

Le tiers secteur dans la co-construction des politiques publiques canadiennes¹

Yves Vaillancourt

Septembre 2012

Les Cahiers du CRISES
Collection Études théoriques
ET1203

¹ La version originale de ce texte a été publiée en anglais sous le titre "Third Sector and the Co-Construction of Canadian Public Policy" dans Victor Pestoff, Taco Brandsen and Bram Verschuere (Eds), *New Public Governance, the Third Sector and CoProduction*, New York & London, Routledge, 79-100. C'est avec la permission des auteurs et de Routledge que le texte sera publié en français dans la revue *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, au cours de l'année 2013. D'autre part, la publication du texte comme Cahier de recherche du CRISES en favorisera l'accessibilité. La version anglaise du texte a été finalisée en décembre 2010.



Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)
Collection Études théoriques - no ET1203
« **Le tiers secteur dans la co-construction des politiques publiques canadiennes** »
Yves Vaillancourt

ISBN : 978-2-89605-353-7

Dépôt légal : 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives nationales du Canada

PRÉSENTATION DU CRISES

Notre Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) est une organisation interuniversitaire qui étudie et analyse principalement « les innovations et les transformations sociales ».

Une innovation sociale est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles.

En se combinant, les innovations peuvent avoir à long terme une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial (entreprises, associations, etc.) et représenter un enjeu qui questionne les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors une source de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence de nouveaux modèles de développement.

Les chercheurs du CRISES étudient les innovations sociales à partir de trois axes complémentaires : le territoire, les conditions de vie et le travail et l'emploi.

Axe innovations sociales, développement et territoire

- Les membres de l'axe innovations sociales, développement et territoire s'intéressent à la régulation, aux arrangements organisationnels et institutionnels, aux pratiques et stratégies d'acteurs socio-économiques qui ont une conséquence sur le développement des collectivités et des territoires. Ils étudient les entreprises et les organisations (privées, publiques, coopératives et associatives) ainsi que leurs interrelations, les réseaux d'acteurs, les systèmes d'innovation, les modalités de gouvernance et les stratégies qui contribuent au développement durable des collectivités et des territoires.

Axe innovations sociales et conditions de vie

- Les membres de l'axe innovations sociales et conditions de vie repèrent et analysent des innovations sociales visant l'amélioration des conditions de vie, notamment en ce qui concerne la consommation, l'emploi du temps, l'environnement familial, l'insertion sur le marché du travail, l'habitat, les revenus, la santé et la sécurité des personnes. Ces innovations se situent, généralement, à la jonction des politiques publiques et des mouvements sociaux : services collectifs, pratiques de résistance, luttes populaires, nouvelles manières de produire et de consommer, etc.

Axes innovations sociales, travail et emploi

- Les membres de l'axe innovations sociales, travail et emploi orientent leurs recherches vers l'organisation du travail, la régulation de l'emploi et la gouvernance des entreprises dans le secteur manufacturier, dans les services, dans la fonction publique et dans l'économie du savoir. Les travaux portent sur les dimensions organisationnelles et institutionnelles. Ils concernent tant les syndicats et les entreprises que les politiques publiques et s'intéressent à certaines thématiques comme les stratégies des acteurs, le partenariat, la gouvernance des entreprises, les nouveaux statuts d'emploi, le vieillissement au travail, l'équité en emploi et la formation.

LES ACTIVITÉS DU CRISES

En plus de la conduite de nombreux projets de recherche, l'accueil de stagiaires postdoctoraux, la formation des étudiants, le CRISES organise une série de séminaires et de colloques qui permettent le partage et la diffusion de connaissances nouvelles. Les Cahiers de recherche, le rapport annuel et la programmation des activités peuvent être consultés à partir de notre site Internet à l'adresse suivante : <http://www.crises.uqam.ca>.

Juan-Luis Klein
Directeur

NOTES SUR L'AUTEUR

Yves VAILLANCOURT est professeur émérite à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal, ainsi que chercheur régulier au CRiSES (Centre de recherche sur les innovations sociales) et au LAREPPS (Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales). Il est membre du Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ) et du Collectif pour le renouvellement de la social-démocratie. Ses intérêts de recherche l'ont amené à travailler sur l'apport du tiers secteur à la transformation des politiques sociales et publiques, ainsi que sur les interfaces entre l'État, la société civile, le marché et l'économie domestique. Ses collaborations avec des chercheurs du Québec, du Canada anglais, de l'Europe et de l'Amérique latine ont contribué à faire rayonner ses travaux sur le plan international.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ / ABSTRACT	IX
INTRODUCTION	11
1- DISTINCTION ENTRE CO-PRODUCTION ET CO-CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES	13
1.1 La littérature québécoise et canadienne	13
1.2 La littérature européenne et internationale.....	15
1.3 La littérature de l'Amérique latine et des Caraïbes	16
2. DEUX POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL POUR SOUTENIR L'ÉCONOMIE SOCIALE.....	19
2.1 Le <i>Voluntary Sector Initiative</i> (1999-2004)	19
2.2 Le Plan de soutien à l'économie sociale (2004-2006).....	20
3. SIX POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS POUR SOUTENIR LE TIERS SECTEUR.....	23
3.1 La politique de reconnaissance des organismes communautaires autonomes.....	23
3.2 La politique de reconnaissance de l'économie sociale	24
3.3 La politique de services de garde à la petite enfance	26
3.4 La politique de soutien à domicile	27
3.5 La politique de logement social	28
3.6 La Loi québécoise pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale.....	29
CONCLUSION.....	31
BIBLIOGRAPHIE.....	37

RÉSUMÉ

Après avoir rappelé la distinction faite entre la co-production et la co-construction des politiques publiques, l'auteur examine en premier lieu le rôle du tiers secteur dans la co-construction de deux initiatives de politique publique développées par l'État fédéral canadien : le *Voluntary Sector Initiative* et le Plan de soutien à l'économie sociale. En deuxième lieu, l'auteur aborde la participation du tiers secteur à la co-construction de politiques publiques provinciales, sous la responsabilité de l'État québécois, dans six champs de politique : la politique de reconnaissance des organismes communautaires autonomes, la politique de reconnaissance de l'économie sociale, la politique de services de garde à la petite enfance, la politique de soutien à domicile, la politique de logement social, et la loi québécoise pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Enfin, les initiatives de politique publique des gouvernements fédéral et provincial sont comparées et analysées sous l'angle de la co-construction et, à la toute fin, l'auteur s'arrête sur les conditions à réunir pour favoriser une co-construction démocratique des politiques.

