finances publiques et de relancer l'économie. Le gouvernement du Québec a lancé le défi au secteur privé et à la société civile de proposer des stratégies permettant d'atteindre ces objectifs. Des groupes de travail ont été créés en préparation du Sommet, dont un groupe de travail sur l'économie sociale.

Ce groupe de travail a travaillé pendant six mois et a proposé un plan d'action ambitieux lors du Sommet. Ce plan d'action 'Osons la solidarité' a proposé une définition consensuelle de l'économie sociale, a mis en valeur l'apport de l'économie sociale au développement socioéconomique du Québec et a proposé des initiatives permettant la création de milliers d'emplois tout en répondant aux besoins sociaux, environnementaux et culturels de la société québécoise. Le groupe de travail, connu sous l'appellation Chantier de l'économie sociale, a décidé de poursuivre son travail afin de réaliser le plan d'action. Le Gouvernement du Québec a adopté plusieurs mesures et politiques publiques en soutien à ce plan d'action.

Dix ans plus tard, l'économie sociale poursuit son développement et est devenu une partie intégrante de la structure socioéconomique du Québec. Au Québec, les recherches réalisées en 2002 par le Bureau de l'économie sociale et la Direction des coopératives ont permis de brosser le portrait statistique suivant :

- 7 822 entreprises (3 881 coopératives et 3 941 OBNL)
 - 935 centres de la petite enfance
 - 671 caisses populaires
 - 180 coopératives de travail
 - 103 entreprises d'économie sociale en aide domestique
 - 72 coopératives de travailleurs actionnaires
 - Les travailleurs d'une entreprise peuvent créer une coopérative de travailleurs actionnaires. Ils peuvent acquérir collectivement des parts de l'entreprise dans laquelle ils sont employés.
- Chiffre d'affaires sans les caisses populaires
 - 17,2 milliards \$ (15,9 milliards \$ pour les coopératives et 1,3 milliard \$ pour les OBNL)
- Chiffre d'affaires avec les caisses populaires
 - 102,5 milliards \$ (101,2 milliards \$ pour les coopératives et 1,3 milliard \$ pour les OBNL)
- Création d'emplois au Québec (2002)
 - Sans les caisses populaires
124 302 emplois (79 222 dans les coopératives et 45 080 dans les OBNL)

- Avec les caisses populaires
161 302 emplois (116 222 dans les coopératives et 45 080 dans les OBNL)

En 2001, le PNB du Québec était de 217 milliards de dollars. L'économie sociale représentait environ 2 % du PNB. Ce portrait ne tenait pas compte ni des grandes coopératives agricoles et financières, ni des organisations sans but lucratif prenant part aux activités non liées au marché, plusieurs de ces dernières faisant l'objet d'études canadiennes sur le secteur sans but lucratif, bénévole et communautaire.

2. Le défi de la formulation de politiques publiques en faveur de l'économie sociale

Le développement de l'économie sociale est d'abord et avant tout le fruit d'une action collective par les citoyens dans une initiative indépendante du gouvernement. Les administrations publiques, qu'elles soient fédérales, provinciales ou municipales, ne peuvent assumer le même rôle que la société civile dans la mise en œuvre d'initiatives novatrices et efficaces, tant sur le plan stratégique que pratique.

De plus, il n'est pas facile d'attribuer une définition claire au concept d'économie sociale. Plusieurs définitions sont avancées par des chercheurs et des acteurs, découlant des historiques et des cadres d'analyse divers. L'élaboration d'une politique publique au service de l'économie sociale relève donc d'un tour de force, le processus étant tout sauf simple ou linéaire. Les décideurs doivent tenir compte d'enjeux importants et complexes inhérents à la nature même de l'économie sociale et des besoins en développement qu'elle génère.

Force a été de constater que les formes traditionnelles de consultation se sont révélées inefficaces pour aider les gouvernements à soutenir l'innovation sociale. Au Québec, où la politique publique dans le domaine de l'économie sociale a fait des progrès notables, **chaque nouvelle initiative stratégique s'inspire de propositions formulées par des intervenants de la société civile**. En effet, le gouvernement du Québec a conclu un accord de partenariat continu avec le Chantier de l'économie sociale, un réseau de réseaux, si l'on peut dire, à qui il fait appel, de même qu'à ses partenaires, afin qu'ils contribuent activement à l'évolution de la politique publique. De plus, le gouvernement du Québec reconnaît le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité comme interlocuteur privilégié en ce qui concerne les enjeux spécifiquement coopératifs ou mutualistes.

