

CO-CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE AU CANADA

*Paul Chamberlain, Mike Toye, Geneviève Huot, Émilien Gruet**

Introduction

L'économie sociale¹ au Canada a une longue et riche histoire mais la conceptualisation de ces initiatives et le vocabulaire utilisé pour les décrire ont beaucoup changé et continuent d'évoluer. Indépendamment des appellations existantes, l'aptitude des acteurs de l'économie sociale à s'engager dans la co-construction de politiques publiques avec les gouvernements reste en grande partie liée à l'organisation du secteur et à la capacité des structures représentatives à maintenir le dialogue.

La représentation des coopératives au Canada est bien établie. L'Association canadienne des coopératives a célébré son 100^e anniversaire en 2009 alors que son homologue francophone, le Conseil canadien de la coopération et de la mutualité (CQCM), a été fondé en 1946. Par ailleurs, les groupes communautaires et les organisations à but non lucratif combinant objectifs sociaux et économiques ont tout juste commencé à s'organiser officiellement en secteurs au cours des quinze dernières années.

L'économie sociale a subi sa plus récente renaissance au Québec au milieu des années 1990, à la suite d'une forte mobilisation communautaire et d'une reconnaissance subséquente du gouvernement provincial qui s'est notamment traduite par la formation du Chantier de l'économie sociale. Dans le reste du Canada, l'action des communautés locales combinant des objectifs sociaux et économiques s'est orientée vers le développement économique communautaire, souvent enraciné dans une approche territoriale ou adaptée au milieu. Le Réseau canadien de développement économique communautaire - DÉC a été formé en 1999 pour donner

[†] *Paul Chamberlain*, Directeur de Programme du réseau canadien de développement économique communautaire. Actif dans le secteur du développement communautaire de Toronto pendant 35 ans, il a aussi initié et présidé la *Downtown East Community Development Collaborative*, qui a créé un modèle de prestation de services pour l'emploi inclusif, intégré et complet.

Michael Toye, Directeur général du réseau canadien de développement économique communautaire. Il a été responsable du développement d'entreprises, chercheur, conseiller, auteur pour universités, organisations non-gouvernementales et coopératives, analyste politique auprès du Parlement Européen.

Geneviève Huot, Chargée de projets au Chantier de l'économie sociale, a travaillé comme professionnelle de recherches au sein de l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS) et du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) ; enseigne à l'École des hautes études commerciales - HEC Montréal et au Cégep de Matane.

Émilien Gruet, diplômé d'économie et d'urbanisme, travaille depuis plusieurs années dans le domaine de l'économie sociale. Il a participé à divers projets de recherche-action et fut le coordonnateur des activités de recherche menées lors Forum international de l'économie sociale et solidaire (FIESS).

¹ Le terme « économie solidaire » est rarement utilisé au Canada; son usage limité dans ce document reflète cette réalité.

à ces initiatives une voix pancanadienne.

Malgré des différences dans la terminologie, les pratiques représentées partagent à divers degrés les objectifs communs de développement communautaire, réduisant la pauvreté et l'exclusion, et procurant des biens et des services essentiels à travers la création de nouvelles perspectives économiques. Les organismes qui les représentent sont devenus des intermédiaires institutionnels qui non seulement promeuvent des politiques publiques, mais participent également de plus en plus à leur élaboration dans un contexte souvent délicat. En effet, travailler avec les gouvernements au Canada représente un véritable défi en soi. Avec trois paliers de gouvernement et les gouvernements des Premières Nations, les changements de gouvernements sont fréquents et la répartition des pouvoirs est parfois complexe.

Ce document, donne un aperçu des problèmes qui affectent la co-construction des politiques publiques en faveur de l'économie sociale au Canada. Nous y présentons une sélection de mesures politiques apparues pour faciliter le développement de nouvelles initiatives, ainsi que les processus qui ont mené à la mise en œuvre de ces mesures.

Les politiques publiques existantes en relation avec les thèmes étudiés

Le Canada est une confédération de dix provinces et trois territoires, avec des pouvoirs législatifs divisés entre les niveaux de gouvernement provincial et fédéral. Les municipalités exercent seulement les pouvoirs qui leur sont délégués par le gouvernement provincial. Les domaines tels que l'immigration, l'environnement et la santé sont partagés entre les pouvoirs provinciaux et fédéraux. Il est également important de noter que les droits des Premières Nations et des personnes inuites sont inscrits dans la Loi constitutionnelle de 1982. De nombreuses politiques affectant directement l'économie sociale sont de compétence provinciale, ce qui limite la portée de l'intervention fédérale en la matière.

État de la situation au Canada

Par l'entremise d'une mobilisation et d'une reconnaissance politique constante depuis 1996, le Québec offre la plus riche sélection de politiques publiques co-construites en faveur de l'économie sociale. En plus des différences linguistiques, sociales et culturelles, le contexte québécois est distinct du reste du Canada, ce qui explique la présentation en parallèle du Québec et du Canada que nous avons choisie pour ce document. Nous commençons ici par un portrait pancanadien de l'économie sociale.

L'économie sociale canadienne, souvent décrite comme « un troisième secteur » distinct des secteurs public et privé, est d'une grande envergure. Le secteur bénévole et à but non lucratif du Canada est le second en importance au monde lorsqu'on le compare à la population économiquement active, avec une estimation en 2003 de 161 000 organismes employant deux millions de personnes, ou 11,1 % de la population économiquement active (Imagine Canada, 2010). De plus, il y avait en 2003, 9200 coopératives. Prise dans son ensemble et en excluant le travail bénévole, la contribution des OBNL et des coopératives au Canada au PIB canadien atteint environ 8 % (Quarter et coll., 2009). À titre de comparaison cette part du PIB est plus

importante que celle de l'industrie automobile ou manufacturière au Canada (Imagine Canada, 2010).

La contribution et le rôle de l'économie sociale en relation avec les thèmes abordés pendant le FIESS

L'économie sociale a eu un effet considérable sur le développement territorial et local à travers une approche locale des enjeux de réduction de la pauvreté. Ces initiatives ont notamment permis la création de partenariats avec des administrations municipales locales qui revitalisent et accroissent la démocratisation, l'inclusion sociale



et le capital social en connectant les individus dans leurs collectivités. Par nature, l'économie sociale stimule également l'innovation et l'entrepreneuriat collectif pour répondre aux besoins des populations. Le développement de ce secteur va de pair avec celui de la finance sociale qui permet un meilleur accès au capital pour les entreprises et les organismes de l'économie sociale.

