

*« Sélection des acteurs et des instruments dans l'action publique contemporaine »
Lyon, 26-28 juin 2008*

Table ronde n° 1 : « Entrepreneurs de causes et entrepreneurs de politiques publiques : des processus de sélection »

**La mise à l'agenda de l'économie sociale au Québec
et l'accréditation politique de ses promoteurs officiels.**

Julien Scolaro, TRIANGLE, Université de Lyon.

La reconnaissance gouvernementale de « l'économie sociale » au Québec s'est opérée au tournant des années 1995-1996¹. L'expression, inusitée jusqu'alors si ce n'est dans des cercles académiques restreints, a été propulsée sur le devant de la scène politique et a connu en l'espace de deux ans une publicisation accélérée, pour devenir par la suite une catégorie d'action collective et d'action publique relativement stabilisée. Cet épisode d'officialisation semble avoir eu des effets durables sur la formulation de la cause comme sur l'agencement de ses acteurs. Il a en effet été le théâtre de l'adoption d'une définition toujours en vigueur, et de la désignation de promoteurs « officiels », œuvrant aujourd'hui au sein du Chantier de l'économie sociale. Pourquoi et comment l'économie sociale a-t-elle été mise à l'agenda politique du Québec ? Quels étaient les enjeux et logiques à l'œuvre au cours de cette période inaugurale ? Nous proposons d'appréhender cette phase comme un processus de sélection et de mobilisation d'acteurs spécifiques, de leurs idées et instruments, dans un contexte politique bien particulier.

Plus précisément, le cadre d'analyse adopté suggère en premier lieu d'associer l'étude des processus de mise à l'agenda à celle des processus de sélection. John W. Kingdon appréhende la détermination de l'agenda comme le produit d'une « compétition pour l'attention », certains items se retrouvant au centre de la considération gouvernementale alors que d'autres ne sont pas en mesure d'émerger car ils ne répondent pas aux critères adéquats (Kingdon, 2003, p. 18). Il évoque également comment, au sein des communautés de

¹ L'enquête empirique a été menée au Québec en 2006. Elle s'inscrit dans un travail de thèse des processus de construction et d'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire au Québec et en France.

spécialistes, « la génération des alternatives » s'apparente à un « processus biologique de sélection naturelle », au cours duquel de nombreuses initiatives potentielles de politiques publiques sont réduites à une courte liste de propositions qui sont appréhendées avec sérieux. Beaucoup d'idées sont écartées, alors que certaines survivent, se recombinent et prospèrent, sous l'impulsion notamment d'« entrepreneurs de politiques publiques » (Kingdon, 2003, pp. 142-143). S'il est particulièrement attentif au rôle majeur joué par ces « figures centrales dans le drame » aux différentes étapes de la détermination de l'agenda, l'auteur se concentre essentiellement sur la sélection des idées et leur transformation en propositions de politiques publiques. Il semble dès lors opportun d'articuler plus systématiquement les processus de sélection des acteurs, de leurs idées et instruments. L'analyse de ces processus de sélection au cours d'une séquence d'inscription à l'agenda permet dans le même temps d'interroger ce qu'ils doivent au contexte au sein duquel ils s'opèrent.

En second lieu, il convient de travailler, à l'interface des mondes de l'action collective et de l'action publique, sur l'interaction entre logiques de sélection et logiques spécifiques de mobilisation. L'adoption du concept « d'accréditation politique »² permet de rendre compte de ce double mouvement, particulièrement caractéristique du processus de désignation des promoteurs « officiels » de l'économie sociale québécoise. En d'autres termes, la capacité à être sélectionné peut être appréhendée comme l'envers de la capacité à se « mobiliser » dans le champ institutionnel, à s'engouffrer dans une fenêtre d'opportunité et à y investir ses ressources et finalités. Les apports de l'étude des formes de « militantisme institutionnel » (Barthe & Robert, 2005) de nouveaux entrants dans l'action publique s'avère ici particulièrement pertinents. En l'occurrence, l'étude de cas ici présentée permet de pointer des logiques de différenciation stratégiques, au sein de la nébuleuse des mouvements « communautaires » québécois, entre formes contestataires de mobilisation et formes de militantisme institutionnel.

La délimitation spatio-temporelle d'une phase de mise à l'agenda peut poser problème. L'identification d'une telle étape dans le processus de confection de l'action publique a pu être questionnée dans la mesure où elle n'échapperait pas aux critiques adressées à l'analyse séquentielle des politiques publiques (Garraud, 1990, p. 27; Massardier, 2003, pp. 35-36). De fait, la fixation de frontières temporelles en la matière s'avère nécessairement arbitraire.

² L'accréditation se réfère à la fois (1) à « l'action d'accréditer » : s'accréditer (« devenir crédible ») en tant que représentant et promoteur légitime et accréditer (« faire accepter ») ses façons de voir et de faire ; et (2) au « fait d'être accrédité » (« se voir délivrer une autorisation », « se voir reconnaître ») en tant que tel par une autorité.

D'une part, la quête des origines d'une idée qui se voit promue à l'agenda politique à un moment donné débouche nécessairement sur une « régression infinie » (Kingdon, 2003, pp. 72-73). D'autre part, la catégorie ainsi promue, loin de demeurer figée, fait l'objet de recombinaisons ultérieures perpétuelles en fonction des évolutions respectives des courants de la vie politique, des problèmes et des politiques publiques comme de la configuration des acteurs concernés. Tout en ayant conscience de ces limites, nous nous focaliserons sur une phase courte – de mai 1995 à novembre 1996 – marquée par l'irruption de l'économie sociale sur le devant de la scène politique québécoise. Après avoir analysé le contexte de son officialisation politique, il s'agira d'analyser les enjeux du processus d'accréditation politique de ses « promoteurs officiels ».

La séquence d'officialisation politique de l'économie sociale au Québec s'opère en deux temps distincts (la frise proposée p. 5 permettra d'en faciliter la compréhension) :

- Une première entrée en action publique brève et heurtée : le destin frustré de la version féministe de l'économie sociale :

La notion apparaît une première fois sur la scène publique et gouvernementale en 1995, à la suite d'une mobilisation féministe. Du 26 mai au 4 juin 1995, la Marche des femmes « du pain et des roses » constitue une importante mobilisation contre la pauvreté et sa féminisation. Les « marcheuses » et leurs porte-parole élaborent une plate-forme de revendications qu'elles adressent au Premier Ministre de l'époque, M. Jacques Parizeau. Parmi plusieurs exigences, une consiste en la « mise en place d'un programme d'infrastructures sociales avec des emplois accessibles dès maintenant aux femmes ». Les militantes exhortent le gouvernement provincial à promouvoir et améliorer la qualité des emplois sociaux « surtout occupés par des femmes et invisibilisés », en réaction au programme d'infrastructures instauré par le gouvernement fédéral de réfection des routes, des ponts et des écoles, des emplois essentiellement masculins. L'expression « économie sociale » est alors mobilisée afin de décrire cet ensemble d'activités socialement utiles³.

³ « Nous entendons des ressources mises en place par des collectivités pour améliorer leur qualité de vie. Ces ressources peuvent se donner des missions diverses : combattre les inégalités et la discrimination, briser l'isolement des personnes, favoriser l'entraide, la prise en charge, l'éducation populaire, le sentiment d'appartenance et la participation, venir en aide aux personnes malades, âgées ou handicapées, garder les enfants, alphabétiser, accueillir, intégrer etc. On le voit, il s'agit ici de ressources vitales pour une communauté. On parle donc d'économie sociale, de qualité dans les rapports humains plutôt que de surconsommation de produits manufacturés. Cette économie sociale est une alternative à l'exclusion marquée de beaucoup de femmes de

Dans le contexte politique d'une campagne référendaire portant sur la souveraineté du Québec, un Comité de concertation et d'orientation sur l'économie sociale (COCES) et des Comités régionaux d'économie sociale (CRES) sont constitués, en réponse à cette revendication de la Marche des femmes. L'expérience de cette implication institutionnelle et la traduction gouvernementale de leur revendication s'avèrent relativement contrariantes pour les militantes féministes. Le rythme de travail, la conciliation des points de vue à « l'intérieur » du COCES comme les fortes exigences de concertation avec « l'extérieur » (les différents CRES et les instances du mouvement des femmes) sont perçus comme difficilement conciliables. La détermination des critères d'identification et de financement de projets d'économie sociale (types d'organisation, secteurs d'activités, modalités financières) s'avère conflictuelle. Les discussions achoppent notamment sur la question des risques d'une assimilation entre économie sociale et employabilité. La crainte d'une tentation gouvernementale de recyclage des programmes d'employabilités dans l'économie sociale devient croissante. Alors qu'en régions, l'attribution des subventions est laborieuse et la « rigidité normative » des programmes est dénoncée, inquiétudes, suspicions et amertume s'accroissent du côté des porte-parole féministes au fur et à mesure de l'avancée des travaux. De fait, la réponse gouvernementale aux revendications de la Marche des femmes et donc la création du COCES devaient beaucoup au contexte politique de la campagne référendaire sur la souveraineté du Québec, au sein de laquelle le gouvernement Parizeau était fortement impliqué⁴.