Les gouvernements ne sont pas aussi bien placés que les intervenants de la société civile pour mettre en lumière les besoins naissants et de nouvelles pratiques afin de favoriser un développement intégré. Si l'on veut mettre en place une politique publique efficace, le gouvernement doit prêter son appui aux intervenants de l'économie sociale et leur donner les moyens de définir leurs priorités et de négocier la nature et la portée des interventions gouvernementales dans le domaine de l'économie sociale. **Ce processus de co-production des politiques publiques** est impératif si l'on veut arriver à cerner une politique efficace, entreprise difficile s'il en est une.

2.1 L'économie sociale : Une contribution à la nouvelle définition de la politique sociale et économique

Le deuxième défi plus stratégique à relever est la nécessité de comprendre **le rôle que l'économie sociale peut jouer dans la redéfinition de certaines des principales structures clés de la politique sociale et économique au Canada**. L'évolution de la nouvelle économie sociale depuis les 20 dernières années émane d'une réalisation collective selon laquelle les anciens modèles de développement ne répondent pas aux besoins de nombre de citoyens et de collectivités au Canada. Les fondements mêmes de l'économie sociale – l'intégration des initiatives économiques et sociales – témoignent de la nécessité de repenser la manière dont la politique sociale et économique a été définie depuis plus de 60 ans. L'approche en vase clos traditionnellement adoptée dans le domaine de la politique économique et sociale a clairement démontré ses limites au cours des dernières décennies, si l'on considère que l'écart entre les riches et les pauvres s'est creusé malgré l'augmentation des richesses et la croissance économique. Des collectivités entières, particulièrement dans les régions rurales, ont été laissées en marge du développement. Dans les régions urbaines, la situation dans plusieurs quartiers pauvres s'est détériorée et menace le développement de villes prospères.

- *Les années 1960: questionnement face à la qualité de vie, critiques de la croissance, etc.*
- *Les années 1970: courant autogestionnaire, entraide, activités associatives 1971: CLSC (centres locaux de services communautaires).*
- *Fin des années 1970: critique du clientélisme issu de l'État providence.*
- *Plus grande implication de la société civile dans les initiatives socioéconomiques à partir du début des années 1980.*
- *Stratégies de développement économique local, création d'emplois et revitalisation socioéconomique.*
- *Innovations sociales: réseaux, gouvernance, espaces de décisions intermédiaires*

Malheureusement, malgré la situation actuelle – une conséquence de la transformation des sociétés industrielles dans le contexte de la mondialisation – des efforts insuffisants ont été déployés pour redéfinir les paramètres du développement socioéconomique dans le domaine de la politique publique. On remarque encore aujourd'hui une tendance marquée à comprendre le monde, ou à tout le moins le Canada, d'une manière très binaire et simpliste. La politique publique est encore et toujours fondée principalement sur une vision de l'économie comme étant un domaine dominé par deux joueurs clés : d'une part le secteur privé, qui œuvre sur les marchés, crée de la richesse, fait rouler notre économie et fournit des revenus fiscaux au gouvernement; d'autre part l'État, qui a pour fonction de redistribuer la richesse et d'offrir des services et des programmes publics uniformes pour le bien de tous. Le travail acharné des organisations communautaires et les produits et services offerts par le secteur sans but lucratif sont essentiellement vus comme charitables, philanthropiques et sans lien avec la sphère économique. Le modèle coopératif est toujours considéré par nombre de décideurs comme étant soit vieilli, soit marginal. Les initiatives économiques d'envergure sont fondées uniquement sur le soutien au secteur privé, alors que la politique sociale est principalement articulée autour d'une intervention directe du gouvernement et de ses mécanismes de prestation.

