

Le Programme de subvention aux entreprises adaptées du Québec ne fait-il que des gagnants?

Gabriel Arsenault

Volume 24, Number 2, July 2018

Politiques sociales, action sociale et solidarité dans le champ du handicap
Social Policy, Social Action, and Solidarity in the Field of Disability

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1085957ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1085957ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Réseau International sur le Processus de Production du Handicap

ISSN

1499-5549 (print)

2562-6574 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Arsenault, G. (2018). Le Programme de subvention aux entreprises adaptées du Québec ne fait-il que des gagnants? *Développement Humain, Handicap et Changement Social / Human Development, Disability, and Social Change*, 24(2), 77–90. <https://doi.org/10.7202/1085957ar>

Article abstract

Over the past twenty years, the existing literature has concluded that Quebec's subsidy program to disability-friendly enterprises (PSEA) illustrates the social investment paradigm by favoring the financial interests of both the Quebec government and workers with disabilities (Fortin and Audenrode, 1997; Fortin and Audenrode 2006; Fortin, Audenrode and Paradis, 2013). Using process tracing, this article investigates whether the PSEA has, over the last quarter of century, always financially benefitted these two stakeholders. It argues that the PSEA's positive effects on Quebec's public finances have been overestimated and that because the minimum wage has increased much faster than social assistance over the past decades, the PSEA is now financially more clearly profitable for disabled workers than for the government.

Le Programme de subvention aux entreprises adaptées du Québec ne fait-il que des gagnants?

GABRIEL ARSENAULT

École des hautes études publiques, Université de Moncton, Canada

Article original • Original Article



Résumé

Depuis vingt ans, la littérature existante sur les entreprises adaptées du Québec insiste sur l'idée centrale du paradigme de l'investissement social selon laquelle le Programme de subvention aux entreprises adaptées (PSEA) favorise aussi bien les intérêts financiers des travailleurs ayant des incapacités que ceux du gouvernement (Fortin & Audenrode, 1997; Fortin & Audenrode, 2006; Fortin, Audenrode, & Paradis, 2013). Utilisant la méthode du retraçage de processus, cet article investigate si, au cours des vingt-cinq dernières années, le PSEA a bel et bien toujours favorisé les intérêts financiers de ces deux parties prenantes. Dans un contexte où le salaire minimum a augmenté beaucoup plus rapidement que l'assistance sociale, l'article conclut que le PSEA n'a jamais été aussi profitable pour les travailleurs ayant des incapacités, mais qu'il n'a jamais été aussi peu rentable pour le gouvernement du Québec, et que les études existantes surestiment la rentabilité financière du programme pour ce dernier.

Mots-clés : entreprises adaptées, Québec, politiques sociales, investissement social, handicap, insertion à l'emploi

Abstract

Over the past twenty years, the existing literature has concluded that Quebec's subsidy program to disability-friendly enterprises (PSEA) illustrates the social investment paradigm by favoring the financial interests of both the Quebec government and workers with disabilities (Fortin and Audenrode, 1997; Fortin and Audenrode 2006; Fortin, Audenrode and Paradis, 2013). Using process tracing, this article investigates whether the PSEA has, over the last quarter of century, always financially benefited these two stakeholders. It argues that the PSEA's positive effects on Quebec's public finances have been overestimated and that because the minimum wage has increased much faster than social assistance over the past decades, the PSEA is now financially more clearly profitable for disabled workers than for the government.

Keywords: adapted companies, Quebec, social policies, social investment, disability, insertion in employment

Introduction

Depuis près de quarante ans, le gouvernement québécois subventionne un réseau « d'entreprises adaptées », dont la mission commune est de créer de l'emploi pour les personnes ayant des incapacités.

Cette mission est avant tout sociale, les entreprises adaptées promettant de favoriser l'intégration sociale, l'autonomie et la dignité des personnes ayant des incapacités qui y travaillent (Tremblay, 2012; Fortin, Audenrode, & Paradis, 2013; Oigny, 2015).

Les intervenants se soucient également des conséquences économiques des entreprises adaptées. Or, la conclusion de la littérature savante sur cette question est sans équivoque : les subventions publiques aux entreprises adaptées du Québec constituent de bons « investissements sociaux », favorisant l'ensemble des parties prenantes (Fortin & Audenrode, 1997; Fortin & Audenrode, 2006; Fortin, Audenrode, & Paradis, 2013). D'abord, elles permettent aux personnes ayant des incapacités de toucher un meilleur revenu que si elles étaient prestataires de l'assistance sociale. Ensuite, l'activation des personnes ayant des incapacités permet au gouvernement de diminuer ses dépenses d'assistance sociale et d'augmenter ses recettes fiscales. Enfin, les entreprises adaptées créent de l'emploi pour les personnes n'ayant pas d'incapacité, stimulent l'entrepreneuriat et dynamisent l'économie de leur région.

Cette conclusion n'a jamais été publiquement remise en question. Elle est d'ailleurs régulièrement invoquée par les intervenants pour justifier l'appui gouvernemental aux entreprises adaptées (Vallerand, 2002; Fortin, 2006; Tremblay, 2012; Chantier de l'économie sociale, 2014). Dans une de ses chroniques de *L'Actualité*, l'économiste Pierre Fortin (2006) se demandait ainsi : « Alors, si c'est une bonne affaire pour tout le monde, pourquoi ne pas créer 100 autres entreprises adaptées d'ici 2020? ». En 2012, dans son livre sur l'histoire des entreprises adaptées, l'ancien directeur du Con-

seil québécois des entreprises adaptées (CQEA), Gabriel Tremblay, se demandait similairement : « Si la création d'emplois pour les personnes handicapées ne coûte rien aux deux paliers de gouvernement, qu'attendons-nous pour lancer des initiatives destinées aux 130 000 personnes reconnues comme ayant des contraintes sévères à l'emploi au Québec? » (Tremblay, 2012, p. 71).

S'inscrivant dans une discussion plus large sur l'investissement social, l'objectif de cet article est d'explorer si le PSEA est bel et bien « gagnant-gagnant » sur le plan économique, en s'intéressant en particulier aux deux principales parties prenantes : les travailleurs ayant des incapacités et le gouvernement. Nous montrons qu'en réalité, le PSEA met en tension les intérêts financiers des travailleurs ayant des incapacités et du gouvernement. Pour les finances publiques, plus le salaire minimum est faible par rapport aux prestations de l'assistance sociale, plus le PSEA apparaît avantageux. Pour les personnes ayant des incapacités, ce sont dans les conditions inverses qu'il est le plus payant de travailler en entreprises adaptées. Dans un contexte où le salaire minimum augmente plus rapidement que les prestations de l'assistance sociale, le PSEA est de plus en plus profitable aux travailleurs ayant des incapacités, mais l'est de moins en moins pour le gouvernement.