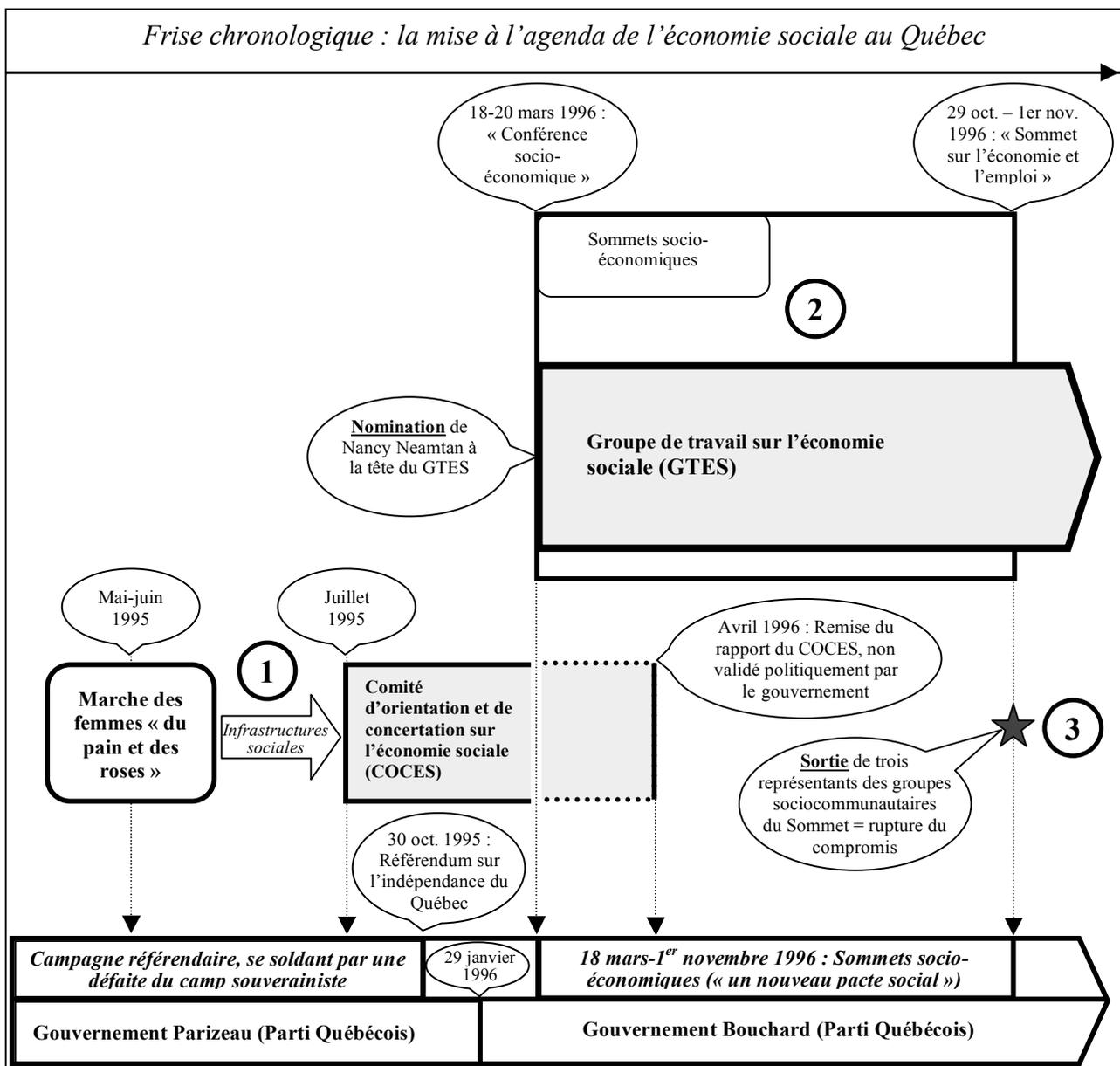
- L'économie sociale « sous les feux de la rampe » et la création du Chantier de l'économie sociale :

La défaite du camp souverainiste lors du référendum provoque un changement de gouvernement. Le nouveau Premier ministre, Lucien Bouchard, organise une large opération de concertation sur le devenir économique et social du Québec qui, encadrée par deux Sommets, durera huit mois. Deux grands sujets sont placés au cœur des débats : l'atteinte du « déficit zéro » pour le gouvernement en matière de finances publiques d'une part, la relance de l'emploi d'autre part. Au cours cette séquence exceptionnelle de remise à niveau de nombreuses politiques publiques, « l'économie sociale » se retrouve propulsée sur le devant

l'économie de marché (...) " « Du pain et des roses, Cahier des revendications et guide d'animation, Marche des femmes contre la pauvreté », 1995, p. 5.

⁴ Ce d'autant plus que la Fédération des femmes du Québec (FFQ), principale initiatrice de la Marche, avait pris clairement position en faveur du « oui » (Dufour, 2004, pp. 173-174).

de la scène : un Groupe de travail sur l'économie sociale (GTES), est créé, alors même que le COCES n'a pas terminé ses travaux ni rendu son rapport. Une présidente – Nancy Neamtan – issue du « développement économique communautaire » est nommée à sa tête. Les membres du GTES élaborent une définition et un plan d'action qui seront validés politiquement. A l'issue des sommets, le GTES, à l'origine censé demeurer temporaire, deviendra le Chantier de l'économie sociale, toujours actif aujourd'hui. L'issue du processus de concertation est marquée par la « sortie » de trois représentants du mouvement communautaire et féministe lors du second sommet, rompant le compromis général espéré par le gouvernement. Cet épisode est révélateur, on le verra, de stratégies militantes différenciées au sein de la nébuleuse communautaire québécoise.



I. Retours sur le contexte spécifique d'une propulsion sur le devant de la scène politique

D'un statut périphérique, atteint dans le cadre d'une réponse gouvernementale modeste et heurtée adressée à une mobilisation féministe dans le contexte d'une campagne référendaire, l'item « économie sociale » se retrouve soudainement élevé à l'agenda politique et des politiques publiques, dans le cadre d'une opération de concertation fortement médiatisée, organisée par le gouvernement Bouchard. Il s'agit d'analyser cette conjoncture politique « critique » qui a vu émerger « l'économie sociale » comme recette d'action publique.

A. Une conjoncture critique, théâtre d'un échange politique

La séquence des sommets socio-économiques organisés par le gouvernement Bouchard constituent, si l'on reprend la grille de lecture développée par J. W. Kingdon, une conjoncture critique de « couplage des courants de la vie politique, des problèmes et des politiques publiques » (Kingdon, 2003).

- Le courant des « problèmes » : Au lendemain de la défaite de l'option souverainiste, sur demande du Premier ministre sur le départ Jacques Parizeau, un groupe de hauts fonctionnaires avait dressé, dans un rapport demeuré confidentiel, un constat alarmant sur l'état des finances publiques⁵. Ayant enregistré des déficits budgétaires répétés depuis le début des années 1970, le Québec est l'une des provinces canadiennes les plus endettées en 1996. Ce qui sera labellisé comme l'enjeu du « déficit zéro », constituera la principale préoccupation du gouvernement Bouchard.

L'autre « problème » se rapporte à la situation jugée préoccupante de l'emploi. Il fut déjà l'enjeu principal des élections provinciales de 1994. Le chômage atteint 11,9% au Québec en 1996, contre 9,6% pour l'ensemble du Canada (Mathieu, Lévesque, Quessy, 2006, p. 37)

- Le courant de la vie politique : L'issue de la campagne référendaire, incertaine et marquée par de profonds clivages, avait instauré un « climat de morosité, un peu de

⁵ Entretien avec G. Morneau, ancien Secrétaire général associé au Ministère du Conseil Exécutif, siégeant au comité des priorités du Sommet sur l'économie et l'emploi, réalisé le 04/12/06.

défaitisme, une impression de stagnation »⁶. Lucien Bouchard sent le besoin de « fouetter l'humeur »⁷. Lors de son discours d'assermentation, il annonce son intention d'organiser une importante opération de concertation sur le devenir économique et social du Québec, encadrée de deux sommets. Cette formule, mobilisée à quelques reprises dans l'histoire québécoise, s'inscrit clairement dans l'héritage péquiste. Elle se rapporte à « une pratique récurrente de la concertation au Québec, non institutionnalisée et donc discrétionnaire, offrant néanmoins des marges de manœuvre concrètes aux partenaires » (Dufour, 2004, pp. 163-164).

Les sommets de l'année 1996 se caractérisent cependant par une double innovation. Ils s'ouvrent en premier lieu à des participants qui jusque-là n'étaient pas conviés autour de la table. Outre les membres du gouvernement et des régions, des représentants du patronat et des syndicats, sont invités : des hommes d'affaires, des représentants d'organismes communautaires (groupes de défense des droits, de lutte contre la pauvreté et groupes de femmes), des représentants des associations étudiantes, du milieu universitaire, de l'éducation, et du monde religieux. La convocation du mouvement communautaire constitue à ce titre une grande première, marque son entrée officielle dans le jeu politique et répond à de nombreuses velléités de reconnaissance et de participation. En second lieu, les débats font l'objet d'une publicisation inédite. Si un certain nombre d'échanges ont lieu à huis clos, les séances « publiques » sont retransmises à la télévision. Cette double innovation, ouverture et publicisation, vise à mobiliser et réconcilier les « forces vives » de la société québécoise – fédéralistes comme souverainistes – dans ce contexte post-référendaire vraiment particulier, ainsi qu'à dépasser et contourner les formules traditionnelles de concertation sectorielles et tripartites qui prévalaient jusque-là.