Dans ce contexte, il est devenu de plus en plus manifeste que les gouvernements ne peuvent plus gouverner avec des programmes mur à mur, non pas parce qu'ils sont trop coûteux, mais plutôt parce qu'ils se sont souvent révélés inefficaces. Les citoyens n'en ont pas pour leur argent, et les collectivités ne reçoivent pas la qualité de services à laquelle elles ont droit. Qui plus est, les organisations caritatives ne peuvent plus continuer de récupérer les secteurs où le gouvernement et le marché échouent, tout simplement parce qu'ils sont trop nombreux! Il s'agit là de certaines des raisons qui expliquent les nouvelles réalités des organisations de la société civile et les nouvelles formes que ces dernières prennent, elles qui remettent en question les processus politiques traditionnels et les formes traditionnelles de gouvernance et cherchent à jouer un rôle plus important dans l'orientation de la politique publique et le développement social et économique.

L'économie sociale fait donc naître la nécessité de définir un nouveau modèle de développement économique et social. Elle force une analyse plus vaste de l'économie, l'adoption d'une vision d'une économie pluraliste dans laquelle chaque forme d'organisation a son rôle à jouer – l'économie publique, le secteur privé et l'économie sociale – dans la production de biens et de services nécessaires au bien-être de nos collectivités. La contribution de l'économie sociale au développement local et régional, à la création d'emplois pour les groupes marginalisés et à la prestation efficace de services reflétant des réalités et des besoins précis, de même que la nécessité d'un développement plus durable, deviennent de plus en plus évidents.

Ce nouveau modèle a de nombreuses répercussions sur la politique publique à court, à moyen et à long terme.

2.2 La nécessité d'une approche flexible dans l'élaboration des politiques

Un troisième défi de taille est la **nécessité d'assurer suffisamment de flexibilité lors de l'élaboration des initiatives stratégiques.** L'économie sociale est le fruit des initiatives citoyennes au niveau local ou régional. En raison du caractère unique de chaque collectivité, il est impossible d'avoir recours à une approche uniforme et mur à mur dans la définition d'initiatives stratégiques efficaces. Il est également impossible d'établir des paramètres de financement clairs du fait que les initiatives touchant l'économie sociale utilisent une combinaison de ressources du secteur privé et du marché, de fonds publics et de ressources bénévoles. Les ratios entre ces différents types de ressources varient d'un secteur à l'autre et d'une collectivité à l'autre, au fil du temps.

2.3 La nécessaire collaboration entre diverses administrations et institutions

Comme si l'économie sociale n'était déjà pas assez complexe, il faut en outre tenir compte du fait que **la politique publique touche une vaste gamme d'intervenants gouvernementaux dans les administrations municipales, provinciales et fédérales et met à contribution des ministères et organismes publics des sphères sociale, économique, environnementale, culturelle et autres.** Or, cela représente un défi de taille même à l'échelon fédéral, où la collaboration interministérielle est difficile à enclencher et à gérer. Pour cette raison, les initiatives efficaces dans le domaine de la politique publique doivent reposer sur un partenariat solide entre la société civile, les représentants élus et les administrateurs publics, chacun

d'entre eux devant accepter d'aller au-delà des mécanismes de négociation traditionnels pour adopter un processus de partenariat constructif et intersectoriel.

2.4 La nécessité de créer des précédents et appuyer l'innovation

La **nature novatrice des initiatives d'économie sociale** constitue la dernière difficulté à surmonter. Traditionnellement, les décideurs de la politique publique définissaient un problème, établissaient un programme pour y remédier et déterminaient un modèle de prestation adéquat. Or, l'économie sociale est à bien des égards un processus continu d'innovation se déroulant au cœur des collectivités, souvent fondé sur l'apprentissage acquis par erreurs et échecs et par l'expérience. Sans cesse, de nouvelles approches au développement économique, de nouvelles formes de partenariat et de nouvelles initiatives sociales sont mises à l'essai, d'où les pratiques exemplaires qui voient constamment le jour et dont l'usage se répand. La notion d'innovation exerce une pression considérable sur les décideurs et les fournisseurs, qui doivent être en mesure de garantir une utilisation responsable des fonds publics sans pour autant freiner l'émergence de solutions novatrices. À l'opposé de la politique publique traditionnelle qui décourage la création de précédents, l'innovation sociale et l'économie sociale nécessitent une création constante de précédents dans le domaine de la politique publique.