Après une brève présentation du PSEA, nous situons notre analyse dans le cadre du débat sur l'investissement social, nous clarifions notre méthode de recherche et nous explorons la promotion, par le PSEA, des intérêts financiers des travailleurs ayant des incapacités et du gouvernement dans une perspective historique. Enfin, nous concluons en soulignant la pertinence scientifique et sociale de cette étude, en spécifiant ses limites et en indiquant des avenues de recherche future.

1. Le PSEA : une présentation

Les « ateliers protégés » (*sheltered workshops*), où les personnes ayant des incapacités reçoivent, pour leur travail, une modeste compensation qui s'ajoute à leur revenu d'as-



sistance sociale, apparaissent un peu partout au Canada dans les années 1970 (Galer, 2014). Vivement critiqués comme étant des « ateliers de misères », ils sont toutefois rapidement perçus comme ayant une capacité limitée à véritablement intégrer les personnes ayant des incapacités au marché du travail (Wolbert, 2013; Galer, 2014); le gouvernement ontarien envisage d'ailleurs de les fermer complètement (Welsh, 2015; Fuatai, 2016).

Dans ce contexte, à l'instar des autres provinces, le Québec a misé sur l'intégration des personnes ayant des incapacités dans les milieux de travail standards, notamment via le programme Contrat d'intégration au travail.

Dès 1978, contrairement aux autres provinces, le Québec, d'abord par l'intermédiaire de l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ), puis d'Emploi-Québec depuis 2006, a également cherché à transformer un certain nombre d'ateliers protégés en « centres de travail adaptés » (aujourd'hui appelés « entreprises adaptées »). Ce modèle se distingue des ateliers protégés puisque la personne ayant des incapacités cesse ici de recevoir de l'assistance sociale et gagne au moins le salaire minimum. Afin d'indemniser l'employeur pour la productivité limitée des travailleurs ayant des incapacités ainsi que pour leur besoin d'encadrement, le gouvernement subventionne leurs salaires via le PSEA. Bien que le PSEA ait d'autres volets mineurs (subvention de consolidation, subvention de démarrage), son volet « subvention salariale » représente l'essentiel de ses coûts. En effet, le PSEA accorde aux entreprises adaptées une subvention équivalente à 115 % du salaire minimum horaire par personne ayant des incapacités embauchée (Emploi-Québec, 2014).

Ce modèle se distingue toutefois également de l'intégration dans le milieu du travail standard. En effet, pour être formellement reconnue comme telle, une entreprise adaptée doit se conformer à un certain nombre d'exigences particulières. D'abord, elle doit avoir un statut d'Organisme à but non lucratif (OBNL) ou de coopérative (Emploi-Québec, 2014). Il existe ainsi présentement une cinquantaine d'entreprises

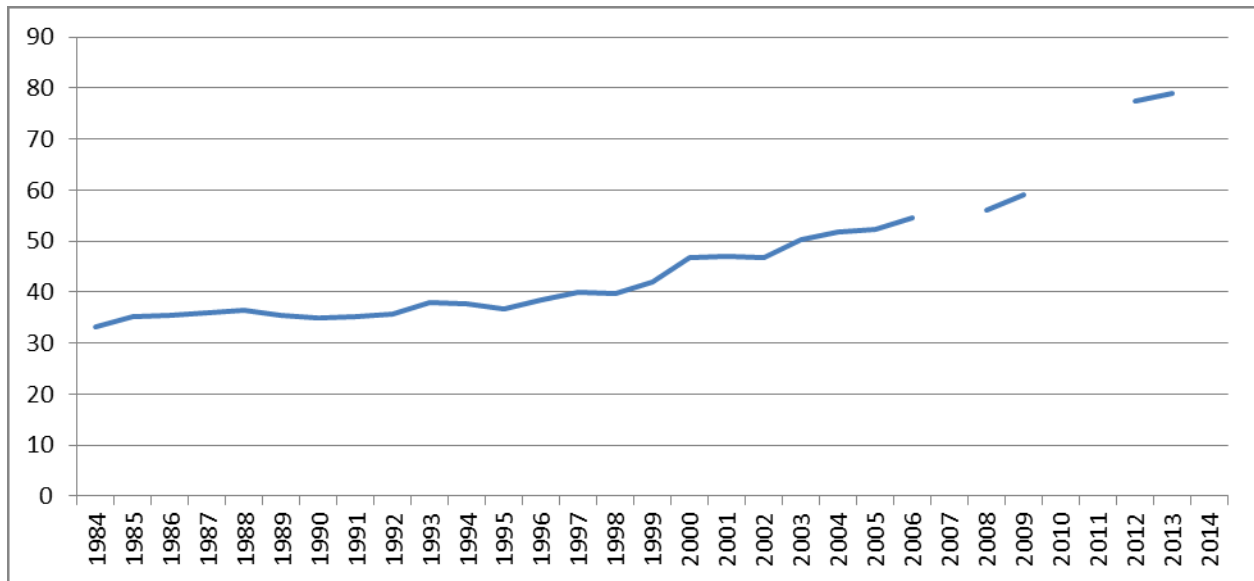
adaptées certifiées au Québec, dont 48 sont des OBNL et deux sont des coopératives (Fortin, Audenrode, & Paradis, 2013). Au Québec, une entreprise adaptée doit facturer au moins 60 % de ses heures de travail à des personnes ayant des incapacités (Emploi-Québec, 2014).

Comme l'indiquent les figures 1 et 2, le réseau des entreprises adaptées a crû de façon soutenue, sous des gouvernements péquistes aussi bien que libéraux, au cours des dernières décennies. En effet, de 1984 à 2013, les subventions du PSEA ont plus que doublé (figure 1), passant, en dollars constants de 2017, de 33,2 millions de dollars en 1984 à 79 millions de dollars en 2013, alors que le nombre d'emplois pour personnes ayant des incapacités subventionnées par le PSEA a presque triplé durant cette période, pour atteindre 4 579 en 2013 (figure 2)¹. Toutefois, comme le suggère la figure 1, les investissements publics dans le PSEA stagnent, en termes réels, depuis quelques années (ce que confirme Oigny, 2015), ce qui a limité la croissance des emplois en entreprises adaptées, comme l'illustre la figure 2.