Mots-clés : co-construction, co-production, politiques publiques, tiers secteur, gouvernement provincial québécois, gouvernement fédéral canadien, démocratie.

ABSTRACT

This paper defines core concepts, such as co-production and co-construction. It first examines the role of the third sector in the co-construction of two public policy initiatives, the Voluntary Sector Initiative and the Social Economy Initiative, developed under the responsibility of the federal state. Then it turns to the participation of the third sector in co-constructing public policy under the responsibility of the Quebec provincial state in six policy areas: policy to recognize autonomous community organizations, policy to recognize the social economy, daycare policy, home care policy, social housing policy and Quebec legislation to combat poverty. The policy initiatives of both the federal state and Quebec state are compared and analysed from a co-construction perspective.

Key words: co-construction, co-production, public policy, third sector, Quebec's provincial government, Canadian federal government, democracy.

INTRODUCTION

Le Canada, à la différence de la Suède, de la France ou du Chili, ne dispose pas d'un système politique unitaire. Comme l'Allemagne et le Brésil, il a un système politique fédéral. Cela n'est pas sans implications pour le développement des politiques publiques. Dans le système fédéral canadien, les politiques publiques sont développées non seulement par l'État national central, mais aussi par 13 États provinciaux et territoriaux. Cette remarque est importante pour interpréter correctement la signification de l'expression « politique publique canadienne » utilisée dans le titre de ce chapitre. À première vue, on pourrait conclure que cela réfère principalement ou uniquement aux initiatives de politique publique menées par l'État fédéral. Mais une interprétation semblable serait incorrecte. En effet, si nous utilisons la formulation correctement, nous devrions comprendre que la politique publique canadienne réfère aux initiatives de politique publique relevant à la fois de l'État fédéral et des 13 États provinciaux/territoriaux (dont l'État du Québec), sans oublier celles provenant des milliers de gouvernements locaux à travers le Canada.

Dans ce texte, nous mettrons l'accent sur quelques initiatives de politique publique développées par le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. La plupart des initiatives de politique publique examinées impliquent la participation du tiers secteur et appartiennent au domaine des politiques sociales (notre champ d'expertise en recherche). Le concept de « tiers secteur » sera interchangeable avec celui d'économie sociale et solidaire définie de manière inclusive (Vaillancourt et Tremblay, 2002, p. 22 ; Evers et Lavoie, 2004). Cela nous permettra d'inclure des organisations à but non lucratif (OBNL), des organisations bénévoles et communautaires, des organisations non gouvernementales, des coopératives de consommateurs, de travailleurs et de solidarité, et des organisations philanthropiques (Vaillancourt, 2010, p. 8-59). Les organisations et entreprises d'économie sociale et solidaire partagent des valeurs sur lesquelles nous mettrons l'accent, ce qui inclut celle de la participation démocratique des usagers salariés et bénévoles, de même que celle d'autres parties prenantes ancrées dans les communautés concernées.

Plus spécifiquement, en examinant la participation du tiers secteur dans certaines politiques publiques canadiennes, nous tiendrons compte de la distinction entre deux formes de participation -co-production et co-construction- et nous argumenterons que la deuxième est plus prometteuse pour favoriser une plus grande démocratisation de la politique et de la gouvernance publiques. Notre distinction entre co-production et co-construction des politiques publiques sera expliquée dans la première partie du texte.

Notre texte est divisé en trois parties. D'abord, nous présentons notre cadre conceptuel dans lequel nous faisons une distinction entre co-production et co-construction. Puis, nous examinons deux cas de participation du tiers secteur dans la politique publique fédérale, soit celui du *Voluntary Sector Initiative* (1999-2004) et celui de l'initiative concernant l'économie sociale (2004-2006). Dans la troisième partie, nous examinons six cas de participation du tiers secteur dans les politiques publiques québécoises. En conclusion, nous analysons les résultats empiriques des sections II et III en utilisant le cadre conceptuel présenté dans la première partie.

1- DISTINCTION ENTRE CO-PRODUCTION ET CO-CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Au début de cette section théorique, nous devons mentionner que lorsque nous avons affaire à une politique publique, nous nous attendons à retrouver une *intervention de l'État* sous une forme ou une autre. Cela est vrai à tous les niveaux (micro, méso et macro). Dans ce texte, nous nous penchons sur les politiques publiques au niveau macro, même si les études de cas que nous analysons réfèrent à des politiques publiques sectorielles, telle la politique québécoise de services à domicile à laquelle contribue le tiers secteur. Mais l'enjeu qui nous intéresse dans le développement de cette politique publique, c'est de savoir si l'État intervient seul ou bien avec d'autres parties prenantes non étatiques provenant du secteur privé, du secteur familial ou du tiers secteur. Évidemment, dans ce texte, nous sommes spécialement intéressés à examiner des scénarios d'initiatives de politique publique dans lesquels l'État travaille avec le tiers secteur.