Les quelques deux millions de personnes employées dans les secteurs non lucratifs et coopératifs démontrent un impact majeur sur l'emploi et le travail au Canada. Enfin, l'économie sociale participe de plus en plus à la sécurité et la souveraineté alimentaires des populations à travers des initiatives comme les cuisines collectives, les marchés de producteurs locaux soutenus par la communauté ou les jardins communautaires.

Les organismes existants et les réseaux

Les réseaux socio-économiques prépondérants de l'économie sociale incluent : le Réseau canadien de développement économique communautaire, l'Association des coopératives du Canada et les associations coopératives provinciales, le Centre canadien de recherche partenariale en économie sociale incluant les centres régionaux et nationaux², le Conseil pour les entreprises sociales du Canada ainsi que le Conseil économique des femmes. Au Québec, bien sûr, beaucoup de réseaux sectoriels s'identifient comme faisant partie de l'économie sociale et sont regroupés sous la bannière du Chantier de l'économie sociale et du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM).

État de la situation au Québec

Au Québec, l'économie sociale représente plus de 7 000 entreprises collectives (coopératives et organismes à but non lucratif, OBNL), plus de 125 000 emplois et un chiffre d'affaires dépassant

² Ce centre fut créé grâce à une subvention du CRSH (Conseil de recherches en sciences humaines) pour la mise en place d'Alliance de recherche Universités-Communautés (ARUC). Bien que ce programme ait pris fin en 2010 des nombreux partenariats persistent encore aujourd'hui.

les 17 milliards de dollars et correspondant à plus de 6 % du PIB³. L'expérience québécoise est riche en enseignements en ce qui concerne la co-construction des politiques publiques en faveur de l'économie sociale. Avant d'étudier ces processus, leurs impacts et leurs lacunes, nous présenterons brièvement les acteurs et les structures en place afin de montrer en quoi chacun d'eux contribue au succès du développement de l'économie sociale au Québec. Ensuite, quatre grandes étapes seront traitées comme des exemples de co-construction de politiques publiques : 1) le Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996; 2) la Politique de développement des coopératives, 3) le Sommet sur l'économie sociale et solidaire de 2006 et l'élaboration du Plan d'action gouvernemental pour l'entrepreneuriat collectif en 2008 et 4) le partenariat en économie sociale de la Ville de Montréal.

Concertation, représentation et promotion

Le Chantier de l'économie sociale, incorporé en 1997, est un réseau de réseaux qui réunit des promoteurs d'entreprises d'économie sociale dans de multiples secteurs d'activités (centres de la petite enfance, les radios et télévisions communautaires, les entreprises d'insertion, etc.), des représentants des grands mouvements sociaux et des acteurs du développement local en milieu rural et urbain. Il a été fondé par les acteurs de la société civile lors du Sommet sur l'économie et l'emploi qui sera présenté plus loin. Le Chantier constitue un lieu de concertation entre ces divers acteurs. Ces mandats sont la promotion de l'économie sociale, le soutien à l'expérimentation et au développement de nouveaux créneaux ainsi qu'une mission de représentation nationale et internationale. D'autres organismes comme le Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ) participent à la promotion de l'économie sociale et solidaire à l'international.

Les pôles régionaux de l'économie sociale sont composés majoritairement d'entreprises collectives et d'organisations de soutien. Leur rôle est de promouvoir l'économie sociale ainsi que de favoriser la concertation et le partenariat entre les intervenants locaux et régionaux en économie sociale afin d'harmoniser leurs actions et d'en maximiser les impacts. Les pôles sont des partenaires du Chantier et constituent l'un des regroupements siégeant sur son conseil d'administration.

Il existe également plusieurs fédérations de coopératives (habitation, funéraires, forestières, alimentation, santé, etc.). Plusieurs secteurs se sont ainsi structurés et dotés d'outils pour aider au développement des entreprises et pour les représenter. Par ailleurs, les coopératives et mutuelles sont représentées par le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM). Fondé en 1939, cet organisme a pour mission de participer au développement social et économique du Québec en favorisant le plein épanouissement du mouvement coopératif.

Appui au développement

Le Québec s'est doté de nombreux organismes qui appuient les promoteurs d'entreprises collectives. Il existe notamment tout un réseau territorial d'organismes de développement composé des corporations de développement économique communautaire (CDEC) et des centres

³ Données provenant du Chantier de l'économie sociale (2002). Il est à noter que la mise à jour du portrait statistique de l'économie sociale au Québec est l'un des enjeux prioritaires conjointement identifiés par la société civile et le gouvernement du Québec.

locaux de développement (CLD). Ceux-ci reçoivent tous les promoteurs, peu importe qu'ils soient engagés dans un projet d'entreprise privée ou collective et peu importe le secteur d'activité. Ils les appuient dans leurs démarches (démarrage ou expansion), les aident dans leur recherche de financement et les orientent vers d'autres ressources, au besoin. Si le projet concerne une coopérative, les promoteurs peuvent aussi recevoir l'appui de leur Coopérative de développement régional (CDR).

Financement

Divers outils financiers sont disponibles pour les entreprises d'économie sociale. Certains leur sont réservés tandis que d'autres sont ouverts à toutes les formes d'entreprises. Les principaux intervenants financiers sont : la Caisse d'économie solidaire Desjardins (CECOSOL), Investissement Québec (Gouvernement du Québec), les fonds locaux gérés par les CLD et les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), les fonds de travailleurs issus du mouvement syndical et les outils créés par le Chantier (Réseau d'investissement social du Québec - RISQ et Fiducie du Chantier de l'économie sociale). Les produits offerts sont diversifiés et vont de la subvention, au capital patient (investissement sans aucun remboursement de capital pendant 15 ans) en passant par le prêt et la garantie de prêts.

Formation et développement de la main-d'œuvre

Le Comité sectoriel de main-d'œuvre de l'économie sociale et de l'action communautaire (CSMO-ÉSAC) a pour mission de favoriser et consolider la concertation et le partenariat pour le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi dans le secteur de l'économie sociale et de l'action communautaire. Il vise ainsi à résoudre les problèmes de main-d'œuvre du secteur, notamment par une connaissance approfondie du marché du travail et par des collaborations avec les services publics d'emploi.