- Le courant des politiques publiques : Événements exceptionnels et d'envergure, les sommets de l'année 1996 sont décrits comme « un point tournant dans la vie sociale, économique, politique et culturelle du Québec » (Lesemann & Ulysse, 2004, p. 131). Ils ont ouvert une fenêtre de changement accéléré de nombreuses politiques publiques, le gouvernement et l'ensemble de ses partenaires se retrouvant « pris dans un tourbillon à peu près sans précédent ». Comparativement à des périodes plus placides et routinières, un grand nombre d'items est inscrit à l'agenda dans le cadre d'un échéancier très serré, « pressurisé ». De nombreux gestes législatifs et réglementaires sont posés. Tout au long de l'opération,

⁶ Entretien avec G. Morneau.

⁷ Entretien avec Yvon Boudreau, ancien Secrétaire adjoint au Ministère du Conseil Exécutif, membre du Comité de suivi du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, réalisé le 15/11/06.

l'implication personnelle et le leadership appuyé du Premier Ministre, « négociateur en chef », garantissent une importante mobilisation de l'ensemble de la machine administrative et gouvernementale et un « alignement des ministères ».

Pour le Premier ministre, il ne s'agit rien de moins que de « revoir le pacte social québécois, sinon le réinventer »⁸. Les sommets constituent dès lors le théâtre d'un échange politique⁹ intervenant entre les acteurs influents conviés à la table de concertation. On peut schématiquement identifier les groupes d'acteurs engagés dans l'échange et le « problème » qu'ils portent prioritairement :

- Le gouvernement Bouchard cherche avant tout à « reprendre le contrôle des finances publiques » et l'organisation même de l'opération semble au départ liée à cet objectif premier.
- Le patronat et les hommes d'affaires invités soutiennent cet assainissement à condition qu'il ne s'opère pas via une augmentation de la pression fiscale.
- Les centrales syndicales ciblent quant à elles la relance de l'emploi comme enjeu prioritaire et acceptent de participer à l'opération à condition que cette question soit clairement inscrite à l'ordre du jour.
- Enfin, une partie du mouvement communautaire et le mouvement des femmes se mobilisent principalement autour de la question de la lutte contre la pauvreté et l'appauvrissement.

Les termes de l'échange politique qui s'opère sont alors les suivants : l'atteinte du « déficit zéro » à l'échéance de l'année financière 1990-2000, via une réduction des dépenses publiques et sans augmentation de la fiscalité versus une mobilisation « nationale » autour de la relance de l'emploi associant l'ensemble des parties prenantes. Ils vont satisfaire et engager les trois premiers groupes d'acteurs. On le verra, une partie du mouvement communautaire et

⁸ Lucien Bouchard, Préambule, « Oser choisir ensemble ». Les Québécois, la fiscalité et le financement des services publics, Québec, 1996.

⁹ Pour une discussion du concept d'échange politique, voir (Clays & Frogner, 1995; Jouve & Négrier, 1998; Pizzorno, 1978). Selon Laurent Duclos, « généralement appliquée aux rapports de l'Etat aux corps intermédiaires, la notion d'échange politique, telle que l'a défini Pizzorno, permet de comprendre le jeu auquel se livre un « acteur fort » lorsqu'il cherche à accroître la capacité de médiation d'un « acteur faible » toujours susceptible de s'opposer à lui. L'échange politique joue, en premier instance, sur l'économie que procure au fort le bénéfice des capacités du faible à agréger des soutiens et à produire du consentement. L'échange politique est une formule particulière d'association, un exercice de composition de forces, qui instaure, voire institutionnalise, un espace de jeu entre critique et participation, en vue d'accroître la légitimité et l'effectivité des politiques. » (Duclos, 2006, p. 230)

féministe n'acceptera pas, à l'issue de la séquence, ce « compromis » politique, au nom du refus de l'appauvrissement des plus pauvres. Lors de la conférence de mars, de nombreuses réticences sont d'ores et déjà exprimées.

B. L'économie sociale, « une idée dont le temps était venu »

A l'issue de la première conférence, deux chantiers sont ainsi créés, qui sont chargés d'élaborer divers plans d'actions pour le sommet de l'automne :

- Un chantier « public », travaillant à la « remise à niveau » d'un grand nombre de politiques publiques sectorielles et transversales qui modèleront le Québec de l'après 1996 (révision de la fiscalité, financement des services publics, réforme de l'aide sociale, éducation, santé, politiques de main d'œuvre). L'ensemble de cette réorganisation de l'action publique gouvernementale s'accomplit sous les auspices du « déficit zéro », c'est-à-dire dans le cadre strict de l'assainissement des finances publiques et d'une réduction substantielle de la dépense publique.
- Un « chantier privé », quant à lui consacré à la relance de l'emploi, décrétée « priorité nationale ». Il est qualifié de « privé » car il repose sur l'idée d'une implication directe et appuyée des « gens d'affaires » et des personnalités du monde économique et social, en partenariat avec le gouvernement. Cette stratégie d'enrôlement de leaders privés et mobilisation de ressources externes au gouvernement vise à faire émerger des recettes et projets innovants de création d'emplois. Quatre groupes de travail sont alors créés, dont celui qui nous intéresse ici, le groupe de travail sur l'économie sociale¹⁰.

D'après les entretiens que nous avons menés, la création d'un tel groupe ne semblait pas être dans les « cartons gouvernementaux » en amont de la séquence¹¹. Si le terme avait déjà été reconnu une première fois au sein de l'appareil gouvernemental à l'occasion de la création du COCES, les travaux de ce dernier, comme on l'a vu, n'avaient pas abouti et

¹⁰ Les trois autres groupes sont les suivants : l'un sur « la relance de Montréal » (présidé par M. André Bérard, Chef de la direction et président du Conseil de la Banque nationale du Canada), l'autre sur « l'entreprise et l'emploi » (présidé par Jean Coutu, fondateur et président du Groupe Jean Coutu – chaîne de pharmacies), le troisième sur « les régions et municipalités pour l'entrepreneurship local et régional » (présidé par André Brunet, maire d'Amos et président du Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue).

¹¹ Entretien avec Y. Boudreau. Entretien avec Claude Béland, ancien Président du Sommet socio-économique de 1996, réalisé le 07/10/06.

suscitaient un certain nombre de tensions et difficultés. L'idée de la création d'un nouveau groupe de travail consacré à l'économie sociale aurait émergé au fil des échanges et interactions pendant de la Conférence de mars. Sa concrétisation semble comporter une part incompressible de contingence et d'aléatoire, ainsi qu'en témoignent les principaux concernés : « *L'expérience du Chantier a été fort intéressante. Néanmoins, il faut se rappeler qu'il s'agit d'une structure créée un peu accidentellement dans le courant d'une conjoncture particulière, celle entourant le Sommet. Pourquoi le Chantier a-t-il été créé au départ ? Était-ce pour préparer le "workfare" ? Était-ce parce que des gens au gouvernement y croyaient vraiment ? Était-ce à cause des pressions politiques ? On ne le saura probablement jamais* »¹².

John W. Kingdon souligne que pour comprendre le changement de politique publique, il faut, plutôt que s'interroger sur l'origine d'une idée, se concentrer sur ce qui la fait prendre et grandir. « La question critique à laquelle il faut répondre n'est pas : "d'où proviennent les graines ?" mais "qu'est-ce qui rend le sol fertile ?" » (Kingdon, 2003, p. 77). L'élévation soudaine de l'économie sociale sur le devant de la scène peut dès lors être appréhendée comme un effet collatéral de l'échange politique « déficit zéro versus relance de l'emploi ». Elle emporte l'assentiment – à différents degrés – des principaux partenaires engagés dans le compromis, pour des raisons et des finalités qui leurs sont propres.

L'économie sociale apparaît pour le gouvernement comme une recette d'action publique potentiellement recevable et innovante, s'intégrant à la stratégie tous azimuts de création d'emplois. Les potentialités du « tiers secteur » en matière de création d'emplois pour les personnes exclues du marché du travail avaient été identifiées par un petit groupe de hauts fonctionnaires¹³.

La promotion de « l'économie sociale », particulièrement opportune sur le plan politique, permet surtout au gouvernement de « garder à la table » une partie du mouvement communautaire alors que l'objectif du « déficit zéro » suscite de nombreuses craintes et tensions, ainsi qu'en témoigne Pauline Marois, alors Ministre de l'Éducation et Ministre responsable de la Famille : « *On était dans un sommet dont l'objectif au départ n'était pas de mettre en place des entreprises d'économie sociale. Il s'agissait dans le fond de s'attaquer à un problème majeur (...). Lucien Bouchard avait une obsession : il fallait s'attaquer au déficit zéro. Cependant, il savait qu'il fallait qu'il aille chercher des appuis (...). Il savait que pour*

¹² Allocution de Nancy Neamtan lors du colloque " Les pratiques novatrices en économie sociale ", organisé par Economie Communautaire de Francheville (ECOF), Trois Rivières, le 16 avril 1998.