1.1 La littérature québécoise et canadienne

Au cours des vingt dernières années, nous avons eu l'occasion, dans diverses équipes de recherche québécoises et canadiennes, de travailler théoriquement et empiriquement sur les interfaces entre le tiers secteur et les politiques publiques dans le domaine des services aux personnes. En outre, au cours des cinq dernières années (2005-2010), nous avons décidé d'approfondir et de mettre à contribution une distinction entre la co-production et la co-construction. En examinant la littérature des trente dernières années, nous avons noté que le concept de co-production, dans le domaine des politiques publiques, était utilisé principalement pour référer à l'engagement des acteurs du tiers secteur dans la *livraison* ou l'*application* des politiques publiques. Certes, nous avons trouvé quelques auteurs, comme Pestoff (2006) et Cunill (2004), qui utilisaient le concept de co-production pour dire plus que cela (Vaillancourt, 2009a, p. 287-289). En d'autres mots, ces auteurs utilisaient le concept de co-production pour examiner la participation du tiers secteur dans la transformation de l'*architecture institutionnelle* des politiques publiques. Mais cela demeurait insuffisant et insatisfaisant, parce que le courant principal de la littérature sur la co-production mettait l'accent sur la dimension *organisationnelle* des politiques publiques. Cela signifie que le tiers secteur était limité à un rôle de *fournisseur* dans l'architecture des politiques publiques, ce qui avait pour effet de restreindre son plein potentiel novateur pour les réformes de politiques publiques.

Donc, afin d'ouvrir un plus large espace conceptuel pour examiner la participation du tiers secteur dans la *construction* des politiques publiques, nous avons décidé, en concertation avec

d'autres chercheurs de pays du Sud et du Nord, d'introduire le concept de *co-construction* tout en maintenant celui de co-production.

"Co-construction concerns public policy when it is being designed and not merely when it is being implemented. It is deployed upstream, in other words, when public policy is being conceived. Our interest in the co-construction of public policy is tied to the idea that it can become more democratic if the state agrees not to construct it all on its own. We suggest that the democratization of such policy would gain from this, at least in some societies, at certain moments in certain specific policy areas, if the state worked to co-construct it by partnering with stakeholders from the market and civil society, not to mention from the social economy." (Vaillancourt, 2009a, p. 289).

Cependant, dans notre travail théorique, nous ne voulions pas nous contenter de simplement introduire le concept de co-construction. Nous nous préoccupions du besoin d'avancer quelques éléments de réflexion concernant différentes formes de co-construction et les conditions à réunir pour que la co-construction des politiques publiques avec la participation du tiers secteur devienne plus démocratique. Dans ce contexte, nous avons mené certaines recherches historiques et empiriques pour dévoiler différentes « configurations » concernant la participation du tiers secteur (ou de l'économie sociale) dans la co-production et la co-construction des politiques publiques. Ceci nous a amenés à expliquer que les conditions favorables à une *co-construction démocratique* étaient plus exigeantes que celles qui donnaient lieu à ce que nous avons appelé une *co-construction corporatiste* ou à une *co-construction néolibérale* des politiques publiques (*ibid.*, p. 291–295). Pour le tiers secteur et les autres parties prenantes de la société civile impliquées, la co-construction des politiques publiques signifie davantage que de faire du *lobbying* efficace pour convaincre les décideurs politiques d'intégrer leurs propositions dans les politiques et programmes. Cela signifie entrer dans un processus délibératif avec une variété de parties prenantes, enracinées soit dans la démocratie représentative soit dans la démocratie participative, dans le but de travailler ensemble pour construire des décisions de politiques publiques orientées vers l'intérêt général (Lévesque, 2007 ; Vaillancourt, 2009a et 2010).

Il peut être utile ici de dire un mot au sujet de la circulation de cette distinction entre co-production et co-construction dans certains cercles de recherche sociale au Québec, au Canada et dans d'autres pays et d'autres continents.

Au Québec et au Canada, au cours des années 2007-2010, notre travail théorique et empirique sur la contribution du tiers secteur dans la co-production et la co-construction des politiques publiques a été discuté et utilisé dans différents réseaux de recherche en partenariat spécialisés

dans les thèmes de l'économie sociale et solidaire, des politiques publiques, des politiques sociales, du développement local, du développement économique communautaire, etc. C'est ce qui s'est passé dans des unités de recherche comme le CRISES (Centre de recherche sur les innovations sociales); l'ARUC (Alliance de recherche université communauté) sur l'économie sociale; l'ARUC sur l'innovation sociale et le développement des communautés; le LAREPPS (Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales); le CIRIEC-Canada; le Chantier de l'économie sociale; le GESQ (Groupe d'économie solidaire du Québec); le Canadian *Social Economy HUB of the University of Victoria et son Public Policy Facilitating Committee*; les divers *Social Economy Regional Nodes* dans six régions du Canada; et le RCDEC (Réseau canadien de développement économique communautaire). Conséquemment, un nombre significatif de publications ont commencé à conférer une place centrale au concept de co-construction (Proulx, Bourque et Savard, 2007; Lévesque, 2007; Jetté, 2008; Vaillancourt et Jetté, 2009; Jetté et Vaillancourt, 2011; Bourque, 2009; Klein *et al.*, 2010, p. 98; Amyot, Downing et Tremblay, 2010; Elson et Rogers, 2010; Tremblay, 2009).