3. Quatre principales catégories en matière de politiques publiques

En dépit de tous ces obstacles, plusieurs initiatives au Québec en matière de politique publique ont été adoptées afin d'appuyer la croissance de l'économie sociale, tant directement qu'indirectement. Les politiques publiques au service de l'économie sociale peut être classifiée en quatre principales catégories :

(i) Politiques territoriales

Les entreprises d'économie sociale émergent de collectivités qui se mobilisent afin de favoriser le développement. Le fait, pour les collectivités locales, de pouvoir compter sur une politique publique pour former des réseaux, établir des processus de planification stratégique et mettre sur pied des projets collectifs représente un volet essentiel de l'entrepreneuriat social. Un exemple d'une telle politique est le soutien tripartite offert aux Corporations de développement économique communautaire dans la majorité des centres urbains du Québec et dans certaines grandes villes canadiennes. Ces organisations de développement sans but lucratif au service des citoyens ont été les instigatrices de certaines des initiatives d'économie sociale les plus originales et réussies au Québec, initiatives qui ont été reprises, à quelques différences près, au fil des ans, par plusieurs villes canadiennes et pour lesquelles on a mobilisé des partenaires du secteur privé à titre de collaborateurs.

- *Les corporations de développement économique communautaire (CDÉC) en 1984 afin de revitaliser des quartiers (implication des trois paliers du gouvernement – fédéral, provincial et municipal)*
- *Les comités régionaux d'économie sociale (CRES) en 1995*

Les Centres locaux de développement et leurs fonds de développement des entreprises d'économie sociale (FDÉES)

Ces fonds constituent un outil intégré dans les centres locaux de développement (CLD) créés à partir de 1997 et qui sont implantés dans toutes les municipalités régionales de comté (MRC)¹ ou leur équivalent, bien que la grande majorité des CLD soient créés en 1998. À travers ce fonds, les CLD accordent des subventions aux entreprises d'économie sociale qui dépassent rarement 50 000 \$. Les subventions servent pour le démarrage, mais peuvent aussi servir pour la consolidation des entreprises d'économie sociale. En 2001, le montant disponible moyen pour le FDÉES dans 51 CLD sur 111 est de 105 065 \$ (26,5 M\$ avaient été engagés de 1998 à 2000). En 2004, plus qu'80 M \$ sont investis dans 117 CLD. Avec l'adoption de la Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche à la toute fin 2003, puis du Budget 2004-2005 du gouvernement du Québec, la pérennité des FDEÉS n'a pas été assurée.

Au niveau municipale – la Ville de Montréal

- 2004 : transmission de la responsabilité du développement local à la ville de Montréal par le Gouvernement du Québec. Amorces d'une « institutionnalisation » des CDEC, qui se poursuit encore aujourd'hui.
- Février 2005 à mai 2006 : mis sur pied d'un comité Ville/Économie sociale (suite aux demandes du Chantier de l'économie sociale).
- Automne 2005 : élection municipale et l'inclusion d'une politique de l'économie sociale dans le programme du parti
- Mai 2006 : embauche d'un professionnel ; début des travaux pour la politique. Création d'un comité aviseur incluant plusieurs acteurs en économie sociale – des regroupements, des entreprises, des CDECs, des chercheurs et des représentants du finance solidaire (mouvement syndical) et un représentant du gouvernement du Québec. Un table de dialogue multi-partenaire.

(ii) Outils génériques de développement

À l'instar de toutes les PME, les entreprises d'économie sociale doivent avoir accès à des outils d'investissement et à des marchés adéquats, à la recherche et au développement ainsi qu'à des ressources les aidant à mettre en place des pratiques de gestion efficaces. Nombre de programmes et de politiques qui ont été mis à la disposition des PME au cours des deux dernières décennies nécessitent à peine quelques adaptations pour répondre aux besoins des entreprises sociales. Les initiatives gouvernementales visant à mettre en place des mécanismes de capital patient et à élargir l'accès des programmes destinés à l'origine aux PME aux entreprises d'économie sociale est un bon exemple d'une politique publique favorable.