Comme le suggèrent les commentaires de Fortin (2006) et Tremblay (2012) susmentionnés, le réseau des entreprises adaptées pourrait toutefois encore croître considérablement. Dans la seule région de Québec, Gabriel Tremblay estimait récemment à entre 600 et 1 200 le nombre de personnes ayant des incapacités bénéficiant du programme de Solidarité sociale (le principal programme d'assistance sociale pour personnes avec contraintes sévères à l'emploi) qui seraient en mesure de travailler au sein d'une entreprise adaptée; les

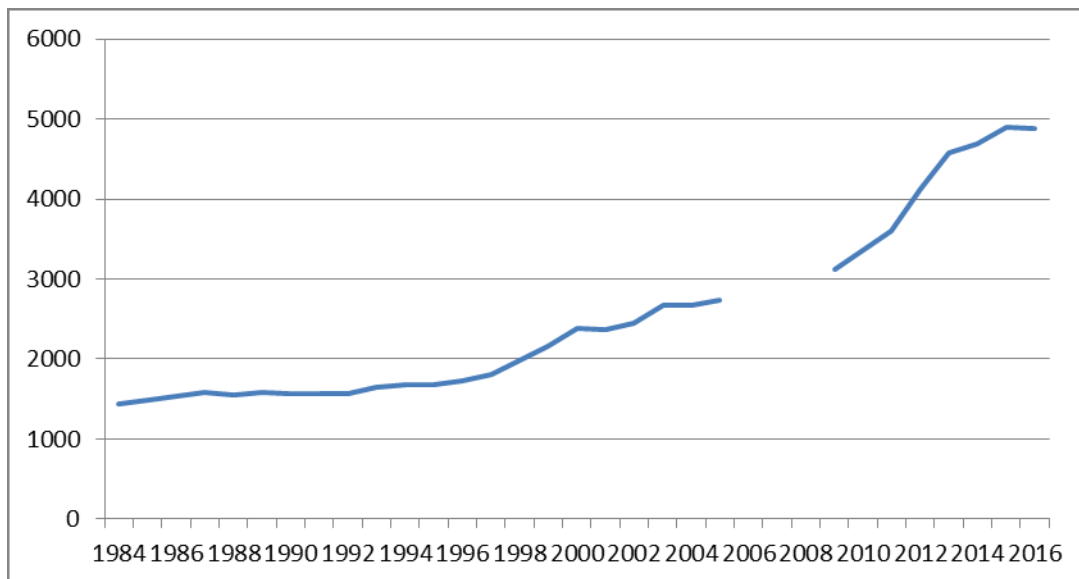
¹ Certains développements politiques ont particulièrement favorisé la croissance des investissements dans le PSEA depuis la fin des années 1990, dont : la reconnaissance de l'économie sociale, au Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996; la mise sur pied d'un fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, en 2002; et la Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées, issue du Pacte pour l'emploi de 2008, lui-même rendu possible par l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail (Tremblay, 2012; Arsenaault, 2018).

FIGURE 1. LES INVESTISSEMENTS ANNUELS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DANS LE PSEA (MILLIONS DE DOLLARS CONSTANTS DE 2017), 1984-2013



Sources : De 1984 à 2005, rapports annuels de l’OPHQ; pour les années 2007-2008 et 2012-2013, voir MESS (2013, p. 36).

FIGURE 2. NOMBRE D’EMPLOIS SUBVENTIONNES PAR LE PSEA AU SEIN DES ENTREPRISES ADAPTEES DU QUÉBEC, 1984-2016



Sources : De 1984 à 2005, voir rapports annuels de l’OPHQ. Depuis 2009, voir MESS (2010-). Les données sont manquantes entre 2006 et 2008, au moment du transfert du PSEA de l’OPHQ au MESS.



entreprises adaptées n'attendent qu'une augmentation des subventions d'Emploi-Québec pour croître (Leduc, 2015). Le potentiel de recrutement semble particulièrement important du côté des femmes, celles-ci ne représentant présentement que 33 % des personnes ayant des incapacités travaillant en entreprises adaptées (MESS, 2016c).

2. Le paradigme de l'investissement social

En Amérique du Nord, ce modèle est tout à fait unique au Québec (Tremblay, 2012) – bien qu'il soit solidement établi dans plusieurs pays, notamment en Europe francophone (Gardin, Laville, & Nyssens, 2012). Dans ce contexte, il est surprenant de constater que les entreprises québécoises adaptées aient été presque complètement ignorées des chercheurs (par ex. Prince, 2014). En fait, hormis deux études du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) faisant le portrait d'une entreprise adaptée individuelle (Gosselin, 2003; Loranger-King & Malo, 2008), nous n'identifions aucune publication savante portant surtout sur les entreprises adaptées du Québec – bien que certaines publications savantes fournissent des informations à leur endroit (par ex. Proulx et al., 2006).

Nous disposons en réalité de deux principales sources secondaires sur les entreprises adaptées du Québec. La première est une série de trois études d'impacts réalisées en partie ou en totalité par les économistes Pierre Fortin et Marc van Audenrode (Fortin & Audenrode, 1997; Fortin & Audenrode, 2006; Fortin, Audenrode, & Paradis, 2013). Ces études, commandées par le Conseil québécois des entreprises adaptées, n'ont jamais été publiées. Nous les avons obtenues grâce à la collaboration des auteurs².

La deuxième source secondaire d'importance est la monographie susmentionnée de Gabriel Tremblay (2012). Ce livre a été publié, mais il l'a été à compte d'auteur et demeure difficile

d'accès, ne figurant ni dans le catalogue des bibliothèques du Québec ni dans les différents catalogues des universités québécoises. Encore une fois, c'est grâce à la collaboration de l'auteur que nous en avons obtenu une copie.

Malgré leurs différences, ces deux sources s'inscrivent dans ce que nous appelons en science politique et en sociologie « le paradigme de l'investissement social ». Ce paradigme se distingue à la fois du keynésianisme et du néolibéralisme (Bonoli, 2013; Hemerijck, 2013).

Pour l'approche keynésienne, caractéristique des trente glorieuses, il s'agit de protéger les citoyens des excès du marché; de limiter leur dépendance au marché en leur accordant un certain nombre de droits sociaux. Selon ce paradigme, les intérêts des travailleurs et des capitalistes sont fondamentalement antagoniques : les uns veulent limiter la place du marché, alors que les autres veulent étendre la place du marché (Esping-Andersen, 1985).

L'approche néolibérale, caractéristique des années 1980 et 1990, partage cette vision antagonique des intérêts des travailleurs et du capital, mais se distingue du keynésianisme en prenant le parti du capital. Le néolibéralisme cherche à réduire la taille de l'État-providence et à accroître la place du marché, quitte à faire augmenter les inégalités sociales (Pierson, 1994).

Dans le paradigme de l'investissement social, surtout caractéristique des années 2000 et 2010, les intérêts des travailleurs et du capital sont plutôt convergents; tous bénéficient des politiques sociales « actives » soutenant un marché inclusif. L'idée est de poursuivre l'égalité en favorisant l'insertion dans le marché du travail des personnes susceptibles d'en être exclues, comme les femmes ou les travailleurs faiblement scolarisés. Les politiques phares de ce paradigme, visant la conciliation travail-famille ou la formation de la main-d'œuvre, permettent donc de venir en aide à des personnes marginalisées, tout en augmentant le taux d'emploi et en diminuant les pressions exercées sur les programmes sociaux « passifs »

² Nous n'avons pas réussi à mettre la main sur la première de ces trois études, celle de Fortin et Audenrode (1997).

comme l'assistance sociale ou l'assurance-chômage, au bénéfice des finances publiques.