Recherche partenariale

De nombreux chercheurs à travers le Québec s'intéressent à la question de l'économie sociale. En 2000, cet intérêt a pris la forme d'une véritable structure de recherche partenariale : l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS)⁴ où praticiens et chercheurs travaillent ensemble à définir des projets de recherche qui permettent un meilleur développement de l'économie sociale.

Instances gouvernementales

Au sein du Gouvernement du Québec, plusieurs ministères ont des responsabilités qui touchent directement des entreprises d'économie sociale en fonction de leurs secteurs d'activités. Par exemple, le ministère de la Famille et des Aînés est responsable de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance qui encadre le travail des Centres de la petite enfance. Toutefois, deux ministères jouent des rôles particulièrement importants en économie sociale.

Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) est celui qui est responsable de l'économie sociale. Le MAMROT a ainsi la responsabilité d'élaborer les orientations et les stratégies gouvernementales favorisant le développement de

⁴ L'Alliance de recherche Universités-Communautés en Économie sociale (ARUC-ÉS) a pris fin en 2010. Cependant, plusieurs des partenariats créés à travers cette initiative persistent encore aujourd'hui.

l'économie sociale et d'en assurer la mise en œuvre.

Par ailleurs, il y a une Direction des coopératives au sein du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE). Celle-ci a pour mission de favoriser l'émergence et la croissance des coopératives et contribue au développement des différents secteurs de l'activité coopérative par un suivi et un soutien appropriés.

Élaboration et mise en place de politiques publiques au Canada et au Québec

Ce paragraphe fournit des exemples de politiques et d'initiatives prises par le Québec et le reste du Canada qui illustrent un processus entre les acteurs des sociétés civiles et les trois niveaux de gouvernements dans le développement de la mise en place de politiques publiques. Il est à noter qu'en raison d'une forte mobilisation depuis 1996, le Québec offre la plus riche sélection de politiques publiques de soutien à l'économie sociale véritablement issue d'un processus de co-construction.

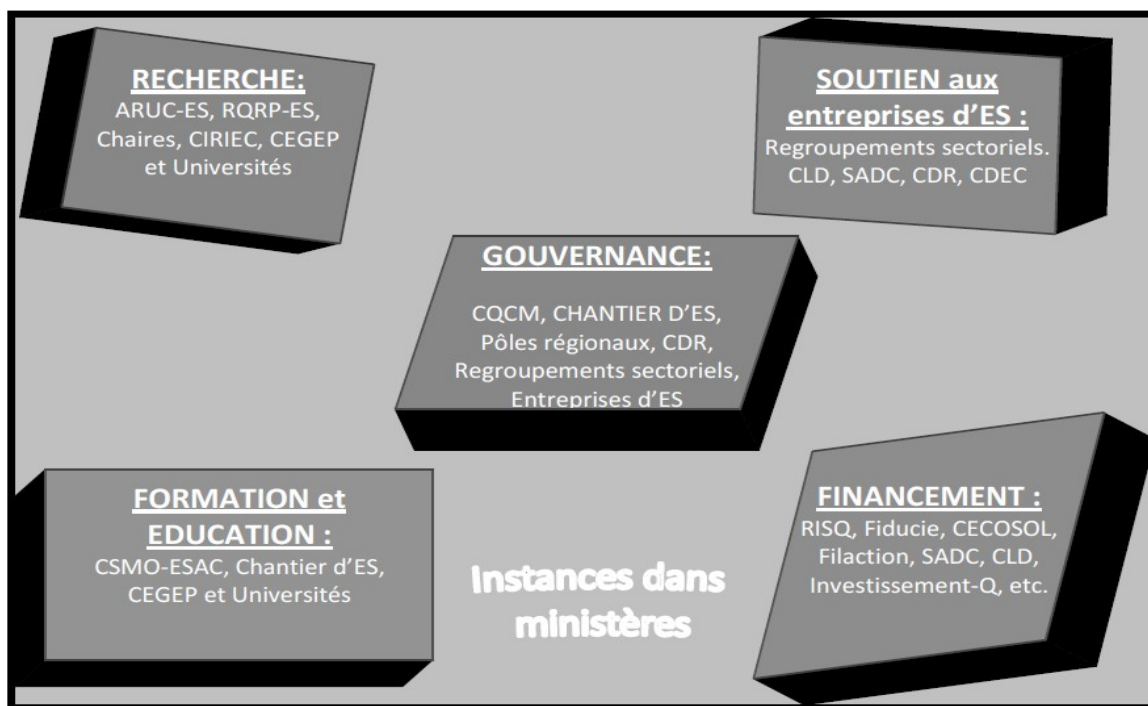


Figure 1 : Système québécois d'innovation d'économie sociale⁵

Source: Bouchard, Marie J. et Lévesque, B. (2010).

Le Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996

Le Québec compte une population de 8 millions d'habitants qui a dû lutter pour sa survie comme société distincte en Amérique du Nord. Ces luttes ont également eu pour résultat de créer un tissu associatif dynamique et d'établir un climat favorable au dialogue entre l'État et la société civile.

⁵ B. Lévesque <http://www.crisis.uqam.ca/upload/files/publications/etudes-theoriques/ET1103.pdf>

Dans ce texte, nous ferons ressortir les moments charnières ayant permis de concrétiser ce potentiel de collaboration et ayant débouché sur des avancées concrètes.

Avant 1996, diverses initiatives prises par la société civile lui avaient fait gagner de la crédibilité pour intervenir dans la sphère des politiques publiques. Au milieu des années 80, les premières corporations de développement économique communautaire ont émergé comme manifestation de l'action de la société civile au cœur de l'économie. En 1989 a eu lieu le Forum pour l'emploi. Cette initiative non gouvernementale a réuni des représentants syndicaux, communautaires, coopératifs, ministériels et d'entreprises privées. Par ailleurs, le mouvement des femmes a « contribué à relancer le débat sur l'économie sociale en 1995, lors de la Marche des femmes *Du pain et des roses*, puis en 1996 dans le rapport intitulé *Entre l'espoir et le doute*, produit par le Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale créé suite à la Marche».

Ainsi, avant la tenue du sommet de 1996, la reconnaissance de l'importance de la société civile était amorcée, mais toujours à partir d'initiatives non gouvernementales. En 1996, le Sommet sur l'économie et l'emploi a été convoqué par le Gouvernement du Québec. Ses objectifs étaient de lutter contre le chômage qui atteignait alors 12% et d'enrayer un lourd déficit. Quatre groupes de travail ont été invités à déposer des projets visant ces objectifs, dont un travaillant sur l'économie sociale.