Les politiques et les programmes d'aide à la PME figurent au nombre des priorités stratégiques des gouvernements depuis plusieurs décennies. Des outils conçus sur mesure pour les entreprises d'économie sociale permettent de mettre toutes les entreprises sur le même pied d'égalité tout en reconnaissant les caractéristiques propres à chacune de ces organisations et,

¹ La municipalité régionale de comté (MRC) est une institution supramunicipale regroupant l'ensemble des municipalités urbaines et rurales d'une même région d'appartenance, à l'exception des municipalités qui font partie des communautés urbaines de Montréal, de Québec, de l'Outaouais, de la municipalité de Baie-James et de la municipalité de Côte-Nord-du-Golfe-du-Saint-Laurent.
(http://www.gouv.qc.ca/Vision/Territoire/DivisionsTerritoriales_fr.html#MRC, 26 novembre 2003)

plus important encore, leur contribution à l'atteinte d'objectifs sociaux, environnementaux ou culturels, lesquels nécessiteraient, sans cette contribution, des formes beaucoup plus coûteuses d'investissement de la part du gouvernement. En ce sens, les politiques et les programmes en faveur des entreprises d'économie sociale ne constituent pas une concurrence déloyale pour le secteur privé à but lucratif. Au contraire, ils donnent aux entreprises sociales les moyens d'être concurrentielles sur le marché sans pour autant compromettre les objectifs sociaux ou environnementaux. Dans plusieurs cas, lorsque les entreprises d'économie sociale se sont taillées une place sur les marchés et sont devenues rentables, aucune aide gouvernementale à long terme n'est nécessaire.

Une autre dimension importante des outils génériques englobe les dispositions appuyant la recherche appliquée, les partenariats en recherche et la recherche axée sur les besoins des praticiens. Le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) a fait figure de pionnier sur la scène internationale lorsqu'il a apporté son soutien, sous forme de subventions, à l'Alliance de recherche universités-communautés (ARUC), plus particulièrement au nouveau programme de 15 millions de dollars de l'ARUC sur l'économie sociale. Compte tenu du volet innovation inhérent à l'économie sociale, il est essentiel d'appuyer la recherche continue, notamment les initiatives en recherche dirigées par des organisations d'économie sociale, afin de mettre en lumière, de faire connaître, d'adopter et d'évaluer les pratiques nouvelles et efficaces dans le domaine de l'économie sociale.

Des politiques publiques soutenant les entreprises collectives et les syndicats comme acteurs économiques au Québec par des mesures législatives

Des mesures avant 1995

-1982 : *coopératives de travailleurs actionnaires*

-1983 : *crédit d'impôt de 35 %, aux niveaux provincial et fédéral, pour les investissements dans des fonds de travailleurs. Le crédit d'impôt est réduit à 15 % en 2000*

-1985 : *Régime d'investissement coopératif (RIC)*

Cette mesure assortie d'un avantage fiscal permet aux membres et aux employés d'une coopérative d'investir dans leur entreprise au moyen de parts privilégiées. La déduction maximale est alors de 150 %. En 2003, depuis la création du RIC, ceux-ci ont investi plus de 200 M\$ dans leur entreprise. La déduction fiscale de 125 % accordée en vertu du RIC s'effectue dans le calcul du revenu imposable au niveau provincial. Cette déduction ne peut pas excéder 30 % du revenu total de l'investisseur et peut être reportée dans les cinq années suivantes. Pour les coopératives de travailleurs actionnaires, le plafond est de 165 %.²

Des mesures après 1995

- *1996 : Conférence sur le devenir économique et social du Québec ; création de deux groupes de travail sur l'économie et l'emploi (incluant l'économie sociale : Groupe de travail sur l'économie sociale) et sur la réforme des services publics*
- *1996 : Les groupes de travail présentent leur rapport lors du Sommet sur l'économie et l'emploi : le groupe de travail sur l'économie sociale est invité à poursuivre ses travaux pour une période de 2 ans*
- *1996 : Ce groupe est intégré au ministère du Conseil exécutif du gouvernement du Québec*

² <http://www.mdeie.gouv.qc.ca> (24 novembre 2006)

- 1997 : Il devient le Chantier de l'économie sociale
- 1997 : Comité sectoriel de main-d'œuvre/Économie sociale et action communautaire en 1997 (formation de la main-d'œuvre)
- 1997 : coopératives de solidarité (reconnaissance du rôle des parties prenantes)
- 1999 : Le Chantier devient autonome sous la forme d'un OBNL en 1999 constituant un réseau de réseaux soutenu par le gouvernement du Québec (450 000 \$ par année)
- 2001 : La Financière (fonds d'investissement pour les entreprises sociales au Québec – Investissement Québec, 15 M\$ sont prévus)
- 2001 : Capital régional et coopératif Desjardins Les investisseurs peuvent acquérir un montant maximum de 2 500 \$ en actions par année ce qui donne droit à un crédit d'impôt au Québec de 50 %. Les actions doivent être détenues durant au moins sept ans
- 2004 : nouvelle loi sur les associations (proposé encore en discussion)
- 2000 : création du Bureau d'économie sociale au ministère des Finances (Québec) transféré au ministère du Développement économique et régional en 2003 puis au MDEIE en 2004.
- 2000 : Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale
 - Aide technique
 - Apprentissage collectif
 - Visibilité publique