En théorie, le paradigme de l'investissement social ne porte pas seulement sur des aspects financiers; il participe d'un intérêt renouvelé pour l'inclusion sociale, le capital social et la cohésion sociale (Jenson & Saint-Martin, 2003). En pratique, cependant, la recherche se limite souvent à documenter les impacts économiques des politiques sociales « actives ».

La plus forte conclusion des études de Fortin et Audenrode – relayée notamment par Tremblay (2012) – est ainsi que le PSEA favorise les intérêts économiques des personnes ayant des incapacités tout en générant des économies pour le gouvernement, lui permettant de diminuer ses dépenses d'assistance sociale et d'augmenter ses recettes fiscales. Autrement dit, en favorisant l'égalité *via* l'intégration des personnes ayant des incapacités dans le marché, le PSEA constitue un bon investissement financier et social.

Ces études ne sont pas isolées : l'émergence du paradigme de l'investissement social a fait exploser le nombre de travaux cherchant à démontrer que telle ou telle politique sociale, en plus de contribuer à la justice sociale, représente un bon investissement du point de vue des finances publiques. Citons, par exemple, l'étude de Fortin, Godbout et St-Cerny (2013) sur les services de garde; celle de Comeau (2011) sur les entreprises d'insertion; ou encore celle de Paradis (2013) sur les entreprises d'économie sociale en aide domestique.

En proposant une réflexion critique sur cette façon de cadrer le soutien public aux entreprises adaptées, cet article cherche ainsi à contribuer au débat plus large sur l'investissement social (Morel, Palier, & Palme, 2012).

3. Méthode et données

Cet article répond principalement aux trois études d'impacts existantes sur les entreprises adaptées du Québec (Fortin & Audenrode, 1997; Fortin & Audenrode, 2006; Fortin, Audenrode, & Paradis, 2013). Notre approche

n'est toutefois pas celle des économistes; nous ne cherchons pas à corriger les études de Fortin et Audenrode en proposant une meilleure estimation des « vrais » coûts et bénéfices du PSEA pour les différentes parties prenantes. Nous cherchons plutôt à interroger, dans une perspective historique, l'idée maîtresse de l'investissement social au cœur de ces études, à savoir que le PSEA est fondamentalement « gagnant-gagnant ». Plus précisément, nous posons la question suivante : le PSEA a-t-il toujours bénéficié aux intérêts financiers des travailleurs ayant des incapacités et du gouvernement?

Utilisant la méthode du retraçage de processus (*process tracing*; Goertz & Mahoney, 2012), nous cherchons des éléments preuves nous permettant de répondre à notre question de recherche par l'affirmative ou par la négative. Nous avons effectué une recherche documentaire traditionnelle, en consultant la littérature secondaire (voir section 3), les coupures de presse et les documents officiels. Pour obtenir certaines informations, dont les données les plus récentes sur le financement public du PSEA et les sources de financement fédéral du PSEA, nous avons bénéficié de la collaboration de fonctionnaires d'Emploi-Québec.

4. Le PSEA et les intérêts financiers des travailleurs ayant des incapacités

Le PSEA n'a pas fondamentalement changé depuis ses débuts (Tremblay, 2012); il a toujours consisté essentiellement en une subvention salariale basée sur le salaire minimum. Pourtant, la « rentabilité » du PSEA pour les travailleurs ayant des incapacités a considérablement évolué au cours des décennies : en fait, elle n'a pratiquement cessé d'augmenter depuis le début des années 1990, principalement grâce à une augmentation réelle du salaire minimum, mais aussi à cause d'une stagnation des montants de prestation d'assistance sociale pour les personnes avec contraintes sévères à l'emploi – montants qui représentent souvent le principal revenu alternatif pour les personnes ayant des incapacités travaillant en entreprises adaptées. Selon le calculateur de l'inflation de la Banque du Canada, entre oc-

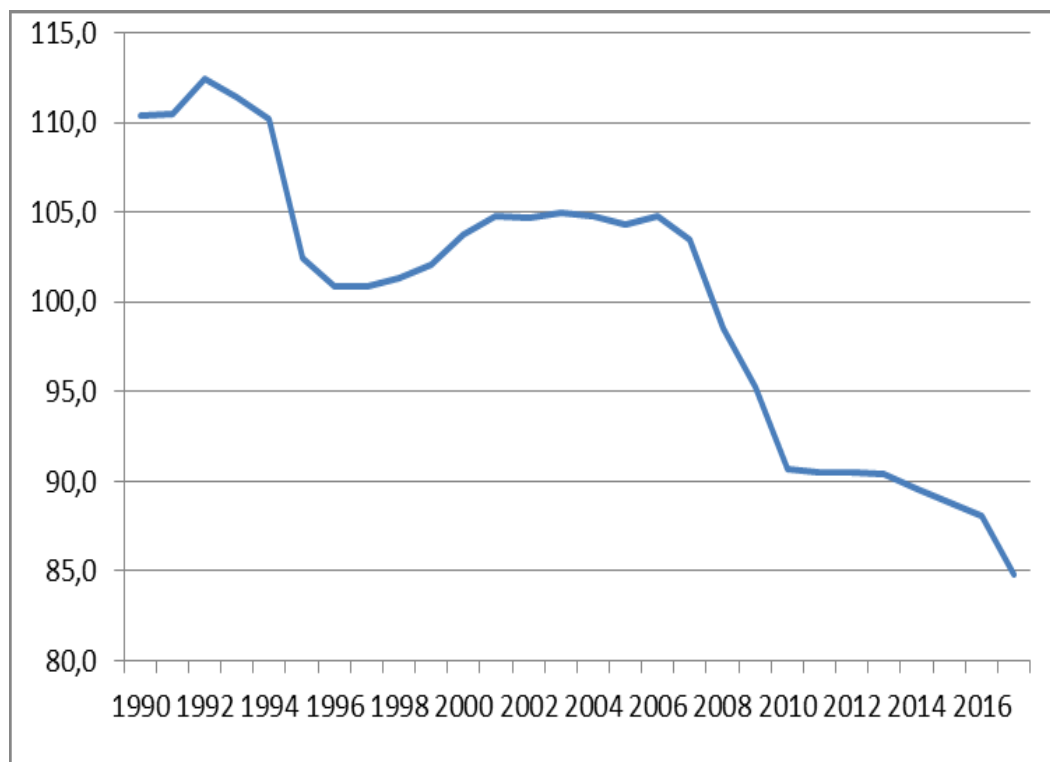


tobre 1990 et mai 2017, le salaire minimum a augmenté, en termes réels, de 26,7 %, alors que les prestations d'assistance sociale pour personnes avec contraintes sévères à l'emploi vivant seules ont diminué, en termes réels, de 2,7 %.