¹³ Entretien avec G. Morneau.

faire passer la pilule du déficit zéro, il fallait qu'il lâche du lest. Et intuitivement, il sentait qu'il y avait quelque chose là, quelque chose d'intéressant avec l'économie sociale (...). Il fallait qu'on annonce des choses positives. C'était dans une perspective gagnants-gagnants si on veut, sachant que tout le monde serait un peu perdant sur la question du déficit zéro. On l'a d'ailleurs constaté par la suite »¹⁴.

Non sans tensions et controverses, la création du GTES est par ailleurs appuyée par une partie des représentants du mouvement syndical. En septembre 1995, le service de recherche de la Confédération des Syndicats Nationaux (CSN) publie un document intitulé « Développer l'économie solidaire. Éléments d'orientation ». Dans ce rapport qui sera assez largement diffusé, l'économie sociale y est présentée comme « une proposition crédible » susceptible de constituer « un des nombreux éléments [d'une] stratégie de plein emploi » et « un moyen de contrer efficacement la stratégie néolibérale ». Identifiant les risques et écueils potentiels du développement de ce type d'activités (palliatif au « désengagement de l'État » et formation d'un « sous-marché de travail réservé aux exclus de la société »), les auteurs appellent à identifier les conditions qui permettront à ce secteur de « contribuer efficacement au développement du Québec ». En dépit de tensions importantes avec une partie de la Confédération, notamment la Fédération de la Santé et des Services sociaux qui redoute une substitution d'emplois du secteur public vers l'économie sociale, le document est validé par le Comité exécutif de la CSN¹⁵. Dans la logique d'un positionnement historique spécifique de la Centrale (Lévesque, 1998), ses instances dirigeantes appuieront la création du GTES. Il convient néanmoins de relever que le soutien à l'économie sociale ne faisait pas l'unanimité au sein du mouvement syndical. S'il y avait des tensions internes au sein de la CSN, la Fédération des Travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) afficha d'emblée davantage de réticences. Des représentants des deux centrales participeront néanmoins aux travaux du GTES.

En ce qui concerne le patronat, on ne peut noter d'appui ni de réticence explicite à la création du groupe de travail. La famille du mouvement communautaire et féministe se positionne quant à elle, à cette étape, « entre l'espoir et le doute »¹⁶. Deux militantes féministes du COCES acceptent d'intégrer le GTES.

¹⁴ Entretien avec P. Marois, réalisé le 08/11/06.

¹⁵ Entretien avec F. Aubry, ancien conseiller syndical à la CSN, auteur du rapport « développer l'économie solidaire », réalisé le 24/10/06.

¹⁶ Titre du rapport remis par le COCES à l'issue de ces travaux, et alors que le GTES a d'ores et déjà été créé. « *Entre l'espoir et le doute* » marque bien les deux grandes orientations possibles de l'économie sociale : - ou elle devient un instrument de plus au service des courants néo-libéraux et alors elle contribuera à accroître

II. Modalités, enjeux et effets d'un processus d'accréditation politique

Ce contexte politique d'officialisation gouvernementale de l'économie sociale québécoise peut être, dans le même temps, appréhendé comme le moment d'un double processus de sélection et de mobilisation d'acteurs spécifiques, qui vont en devenir les promoteurs « officiels ». Sous leur impulsion, la catégorie « économie sociale » va être « travaillée » dans le cadre des contraintes propres à la séquence de concertation. Cette « mise en forme » inaugurale aura des effets durables sur la formulation de la cause, l'agencement de ses promoteurs et les modalités d'action publique qui s'y rapportent. Elle confirmera par ailleurs des processus de différenciation stratégique au sein de la nébuleuse communautaire québécoise.

A. Des processus cumulatifs de sélection et de mobilisation

L'analyse du principal processus de sélection à l'œuvre, à savoir celui de Nancy Neamtan en tant que Présidente du GTES, nous conduit nécessairement, dans un premier temps, à focaliser l'attention sur sa personne. On le verra, au-delà de son caractère « exceptionnel », l'analyse de cette trajectoire particulière est d'autant plus intéressante qu'elle est révélatrice d'un positionnement militant particulier, qui caractérise une partie des acteurs qui s'impliqueront à ses côtés au sein du groupe de travail et s'identifieront à « l'économie sociale ».

« C'est lors de la Conférence socio-économique du mois de mars 1996 que j'ai hérité du dossier de l'économie sociale en acceptant la présidence de cette nouvelle créature mystérieuse, baptisée le Chantier de l'économie sociale. C'était pour moi un héritage inattendu, accepté sous pression, parce que pour assumer ce poste, on disait que ça prenait une femme, issue des milieux sociaux, à l'aise dans le développement économique et présente à la Conférence. Disons que les choix étaient limités et ça ne me gêne pas du tout d'admettre

encore davantage, si cela était possible, l'exclusion, la marginalisation et la fragilisation de notre cohésion sociale ; - ou alors, elle devient un important levier, parmi d'autres, pour mettre en œuvre un autre développement, une autre conception de la richesse où l'essentiel ne consiste plus à produire pour produire sans s'interroger sur le sens, la direction, et l'impact de cette production boulimique sur l'humanité » (COCES, 1996 : 68)

que ce grand titre de Présidente du Chantier est le fruit d'une série de hasards et d'un geste assez irréfléchi de ma part »¹⁷.

Selon Nancy Neamtan, l'histoire de sa nomination en tant que Présidente du GTES « n'est pas très longue »¹⁸, et semble être surtout le fruit d'une combinaison accidentelle de facteurs. Sans prétendre minimiser cette part d'aléatoire, il convient de tenter de comprendre pourquoi elle a pu apparaître comme « la femme de la situation » dans le contexte bien spécifique que nous venons de décrire. Interrogés a posteriori sur sa nomination en tant que Présidente du GTES, beaucoup d'interlocuteurs soulignent son charisme, son leadership, son « gabarit ».

« Au sommet, il n'y avait pas de doute dans la majorité des joueurs que c'était peut-être la seule personne qui était capable de porter ce genre de dossier-là (...). Elle avait le gabarit, physique et intellectuel, pour porter un bébé comme celui-là qui était naissant et pour lequel, ce serait difficile de se battre contre un tas de monde, pour avoir le droit de naître, d'exister, d'éclorre, de se développer »¹⁹ ; « C'est sûr qu'on a une passionaria qui est à la tête. (...) Comme on dit en bon français, on a de la " drive " là. (...) S'il y avait eu quelqu'un d'autre à la tête du chantier, les choses auraient peut-être été différentes »²⁰ ; « Je crois que, sans elle, l'économie sociale n'existerait pas au Québec, en tout cas sûrement pas dans la forme que nous lui connaissons aujourd'hui. Je vais même aussi loin que de dire que cette nouvelle forme d'entreprise collective n'existerait pas au Québec s'il n'y avait pas eu l'impulsion de cette femme, l'imagination, la volonté, la détermination. Il fallait vouloir beaucoup »²¹.

De l'avis d'un certain nombre d'acteurs, « son vécu » semble avoir été particulièrement déterminant. De fait, une analyse de type sociographique permet de cerner l'identité professionnelle et militante, les déterminations expérientielles et les ressources de cette pionnière du « développement économique communautaire » au Québec (voir encadré ci-dessous).

¹⁷ Allocution de Nancy Neamtan, lors du colloque " L'économie sociale et les services sociaux et de santé : enjeux et perspectives ", organisé par la revue Nouvelles pratiques sociales, Montréal le 13 mars 1997.

¹⁸ Entretien avec N. Neamtan, réalisé le 01/06/06.

¹⁹ Entretien avec G. Morneau.

²⁰ Entretien avec M-H. Méthé, alors membre de l'équipe permanente du GTES, aujourd'hui directrice générale adjointe du Chantier de l'économie sociale, réalisé le 05/10/06.

²¹ Entretien avec P. Marois.

De l'activisme culturel, populaire et politique au « développement économique communautaire ». Récit d'une conversion professionnelle et militante.

Nancy Neamtan se présente elle-même comme étant issue d'un « *milieu petit-bourgeois juif et anglophone* »²². Agée de 17 ans en 1968, elle étudie la littérature anglaise à McGill, université anglophone. Elle décrit le quartier montréalais de son enfance, Notre-Dame-de-Grâce, comme « *un milieu [alors] moribond* », vivant « *au ralenti* ». Le côté francophone de la ville, en revanche, est perçu comme étant « *en ébullition* ». « *Je cherchais des causes, et dans le milieu anglophone, il n'y en avait pas des tonnes* ».