Au niveau fédéral

- 2004 : Création d'un Secrétariat pour l'économie sociale au Canada et nouveaux fonds destinés aux initiatives de l'économie sociale – table ronde des représentants du gouvernement fédéral (divers ministères – reconnaissance du horizontalité du dossier) et des acteurs (reconnaissance de l'importance de la société civile comme partenaire dans la construction des politiques publiques)- un table de dialogue multi-partenariale
 - 100 millions \$ (30 million \$ pour le Québec)
 - 17 millions \$ pour l'aide technique (3 millions \$ au Québec)
 - 15 millions \$ pour la recherche
 - Influence de l'expérience québécoise

Les politiques en faveur de la finance solidaire :

Comme on a déjà noté, la création d'un secteur de la finance solidaire était une incontournable pour le développement de l'économie sociale au Québec. Pendant les derniers dix années, l'architecture de ce secteur a évolué beaucoup avec des possibilités d'un montage financier pour les entreprises collectives. On note de nouveau, quelques acteurs clés comme le Fonds de solidarité, FondAction, le RISQ et le Réseau du crédit communautaire qui s'ajoutent au Caisse d'économie solidaire qui existe depuis 1971 et le Mouvement Desjardins depuis plus d'une siècle. L'évolution de l'économie sociale a mis en évidence le besoin du capital patient, du quasi-équité en complément avec des instruments de dette existant. Pour prendre en compte les spécificités de l'économie sociale et l'impossibilité de créer du capital-action, il fallait inventer un produit qui répond à ce besoin et qui correspond à la propriété collective des entreprises. La Fiducie du Chantier de l'économie sociale qui ouvre ces portes actuellement avec une capitalisation de presque 55 M\$ est le produit attendu et inventé par des acteurs en économie sociale. Mais l'implication de l'état est clé; le gouvernement fédéral a mis 23,5 M\$ (non-remboursable) et le gouvernement du Québec investit 10M\$ (remboursable). S'ajoute les investissement provenant du Fonds de solidarité et de FondAction. Notons, cependant, qu'encre une fois, l'action prise par l'État (les deux niveaux dans ce cas) est encore le résultat

d'une initiative prise par des acteurs. Les politiques publiques qui découlent reflètent un processus de co-construction entre ces acteurs et les gouvernements respectifs.

- **Fonds de solidarité FTQ**
 - Outils spécifiques pour le développement local: SOLIDE (sociétés locales d'investissement dans le développement de l'emploi); investissements jusqu'à 50 000 \$ (PME)
 - Capitalisées par des subventions du gouvernement du Québec (20 %), des contributions (MRC, entreprises locales, etc.), des prêts non-garantis (institutions financières, gouvernement fédéral, etc.) (30 %) et SOLIDEQ (50 % ou 250 000 \$)
- **FondAction**
 - Outil financier spécifique pour l'économie sociale ou le développement local (coopératives et OBNL, micro-crédit, PME)
 - » Filiation; investissements entre 50 000 \$ et 250 000 \$
 - » Fonds de financement coopératif (avec le RISQ); investissements entre 50 000 \$ et 250 000 \$ (coopératives et OBNL) (nouveau fonds dédié à l'économie sociale)
- **Réseau d'investissement social du Québec (RISQ)**
 - Exclusivement dédié à l'économie sociale (coopératives et OBNL); investissements jusqu'à 50 000 \$
- **Micro-crédit (Réseau du crédit communautaire); investissements jusqu'à 20 000 \$**

Tableau 1 Aide gouvernementale pour l'économie sociale par type d'intervention, 1996-2003³
(en millions de dollars)

	1996 -	1997 -	1998 -	1999 -	2000 -	2001 -	2002- 2003	Total
	1997	1998	1999	2000	2001	2002		
Appui aux secteurs des services à la personne	156,3	230,1	336,8	525,4	750,9	938,2	111,7	4 049,4
Appui aux autres secteurs	2,0	2,0	2,0	9,3	12,7	8,8	12,3	49,1
Soutien à l'entrepreneuriat et accès au financement	10,0	3,3	4,2	13,4	17,9	17,2	33,6	99,6
Soutien aux regroupements et aux autres organismes de développement	2,0	2,6	3,4	5,1	8,6	6,0	5,8	33,5
TOTAL	170,3	238,0	346,4	553,2	790,1	970,2	163,4	4 231,6

Source : Gouvernement du Québec. 2003. Vers le plein emploi : Volet économie sociale (Horizon 2005). Québec : Gouvernement du Québec, p.49.