À travers ce sommet, l'État québécois a reconnu pour la première fois non seulement l'importance de la participation de la société civile au développement économique à travers des projets collectifs (reconnaissance de l'économie sociale comme telle), mais aussi de sa participation à la définition des politiques publiques.

Les projets proposés lors du sommet ont permis la création de plus de 20 000 nouveaux emplois et de plus de 1000 nouvelles entreprises. Parmi ces projets, il y a deux incontournables; celui de l'aide à domicile et celui des centres de la petite enfance (CPE). Enfin, bien que le développement de l'habitation communautaire ne soit pas intimement lié au Sommet de 1996, il reste un l'un des secteurs phares de l'économie sociale québécoise.

Cas de l'aide à domicile

En 1996, la création d'un réseau d'entreprises d'aide à domicile à l'échelle du Québec fut proposée afin de répondre aux besoins des familles. Le développement de ce réseau a été discuté et défini par les participants au Sommet de 1996 provenant du gouvernement, du patronat, des syndicats et du milieu communautaire. Le projet se fondait sur quatre objectifs ayant fait consensus à l'époque : la création d'emplois durables et de qualité; la création de services de qualité; la non-substitution d'emploi; et la lutte contre le travail au noir.

Afin de soutenir ce réseau, le gouvernement a créé, par décret, le Programme d'exonération financière des services d'aide domestiques (PEFSAD). Ce programme a comme double objectif de développer un réseau solide de services d'aide domestique et d'encourager les personnes à se procurer leurs services grâce à une réduction du tarif horaire exigé par l'entreprise d'économie

sociale en aide domestique (EESAD) pour la personne qui bénéficie du programme.

Cependant, malgré quelques ajustements concernant les frais de gestion et de déplacement en 2006, le PEFSAD n'a jamais vraiment été indexé depuis 1998 et la situation des EESAD demeure très précaire.

Les centres de la petite enfance (CPE)

Le projet proposé consistait à expérimenter une formule de centres intégrés regroupant des services de garde en installation, une agence de services de garde en milieu familial, une halte-garderie, une joujouthèque, des services de garde à domicile, etc. En 1997, ce projet initial se concrétise par l'annonce de la création de près de 1000 CPE et par le dévoilement d'une politique familiale nationale comprenant notamment une contribution financière de l'État à l'achat de services de garde.

Ainsi, un vaste réseau de CPE qui s'est développé à travers le Québec. Ce réseau est constitué de corporations à but non lucratif contrôlées majoritairement par les parents. L'idée de conserver des organismes à propriété collective plutôt que d'en faire des organisations étatiques a contribué à la renommée du modèle québécois. Toutefois, en 2002, le gouvernement du Québec a décidé de financer également le développement de services de garde offerts par des garderies commerciales à but lucratif.

Logement communautaire

Les toutes premières coopératives d'habitation ont été fondées au Québec dans les années 1940. Le mouvement connaît un grand renouveau dans les années 1970. En 2005, le Québec disposait de 55 000 logements. Le Fonds québécois de l'habitation communautaire, créé en 1997, a joué le rôle de conseiller auprès de la Société d'habitation du Québec (SHQ) et des différents ministres responsables au cours des années afin d'assurer le développement du logement communautaire au Québec.

Le développement du logement communautaire est intimement lié à une succession de programme de subventions qui ont bien souvent été conçus grâce aux efforts concertés des groupes de ressources techniques (GRT) et d'autres acteurs du milieu de l'habitation communautaire.

La politique de développement des coopératives

En janvier 2001, le gouvernement du Québec a lancé une démarche visant l'élaboration d'une Politique de développement des coopératives. Celle-ci avait pour objectif d'accélérer le développement de cette forme d'entreprise. Les acteurs coopératifs ont joué un rôle central dans cette démarche. Cette politique, adoptée en 2003, constitue une reconnaissance de la part du gouvernement de l'importance des coopératives dans l'activité économique.

La politique a donné lieu à une Entente de partenariat qui confie au Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM) la gestion de l'intervention gouvernementale en matière

de développement coopératif. En ce qui concerne les services conseils, le mouvement coopératif disposait déjà de ses propres outils d'accompagnement sur une base sectorielle (les fédérations) et territoriale (réseau de onze CDR qui ont émergé depuis le milieu des années 1970). Toutefois, les mesures financières découlant de la politique ont permis de déployer une offre de service plus vaste et mieux répartie entre les différents secteurs coopératifs⁶.

À travers ces ententes, le CQCM participe depuis plus d'une décennie à la définition des stratégies de développement des coopératives. Lorsque le Ministre concerné doit définir une politique pour les coopératives, il le fait en misant sur la négociation voire la co-construction. (Lévesque, 2011)

Le Sommet sur l'économie sociale et solidaire de 2006 et l'élaboration du Plan d'action gouvernemental pour l'entrepreneuriat collectif en 2008

Le Sommet sur l'économie sociale et solidaire de 2006, contrairement à celui de 1996, n'est pas une initiative gouvernementale; il a été organisé par la société civile. Il a permis aux acteurs de l'économie sociale de s'entendre sur des pistes à mettre en œuvre afin de poursuivre et d'accroître le développement de l'économie sociale. Sept cents délégués provenant de tous les secteurs, régions et mouvements sociaux ont participé au Sommet.



C'est suite à ce sommet que le Premier ministre a pris un engagement qui a débouché sur le changement du ministère responsable de l'économie sociale et sur l'adoption du Plan d'action gouvernemental *Économie sociale - Pour des communautés plus solidaires* élaboré en collaboration avec le Chantier de l'économie sociale et lancé en 2008. En transférant cette responsabilité au ministère responsable du développement régional (le MAMROT), le Premier ministre a reconnu l'importance de l'économie sociale dans le développement territorial.

L'une des principales avancées permises par le plan d'action gouvernemental a été de doter les Pôles régionaux d'économie sociale de ressources leur permettant d'assumer pleinement leur rôle, grâce à l'établissement d'ententes spécifiques en économie sociale. Le processus de mise en place des ententes spécifiques a demandé la collaboration et l'engagement de nombreux partenaires, dont les Conférences régionales des élus (CRÉ). On assiste donc à un nouveau type de dialogue entre des élus – les élus municipaux – et la société civile afin de développer l'économie sociale.