Résolument attirée par la culture francophone, elle s'installe dans le quartier populaire de Saint-Henri, dans le sud-ouest de la ville, « *pour apprendre le français* ». Elle s'implique fortement dans le milieu théâtral, musical et populaire francophone. Bénévole à la « Maison du chômeur » de Saint-Henri, elle s'investit dans différentes organisations (coopérative alimentaire, organisation de défense des droits des assistés sociaux, groupes de femmes, mouvement antiraciste). Cet activisme dans le « mouvement populaire et communautaire » est concomitant d'un engagement politique dans la principale organisation marxiste-léniniste au Québec, la Ligue communiste marxiste-léniniste du Canada qui deviendra en 1979 le Parti Communiste Ouvrier. Elle y sera impliquée – jusqu'à en devenir permanente – de 1975 à 1982, date de la dissolution du parti²³.

Après une quinzaine d'années d'activisme culturel et communautaire et de militantisme plus politique, Nancy Neamtan opère une conversion professionnelle et militante vers le développement économique local, dans un contexte de crise économique et sociale. « *Au début des années 80, c'était la fin de la révolution prolétarienne (...). On s'est rendu compte que la transformation sociale n'allait pas passer par là. Beaucoup de gens sont retournés sur le terrain, dont moi, dans ce que j'avais toujours fait dans le milieu associatif. Sauf que là, compte tenu de la profonde crise économique, on s'est dit que si on ne s'attaquait pas au mode de développement, on ne ferait que courir pour répondre aux besoins sociaux, en forte progression (...). J'avais envie de travailler de façon plus concrète, de donner du*

²² Ces éléments ont été validés par la principale intéressée, comme prévu dans le formulaire de consentement. Les citations du premier paragraphe sont issues de portraits publiés dans la presse (« Portrait de Nancy Neamtan », Julie Perreault, *Vie Ouvrière*, n°261, juillet août 1996 ; « Nancy Neamtan : Plaidoyer pour la liberté d'inventer », *Le Devoir*, Catherine Leconte, lundi 21 juin 1993, p. B1). Les éléments présentés ont également été relatés en entretien.

²³ Les groupes marxiste-léninistes ont connu une forte ascension au sein de la gauche québécoise au cours de la décennie 1970, pour s'effondrer soudainement au tournant de l'année 1982-1983. Ils se caractérisèrent notamment par le déploiement de stratégies d'implication active, si ce n'est d'entrisme, au sein des organisations du front culturel, communautaire et populaire québécois (Désy, Ferland, Lévesque, & Vaillancourt, 1980; Milot & Comeau, 2004).

sens. Et on savait que les gouvernements n'avaient plus de réponse à la question de l'emploi ». En 1983, elle devient organisatrice communautaire au sein du YMCA²⁴ du quartier Pointe Saint-Charles, durement affecté par la dévitalisation industrielle liée à la fermeture du Canal Lachine, avec pour mission de trouver des solutions innovantes de lutte contre le chômage. Sur fond de fort taux d'inactivité et de remise en question des programmes gouvernementaux d'employabilité, elle tente de démarrer, avec une autre intervenante, des ateliers de travail destinés à des jeunes du quartier en situation d'exclusion. Des années plus tard, Nancy Neamtan revient sur cette première « incursion » dans le développement économique : « Nous avons fait le choix de devenir proactifs et de nous aventurer carrément sur le terrain économique, mais à partir de nos pratiques dans le milieu communautaire. Notre choix de tenter de proposer une stratégie alternative pour le développement économique de notre quartier n'a pas été sans controverse (...). Comment pouvait-on accepter les compromis qui s'imposaient quand on aidait le démarrage d'entreprises, comment pouvait-on s'asseoir à la même table que des gens d'affaires, comment pouvait-on dévier les citoyennes et citoyens de la vraie lutte, la lutte politique? Comment faire de l'économie sans perdre nos valeurs? »²⁵.

Si l'expérience n'aboutit pas, un financement est obtenu pour réaliser une étude sur le potentiel de revitalisation économique du quartier²⁶. Dans ce cadre, s'inspirant de diverses expériences américaines et canadiennes, Nancy Neamtan contribue à importer, avec d'autres, les principes du « développement économique communautaire » au Québec. La première Corporation de développement économique du Québec (CDEC) voit le jour avec la constitution du Programme Économique de Pointe Saint-Charles (PEP), en 1984. Promouvant la concertation entre les différents acteurs du quartier, l'organisme travaille au développement de l'employabilité et de l'entrepreneuriat auprès de la population. Nancy Neamtan en devient la présidente jusqu'en 1987, et comme dans l'ensemble des futurs organismes au sein desquels elle travaillera, elle en a été l'une des membres fondatrices. De 1987 à 1988, elle est Directrice de l'Institut de formation en Développement économique communautaire (IFDEC). En 1988, elle est l'une des principales organisatrices d'un colloque international en développement local réunissant près de 700 personnes (« Le local en action ») (d12). En 1990, elle devient directrice générale du Regroupement pour la relance économique et sociale

²⁴ Le mouvement YMCA (Young Men's Christian Association) a été fondé à Londres en 1844 pour venir en aide aux jeunes travailleurs pendant la révolution industrielle. Ses structures constituent des organismes à but non lucratif développant une action communautaire, des activités physiques et des services éducatifs, à destination notamment des communautés économiquement défavorisées.

²⁵ Allocution de Nancy Neamtan, Colloque ARUC, mai 2001.

²⁶ Le rapport s'intitule « A Pointe-St-Charles, on a du cœur ! ». Sur l'histoire du PEP et du RESO, très schématiquement résumée ici, cf. (Camus, 2006; Fontan, 1991).

²⁷ Allocution de Nancy Neamtan à l'occasion du sommet sur l'économie et l'emploi, Montréal, 30 octobre 1996.

²⁸ " Nancy Neamtan veut remettre les gens au travail ", Journal de Montréal, 30 novembre 1997.

du Sud-ouest (RESO) de Montréal. Institutionnalisant des pratiques de concertation entre les différents acteurs du « milieu » (organismes communautaires, syndicats, entreprises privées), le RESO expérimente plusieurs opérations innovantes (formation de base en entreprise, création d'entreprises d'insertion, dépistage d'entreprises en difficulté...) et lance divers instruments de développement (fonds d'investissement, fonds d'adaptation de la main d'œuvre, gestion d'un « programme expérimental en développement local »...). Organisme « hors-norme », décrit comme une « success story du développement local » dans la presse, il bénéficie d'une reconnaissance et d'un soutien financier publics croissants. Nommée présidente du GTES en mars 1996 à l'occasion de la Conférence socio-économique, Nancy Neamtan demeurera parallèlement Directrice générale du RESO jusqu'en 1999. Plus tard, elle expliquera que son expérience professionnelle et militante passée aura été particulièrement habilitante pour réaliser son mandat à la tête du GTES : *« Je dois dire que mon expérience d'une dizaine d'années dans le sud ouest de Montréal m'a grandement aidé à réaliser ce mandat. Combien de personnes de milieux divers et d'idées différentes il a fallu convaincre, combien de contraintes et de normes rigides nous avons dû faire tomber, combien de précédents il a fallu créer pour mettre en place un partenariat dynamique entre l'ensemble des acteurs de notre milieu, incluant la municipalité, le Gouvernement du Québec et même le gouvernement fédéral et cela autour d'un objectif commun : la relance économique et sociale d'une des zones urbaines les plus pauvres du pays »*²⁷. *« Pour moi, le Sommet économique n'était rien de nouveau. Je le faisais en plus petit depuis des années avec le RESO. Rassembler la communauté, faire des choses ensemble, travailler auprès des sans-emploi, donner des outils de formation, créer ensemble des emplois, des petites entreprises avec l'aide du gouvernement, de partenaires locaux. Ca me connaît »*²⁸.

Un examen attentif de cette trajectoire nous informe sur un processus de sélection préalable à la séquence de 1996, particulièrement significatif et important. On pourrait ainsi formuler l'hypothèse selon laquelle une sélection en engendre une autre. Au terme d'une importante mobilisation collective et d'une épreuve de force parlementaire entre gouvernement et opposition, elle hérite, en 1992, d'un siège au sein du Conseil d'administration de la Société québécoise de développement de la main d'œuvre (SQDM), nouvellement créée. Alors que le gouvernement défendait un CA tripartite (gouvernement, syndicats et patronat), divers groupements représentant les intérêts des femmes, jeunes, communautés culturelles, personnes sans emploi et non syndiquées demandent en commission parlementaire l'ajout d'un quatrième bloc. Parmi ceux-ci, une Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main d'œuvre, dont Nancy Neamtan est l'un

des porte-parole. S'exprimant au nom d'une « pratique terrain » et d'expérimentations innovantes menées au RESO en matière de formation des personnes sans emploi, elle relaie en commission des affaires sociales la revendication d'une représentation du milieu communautaire au sein du CA de la future société, et demande l'ouverture des programmes de formation aux bénéficiaires de l'aide sociale qui en sont alors exclus. Le débat parlementaire, particulièrement intéressant quant à l'analyse des processus de sélection, débouche finalement sur le vote d'un amendement a minima du projet de loi, préservant le caractère tripartite du CA de la Société tout en permettant qu'un siège soit « ouvert à différentes alternatives qui pourront permettre une représentation particulière de la main d'œuvre non syndiquée ou en chômage, de certains groupes défavorisés sur le marché du travail »²⁹. Il sera attribué, sur nomination politique, à Nancy Neamtan. « *Quand la SQDM a été créée, la coalition n'a pas eu gain de cause. (...) Mais on m'a quand même appelée, pour y siéger comme individu. Ma première réaction a été de dire que comme individu ça ne m'intéressait pas (...). J'ai finalement accepté, mais j'ai toujours dit que je n'étais pas là en tant qu'individu, mais comme membre de la coalition. Ce n'est qu'en 1997, avec la création d'Emploi Québec et la modification de la loi qu'on a été reconnus. Mais entre temps, moi, j'étais là ».³⁰*

En 1996, Nancy Neamtan ne fait au départ pas partie de la liste des partenaires invités à la Conférence socio-économique de mars, en raison d'un important processus de filtrage. Elle organise, en tant que porte-parole de la Coalition, une conférence de presse afin de demander, encore une fois, une représentation des organismes en développement de la main d'œuvre. C'est à ce titre qu'elle parvient à « arracher une invitation à la dernière minute ». A l'issue des trois jours de Conférence au cours de laquelle elle prend plusieurs fois la parole, elle est nommée présidente du GTES.