³ Données colligées pour les principales mesures d'aide : Gouvernement du Québec. 2003, op. cit., p.49.

(iii) Politiques sectorielles

Certains secteurs économiques présentent des perspectives plus qu'intéressantes pour l'entrepreneuriat social. Les entreprises sociales naissent souvent en réponse à des besoins que ni le marché, ni le gouvernement n'est en mesure de satisfaire. Grâce à une combinaison des ressources du marché, des contributions bénévoles et du soutien public, l'entreprise d'économie sociale joue un rôle décisif, car elle contribue à structurer certains marchés non structurés et à répondre efficacement aux besoins pour certains types de produits et services. Les politiques qui favorisent la naissance ou le renforcement de secteurs économiques précis (notamment l'environnement, les services personnels, le logement, les nouvelles technologies, les communications, le tourisme, les services alimentaires, la culture, et plusieurs autres) représentent donc des outils importants pour le développement de l'économie sociale.

- *1997: services aux personnes, Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique - 26,4 M\$: subvention aux usagers qui payent entre 4 \$ et 10 \$ de l'heure (coûts de 14 \$ de l'heure)En 1997 le Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique est créé en 1997 afin de développer un réseau d'entreprises de services d'aide domestique et une clientèle pour ces entreprises. Le budget initial est de 26,4 M\$ pour une années. Il s'agit d'une subvention aux usagers qui payent entre 4 \$ et 10 \$ de l'heure pour des coûts de 14 \$ de l'heure. En 2006-2007, le montant prévu est de 11,1 M\$⁴. Après avoir atteint 48,3 M\$ pour l'année 2004-2005⁵.*
- *1997: centres de la petite enfance - 230 M\$: 5 \$ par jour par enfant pour des coûts de 24 \$ par jour (à partir de 2003, les parents payent 7 \$ par jour)En 1997, les centres de la petite enfance sont créés avec un budget initial de 230 M\$: cela permet aux parents qui ont une place pour leur enfant de payer 5 \$ par jour par enfant pour des coûts de 24 \$ par jour. À partir de 2003, les parents payent 7 \$ par jour pour des coûts qui dépassent les 30 \$. En 2005-2006, le budget de dépenses de ce programme atteint 1 5 G\$⁶. Soulignons qu'en 2002, l'appui du gouvernement aux CPE « représente environ 85 % de l'aide gouvernementale consacrée à l'économie sociale »⁷.*
- *1999: Programme d'aide aux entreprises d'économie sociale oeuvrant dans le secteur de la gestion des matières résiduelles (23,4 M\$ de 1999 à 2004)1999 : le Programme d'aide aux entreprises d'économie sociale oeuvrant dans le secteur de la gestion des matières résiduelles le programme visait à créer et à maintenir des emplois durables et de qualité au sein d'entreprises d'économie sociale qui réalisent des projets reliés à la gestion des matières résiduelles (23,4 M\$ de 1999 à 2004). Puis de 2005 à 2008, dans le cadre du Programme d'aide financière aux entreprises d'économie sociale oeuvrant dans le cadre des Plans de gestion des matières résiduelles, 5,7 M\$ sont prévus⁸.*
- *Programme de soutien aux regroupements sectoriels en économie sociale (6 M\$ de 1999 à 2002)Le Programme de soutien aux regroupements sectoriels en économie sociale visant l'amélioration de l'expertise sectorielle, de la capacité entrepreneuriale des gestionnaires et de la viabilité des entreprises d'économie sociale. L'aide pouvait*

⁴ http://www.chantier.qc.ca/uploads/documents/publications/bulletin_no_32.pdf

⁵ http://www.telug.quebec.ca/pls/inteco/rie.entree?vno_revue=1&vno_numero=39 (texte no 9)

⁶ Conseil du trésor. 2005. « Budget des dépenses 2005-2006. Volume III. Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes ». Québec, 206 p.