⁶ Il faut souligner que les services conseils aux coopératives ne relève pas exclusivement du mouvement coopératif puisque d'autres organisations y contribuent aussi comme les corporations de développement économique communautaire (CDEC), les centre locaux de développement (CLD), etc.

Le partenariat en économie sociale de la Ville de Montréal

À Montréal, les élus municipaux et les acteurs de l'économie sociale ont convenu de conclure un partenariat visant à renforcer la contribution de l'économie sociale au développement de la ville et en retour de renforcer le soutien de la ville au développement de l'économie sociale. Issu d'une démarche concertée engageant des acteurs, des chercheurs et des représentants de la ville, le partenariat a été signé en 2009. Un comité de suivi composé d'élus et d'acteurs de la société civile a été créé et une Commissaire à l'économie sociale a été nommée au sein de la Direction de développement économique de la Ville de Montréal.

L'Initiative pour l'économie sociale du gouvernement fédéral

Le gouvernement libéral de Paul Martin est le seul gouvernement fédéral à avoir ouvertement soutenu l'économie sociale. Le budget 2004 a alloué 132 \$ millions à une nouvelle initiative d'économie sociale fédérale en s'appuyant sur les propositions des partisans de l'économie sociale. Toutefois, à la suite d'un changement de gouvernement en 2006, la majorité de l'initiative a été annulée. Seul un programme de recherche à l'échelle nationale, des fonds de capitaux patients et le développement des capacités au Québec ont été accordés.

Quoique brève, l'*Initiative pour l'économie sociale* demeure la plus efficace des mesures fédérales en la matière et a stimulé d'autres processus de co-construction. Par ailleurs, le financement national de la recherche et le financement de capital patient du Québec qui ont survécu ont grandement contribué à un développement pérenne du secteur.

Les Fonds d'investissement pour le développement économique communautaire de la Nouvelle-Écosse (CEDIF)

« Un CEDIF est une réserve de capitaux obtenue par la vente d'actions (ou unités) à des personnes au sein d'une communauté définie, créée pour exploiter ou investir dans des entreprises locales. » (Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 2011.) Le programme est mis en place pour encourager des investissements à long terme qui sont admissibles au régime enregistré d'épargne-retraite (REER). En contrepartie de leurs fonds bloqués pendant cinq ans, les investisseurs reçoivent un crédit d'impôt provincial de 30 %.

Le programme CEDIF de Nouvelle-Écosse est issu des recommandations d'un groupe consultatif de citoyens en 1992. Lancés en 1999, le programme s'est ensuite rapidement développé et après 11 ans, on compte 46 CEDIF avec plus de 4500 investisseurs communautaires et 36,5 \$ millions en actifs (Payne, 2011). Jusqu'en 2009, le taux d'échec était d'environ 8 %, ce qui se compare très bien avec le taux d'échec de 66 % des nouvelles entreprises (Perry et Loewen, 2009).

Il est à noter que les CEDIF se développent essentiellement dans les communautés rurales et les petites villes où la confiance et la responsabilité sont relativement plus élevées. Il n'en demeure pas moins que les CEDIF sont utilisés plus fréquemment pour investir dans le secteur privé plutôt que dans les entreprises sociales. Le conseil des coopératives de Nouvelle-Écosse a joué un rôle déterminant dans l'admissibilité des coopératives aux CEDIF.

Le crédit d'impôt pour les coopératives du Manitoba

En mars 2010, le gouvernement du Manitoba mettait en place un crédit d'impôt pour le développement des coopératives et des caisses de crédit qui contribuent jusqu'à 50 000 \$ à un

fonds de développement coopératif. Le fonds géré par l'Association coopérative du Manitoba (ACM) soutien l'assistance technique, la coordination des soutiens et services existants, et la distribution de petites subventions et d'investissements stratégiques. La formule offre 75 % de crédit d'impôt remboursables pour les premiers 1 000 \$ et 33,3 % de crédit d'impôt non remboursables pour les contributions allant de 30 000 \$ à 50 000 \$.

Le regain d'intérêt suscité par cette mesure remonte à l'été 2008, lorsque le gouvernement provincial, l'ACM et le Conseil de développement économique des municipalités bilingues du Manitoba (CDEM) ont commencé à travailler ensemble pour développer une stratégie visant à consolider les coopératives du Manitoba. Afin de créer un environnement plus dynamique, la stratégie consistait à former une table ronde en partenariat avec les coopératives composées de l'ACM, du CDEM et du ministère de l'Agriculture du Manitoba, de l'Alimentation et des Initiatives rurales (MAFRI), qui pourraient se rencontrer régulièrement pour dialoguer sur les questions concernant les coopératives du Manitoba et le gouvernement provincial. Devant rendre des comptes à toutes les parties intéressées des coopératives du Manitoba, la table ronde de partenariat a agi à titre de comité directeur pour guider la mise en œuvre de la stratégie et a été déterminante dans la création du crédit d'impôt pour les coopératives.