1.2 La littérature européenne et internationale

Paradoxalement, les contributions québécoises et canadiennes, à la distinction significative entre co-production et co-construction, ne pourraient pas être comprises sans que l'on porte attention aux influences de certains réseaux internationaux qui ont produit une littérature novatrice sur la contribution de l'économie sociale et solidaire à la démocratisation des politiques publiques. Parmi ces réseaux internationaux qui mobilisent des chercheurs et des praticiens, il y a les suivants :

- Le *CIRIEC international basé à Liège*. Nous pensons spécialement ici aux contributions théoriques de Bernard Enjolras (2009) et de Benoît Lévesque et Bernard Thiry (2008). Enjolras s'intéresse aux rapports entre les régimes de gouvernance et la formation des politiques publiques (2008, p. 12). Pour lui, « la réussite des politiques publiques ne dépend pas uniquement de la capacité des acteurs publics », mais aussi de la capacité de l'État d'entrer dans une forme de gouvernance impliquant la « mobilisation et coopération d'une pluralité d'acteurs, qu'ils soient bénéficiaires des programmes, acteurs de la société civile ou du monde de l'entreprise. » (*ibid.*, p. 17). Enjolras distingue deux régimes de gouvernance, l'un qu'il qualifie de concurrentiel ou *quasi-market*, l'autre de partenarial (*ibid.*, p. 18-21). Ensuite, il souligne la contribution de l'économie sociale et solidaire dans la gouvernance partenariale. De leur côté, Lévesque et Thiry reprennent la distinction d'Enjolras entre les deux modes de gouvernance pour l'appliquer aux transformations des politiques de santé et services sociaux dans divers pays (2008, p.236-41). Ce faisant, ils font ressortir que la gouvernance

partenariale favorise la co-construction démocratique des politiques et des services en faisant la distinction entre la co-construction de la co-production (*ibid.*, p. 251, note 11). Nous constatons au passage que le concept de régime de gouvernance partenariale, développé par Enjolras, Lévesque et Thiry, s'apparente au concept de "co-governance" utilisé par Victor Pestoff (2012).

- En France, le dynamique *Réseau des territoires pour l'économie solidaire* (RTES) créé en 2002 fait la promotion de la co-construction des politiques publiques au niveau des politiques locales et régionales. Ce réseau est présidé par Christiane Bouchart, conseillère municipale de la Ville de Lille, et qui travaille en partenariat avec le courant de recherche en économie solidaire animé par Jean-Louis Laville. Dans les publications du RTES et de Laville, le thème de l'apport de l'économie solidaire à la co-construction démocratique des politiques publiques revient occasionnellement. C'est le cas dans un ouvrage qui met en dialogue des acteurs et des chercheurs français et brésiliens qui voient comme « fondamentale » la participation des acteurs de la société civile « à l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques » (Laville *et al.*, 2005, p. 223 et 98).
- Le *Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire* (RIPESS) a priorisé le thème de la co-construction des politiques publiques lors de ses deux dernières rencontres internationales, soit celle à Dakar en novembre 2005 et celle au Luxembourg en avril 2009. À la conférence de Dakar, le thème était fortement articulé par certains leaders de l'Afrique de l'Ouest, tel Abdou Salam Fall (Favreau et Salam Fall, 2009). À la conférence du Luxembourg, un atelier sur la co-construction des politiques publiques a été tenu pendant quatre jours d'affilée et fréquenté par soixante-quinze personnes.

1.3 La littérature de l'Amérique latine et des Caraïbes

Le, RIPESS dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes (RIPESS-LAC) est très dynamique et s'intéresse au thème de la co-construction des politiques publiques avec une contribution majeure provenant d'intellectuels péruviens et brésiliens. Une remarque semblable peut être faite concernant un réseau complémentaire, le Réseau des chercheurs latino-américains en économie sociale et solidaire (RILESS). Ce réseau, coordonné par José Luis Coraggio, Luis Gaiger, Paul Singer et Jean-Louis Laville, publie *La Otra Economía* et organise des conférences régionales. La troisième conférence internationale du RILESS a eu lieu à Buenos Aires en décembre 2010 et la perspective de la co-construction y a été débattue.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, un nombre significatif de chercheurs de différentes disciplines travaillent *de facto* de manière théorique et empirique sur la participation du tiers secteur dans la démocratisation des politiques publiques. Très souvent ces chercheurs développent des pratiques de recherche qui s'adressent aux niveaux micro ou méso plus qu'au niveau macro. C'est le cas dans certains groupes et projets de recherche menés par Evelina Dagnino, Alberto Olvera et Aldo Panfichi (2006) sur le thème de « la construction démocratique en Amérique ». Dans leur ouvrage collectif, on nous présente une riche variété d'études de cas ayant trait à des expériences mexicaines, brésiliennes et péruviennes. En outre, les chapitres empiriques de ce livre sont introduits par un chapitre théorique substantiel, cohérent et novateur dans lequel l'essence de la co-construction est présente, même si le terme n'est jamais utilisé. En effet, Dagnino, Olvera et Panfichi utilisent occasionnellement le concept voisin de « co-gouvernement » et de « co-gestion » (*ibid.*, p. 40, 54-58), en leur donnant une signification assez proche de celle de notre concept de co-construction. Ils réfèrent à la participation des « nouveaux sujets politiques » (mouvements sociaux, organisations de la société civile et acteurs de l'économie sociale et solidaire) non seulement dans « l'administration de l'État », mais aussi dans la fabrication des « décisions politiques », comme c'est le cas dans la pratique des « budgets participatifs » dans plusieurs municipalités brésiliennes (*ibid.*, p. 58-59). Nous pouvons même suggérer avec ces auteurs que l'idée de la participation citoyenne dans la co-construction des politiques publiques est implicitement présente dans la Constitution brésilienne de 1988 (*ibid.*, p. 84) et dans la Constitution de l'Équateur de 2008.

À la fin de cette partie théorique de notre texte, nous aimerions souligner une conviction de recherche : dans le contexte international actuel -la fin de la première décennie du 21^{ème} siècle-, ce qui se passe en Amérique latine en fait un riche laboratoire concernant la recherche en innovation sociale et politique. En effet, les transformations sociales qui prennent place dans plusieurs pays de l'Amérique latine menés par des gouvernements progressistes de diverses sortes (Brésil, Venezuela, Bolivie, Équateur, El Salvador, Nicaragua, Uruguay) et aussi dans d'autres pays menés par des gouvernements néolibéraux (Pérou, Colombie, Mexique) offrent des points de référence stimulants pour conduire des recherches sur la participation du tiers secteur dans la co-production et la co-construction de politiques publiques davantage démocratiques.