La figure 3 illustre l'évolution du nombre d'heures de travail au salaire minimum requis pour gagner l'équivalent de la prestation mensuelle du programme en vigueur d'aide au revenu pour les personnes avec contraintes sé-

vères à l'emploi (le programme de Solidarité sociale et ses prédécesseurs) vivant seules au Québec depuis 1990 – en ne prenant pas en compte la fiscalité et la parafiscalité (voir section 6). Cette figure montre que, globalement, depuis 1990, le salaire minimum augmente beaucoup plus vite que le montant des prestations d'assistance sociale. Pour les personnes ayant des incapacités éligibles à la Solidarité sociale, travailler en entreprise adaptée est donc aujourd'hui effectivement plus payant – plus « gagnant » – que jamais.

FIGURE 3. NOMBRES D'HEURES DE TRAVAIL AU SALAIRE MINIMUM REQUIS POUR GAGNER L'ÉQUIVALENT DE LA PRESTATION MENSUELLE DE L'ASSISTANCE SOCIALE POUR PERSONNES AVEC CONTRAINTES SÉVÈRES À L'EMPLOI VIVANT SEULES AU QUÉBEC, 1990-2017



Sources : Pour les données sur le salaire minimum, voir CNESST (2016). De 1990 à 2002, le montant du salaire minimum est indiqué pour le 1^{er} octobre; à partir de 2003, pour le 1^{er} mai. Pour les données sur les prestations de l'aide au revenu de 1990 à 2015, voir MESS (2016a). Pour les plus récentes, voir MESS (2016b; 2017). Les prestations d'assistance sociale sont indexées le 1^{er} janvier. Les calculs sont de l'auteur. Voir aussi Arsenault (2018).

C'est également ce que montrent les études de Fortin et Audenrode. En 2005, le revenu annuel moyen d'un travailleur ayant des incapacités en entreprise adaptée était d'environ 17 350 \$, ce qui représentait 176,1 % du revenu annuel alors accessible via le programme de Solidarité sociale (Fortin & Audenrode, 2006). En 2013, cette proportion avait augmenté, s'élevant à 186,9 % (Fortin, Audenrode, & Paradis, 2013).

D'après notre revue de presse, il apparaît aujourd'hui plutôt évident que les personnes ayant des incapacités « gagnent » avec le PSEA. Aucune grève majeure ne s'est tenue au cours des dix dernières années. De plus, nous n'entendons pas les syndicats reprocher aux entreprises adaptées d'exploiter les travailleurs ayant des incapacités ou de nuire à leur « réelle » intégration dans le marché du travail. Il n'en a pas toujours été ainsi.

Dans les années 1990, l'idée selon laquelle les travailleurs ayant des incapacités « gagnent » avec les entreprises adaptées invitait à la nuance. Nos recherches révèlent en effet que le mouvement syndical était alors assez critique à l'endroit des entreprises adaptées. Ces dernières (alors appelés centres de travail adapté, ou CTA) étaient souvent vues comme des lieux de misère. De plus, on reprochait aux entreprises adaptées, paradoxalement, de nuire à l'intégration professionnelle des personnes ayant des incapacités en les isolant du « vrai » marché du travail, les entreprises adaptées ayant en effet tout intérêt à retenir les travailleurs ayant des incapacités les plus productifs (Perreault, 1995). Voici ce qu'en disait une représentante de la FTQ il y a vingt-cinq ans (Brunet, 1992) :

« Les conditions de travail ne sont pas roses dans les CTA. Les employés y sont exploités. Par ailleurs, ces centres doivent servir de tremplin pour accéder à un emploi régulier; mais plusieurs personnes handicapées ont de la difficulté à quitter cet endroit, car les gestionnaires ne veulent pas perdre une main-d'œuvre productive et bon marché. »

Similairement, en 1996, dans la foulée du Sommet sur l'économie et l'emploi, le Groupe de travail sur l'économie sociale a hésité à appuyer le réseau des entreprises adaptées, exprimant dans son rapport, *Osons la solidarité!*, la crainte que les entreprises adaptées ne se transforment en « agence de location de main-d'œuvre » (GTES, 1996, p. 22).

Au début des années 2000, le climat de travail demeurait difficile dans les entreprises adaptées du Québec. La grève des travailleurs de l'Atelier la flèche de fer inc. (AFFI), à Québec, du 6 avril au 10 décembre 2004, peut en attester. Pour le Syndicat des employés professionnels et de bureau (SEPB), il ne faisait aucun doute que les travailleurs ayant des incapacités y étaient insuffisamment rémunérés (Cauchy, 2004). La journaliste Clairendrée Cauchy (2004) tenait alors à préciser que « [L]es employés de l'AFFI gagnent à peine plus que ce que représente le chèque d'assistance sociale auquel ils auraient droit en tant que handicapés ». En effet, en touchant 7,94 \$ l'heure (Cauchy, 2004) – ou 108,8 % du salaire minimum au moment du déclenchement de la grève, en avril 2004 – l'équivalent de la prestation de la Solidarité sociale – 781 \$ en 2004 – représentait plus de 98 heures de travail par mois pour la plupart des travailleurs ayant des incapacités de l'AFFI (voir figure 3). Considérant que les personnes ayant des incapacités travaillent souvent 120 heures par mois (Fortin, Audenrode, & Paradis, 2013, p. 2), il s'agissait d'un nombre d'heures important. En comparaison, comme l'illustre la figure 3, en mai 2017, même en ne gagnant que le salaire minimum (11,25 \$/h), 85 heures suffisaient pour gagner l'équivalent des prestations mensuelles de la Solidarité sociale (954 \$).

5. Le PSEA et les finances publiques

À l'inverse, cette même évolution du salaire minimum et de l'assistance sociale a rendu le PSEA de moins en moins intéressant du point de vue des finances publiques, si bien qu'aujourd'hui ce programme n'est probablement plus très « rentable » d'un strict point de vue comptable.



Le PSEA constituant essentiellement une subvention salariale annexée au salaire minimum, l'augmentation réelle du salaire minimum de 26,7 % depuis 1990 a mécaniquement fait augmenter d'autant les coûts réels du PSEA. En mai 2017, une heure de travail subventionnée par le PSEA représentait ($11,25 \$ \times 115 \% =$) 12,94 \$; cette même heure de travail ne représenterait pourtant que ($8,88 \$ \times 115 \% =$) 10,21 \$ de subvention pour Emploi-Québec si le salaire minimum avait augmenté au même rythme que l'inflation depuis 1990.