⁷ Gouvernement du Québec. 2003, op. cit., p.14.

⁸ http://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/Upload/Publications/MICI/ECONOMIE_SOCIALE/Prog-Econo-Soc.pdf

atteindre 100 000 \$ par projet, et 150 000 \$ annuellement par regroupement. Une somme de 6 M\$ annuellement a été allouée à ce programme à compter de 1999, pour une période de quatre ans.⁹

- 2000 : Normes: centres de la petite enfance, services aux personnes telle l'aide domestique (formation du personnel, par exemple)
- Services aux personnes, Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique –36 M\$ en 2002-2003 et 48,3 M\$ en 2004-2005. En 1997 le Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique est créé en 1997 afin de développer un réseau d'entreprises de services d'aide domestique et une clientèle pour ces entreprises. Le budget initial est de 26,4 M\$ pour une années. Il s'agit d'une subvention aux usagers qui payent entre 4 \$ et 10 \$ de l'heure pour des coûts de 14 \$ de l'heure. En 2006-2007, le montant prévu est de 11,1 M\$¹⁰. Après avoir atteint 48,3 M\$ pour l'année 2004-2005¹¹.
- Centres de la petite enfance : 1,3 G\$ en 2004-2005 (enlever, car plus haut)
- Investissement Québec: Programme favorisant le financement de l'entrepreneuriat collectif (29,4 M\$ en 2003-2004; garanties de prêt) et Programme favorisant la capitalisation des entreprises de l'économie sociale (2,5 M\$ en 2003-2004; prêts) Le Programme favorisant le financement de l'entrepreneuriat collectif qui privilégie les garanties de prêts mais qui peut octroyer des prêts. En 2005-2006, 87 financements sous forme de garanties de prêts totalisant 15,7 M\$ ont été autorisés. Le Programme favorisant la capitalisation des entreprises de l'économie sociale qui privilégie des prêts. En 2005-2006, 85 financements totalisant 3,6 M\$ ont été autorisés.¹²
- Logement social: 700 M\$ (2004-2007)

(ix) Politiques en faveur des populations ciblées

Les entreprises d'économie sociale prennent une part active à assurer un accès aux emplois et à certains services aux groupes marginalisés. Plutôt que d'investir exclusivement dans les programmes de sécurité de revenu, l'économie sociale œuvre à trouver des moyens d'intégrer les citoyens considérés comme non productifs dans la population active, une tendance suivie par plusieurs pays européens, qui ont opté pour investir massivement dans des programmes visant à soutenir l'intégration socioéconomique des groupes cibles (les jeunes, les personnes handicapées, les immigrants récemment arrivés au pays). Dans certains pays, l'économie sociale fait partie intégrante des stratégies de développement du marché du travail. En Italie par exemple, les achats publics sont utilisés dans le cadre d'une stratégie visant à encourager les coopératives sociales, lesquelles, en retour, ont l'obligation d'embaucher une main-d'œuvre composée à au moins 30 % de membres des groupes marginalisés établis.

- 1997: Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail (410 M\$ dont 11,4 M\$ pour les entreprises d'économie sociale)
- L'État soutient un réseau d'entreprises collectives à statut associatif dont la mission est de créer de l'emploi permanent pour les personnes handicapés. Le Programme de subvention aux entreprises adaptées accorde des subventions salariales permettant de combler la faible productivité des personnes handicapées, tout en coûtant moins cher à

⁹ Gouvernement du Québec. 2003, op. cit.

¹⁰ http://www.chantier.qc.ca/uploads/documents/publications/bulletin_no_32.pdf

¹¹ http://www.telug.quebec.ca/pls/inteco/rie.entree?vno_revue=1&vno_numero=39 (texte no 9)

¹² Investissement Québec. 2006. « Rapport annuel 2005-2006 », 100 p.

l'État que de leur offrir de l'aide sociale. Pour l'année 2006-2007, un budget de 48,4 M\$ est prévu et vise 44 entreprises adaptées réparties sur le territoire du Québec, sous forme de subventions salariales, de subventions de consolidation et de subventions de démarrage. Plus de 3000 personnes handicapés travaillent dans les entreprises adaptées.

Novembre 2006.