Dans un pays comme l'Équateur, par exemple, où le gouvernement de Rafael Correa poursuit depuis 2007 une « révolution citoyenne », certains écrits provenant de chercheurs de la société civile et du gouvernement fournissent beaucoup de matière à réflexion sur les thèmes de la co-production et de la co-construction. Par exemple, l'article 85 de la nouvelle Constitution de 2008 comprend une prise de position qui *de facto* touche l'enjeu de la co-construction : « Dans la formulation, l'exécution, l'évaluation et le contrôle des politiques publiques et des services publics, on garantira la participation des personnes, des communautés, des peuples et des

communautés.» Le même constat peut être fait au sujet de certains documents gouvernementaux qui font la promotion du concept de « planification participative » :

« Une planification participative qui se construit à travers de la participation active et de la délibération avec la société civile. Traditionnellement, les expériences de planification nationale ont été un processus confisqué par un nombre réduit de spécialistes et de fonctionnaires publics. Dans un effort pour dépasser la vision planificatrice des années 1970 centrée sur l'action étatique, le gouvernement national s'est engagé à impulser un large processus de planification participative pour le développement. » (SENPLADES 2009, p. 62-63).

Dans certains ministères du gouvernement de l'Équateur, par exemple dans le ministère de la coordination de la politique économique, nous avons même trouvé que le concept de co-construction était utilisé avec la même signification que celle développée dans ce chapitre : « Sans doute, un long chemin reste à parcourir pour arriver à la co-construction effective des politiques publiques, qui permettrait aux acteurs socioéconomiques d'éviter la séparation aliénante entre leur définition et leur application. » (Ministerio de Coordinacion de la Politica Economica del Ecuador, 2009, p. 4).

Maintenant, examinons les réalités canadienne et québécoise en mettant à contribution les outils conceptuels présentés dans la première partie.

2. DEUX POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL POUR SOUTENIR L'ÉCONOMIE SOCIALE

Dans cette partie, nous examinons la performance de l'État fédéral canadien en ce qui concerne la participation du tiers secteur dans la co-construction des politiques publiques au cours des quinze dernières années (1995-2010). Pendant cette période, le gouvernement fédéral a adopté deux initiatives de politique publique pour permettre une reconnaissance et un soutien institutionnel du tiers secteur. Nous faisons référence au *Voluntary Sector Initiative* (VSI) et au Plan de soutien à l'économie sociale (PSES).

2.1 Le *Voluntary Sector Initiative* (1999-2004)

Le *Voluntary Sector Initiative* (VSI) a été développé par le gouvernement libéral dirigé par Jean Chrétien. Chrétien a été premier ministre dans un gouvernement majoritaire de 1993 jusqu'en décembre 2003, lorsqu'il a démissionné, pour être remplacé par Paul Martin qui avait été son ministre des finances pendant dix ans.

Le VSI fut annoncé dans le Discours du trône de 1999 et lancé en juin 2000 comme une initiative de cinq ans (2000-2004) dotée d'un budget de 94,6 millions de dollars. Ce budget a été utilisé pour mener une *Enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif*. De 1999 à 2004, le VSI a mené de nombreuses rencontres, lancé la création d'une diversité de comités de travail, construit un Accord « très semblable au *British Compact* pour coordonner les relations futures entre les deux secteurs » (Brock, 2010) et soutenu la rédaction de plusieurs documents pour renforcer les capacités des dirigeants gouvernementaux, des hauts fonctionnaires et des dirigeants des organismes bénévoles et communautaires (OBC), pour mieux travailler ensemble et identifier les priorités, les objectifs et les moyens d'action. Le VSI était révélateur d'une certaine reconnaissance des organisations du secteur bénévole et communautaire par le gouvernement fédéral. Cette initiative a fait l'objet de beaucoup plus de visibilité et de commentaires au Canada anglais qu'au Québec (Vaillancourt et Thériault, 2009, p. 336-337 ; Brock, 2010).

Le VSI s'est terminé dramatiquement avec le départ de Jean Chrétien et l'arrivée de Paul Martin comme premier ministre du Canada en décembre 2003, même si les deux hommes politiques appartenaient au même parti politique, le Parti libéral du Canada (PLC). Pour Thériault (2010), une des lacunes du VSI provenait du fait qu'il favorisait une approche "top down" et s'avérait incapable de conférer de l'attention à l'importance du rôle des gouvernements provinciaux dans

le domaine des relations entre l'État et le tiers secteur. Pour Brock (2010), « le VSI a eu un impact sur les relations futures entre l'État et le tiers secteur et a changé les perceptions du tiers secteur de différentes façons. ».

2.2 Le Plan de soutien à l'économie sociale (2004-2006)

Le Plan de soutien à l'économie sociale (PSES) a été développé par le gouvernement de Paul Martin (2003-2006). Martin a été premier ministre seulement pendant 26 mois. Pendant ce temps, il a dirigé deux gouvernements libéraux : un gouvernement majoritaire de décembre 2003 à octobre 2005 et un gouvernement minoritaire d'octobre 2005 jusqu'aux élections du 26 janvier 2006 qui ont conduit à l'arrivée d'un nouveau gouvernement minoritaire mené par Stephen Harper du Parti conservateur du Canada (PCC). En fait, au moment d'arriver au pouvoir à la fin de 2003, Martin avait déjà en tête son plan pour soutenir l'économie sociale. Dans les mois précédents, avec son équipe politique et quelques hauts fonctionnaires, il avait été engagé dans des délibérations avec quelques figures de proue du mouvement de l'économie sociale au Québec et certains de leurs alliés dans le mouvement du développement économique communautaire dans le reste du Canada. En d'autres mots, l'idée d'un plan et d'une politique publique pour soutenir l'économie sociale avait déjà, jusqu'à un certain point, été *co-construite*. Nous aurons l'occasion de qualifier cette co-construction plus loin dans ce texte. Pour le moment, résumons les caractéristiques du PSES.