À l'inverse, comme susmentionné, la diminution réelle du montant des prestations d'assistance sociale de 2,7 % de 1990 à 2017 a fait baisser d'autant les économies d'assistance sociale générées par le PSEA. Ainsi, en 2017, chaque personne ayant des incapacités vivant seule et ne recevant plus de prestations de la Solidarité sociale grâce aux entreprises adaptées, pouvait générer des économies d'assistance sociale de ($12 \times 954 \$ =$) 11 448 \$. Si la prestation pour la Solidarité sociale avait augmenté au même rythme que l'inflation depuis 1990, cette somme s'élèverait à ($12 \times 980,5 \$ =$) 11 766 \$.

Même en prenant en compte d'autres variables que le salaire minimum et l'assistance sociale, rien ne permet de croire que le PSEA soit devenu plus rentable sur le plan des finances publiques au cours des dernières années. Considérons la fiscalité. Toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation des taxes et impôts donne lieu à une augmentation des recettes fiscales. Or, les taux d'imposition marginaux inférieurs, aussi bien au provincial qu'au fédéral, sont demeurés inchangés depuis 2005 (respectivement à 15 % et 16 %). Depuis 2005, la TVQ a certes augmenté d'un peu plus de deux points (7,5 % à 9,975 %), mais dans un contexte où la TPS a diminué de deux points de pourcentage (de 7 % à 5 %).

Considérons maintenant la part des salaires tirée des fonds autonomes des entreprises. Plus cette part est élevée, plus les recettes fiscales du gouvernement augmentent. En France, où la subvention salariale pour les travailleurs ayant des incapacités équivaut à 80 % du

salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic), cette variable détermine si la subvention publique aux entreprises adaptées est rentable du strict point de vue des finances publiques. En effet, une étude récente conclut que le gouvernement français obtient un retour positif sur son investissement, pourvu que les personnes ayant des incapacités touchent une rémunération égale à Smic + 2,6 % (KPMG, 2010). Mais au Québec, possiblement pour limiter la hausse des coûts du travail associée à celle du salaire minimum, les employeurs ont légèrement « diminué » le salaire des travailleurs, calculé en pourcentage du salaire minimum. Ainsi, en 2005, les personnes ayant des incapacités des entreprises adaptées gagnaient, en moyenne, 9,51 \$ de l'heure, ou 25,1 % de plus que le salaire minimum (Fortin & Audenrode 2006); en 2012, en touchant en moyenne 11,64 \$ de l'heure, ils ne gagnaient plus que 17,6 % de plus que le salaire minimum (Fortin, Audenrode, & Paradis, 2013).

Enfin, le PSEA peut également générer des économies au niveau de l'assurance-emploi, certaines personnes ayant des incapacités en entreprises adaptées se trouvant autrement prestataires de l'assurance-emploi. Or, à ce niveau, les dernières années ont été particulièrement difficiles. En raison des réformes du gouvernement fédéral, le ratio prestataires-chômeurs est passé d'environ 50 % à environ 40 % au Québec depuis le milieu des années 2000 (Dionne-Marsolais & Duceppe, 2013).

Cela dit, il est possible que le PSEA soit moins intéressant qu'avant, du point de vue des finances publiques, mais qu'il soit encore rentable sur le plan strictement comptable. C'est ce que suggèrent les travaux récents de Fortin et Audenrode. Pour les deux paliers de gouvernement, ces travaux concluent que le « rendement » net du PSEA demeure positif, bien qu'il ait effectivement décliné, passant de 18,9 % en 2005 (Fortin & Audenrode, 2006) à 8,9 % en 2012 (Fortin, Audenrode, & Paradis, 2013).

**TABLEAU 1. LES INVESTISSEMENTS GOUVERNEMENTAUX
DANS LES ENTREPRISES ADAPTÉES DU QUÉBEC, 2012 (MILLIONS DE DOLLARS)**

	Total (\$)	Gouv. du Québec (\$)	Gouv. du Canada (\$)
Dépenses			
PSEA		72 153 406	
Accords Canada-Québec		-28 861 362	28 861 362
Total	72 153 406	43 292 044	28 861 362
Recettes			
Solidarité sociale	46 124 980	46 124 980	0
Assurance-emploi	2 364 427	0	2 364 427
Taxes, impôts et parafiscalité	30 065 333	25 628 831	4 436 502
Total	78 554 740	71 753 811	6 800 929
Retour net	6 401 334	28 461 768	-22 060 434

Source : Fortin, Audenrode et Paradis (2013, p. 3) (tableau légèrement réorganisé).

Ces études surestiment toutefois largement le « rendement » du PSEA. Dans les paragraphes suivant, nous analysons en détail l'étude de Fortin, Audenrode et Paradis (2013) pour le démontrer.

Le tableau 1 résume les résultats de cette étude concernant l'impact du PSEA sur les finances publiques. On apprend qu'en 2012, les entreprises adaptées avaient reçu 72,15 millions de dollars en subventions³ et que le PSEA avait généré, pour les deux paliers de gouvernement, des recettes de 78,55 millions de dollars, affichant donc un taux de rendement de $((78,55-72,15)/72,15 =)$ 8,9 %. Ces résultats ne sont pas entièrement convaincants.

En particulier, en surestimant les économies d'assistance sociale générées par le PSEA, Fortin, Audenrode et Paradis (2013) surestiment la rentabilité du PSEA pour le gouvernement québécois. Cette étude semble en effet postuler que *toutes* les personnes ayant des incapacités travaillant en entreprise adaptée

seraient autrement prestataires de l'assistance sociale pour personnes avec contraintes sévères à l'emploi vivant seules. Ce postulat n'est jamais explicité dans l'étude et on ignore en réalité la méthode utilisée par les auteurs pour calculer les économies d'assistance sociale⁴. Ce postulat semble toutefois avoir servi d'hypothèse de travail. En effet, Fortin, Audenrode et Paradis (2013) concluent que le PSEA a généré des économies d'assistance sociale de 46 124 980 \$ en 2012; en acceptant la prémisse selon laquelle 100 % des travailleurs subventionnés par le PSEA en 2012 auraient autrement reçu les prestations de la Solidarité sociale pour personnes vivant seules (896 \$/mois) et en prenant les chiffres du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) concernant le nombre de personnes ayant des in-

³ La figure 1 indique que les entreprises adaptées avaient reçu 75,1 millions de dollars en subvention du PSEA en 2012. Nos chiffres correspondent aux chiffres officiels d'Emploi-Québec; ceux de Fortin, Audenrode et Paradis (2013) viennent du CQEA.

⁴ Une autre prémisse de l'étude qui nous intrigue veut que le PSEA soit à exactement 40 % financé par Ottawa. On ignore d'où vient cette prémisse. À l'été 2015, selon les fonctionnaires du MESS, à qui nous avons parlé, le PSEA pouvait recevoir du financement de trois ententes de transferts du gouvernement fédéral - l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail, l'Entente Canada-Québec sur le développement du marché du travail et l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail visant les personnes handicapées. Il nous a toutefois été impossible d'obtenir des chiffres précis concernant la contribution financière du gouvernement fédéral au programme du PSEA.



capacités travaillant en entreprises adaptées lors de cette année (4 122; voir figure 2), nous arrivons à des économies similaires, de l'ordre de 44 319 744 \$.