Au cours des premières semaines qui suivent sa nomination, elle négocie fermement avec le gouvernement les conditions de réalisation de son mandat, et parvient à s'aménager une importante marge d'autonomie. Alors que chaque président de groupe de travail est accompagné d'un haut fonctionnaire désigné par le gouvernement, elle refuse celui qui, issu

²⁹ Assemblée nationale, Journal des débats, Commissions parlementaires, 2ème session, 34ème législature, Commission permanente des affaires sociales, Etude détaillée des projets de loi 408 – Loi sur la société québécoise de développement de la main d'œuvre, Le jeudi 11 juin 1992 – n° 17.

³⁰ Entretien réalisé avec N. Neamtan. De simple « personne qualifiée », elle devient représentante de la coalition. En 2007, elle occupe toujours ce siège au sein de ce qui est devenu la Commission des partenaires du marché du travail. L'implication au sein de cette instance s'avère particulièrement stratégique pour Nancy Neamtan, qui l'identifie comme une « *arène institutionnelle de changement culturel des politiques publiques, dans la mesure où elle constitue une structure de gouvernance au sein de laquelle un large panel de parties prenantes débat et agit sur des questions telles que les programmes d'employabilité et d'assistance sociale au travail, la formation continue, les stratégies sectorielles et l'action en faveur des femmes et des handicapées* ».

du Ministère de la sécurité du revenu, lui est préalablement attribué. Elle justifie sa position par la crainte de voir l'économie sociale assimilée systématiquement, si ce n'est réduite, à son seul potentiel d'insertion. A l'issue de ce qu'elle nomme « un bras de fer », mettant dans la balance une éventuelle démission, elle obtient gain de cause et « carte blanche » quant à la composition de son groupe. Elle choisit elle-même le haut fonctionnaire qui lui sera attribué, issu du Ministère de la Santé et des services sociaux. Tout en négociant un accès aux ressources gouvernementales pour mener les travaux, elle s'attache à garantir, dans la composition des membres du GTES, le principe d'une autonomie relative à l'égard du gouvernement³¹. Un organigramme à trois étages est établi : un comité d'orientation, une dizaine de groupes de travaux thématiques, à géométrie variable, et enfin, une équipe technique, composée de « conseillers » soutient l'ensemble des travaux et assure des tâches d'animation, de recherche et de rédaction. Le recrutement de l'ensemble de ces personnes semble s'être opéré selon quatre logiques qui se recoupent : la réponse à des exigences de représentativité, le déploiement de stratégies variées d' enrôlement (visant à s'associer des « têtes d'affiche, des ambassadeurs », des « personnes relais », des personnes ressources expertes, spécialisées et compétentes, des « développeurs », mais aussi à internaliser la critique), l'activation de réseaux préexistants, et enfin, l'association d'acteurs divers attirés par « l'appel d'air » créé par la constitution du groupe de travail.

Nancy Neamtan, toujours Présidente Directrice Générale du Chantier de l'économie sociale en 2008, constitue une actrice résolument centrale de l'économie sociale québécoise et les logiques de personnalisation qui continuent de structurer le champ doivent certainement beaucoup à cette phase inaugurale. Elle peut être appréhendée, à plusieurs titres, comme une entrepreneure de politiques publiques au sens de Kingdon, à savoir un acteur disposé à investir ses ressources dans l'action publique, dans l'espoir et l'attente d'un gain futur. Elle combinera dans l'aventure du GTES une forte capacité de conviction et de persuasion, une aptitude à rallier des alliances et à négocier, un sens de la temporalité ainsi qu'une fine lecture de l'environnement politique et institutionnel³². Pourtant, au-delà du leadership et du

³¹ *Il s'agit d'« assurer que le leadership de ce chantier provienne des partenaires du milieu et non de l'appareil gouvernemental (...). Il faudra donc laisser la plus grande marge de manœuvre possible aux partenaires qui œuvreront à l'intérieur de ce chantier, les fonctionnaires de l'Etat devant essentiellement jouer un rôle de facilitateurs de la démarche ».* GTES, « Plan de travail », Montréal, 14 août 1996.

³² « En tant que secrétaire générale auprès du comité du Premier ministre, j'ai toujours apprécié que [Nancy Neamtan] n'allumait pas les lumières d'alarme, qu'elle ne partait pas en panique pour n'importe quel dossier qui était bloqué. Elle avait la patience, le sens, la capacité de dédramatiser, et puis peut-être de dire, là, on n'est pas capable d'aller plus loin avec ce ministère là, on verra bien dans quelques semaines. Elle savait aussi que sur un autre dossier, il fallait vraiment tirer l'alarme. Elle m'appelait pour me dire : "je m'excuse Diane, mais j'ai travaillé avec ton monde et puis vois-tu où on en est. Là, ça va prendre vraiment une intervention de ta part. Il

volontarisme de cette dernière, à la fois survalorisés par le discours des acteurs comme par la perspective d'analyse des processus de sélection, sa trajectoire est loin d'être unique. Elle illustre un mouvement de conversion militante et professionnelle vers le développement économique local, dans un contexte socio-économique et politique en pleine reconfiguration (désindustrialisation, stabilisation d'un chômage structurel important, montée des phénomènes d'exclusion et de dévitalisation, transformation des modalités d'intervention de l'Etat...). Dès 1984, Benoît Lévesque décrit ainsi finement les évolutions du « mouvement populaire » québécois, marquées par la transformation des groupes populaires en groupes de services, prenant la forme d'entreprises coopératives ou autogérées (Lévesque, 1984). Ce mouvement vers un « militantisme économique » se traduira par l'émergence d'une nouvelle génération d'organisations et de réseaux, investissant de manière renouvelée les domaines de la santé, du bien être, de l'emploi et du développement local. Au sein des « mouvements sociaux » québécois, différentes « familles » seront particulièrement concernées, telles que le mouvement syndical (création de fonds de développement, relance de la création ou de la reprise d'entreprises sous le mode coopératif), le mouvement communautaire et le mouvement féministe (développement de services de proximité, garderies populaires, habitation communautaire, centres de loisirs, maisons de jeunes, coopératives d'aide à domicile) ou encore le mouvement écologiste (coopératives de consommation dans l'alimentation, entreprises de récupération et de recyclage...) (Vaillancourt et Favreau, 2000 : 11). De fait, la création du GTES ouvre une fenêtre d'opportunité de reconnaissance et de développement pour un certain nombre de ces professionnels militants, impliqués dans une pluralité d'initiatives. Ce sont notamment des membres de cette élite militante professionnalisée qui rejoindront le groupe de travail présidé par Nancy Neamtan.

B. La « mise en forme » de l'économie sociale

L'élaboration d'une définition de l'économie sociale constitue l'une des premières réalisations du GTES. Compte-tenu de l'échéancier, et afin de ne pas « se perdre dans des débats de définitions et de structures et dans des affrontements politiques qui font que les

faut que tu sensibilises le Premier ministre ou le ministre des finances. Sinon je pense qu'on va perdre le momentum sur tel projet, avec telles conséquences sur les autres projets». Entretien avec D. Wilhelmy, Ancienne Directrice Générale du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 à titre de secrétaire générale associée au ministère du Conseil exécutif (1996-1998), réalisé le 10/11/06.

résultats concrets tardent à venir ou ne viennent jamais », la définition choisie a été adoptée « en une heure et demi de discussion maximum »³³. Elle s'inspire d'une formulation élaborée par l'universitaire belge Jacques Defourny, retenue par le Conseil Wallon de l'économie sociale (Defourny, 1991; Lévesque & Ninacs, 1997).

*« Pris dans son ensemble, le domaine de l'économie sociale regroupe l'ensemble des activités et organismes, issus de l'entrepreneuriat collectif, qui s'ordonnent autour des principes et règles de fonctionnement suivants : 1) l'entreprise de l'économie sociale a pour finalité de servir ses membres ou la collectivité plutôt que de simplement engendrer des profits et viser le rendement financier ; 2) elle a une autonomie de gestion par rapport à l'État ; 3) elle intègre dans ses statuts et ses façons de faire un processus de décision démocratique impliquant usagers et usagers, travailleuses et travailleurs ; 4) elle défend la primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition de ses surplus et revenus ; 5) elle fonde ses activités sur les principes de la participation, de la prise en charge et de la responsabilité individuelles et collectives »*³⁴.