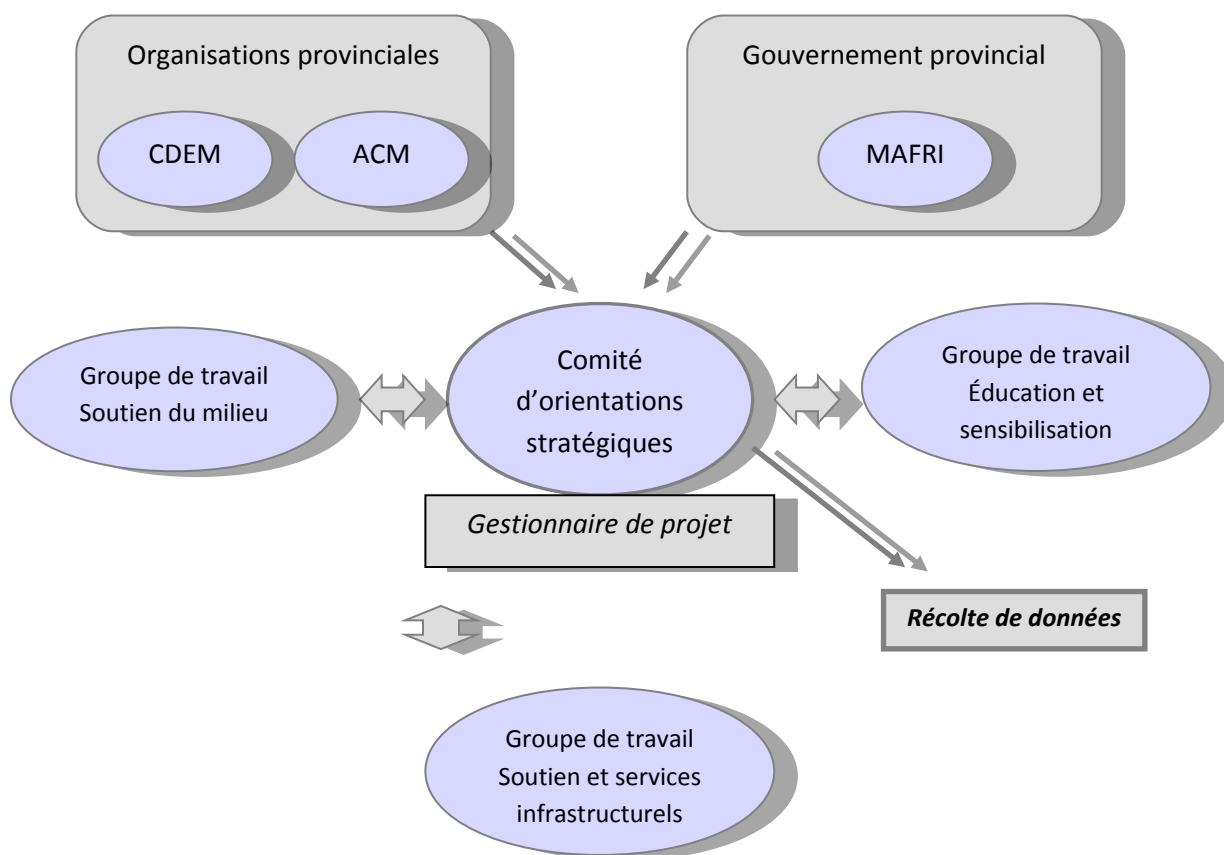


Schéma 2 : La structure du groupe directeur du crédit d'impôt pour les coopératives du Manitoba

Avec des contributions de coopératives à l'AMC pour d'autres développements coopératifs, ce crédit d'impôt est un bon exemple d'une démarche politique d'autonomisation qui encourage le

secteur coopératif à investir dans son propre développement.

Programmes et initiatives ancrées dans les milieux

Bien qu'il y ait une absence de cadre cohérent en faveur de l'économie sociale au Canada, de nombreux programmes ayant une approche locale ont contribué à un engagement entre le gouvernement et les acteurs de l'économie sociale. Certains des plus importants sont présentés ici.

Les accords de développement urbain, développés dans l'Ouest canadien, constituèrent une politique adaptée au milieu révolutionnaire qui a rassemblé trois niveaux de gouvernements pour intégrer des stratégies de revitalisation des quartiers en impliquant les organismes communautaires. L'accord de Vancouver a impliqué ainsi 45 départements à tous les paliers gouvernementaux avec un rôle clé pour la municipalité. Bien que le vérificateur général ait présenté l'accord de Vancouver comme un modèle de gouvernance prometteur (Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, 2010), l'engagement communautaire fut relativement faible.

L'entente de partenariat de Winnipeg a engendré elle, cinq accords tripartites successifs entre 1981 et 2010 qui stimulèrent l'engagement communautaire. Les deux derniers accords ont notamment réussi à impliquer plusieurs organismes qui passent par des entreprises sociales et des stratégies de DÉC pour stimuler la revitalisation communautaire.

Bien que les accords de Vancouver et Winnipeg aient expiré en 2010, ce modèle de gouvernance génère toujours beaucoup d'intérêt. La ville de Hamilton en Ontario, qui travaille avec la Table ronde de Hamilton sur la réduction de la pauvreté, explore présentement la possibilité d'un accord tripartite pour aborder le problème d'une manière coordonnée. De plus, le rapport du Sénat de 2009 sur la pauvreté, *In from the Margins*, recommande au gouvernement fédéral d'explorer et d'implémenter d'autres ententes sur le développement urbain parmi les administrations fédérales, provinciales et municipales, de concert avec les dirigeants communautaires et conformément aux priorités. (Gouvernement du Canada, 2009)

Vibrant Communities était une initiative pancanadienne d'apprentissage par l'action qui soutenait et explorait des stratégies communautaires visant à réduire la pauvreté. Ayant œuvré dans treize collectivités à travers le Canada entre 2002 et 2010, *Vibrant Communities* a appliqué une approche globale et collaborative visant à réduire la pauvreté, comprenant l'apprentissage en équipe et contribuant à l'engagement entre les décideurs politiques du fédéral, du provincial et du municipal et des dirigeants de sociétés civiles.

« *Quartiers en essor* » est un projet de recherche de deux ans mis en place par le gouvernement fédéral dans cinq quartiers pour examiner et évaluer les initiatives locales de revitalisation de quartier. De concert avec les résidents locaux, les organismes sans but lucratif et les partenaires des secteurs public et privé, Quartiers en essor a recherché de nouvelles solutions issues du milieu et participant à un développement communautaire durable. Quartiers en essor a expérimenté la collaboration horizontale au sein du gouvernement fédéral, représenté par cinq quartiers utilisant de façon créative des mécanismes de financement internes pour réduire le nombre des accords de cinq à deux (Gorman, 2006). Une série de treize dialogues sur les

politiques a rassemblé les fonctionnaires de plusieurs ministères avec les parties intéressées pour trouver comment améliorer la collaboration entre le gouvernement et les collectivités.

Le développement des collectivités est un programme de renouvellement économique centré sur la communauté établi par le gouvernement fédéral en 1985. Les sociétés d'aide au développement des collectivités et des Corporations au bénéfice du développement communautaire (SADC/CBDC) sont des agences de gouvernance locales situées dans des zones rurales ayant le mandat de soutenir et d'améliorer les communautés et l'économie locale (réseau de développement des collectivités du Canada, 2010). La longévité et le succès de ce modèle en font un exemple de premier plan d'engagement communautaire du gouvernement fédéral pour la prestation des services communautaires.