Il est impossible d'identifier avec certitude le pourcentage des travailleurs ayant des incapacités des entreprises adaptées qui se retrouvaient autrement prestataires de l'assistance sociale. Il faudrait pour cela rejouer le film de l'histoire en faisant disparaître les entreprises adaptées du paysage. On peut toutefois penser que seulement une fraction des travailleurs ayant des incapacités des entreprises adaptées se retrouveraient autrement prestataires de l'assistance sociale. Les statistiques concernant la situation des *nouveaux* participants au PSEA sont éclairantes. Selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, du 1^{er} avril 2011 au 30 mars 2012, *moins de la moitié* des nouveaux participants au PSEA étaient prestataires de l'assistance sociale. Plus précisément, 332 étaient prestataires de l'assistance sociale, 130 de l'assurance-emploi et 275 ne bénéficiaient d'aucun soutien public du revenu (MESS, 2012). Le pourcentage de nouveaux travailleurs issus de l'assistance sociale avait d'ailleurs baissé à 35 % au cours de l'année 2015-2016 (MESS, 2016c), ce qui n'a sans doute pas contribué à accroître la « rentabilité » du PSEA pour les finances publiques québécoises.

6. Discussion

Dumais et Archambault (2015) rappellent que le paradigme de l'investissement social ne représente pas une solution miracle au problème de la marginalisation des personnes ayant des incapacités, puisque plusieurs d'entre elles ne peuvent être « insérées » dans le marché du travail. Cet article renforce cette critique de l'investissement social en explorant la possibilité que l'insertion des personnes ayant des incapacités sur le marché du travail, même lorsqu'elle est possible, ne soit pas rentable pour les finances publiques. Plus spécifiquement, nous remettons en question le consensus au sein de la littérature existante selon lequel le PSEA favorise aussi bien les intérêts financiers des travailleurs ayant des incapacités que ceux

du gouvernement (Fortin & Audenrode, 1997; Fortin & Audenrode 2006; Fortin, Audenrode, & Paradis, 2013; Vallerand, 2002; Fortin, 2006; Tremblay, 2002; Chantier de l'économie sociale, 2014).

Dans une perspective historique, il apparaît clairement que le PSEA met en tension les intérêts des travailleurs ayant des incapacités et du gouvernement. Par rapport au début des années 1990, où le salaire minimum était relativement faible et les prestations d'assistance sociale pour personnes avec contraintes sévères à l'emploi relativement élevées, le PSEA apparaît aujourd'hui davantage « gagnant » pour les travailleurs ayant des incapacités, mais moins intéressant pour le gouvernement. En fait, considérant que les études de Fortin et Audenrode surestiment largement les économies d'assistance sociale générées par le PSEA, on peut douter que le PSEA soit aujourd'hui encore « rentable » d'un strict point de vue comptable pour le gouvernement québécois. En somme, l'idée chère au paradigme de l'investissement social que le PSEA soit gagnant-gagnant mérite d'être nuancée.

En affirmant cela, nous n'invitons pas à remettre en question la pertinence du PSEA ou encore moins celle du réseau des entreprises adaptées du Québec. Sur le plan strictement financier, le PSEA ne représente certainement pas un gouffre. Notre article invite toutefois les acteurs à ne pas trop miser sur l'argument de l'investissement social pour défendre le soutien public aux entreprises adaptées, dont nous avons montré les limites. À force d'insister sur le caractère « gagnant-gagnant » des programmes d'insertion à l'emploi, comme le PSEA, on risque de se retrouver politiquement vulnérable le jour où ces programmes ne seraient plus rentables d'un strict point de vue comptable (Jenson, 2011).

Comme mentionné en introduction, aux yeux de plusieurs intervenants, la légitimité des entreprises adaptées est en partie indépendante de sa contribution aux finances publiques, dans la mesure où elles favorisent l'intégration sociale, l'autonomie et la dignité des personnes ayant des incapacités qui y travaillent. À leur

défense, il existe une solide littérature théorique concluant que l'inclusion sociale et économique des personnes ayant des incapacités se justifie sur la base du principe de l'égalité des citoyens (Nussbaum, 2006; Prince, 2016). Nous notons toutefois que la recherche existante ne s'est pas encore intéressée aux conséquences extrafinancières du travail en entreprises adaptées – concernant notamment la satisfaction de la vie, l'estime de soi ou le capital social. Ces recherches seraient pourtant essentielles pour effectuer une évaluation globale du PSEA.

Les résultats de notre analyse invitent aussi les chercheurs à adopter une attitude critique par rapport aux effets du PSEA sur les différentes parties prenantes. Nous avons beaucoup appris en documentant les intérêts financiers des travailleurs ayant des incapacités et du gouvernement. D'autres études pourraient aller plus loin, par exemple en s'intéressant à d'autres parties prenantes, comme les travailleurs sans incapacité ou les dirigeants d'entreprises adaptées, ou en explorant les intérêts extrafinanciers des parties prenantes.

Enfin, au-delà des entreprises adaptées, notre article apporte également une contribution à la conversation publique sur l'investissement social en explorant une dynamique particulière, jusqu'ici inexplorée, entre le salaire minimum et l'assistance sociale. Si on souligne régulièrement l'importance d'un salaire minimum élevé par rapport à l'assistance sociale afin de rendre le travail « payant », on note moins souvent que la situation inverse – un salaire minimum faible par rapport à l'assistance sociale – favorise la mise sur pied de programmes d'insertion, notamment pour les personnes ayant des incapacités. Ainsi, si le Québec décidait d'instituer un revenu minimal d'environ 1 200 \$ par mois pour les personnes vivant seules, comme le suggère le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2009), le PSEA pourrait générer des économies d'assistance sociale plus importantes en « activant » des prestataires de l'assistance sociale. Selon cette même logique, augmenter le salaire minimum de près de 40 % pour le monter à 15 \$ de l'heure, comme le proposent notamment les

grandes centrales syndicales du Québec (Lévesque, 2016), aurait un effet structurant en matière d'insertion sociale. En particulier, si les montants d'assistance sociale n'étaient pas proportionnellement ajustés, une telle hausse du salaire minimum ferait augmenter les coûts, pour Emploi-Québec, des programmes d'insertion basés sur les subventions salariales, comme le PSEA, mais aussi les contrats d'intégration au travail et les Projets de préparation à l'emploi soutenant le réseau des entreprises d'insertion du Québec.