Normative et fortement inclusive, elle a été consciemment adoptée dans ce but. Il s'agit de faire converger autour d'une définition commune des composantes évoluant jusqu'alors séparément : les grands réseaux coopératifs, les réseaux communautaires, les acteurs du développement économique local et enfin les regroupements d'entreprises et d'associations sectorielles. Cette stratégie de mise en équivalence s'accompagne de l'élaboration d'une histoire collective de l'économie sociale au Québec. On soutient ainsi que « l'économie sociale n'a pas été inventée au Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 », mais « qu'elle fait partie de notre réalité québécoise depuis plus de cent ans ». « *[L'économie sociale] est une partie intégrante de notre histoire de développement, fruit des efforts collectifs de générations de Québécois et de Québécoises déterminés à être maître d'œuvre de leur développement social et économique »*³⁵.

Les travaux du GTES amorcent par ailleurs un « tournant entrepreneurial », qui sera par la suite amplifié. Tout en permettant de contrer une certaine tendance gouvernementale à la réduction de l'économie sociale à son potentiel insérant, dénoncée en son temps par le COCES des militantes féministes, l'argumentaire autour de « l'entreprise d'économie sociale », cadre particulièrement bien avec les « mots d'ordre » des sommets (la conciliation des contraintes économiques et budgétaires avec les valeurs de solidarité, la rhétorique de

³³ Entretien avec N. Neamtan.

³⁴ « Osons la solidarité ! », Rapport du Groupe de travail sur l'économie sociale, Octobre 1996.

³⁵ Allocution de N. Neamtan, Colloque René Lévesque, 17 novembre 2002.

l'innovation et de l'adaptation). L'économie sociale est présentée comme un moyen de « détecter de nouveaux besoins », de « les satisfaire », et de les « transformer en emplois », d' « assurer une meilleure utilisation des ressources financières provenant de la redistribution étatique » tout en constituant un vecteur de « démocratisation de la société » et de promotion d'une « citoyenneté plus active »³⁶. Le positionnement de l'économie sociale comme une forme spécifique mais « crédible » d'entrepreneuriat permet en outre d'enrôler notamment les hommes d'affaires conviés au Sommet. Les membres du GTES parviendront ainsi à obtenir l'engagement de plusieurs grands dirigeants d'entreprises à contribuer à la constitution d'un fonds de capitalisation de l'économie sociale.

Les membres du GTES élaborent et soumettent au gouvernement un plan d'action se déclinant en deux axes : l'un présente des « projets concrets de création d'emplois » dans des « secteurs cibles », l'autre vise « la mise en place de conditions favorables au développement et au maintien de l'économie sociale au Québec ». L'approche sectorielle est privilégiée afin de répondre à l'objectif national de création d'emplois. Elle repose sur les travaux des groupes thématiques, chargés de repérer des projets et leurs promoteurs potentiels dans plusieurs créneaux d'activités, d'activer les réseaux sectoriels et de mobiliser des partenaires, d'associer les intervenants gouvernementaux des différents ministères concernés, d'évaluer les potentialités en termes de marché et d'identifier des modalités de financement. Les projets sont priorisés en fonction de leur aptitude à s'inscrire « dans un échéancier et selon des conditions compatibles avec ceux du sommet ». La sélection des projets s'opère selon des critères de faisabilité technique et financière et d'acceptabilité sociale et politique³⁷. Des « balises », censées encadrer les projets sont par ailleurs identifiées : « la non substitution d'emplois, la création d'emplois durables et de qualité, le respect des principes d'équité, et l'enracinement des projets dans les localités ». Au final, une vingtaine de projets sont présentés dans plusieurs secteurs.

Le second axe vise à « définir les moyens concrets de soutenir l'accroissement de la capacité d'initiative de l'économie sociale pour lui donner une impulsion nouvelle et durable ». Divers mécanismes de financement, de soutien et d'accompagnement sont élaborés. Des propositions sont également soumises en matière de formation de la main d'œuvre. Concernant la question du financement, un problème de sous-capitalisation chronique des entreprises intervenant dans le champ de l'économie sociale est identifié. Les membres du

³⁶ « Osons la solidarité ! », Rapport du Groupe de travail sur l'économie sociale, Octobre 1996.

³⁷ Ainsi un projet de Coopératives de santé n'a pu être développé car les risques politiques sont apparus trop élevés.

GTES s'accordent pour faire reconnaître et appliquer le principe de similarité de traitement entre l'entreprise privée et les organismes d'économie sociale, ce afin qu'ils puissent avoir accès à l'ensemble des programmes gouvernementaux de soutien à l'entrepreneuriat et aux fonds de développement économique. Dans le contexte du « déficit zéro », des modalités innovantes de financement sont par ailleurs recherchées, telle la constitution d'un fonds de capitalisation destiné aux entreprises de l'économie sociale. Enfin et plus globalement, les membres du GTES formulent le souhait d'une intervention gouvernementale « durable et cohérente » en matière d'économie sociale. Lors du second sommet de l'automne 1996, l'ensemble des propositions et projets, compilés au sein du rapport « Osons la solidarité », est validé politiquement par le gouvernement.

C. « Sortir » ou « rester » ? Les logiques d'une différenciation stratégique au sein de la nébuleuse communautaire

L'analyse, au fil de la séquence, du rapport des militantes féministes à l'égard de « l'économie sociale », qu'elles ont contribué à publiciser en 1995, s'avère particulièrement instructive. Elles vont peu à peu perdre le contrôle d'une catégorie qu'elles avaient eu du mal à s'approprier dès le commencement, lors de l'expérience du COCES, et tendre progressivement à s'en dissocier, tout en maintenant des liens. La composition du GTES, si elle intègre deux représentantes du COCES, élargit considérablement le nombre de parties prenantes impliquées. Dans le même temps, la démarche adoptée témoigne d'un net déplacement catégoriel : alors que les infrastructures sociales renvoyaient essentiellement à une « économie à finalité sociale » en grande partie non marchande, l'approche développée par le GTES engage le virage « entrepreneurial ». Les militantes féministes optent ainsi, avec une partie du mouvement communautaire, pour une stratégie plutôt contestataire.

Le dernier jour du Sommet de l'automne 1996 voit le « happy end » espéré par le Premier Ministre, contrarié par la « sortie » de représentants du mouvement communautaire et du mouvement des femmes (cf repère 3 sur la frise). Les conclusions de la première conférence n'avaient pas suscité l'adhésion de l'ensemble des participants. Dénonçant la focalisation du gouvernement sur l'objectif du « déficit zéro », des représentants des groupes communautaires et du mouvement des femmes soutiennent « qu'il ne saurait être question de prendre cette direction sans réviser la fiscalité, sans mettre un frein à l'appauvrissement des

plus démunis, sans maintenir les services publics et les acquis de la sécurité du revenu »³⁸. L'idée d'une « clause d'appauvrissement zéro », réponse directe au mot d'ordre du Premier Ministre, est lancée dans la foulée. En dehors du processus gouvernemental de concertation, parallèlement aux travaux des différents groupes de travail officiels, une plate-forme associant groupes communautaires et groupes de femmes est constituée. Elle formule la requête suivante : « *le gouvernement doit s'engager à ne prendre aucune mesure, à n'adopter aucune politique, à n'effectuer aucune coupure qui ne réduisent encore davantage le niveau de vie des 20% les plus pauvres de la population québécoise* »³⁹. A l'ouverture du Sommet d'octobre, un rassemblement de près de cinq mille personnes promeut la revendication, alors propulsée à l'ordre du jour des débats. Un « comité de travail » tient séance à huis clos mais les négociations ne satisfont pas les trois représentants sociocommunautaires et féministes qui défendent la clause (respectivement membres de la Coalition nationale des femmes contre la pauvreté, de Solidarité populaire Québec et de la Fédération des femmes du Québec). Expliquant qu'ils ne peuvent négocier à la baisse le principe d'un non appauvrissement des personnes les plus pauvres, ils décident de quitter le Sommet et de ne pas entériner le compromis final. Au final, les partenaires « restés » autour de la table de concertation – dont les représentants du GTES – retiennent finalement l'option d'une « *clause d'appauvrissement 0 pour les prestataires de l'aide sociale "inaptes" au travail* » et s'engagent à la constitution d'un Fonds de lutte à la pauvreté, alimenté par une taxe spécifique. Nancy Neamtan, manifestant auprès du gouvernement « *sa colère devant un Sommet où tout le monde serait gagnant sauf les pauvres* » (d34), se serait personnellement impliquée dans l'adoption de ce compromis. Les « sortants » précisent par ailleurs que leurs départs ne signifient pas qu'ils se dissocient de l'ensemble des conclusions du Sommet.