Quartiers vivants! est un programme de revitalisation qui cible des quartiers urbains spécifiques au Manitoba. Le premier véhicule du programme de revitalisation est la création de Sociétés de revitalisation des quartiers gérées démocratiquement et localement, et financé en partie par la province. Le programme met l'accent sur le logement et l'amélioration physique, l'emploi et la formation, l'éducation et les loisirs, la sécurité et la prévention du crime. Le leadership communautaire est stimulé dans le choix des priorités et la réalisation des projets.

Impacts et lacunes des politiques publiques existantes

Comme le démontrent les cas illustrés ci-dessus, les acteurs de l'économie sociale travaillent de plus en plus en partenariat avec les gouvernements pour orienter les priorités en matière de politiques publiques. Toutefois, en dehors du Québec, les mesures encourageant le développement de l'économie sociale ciblent généralement des secteurs spécifiques et tendent à rester dans une approche unidimensionnelle des problèmes.

Les exemples municipaux et provinciaux susmentionnés constituent des politiques prêtes à la réplication. L'expérience québécoise procure également un grand nombre d'initiatives qui pourraient être copiées et adaptées dans le reste du Canada.

Afin que l'économie sociale se développe, de nombreuses évolutions des politiques publiques sont nécessaires. Le Sommet pancanadien de l'économie citoyenne de 2010 a donné lieu à des dialogues avec un groupe représentatif de 340 leaders et représentants du DÉC, des secteurs coopératifs et de l'économie sociale œuvrant à bâtir un programme commun au Canada. Ce groupe a privilégié une série de recommandations basées sur les thèmes du Sommet :

- Créer une stratégie de sensibilisation permanente et une table ronde pour promouvoir la co-construction des politiques publiques avec tous les paliers du gouvernement et les partenaires des sociétés civiles.
- Augmenter les financements et les investissements centrés sur les citoyens au moyen de mesures fiscales règlementées et souples.
- Placer les entreprises sociales au centre des stratégies de revitalisation économique dans tous les domaines des politiques gouvernementales et des programmes.
- Mettre en place une politique d'approvisionnement et stimuler les pratiques d'achat auprès

des entreprises d'économie sociale.

- Implémenter un cadre de développement économique communautaire (DEC).

Le rôle de la coopération internationale

Les chefs de file de l'économie sociale canadiens et québécois ont été actifs dans de récents forums internationaux visant à renforcer l'économie sociale et à continuer à fournir une expertise technique et à soutenir la création de réseaux nationaux et internationaux, tels que le Réseau intercontinental pour la promotion de l'économie sociale et solidaire (RIPESS). Bon nombre de structure représentative de l'économie sociale comprenant l'Association canadienne des coopératives, le Réseau canadien de DEC, le Chantier de l'économie sociale et le Groupe d'économie solidaire du Québec, mènent des recherches, offrent des programmes d'échanges jeunesse, partagent l'information et les ressources et défendent le commerce équitable. Les organisations de coopération internationale telle que le Centre d'étude et de coopération internationale (CECI) et son programme Uniterra ont également soutenu ces réseaux et leur travail participe à la co-construction des politiques publiques en faveur de l'économie sociale et solidaire.

La recommandation principale issue du Sommet national de 2010 de l'économie citoyenne presse le gouvernement fédéral d'honorer les engagements internationaux tels que les objectifs de développement du millénaire à atteindre 0,7 % du PIB en matière d'aide officielle au développement et d'intégrer des approches centrées sur les personnes comme l'économie sociale, le développement économique communautaire et l'implication de la société civile dans les programmes de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Conclusion

Les expériences du Québec et du reste du Canada nous éclairent de bien des manières sur les conditions permettant une véritable co-construction des politiques publiques en matière d'économie sociale. Les différences d'acceptation du concept d'économie sociale, de cohésion des groupes de la société civile qui gravitent autour de ce secteur, et de culture du dialogue politique avec les gouvernements donnent lieu à des portraits très distincts. Le gouvernement canadien n'est en général pas aussi avancé que beaucoup de pays européens dans la co-construction de ses politiques sociales et pour soutenir l'unification des structures exigées pour faciliter la participation d'une société civile forte et inclusive à ce processus. Dans le même temps, ces politiques se sont fortement développées au niveau provincial et ce, presque toujours grâce à une société civile organisée et dynamique.

Depuis 1996, les co-constructions de politique publique ont fait partie intégrante du développement de l'économie sociale du Québec. De fait, presque toutes les mesures et tous les programmes adoptés par les autorités publiques ont résulté de propositions faites par les parties intéressées. En 2011, les représentants de la société civile et du gouvernement du Québec poursuivent ce dialogue. Deux facteurs clés ont contribué à cette dynamique. D'une part, la dynamique collective créée, notamment autour du Chantier de l'économie sociale, a établi la crédibilité du mouvement, et lui a permis de participer pleinement au dialogue social. D'autre

part, pendant plusieurs décennies, la culture politique du Québec a permis la mise en place d'un dialogue social sur une multitude de problèmes formant ainsi un terreau fertile à la reconnaissance de l'économie sociale comme partie intégrante de la structure sociale et économique du Québec et à la co-construction de politiques publiques en sa faveur.

Ces deux facteurs ont porté le Québec bien en avance sur le reste du Canada. Cependant, l'expérience du Québec a été instructive pour d'autres au Canada où des acteurs sectoriels ont consciencieusement essayé d'apprendre de ces expériences et de les évaluer dans leur contexte. Au fur et à mesure que les structures représentatives de l'économie sociale s'organisent, de nouvelles opportunités se créent. Le gouvernement de Colombie-Britannique a ainsi nommé un secrétaire parlementaire pour l'esprit d'entreprise sociale et a désigné un conseil consultatif pour obtenir une rétroaction sur les propositions de soutien à l'innovation sociale du gouvernement (organisations sans but lucratif, 2011). Fin 2010, la loi sur les organisations à but non lucratif de l'Ontario a reçu une sanction royale facilitant les réglementations des activités commerciales à but non lucratif. Le gouvernement de Nouvelle-Écosse a récemment créé *jobsHere*, une stratégie permettant de stimuler l'économie en encourageant l'innovation, la compétition et le développement des compétences. Le plan reconnaît explicitement le rôle important des entreprises sociales dans la prospérité économique de Nouvelle-Écosse.