Le PSES était un plan de 132 millions de dollars pour cinq ans, annoncé dans le discours du budget de 2004-2005 pour soutenir l'ensemble de l'économie sociale. Cette somme était dédiée principalement pour améliorer « l'accès des entreprises d'économie sociale aux programmes et services destinés aux petites et moyennes entreprises » dans les grandes régions du Canada. Dans l'enveloppe générale, un montant de 15 millions de dollars pour cinq ans devait être canalisé par le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) du Canada pour soutenir la recherche partenariale portant sur l'économie sociale dans l'ensemble du Canada (Vaillancourt et Thériault, 2009, p. 339). Mais, avec le changement de gouvernement survenu en janvier 2006, le nouveau PSES créé par le gouvernement de Martin n'a pas survécu après l'arrivée du gouvernement Harper. À l'intérieur du budget de 132 millions de dollars pour cinq ans, les principales composantes ne furent pas dépensées. La composante recherche fut maintenue. Les fonds ciblés pour le développement de fiducies pour offrir du « capital patient » afin de permettre le développement de nouveaux projets d'économie sociale dans toutes les régions du Canada n'ont pas été rendus disponibles, sauf dans la région du Québec, où « la Fiducie du Chantier de l'économie sociale » a été sauvée à la dernière minute (Vaillancourt, 2010, p. 72). Dans l'intervalle, le reste de ces outils financiers n'ont pas été rendus disponibles, au grand

désappointement de plusieurs praticiens de l'économie sociale et du développement économique communautaire (Guy et Heneberry, 2010).

Paradoxalement, les deux initiatives de politique publique examinées dans cette section ont été adoptées par des gouvernements du même parti politique, le PLC. En outre, objectivement, elles avaient des points substantiels en commun. En effet, les deux initiatives de politique publique se référaient au tiers secteur et à l'économie sociale définie de façon large. D'un côté, le VSI touchait principalement des organisations communautaires et bénévoles, ou des composantes non marchandes de l'économie sociale. De l'autre côté, le PSES touchait principalement des coopératives et des entreprises d'économie sociale, ou des composantes marchandes de l'économie sociale. Mais *subjectivement*, au même moment, pour la plupart des personnes à l'intérieur et à l'extérieur des deux gouvernements concernés, y compris pour les activistes et intellectuels du tiers secteur et de l'économie sociale, les deux initiatives de politique publique étaient vues comme totalement distinctes, voire comme contradictoires. Même à l'intérieur du PLC, ceux qui étaient en faveur du plan de Chrétien n'étaient pas les mêmes que ceux qui étaient en faveur du plan de Martin. De façon non surprenante, la capacité de chacun des deux plans de survivre à la suite d'un changement de gouvernement se trouvait affaiblie. En d'autres termes, les deux plans n'avaient pas été bien co-construits à l'intérieur du PLC et des quatre autres partis politiques à l'intérieur du Parlement canadien, en même temps qu'ils ne bénéficiaient pas d'un soutien adéquat en provenance de la société civile et du tiers secteur.

3. SIX POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS POUR SOUTENIR LE TIERS SECTEUR

Dans cette partie, en mettant l'accent sur les quinze dernières années (1995-2010), nous examinons la performance de l'État provincial québécois concernant la participation du tiers secteur dans la co-production et la co-construction des politiques publiques. Pour faire cela, nous portons l'attention aux initiatives de l'État québécois dans six domaines concrets (reconnaissance des organismes communautaires, reconnaissance de l'économie sociale, services à l'enfance, soutien à domicile, logement social et lutte contre la pauvreté). Pour mettre la scène politique, rappelons que deux partis politiques ont exercé le pouvoir pendant ces quinze dernières années :

- Le Parti Québécois (PQ) de 1994 à 2003, avec trois premiers ministres distincts, Jacques Parizeau (1994-1995), Lucien Bouchard (1996-2000) et Bernard Landry (2000-2003).
- Le Parti libéral du Québec (PLQ) de 2003 à 2010, avec Jean Charest comme premier ministre qui a dirigé trois gouvernements différents.

En outre, il est important de souligner que nous avons écrit considérablement au cours des vingt dernières années sur la majorité des cas retenus et que notre objectif dans cette section du texte est de faire des mises à jour et des synthèses de nos écrits antérieurs, en étant attentif aux relations avec les concepts de co-production et de co-construction des politiques publiques.

3.1 La politique de reconnaissance des organismes communautaires autonomes

Les organisations bénévoles et communautaires (OBC) ont pratiquement été oubliées au cours des années 1960 et 1970, au moment du développement rapide de l'État providence au Québec. Depuis les années 1980 et spécialement depuis les années 1990, les OBC ont été redécouverts et reconnus de plus en plus comme étant indispensables par l'État et la société civile. Cela a particulièrement été le cas dans le domaine de la santé et des services sociaux, mais aussi à des degrés divers dans 25 domaines de vie humaine et de services, tel le domaine de la violence familiale. Il y a présentement quelques 5 000 OBC représentant 29 000 emplois à temps plein et entretenant des interfaces avec l'État québécois. Au cours des 35 dernières années, plusieurs de ces organisations, souvent organisées et fédérées à l'échelle provinciale, sur une base sectorielle, ont dû lutter pour obtenir plus de reconnaissance de la part de l'État provincial, de même qu'un soutien financier et un respect de leur identité et de leur autonomie. Elles ont dû lutter et

négozier dans le but d'établir avec l'État une relation de partenariat. Elles ont demandé des arrangements institutionnels dans le but de minimiser leur instabilité financière et politique. Au fil des années, une première étape a été accomplie pour les OBC dans le domaine de la santé et des services sociaux avec la réforme Côté au début des années 1990 ; une deuxième étape a été réalisée en 1995, lorsque le gouvernement Parizeau a accepté de commencer à organiser un Secrétariat pour « les organisations communautaires autonomes » ; finalement, une troisième étape a été réalisée au début des années 2000, sous le gouvernement Bouchard, avec la création du « Secrétariat à l'action communautaire autonome » (SACA, transformé plus tard en SACAIS) et l'adoption d'une politique publique pour toutes les OBC ayant une relation contractuelle et financière avec l'État québécois (Vaillancourt, 2009b, p. 162-163 ; Jetté, 2008 ; Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, 2012).