Cet épisode s'inscrit dans un longue séquence de mobilisation autour de la lutte contre l'appauvrissement, débutant avec la Marche des femmes « Du pain et des roses » et débouchant, le 13 décembre 2002, sur l'adoption par l'Assemblée nationale du Québec, d'une loi-cadre instituant une « stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (Dufour, 2004). Il nous intéresse ici avant tout car il matérialise un positionnement stratégique clairement différencié au sein de la nébuleuse communautaire québécoise. Alors que certains

³⁸ Guay, Lorraine, « Le mouvement communautaire et l'économie sociale : « entre l'espoir et le doute », dans *Au-delà du néolibéralisme. Quel rôle pour les mouvements sociaux ?*, sous la direction de Juan-Luis Klein, Pierre-André Tremblay et Hugues Dionne, (Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1997), pp. 135-153.

³⁹ « Appauvrissement zéro : Chronique d'une clause annoncée », Jean Robitaille, *Vie Ouvrière*, n°264, janvier-février 1997.

militants font le choix d'une implication institutionnelle au sein du GTES et/ou d'une identification à l'économie sociale tout en ayant clairement conscience du contexte politique particulier qui la voit émerger et des « risques » induits, d'autres privilégient la voie contestataire et font le choix de rompre le compromis au nom d'une lutte contre l'appauvrissement.

L'économie sociale engendrera ainsi pendant un temps un certain nombre de tensions, controverses et réticences de la part de cette frange plutôt contestataire. *« Plusieurs mènent campagne contre l'économie sociale n'y voyant, dans le contexte actuel de néolibéralisme débridé, qu'une stratégie gouvernementale de désengagement de l'Etat, de remise en cause des programmes sociaux et de création d'une économie de seconde zone pour citoyen-ennes de seconde zone avec, en prime, « un détournement de mission » du mouvement communautaire »*⁴⁰. Les « militants institutionnels » de l'économie sociale soutiennent, en revanche, qu'il y a des opportunités de reconnaissance et de développement qu'il faut savoir saisir. Le GTES constitue ainsi une *« une opportunité d'aller chercher la reconnaissance qui confirme que nous sommes des interlocuteurs légitimes, des partenaires à part entière dans le développement économique et social du Québec »*⁴¹. *« Il y a une opportunité de développement que nous pouvons saisir. Ca ne veut pas dire que c'est facile ; développer, ce n'est jamais facile. Développer, ne se situe pas sur le terrain conceptuel, dans des positions de principes ; développer, ça veut dire identifier et saisir des opportunités, au moment où elles passent. Développer, ça veut dire prendre des risques, ne pas attendre les conditions parfaites mais créer ses propres conditions, vivre dans l'incertitude, se casser la gueule et repartir à nouveau parce qu'on tient à son projet »*⁴².

Au-delà de ces tensions et « confrontations familiales », de nombreuses passerelles entre les deux options stratégiques subsisteront et seront développées, comme en témoigne notamment très concrètement les trajectoires professionnelles de certains acteurs, qui passeront de l'une à l'autre.

Conclusion

⁴⁰ Guay, Lorraine, « Le mouvement communautaire et l'économie sociale : « entre l'espoir et le doute », op. cit.

⁴¹ Allocution de N Neamtan, Deuxième conférence régionale de l'Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador (APNQL), Montréal le 24 mars 1997.

⁴² Allocution de N Neamtan, lors du Forum sur l'économie sociale organisé par le Projet CLES (Concertation Locale pour l'Emploi et une Economie Solidaire), Sherbrooke, 30 avril 1998.

Au moment même où elle est hissée sur le devant de la scène politique comme catégorie d'action publique, « l'économie sociale » devient une catégorie d'action collective, non sans tension ni enjeux. Cette séquence de mise à l'agenda et d'accréditation politique aura des effets durables sur la structuration du champ. « D'un précédent heureux », les membres du GTES tâcheront de faire une « reconnaissance durable ». A l'issue du Sommet, le groupe devient une structure « temporaire », indépendante et autonome du gouvernement. Il exercera, « en toute légitimité », la maîtrise d'œuvre du plan d'action élaboré lors du Sommet socio-économique de 1996. Quelques années plus tard il « s'incorporera » en Chantier de l'économie sociale et constitue toujours aujourd'hui un acteur central dans le développement de l'économie sociale québécoise. Si certains des projets présentés lors du Sommet socio-économique de l'automne 1996 ont eu une vie très courte, d'autres sont devenus des classiques de l'économie sociale québécoise, débouchant sur la constitution d'importants réseaux d'entreprises et de politiques publiques dédiées (Centres de la petite enfance, ressourceries, entreprises d'aide domestique notamment). Les « instruments » de financement, de formation et de développement de la main d'œuvre) imaginés par le GTES en 1996 se concrétiseront en matière de financement (constitution du Réseau d'investissement social du Québec et d'une fiducie de l'économie sociale, d'une Alliance Recherche Université Communautés en économie sociale et d'un Comité sectoriel de main d'œuvre en économie sociale et action communautaire). L'opérationnalisation gouvernementale de la définition et du virage entrepreneurial adoptés par le GTES débouchera sur un clivage entre économie sociale marchande et non marchande (D'Amours, 1999), recoupant le clivage entre stratégies militantes institutionnelles et contestataires que nous avons repéré.

Bibliographie

- Barthe, Y., & Robert, C. (Éds.). (2005). *Militantismes institutionnels* (Vol. 70).
- Camus, A. (2006). *Construction et transformation des relations entre l'Etat et les organisations du Tiers secteur*. Proposition de thèse, Service de l'enseignement du management, HEC Montréal.
- Clays, P.-H., & Frogner, A.-P. (Éds.). (1995). *L'échange politique*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- D'Amours, M. (1999). "Procès d'institutionnalisation de l'économie sociale au Québec." Cahiers du LAREPPS (n° 99-05).
- Defourny, J. (1991). "L'émergence du secteur d'économie sociale en Wallonie". *Coopératives et développement*, 23, 1, 151-175.
- Désy, M., Ferland, M., Lévesque, B., & Vaillancourt, Y. (1980). *La conjoncture au Québec au début des années 80 : les enjeux pour le mouvement ouvrier et populaire*. Rimouski: La Librairie socialiste de l'Est du Québec.
- Duclos, L. (2006). *Paritarisme(s) et Institution(s). La représentation du rapport Capital-Travail dans la gestion de services établis dans l'intérêt général : les cas de l'électricité et des allocations familiales*. Thèse de doctorat, Mention sociologie, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Dufour, P. (2004). "L'adoption du projet de loi 112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou simple question de conjoncture politique ?" *Politique et Sociétés*, 23, 2-3, 159-182.
- Favreau, L. et Lévesque, B. (1996). *Le développement économique communautaire : économie sociale et intervention*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Fontan, J.-M. (1991). *Les Corporations de développement économique communautaire montréalaises. Du développement économique communautaire au développement local de l'économie*. Thèse de doctorat, Département de sociologie, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal.
- Garraud, P. (1990). "Politiques nationales : élaboration de l'agenda". *L'année sociologique*, n° 40, 20-41.
- Guay, L. (1997). "Le mouvement communautaire et l'économie sociale : "entre l'espoir et le doute"". Dans J.-L. Klein, P.-A. Tremblay & H. Dionne (Éds.), *Au-delà du néo-libéralisme. Quel rôle pour les mouvements sociaux ?* Sillery: Presses de l'Université du Québec.
- Jouve, B., & Négrier, E. (Éds.). (1998). *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*. Paris: L'Harmattan.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. (2^e éd.). New York: Longman.

Lesemann, F., & Ulysse, P.-J. (2004). *Citoyenneté et pauvreté. Politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.

Lévesque, B. (1998) « Le mouvement populaire au Québec : de la formule syndicale à la formule coopérative », *Coopératives et développement*, vol 16, n° 2.

Lévesque, B. (1998). "La CSN et l'économie sociale : de promoteur à entrepreneur ?" Dans Y. Bélanger & R. Comeau (Éds.), *La CSN. 75 ans d'action syndicale et sociale* (pp. 239-245). Montréal: Les Presses de l'Université du Québec.

Lévesque, B., & Malo, M.-C. (1992). "L'économie sociale au Québec : une notion méconnue, une réalité économique importante". Dans J. Defourny & C. Monzon (Éds.), *Economie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique*. (pp. 215-273). Bruxelles: De Broeck Université.

Lévesque, B., & Ninacs, W. A. (1997). *L'économie sociale au Canada : l'expérience québécoise*. Les Publications de l'IFDEC.

Massardier, G. (2003). *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin.

Mathieu, R., Lévesque, J., & Quessy, M. (Éds.). (2006). *Tableau statistique canadien* (Vol. 4, n°1). Gouvernement du Québec: Institut de la Statistique du Québec, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes.

Milot, D., & Comeau, R. (2004). "Histoire du mouvement marxiste-léniniste au Québec 1973-1983. Un premier bilan". *Le bulletin d'histoire politique*, 13, 1.

Pizzorno, A. (1978). "Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict". Dans C. Crouch & A. Pizzorno (Éds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968* (Vol. 2), (pp. 277-298). London: The Macmillan Press Ltd.

Sawicki, F. (2003). "Les temps de l'engagement. A propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement". Dans J. Lagroye (Éd.), *La politisation* (pp. 123-146). Paris: Belin.

Vaillancourt, Y. et Favreau, L. (2000). *Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire*. Projet de coopération franco-québécoise sur l'économie sociale et solidaire.