Références

- ARSENAULT, G. (2016). *L'économie sociale au Québec. Une perspective politique*. Montréal : Presses de l'Université du Québec. À paraître.
- BONOLI, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy. Labor Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press. 219 p.
- BRUNET, M. (1992). L'intégration sociale des personnes handicapées. *La Presse*, 11 mai.
- CAUCHY, C. (2004). Un conflit pas tout à fait comme les autres. *Le Devoir*, 24 novembre.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE. (2014). *Pour une fiscalité favorisant une croissance inclusive*. Mémoire présenté par le Chantier de l'économie sociale. Québec : Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.
- Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST). (2016). *Historique du salaire minimum*. Québec.
- COMEAU, M. (2011). Étude d'impacts socio-économiques des entreprises d'insertion du Québec. Préparé pour le Conseil d'administration du Collectif des entreprises d'insertion du Québec (CEIQ). Consultation Libera Mutatio.
- COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE. (2009). *Les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que le soutien financier minimal*. Gouvernement du Québec.
- DIONNE-MARSOLAI, R., & DUCEPPE, G. (2013). *Réforme de l'assurance-emploi : des correctifs pressants et des perspectives d'avenir*. Ottawa : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi.
- DUMAIS, L., & ARCHAMBAULT, L. (2015). Between Protection and Activation: People with Disabilities in the Social Investment State. *Canadian Journal of Disability Studies*, 4 (2), 77-105.
- EMPLOI-QUÉBEC. (2014). *Programme de subventions aux entreprises adaptées*. Guide des mesures et des services d'emploi.



- ESPING-ANDERSEN, G. (1985). Power and Distributional Regimes. *Politics and Society*, 14(2), 223-256.
- FORTIN, P. (2006). Handicap ou avantage? *L'Actualité*, juin.
- FORTIN, P., & AUDENRODE, M. VA. (1997). *Réalités économiques des entreprises adaptées*.
- FORTIN P., & AUDENRODE, M. V. (2006). *Les entreprises adaptées : une aubaine économique et sociale pour le Québec*. Février.
- FORTIN, P., AUDENROD, M. V., & PARADIS, P. E. (2013). *Les avantages économiques et sociaux des entreprises adaptées pour le Québec*. Septembre.
- FORTIN, P., GODBOUT, L., & ST-CERNY, S. (2013). L'impact des services de garde à contribution réduite sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux. *Revue Interventions économiques*, 47.
- FUATAI, T. (2016). From exploitation to employment: Undoing Canada's sheltered workshop system. *Rabble News*, 12 avril.
- GALER, D. (2014). « A place to work like any other? Sheltered workshops in Canada, 1970-1985 » *Canadian Journal of Disability Studies*, 3(2), 1-30.
- GARDIN, L., LAVILLE, J.-L., & NYSSSENS, M., DIR. (2012). *Entreprise sociale et insertion. Une perspective internationale*. Paris : Desclée de Brouwer. 336 p.
- GOERTZ, G., & MAHONEY, J. (2012). *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 248 p.
- GOSSELIN, R. (2003). Monographie de la coopérative de travail Horisol. Études de cas d'entreprises d'économie sociale. *Les Cahiers du CRISES*, no ES0304.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉCONOMIE SOCIALE (GTES). (1996). *Osons la solidarité!* Montréal : Chantier de l'économie et de l'emploi.
- HEMERIJCK, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press. 485 p.
- JENSON, J., & SAINT-MARTIN, D. (2003). New Routes to Social Cohesion. Citizenship and the Social Investment State. *Canadian Journal of Sociology*, 28(1), 77-99.
- JENSON, J. (2011). Politiques publiques et investissement social : quelles conséquences pour la citoyenneté sociale des femmes? *Cahiers du genre*, hors-série, 21-43.
- KPMG. (2010). *La Valeur ajoutée économique et sociale des entreprises adaptées*. Septembre.
- LEDUC, G. (2015). 365 millions \$ pour l'accès à l'emploi des personnes handicapées. *Le Soleil*, 7 juillet.
- LÉVESQUE, L. (2016). Salaire minimum à 15 \$: la FTQ ne lâchera pas, la FCEI parle de catastrophe. *La Presse*, 16 août.
- LORANGER-KING, A., & MALO, M.-C. (2008). L'entreprise d'économie sociale Le Transit et la marque équitable Nelligan. Études de cas d'entreprises d'économie sociale. *Les Cahiers du CRISES*, n° ES0804.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS). (2010-). Statistiques sur les interventions des services publics d'emploi. Clientèle : personnes handicapées. Québec.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS). (2012). Statistiques sur les interventions des services publics d'emploi. Clientèle : personnes handicapées. Québec.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS). (2013). *Bilan 2008-2013. Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS). (2016a). Barème de base d'une personne seule à l'aide sociale, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique, 22 juin.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS). (2016b). Nouveaux montants de prestation. Programme d'aide sociale et programme de solidarité sociale.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS). (2016c). Statistiques sur les interventions des services publics d'emploi. Clientèle : personnes handicapées. Québec.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS). (2017). Nouveaux montants de prestation. Programme d'aide sociale et programme de solidarité sociale.
- MOREL, N., PALIER, B., & PALME, J., DIR. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press. 386 p.
- NUSSBAUM, M. (2006). *Frontiers of justice: disability, nationality, species membership*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 512 p.
- OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES (OPHQ). *Rapports annuels* (1984-2005). Québec.
- OLIGNY, A. (2015). Les entreprises adaptées subissent des coupures de subventions. *Le Courrier du Sud*, 19 novembre.
- PARADIS, P. E. (2013). Évaluation de la contribution économique des entreprises d'économie sociale en aide à domicile (EÉSAD). Rapport final. AppEco analyse stratégique.
- PERREAULT, J. (1995). Centres de travail adapté : faux tremplin. *Vie ouvrière*, n° 257, 31.
- PIERSON, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press. 213 p.
- PRINCE, M. (2016). *Inclusive Employment for Canadians with Disabilities Toward a New Policy Framework and Agenda*, Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), Août.

PRINCE, M. J. (2014). Locating a Window of Opportunity in the Social Economy: Canadians with Disabilities and Labour Market Challenges. *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 5(1), 6-20.

PROULX, J., DUMAIS, L., CAILLOUETTE, J., & VAILLANCOURT, Y. (2006). Les services aux personnes ayant des incapacités au Québec. Rôle des acteurs et dynamiques régionales, Montréal, UQAM, Cahiers du LAREPPS n° 06-12, juin, 216 p.

TREMBLAY, G. (2012). *La Saga des entreprises adaptées. La victoire du bon sens*. Québec. Livre autoédité. 93 p.

VALLERAND, N. (2002). Des économies pour l'État québécois. *Les Affaires*, 20 avril.

WELSH, M. (2015). Ontario's sheltered workshops to close forever. *Toronto Star*, 29 novembre.

WOLBERT, H. (2013). Sheltered workshops should be abolished. *Winnipeg Sun*, 1^{er} février.