Cela signifie que certains arrangements institutionnels ont été réalisés. Ces arrangements reconnaissent trois principes parmi d'autres : premièrement, que l'État fournit du support financier aux OBC non seulement pour ce qu'elles font comme co-producteurs de services, mais aussi pour ce qu'elles sont ; deuxièmement, le financement de l'État fait une distinction entre le « financement de base » et le « financement par projets » ; troisièmement, les OBC peuvent obtenir des subventions pour trois ans à la fois en échange d'une évaluation faite à partir d'une politique d'évaluation co-construite. Certes, avec cette politique publique, l'autonomie des OBC demeure fragile et leurs relations avec l'État ne sont pas pleinement symétriques. En dépit de ces limites, les OBC ayant des interfaces avec l'État québécois ont réussi historiquement à devenir non seulement des co-producteurs au sens de co-fournisseurs, mais aussi des « co-construteurs » d'une politique dans laquelle ils sont une importante partie prenante. En conséquence, dans le sous-titre de son excellent livre consacré aux OBC qui entretiennent une interface avec l'État québécois, Jetté (2008) met en lumière un véritable enjeu lorsqu'il fait référence à « trois décennies de co-construction de la politique publique en santé et services sociaux. »

3.2 La politique de reconnaissance de l'économie sociale

Après la défaite serrée du camp du OUI en octobre 1995 au référendum sur la souveraineté du Québec, un nouveau gouvernement du PQ dirigé par Lucien Bouchard a pris le pouvoir en 1996. En ciblant le déficit public du Québec, Bouchard a rapidement lancé la proposition d'organiser un sommet socioéconomique. Après des discussions préliminaires avec des dirigeants de la société civile, il fut décidé d'organiser un sommet plus large que les rencontres tripartites classiques avec des représentants du gouvernement, des organisations d'affaires et des organisations syndicales. L'idée consistait à mobiliser aussi des représentants d'organisations de la société

civile et du tiers secteur, c'est-à-dire des organisations communautaires, des groupes de femmes, des coopératives, des Églises, du monde de l'éducation, etc.

Dans les faits, deux sommets socioéconomiques ont pris place, un premier sommet préliminaire au début de 1996 et un second, de plus grande envergure, tenu à l'automne 1996 et appelé « Sommet sur l'Économie et l'Emploi ». Au premier sommet, la décision fut prise de réaliser le « déficit zéro » en quatre années. En outre, le gouvernement Bouchard, influencé par des pressions des leaders de mouvements sociaux, a accepté d'inclure des enjeux de réformes socioéconomiques dans l'ordre du jour du sommet, tels la création d'emplois, la réforme fiscale, la lutte contre la pauvreté, les politiques concernant la famille, le développement local et l'économie sociale.

Entre les deux sommets, un comité de travail sur l'économie sociale a été créé. Coordonné par Nancy Neamtan, une leader bien connue du développement économique communautaire, ce groupe de travail est arrivé au sommet d'octobre avec un rapport de 40 pages comprenant une définition large de l'économie sociale (ES) et des propositions concrètes pour lancer 20 projets spécifiques d'économie sociale (dans les services de garde, les services à domicile, l'environnement, le logement social, etc.). Plusieurs de ces projets d'ES étaient vus comme apportant de nouveaux services et des nouveaux emplois complémentaires à ceux qui existaient déjà dans le secteur public. Les propositions préparées par le groupe de travail sur l'ES ont été présentées, discutées pendant des heures et transformées en décisions de politique publique pendant le sommet socioéconomique de trois jours (Vaillancourt et Jetté, 2009, chapitre 2). Pour comprendre la productivité de la délibération démocratique entre les représentants du gouvernement du Québec et la diversité de parties prenantes provenant du marché du travail et de la société civile, nous devons prendre en considération nombre de débats, de luttes et de délibérations qui avaient surgi au cours des années précédentes à partir d'une diversité d'évènements, d'activités et de mobilisations socioéconomiques et socioculturels. Parmi ces mobilisations, la marche des femmes « du Pain et des Roses » avait été particulièrement importante. Avec certaines de ces trames de fond en tête, dans certaines de nos recherches sur les sommets de 1996 et la reconnaissance de l'ES, nous avons argumenté que les décisions de politique publique concernant l'économie sociale avaient été *démocratiquement co-construites* au cours des années précédentes (Lévesque, 2007 ; Vaillancourt et Jetté, 2009 ; Vaillancourt, 2010).

Conséquemment, parce qu'elles avaient été démocratiquement construites, les décisions de politique publique faites au sommet d'octobre 1996 pour reconnaître et renforcer les initiatives d'ES ont eu au cours des années suivantes diverses implications structurelles et institutionnelles. En d'autres termes, la confiance dans ces décisions de politique publique a été capable après 1996 de survivre à plusieurs changements de gouvernements. Cela ne signifie pas que chaque

gouvernement était capable de fournir la même qualité de soutien à l'ES au cours des années qui ont suivi les sommets de 1996. Nous reviendrons sur ce point dans notre conclusion.