Nationalement, à la fin de 2010, le Groupe de travail canadien sur le rapport des finances sociales a communiqué son rapport, faisant sept recommandations, incluant « la mobilisation de nouvelles sources de capitaux, la création d'incitations fiscales et d'un environnement réglementaire, la constitution d'un réseau d'entreprises sociales prêtes à investir » (Le Groupe de travail canadien sur le rapport des finances sociales, 2010).

Ces développements indiquent qu'un véritable dialogue avec les gouvernements provinciaux et fédéraux se met en place pour le développement de politiques en faveur de l'économie sociale. Pour obtenir un progrès durable, toutefois, lorsque les opportunités ont été saisies, elles se doivent d'être institutionnalisées et consolidées pour survivre aux éventuels changements de gouvernement. Avec un succès important au Québec, les représentants de l'économie sociale canadienne possèdent une base solide pour encourager les autres provinces et le gouvernement fédéral à suivre.

Bibliographie

- Amyot, S., Downing, R. and Tremblay, C. (2010). *Public Policy for the Social Economy: Building a People-Centred Economy in Canada*, Victoria: Canadian Social Economy Hub http://www.socialeconomyhub.ca/sites/default/files/PublicPolicyPaper3_0.pdf
- Bradford, N. (2009). *Canadian Social Policy in the 2000s: Bringing Place In*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- Brock and Bulpitt (2007). *Encouraging the Social Economy through public policy: The*

- relationship between the Ontario government and Social Economy organizations*. Paper presented at annual meetings of the Canadian Political Science Association, University of Saskatchewan Saskatoon, Saskatchewan.
- Bouchard, Marie J. et Lévesque, B. (2010). *Économie sociale et innovation. L'approche de la régulation, au cœur de la construction québécoise de l'économie sociale*. Co-publication Chaire de recherche du Canada en économie sociale et Centre de Recherche sur les innovations sociales (CRISES)
- Cabaj, M. "CED and Social Economy in Canada: A People's History" in *Making Waves*, Vol. 15, No. 1, 2004. <http://www.cedworks.com>
- Charron, A. (2010). *The Community Economic Development Sector and Progressive Policy Change in Manitoba*, Ottawa: The Canadian CED Network
- Chernoff, A. (2008). *Creating Capital Pools to Support Social Enterprise Development in Manitoba*, Canadian CED Network, retrieved from <http://www.ccednet-rcdec.ca>
- Gamble, J. (2010). *Evaluating Vibrant Communities, 2002-2010*. Waterloo: Tamarack Institute for Community Engagement http://www.vibrantcommunities.ca/downloads/vc/VC_Evaluation.pdf
- Government of Canada. (2009). *In From The Margins: A Call To Action On Poverty, Housing And Homelessness*, The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, Report of the Subcommittee on Cities
- Government of Manitoba. (2010). "First-of-its-kind Tax Credit To Spur Co-op Development: Irvin-Ross" News Release, October 1, retrieved from http://news.gov.mb.ca/asset_library/en/newslinks/2010/10/Co-OpCredit.CD.FI.doc
- Graham, A. (2009). *Case Study: The Vancouver Agreement*. School of Policy Studies. Queen's University, Kingston, Canada
- Imagine Canada. (2010). Information retrieved from: <http://www.imaginecanada.ca/node/32>
- Kain, J., Sharkey, E., and Webb, R. (2010). *Municipal Government Support of the Social Economy Sector*, BC-Alberta Social Economy Research Alliance and the Northern Ontario, Manitoba, and Saskatchewan Regional Node of the Social Economy Suite
- Lévesque, B., Mendell, M. (1999). *L'économie sociale au Québec : éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche*. Cahiers du CRISES, Collection « Working Papers », Études théoriques, No ET9908.
- Lévesque, B., Mendell, M. (2005). "The Social Economy: Diverse Approaches and Practices" in *Journal of Rural Cooperation*, Vol. 33, No. 1, pp. 22-45
- Lévesque, B. (2007). "Un siècle et demi d'économie sociale au Québec : plusieurs configurations en présence (1850-2007)" Cahier de l'ARUC-ÉS, No. C-15-2007 <http://www.aruc-es.uqam.ca/Portals/0/cahiers/C-15-2007.pdf>
- Lévesque, B. (2011), « La reconnaissance de l'économie sociale au Québec : un long parcours qui n'arrive à maturité qu'au tournant du XXIe siècle », in Marie Bouchard (Dir.), *L'économie sociale, vecteur d'innovation. L'expérience du Québec*. Québec, Presses de l'Université du Québec (à paraître).
- Loxley, J. and Simpson, D. (2007). *Government policies towards community economic development and the Social Economy in Quebec and Manitoba*. Report prepared for the Northern Ontario, Manitoba, and Saskatchewan Regional Node of the Social Economy Suite.
- MacPherson, I. (2009). *A Century of Cooperation*. Ottawa: Canadian Cooperative Association.

- Manitoba Housing and Community Development. (nd). "What is Neighbourhoods Alive?" information retrieved from <http://www.gov.mb.ca/housing/neighbourhoods/>
- Mason, M. (2007). *Collaborative Partnerships for Urban Development: A Study of the Vancouver Agreement*. Environment and Planning A, Vol. 39, pp 2366-2382.
- Méthé, M-H. (dir.), (2008). *Oser la solidarité! L'innovation sociale au cœur de l'économie québécoise*, FIDES, p. 30-31. (157 p.)
- Neamtan, N. (2008). *L'apport de l'économie sociale au développement économique du Québec*. Conférence donné à Mexico, Lors du forum international *Apport de l'économie sociale et solidaire au développement du Mexique. Législation et politique publique*, 19 au 22 février 2008.
- Perry, S. & Loewen, G. (2009). "Equity Tax Credits as a Tool of CED -A Comparison of Two Local Investment Incentive Programs," in *Making Waves*, Vol. 20, No. 3.
- Vaillancourt, Y. (2008). *Social Economy in the Co-Construction of Public Policy*, Occasional Paper Series, No. 3, July 2008. Victoria: Canadian Social Economy Hub. <http://www.socialeconomyhub.ca/sites/default/files/CSEHubOP3YvesVaillancourt.pdf>
- Vaillancourt, Y. (2010). "The Social Economy in Québec and Canada: Configurations Past and Present" in McMurtry, JJ (ed.), *Living Economics*. Toronto: Edmond Montgomery.
- Vibrant Communities, Information retrieved from <http://www.vibrantcommunities.ca>