3.3 La politique de services de garde à la petite enfance

Depuis le début des années 1970, l'économie sociale a joué un rôle essentiel dans les services de garde concernant la petite enfance. Dans sa politique familiale de 1997 -préparée au sommet de 1996-, le gouvernement du Québec a confirmé sa préférence pour les garderies à but non lucratif plutôt que pour les garderies commerciales (Vaillancourt et Tremblay, 2002, p. 37-42 ; Vaillancourt, 2009b, p. 263-264). L'histoire des garderies, depuis les années 1970 et de la politique de la petite enfance depuis le milieu des années 1990, témoigne de la capacité des acteurs du tiers secteur de co-construire et de co-produire, avec d'autres acteurs provenant de l'État, du marché et de la société civile, une nouvelle politique publique qui est maintenant reconnue comme très innovante dans le reste de l'Amérique du Nord. Cette nouvelle politique est le symbole d'un nouveau partage des responsabilités entre l'État, le tiers secteur et le secteur privé. Cette politique comprend les caractéristiques suivantes :

- La planification, la régulation et l'évaluation de la politique relèvent de la responsabilité de l'État, tout en ayant été co-construits à certains égards clés avec la contribution du tiers secteur (parmi d'autres parties prenantes) (Briand, Bellemare et Gravel, 2006).
- Le financement est mixte, mais principalement public, avec l'État couvrant 80 % des coûts et les parents payant 20 % des coûts (7 \$ par jour pour chaque enfant recevant des services de garde).
- Les Centres de la petite enfance (CPE) sont les principaux fournisseurs ou co-producteurs des services. En 2008, il y avait 980 CPE ou garderies à but non lucratif (dont 297 avec plus d'un « fournisseur »), représentant 38 % des places. Il y avait aussi 683 garderies commerciales, fournissant 18 % des places. Finalement, il y avait 165 « bureaux coordonnateurs » qui géraient la fourniture de 44 % des places (Gouvernement du Québec, 2009).
- La gestion des services est principalement dans les mains des CPE, avec une forte participation bénévole des parents. Au moins les deux tiers des membres des conseils d'administration doivent être des parents qui utilisent les services des CPE (Giguère et Desrosiers, 2010).
- Le tiers de la main-d'œuvre des CPE, hautement féminine, est syndiquée et, au cours des années, les pratiques syndicales se sont avérées novatrices et capables de respecter les valeurs de l'économie sociale comme la participation des parents dans la gestion. La présence syndicale a contribué à améliorer non seulement les salaires et conditions de travail des

employées, mais aussi les normes touchant la qualité des services (Gravel, Bellemare et Briand, 2007).

De 1997 à 2010, le nombre des places de services à la petite enfance a augmenté de 55 000 à 210 000, et le nombre des employées a aussi augmenté significativement. Dans ce domaine de services collectifs et de politique publique, nous trouvons davantage un « régime de gouvernance partenariale » qu'un « régime de gouvernance concurrentielle », pour emprunter une distinction proposée par Enjolras (2008) et par Lévesque et Thiry (2008). Dans cette gouvernance partenariale, l'une des conditions essentielles est la forte participation du tiers secteur en termes de co-production et de co-construction. Mais il faut ajouter que sous les gouvernements Charest (2003-2010), cette politique publique a survécu, tout en devenant moins partenariale et moins co-construite.

3.4 La politique de soutien à domicile

Le soutien à domicile est un autre domaine de politique sociale dans lequel nous trouvons la participation du tiers secteur et sur lequel nous avons travaillé et écrit régulièrement au cours des vingt dernières années (Vaillancourt et Tremblay, 2002, p. 42-50 ; Vaillancourt, 2009b, p. 265-266). Dans nos écrits récents (Vaillancourt et Jetté, 2009 ; Jetté et Vaillancourt, 2011), nous avons critiqué sévèrement à la fois la politique québécoise de services de soutien à domicile prise dans son ensemble et plus spécifiquement les limites du soutien de l'État à la participation du tiers secteur dans certains segments de la politique de soutien à domicile. Notre analyse a montré que dans ce domaine des politiques concernant les services aux personnes, le tiers secteur co-produit énormément, mais ne co-construit pas suffisamment.

Brièvement, rappelons que dans la politique québécoise de soutien à domicile, il y a deux niches avec participation du tiers secteur qui ont bénéficié historiquement d'un soutien de l'État. La première niche, à partir de la fin des années 1970, implique des organisations bénévoles et communautaires (OBC) qui fournissent des services communautaires de soutien à domicile (popotes roulantes, etc.). La deuxième niche a trait à la nouvelle politique co-construite au sommet de 1997 et lancée en 1997 pour développer un réseau de 100 entreprises d'économie sociale pour fournir des services d'aide domestique (faire le ménage de la maison, etc.). Dans la province de Québec, ces deux niches reçoivent un soutien financier de l'État qui représente 10 % des fonds publics consacrés au soutien à domicile. Mais dans les faits, les institutions régionales et locales du secteur public (les agences régionales et les centres locaux de santé et services sociaux) demeurent le principal fournisseur des services de soutien à domicile, tout en achetant une portion inconnue de ces services auprès de fournisseurs du secteur privé.

Maintenant, parlons brièvement et dans des termes simplifiés de la niche occupée par les entreprises de l'ES.

- En 1997, le gouvernement du Québec a créé une organisation étatique, le Programme d'exemption financière pour les services d'aide domestique (PEFSAD), pour traiter administrativement avec les entreprises d'ES « reconnues » en suivant les règles du jeu fixées par décret gouvernemental.
- Sur les 102 entreprises d'ES reconnues en 2010, 54 sont des organisations à but non lucratif et 48 sont des coopératives.
- Le financement des entreprises d'ES est mixte. Environ la moitié provient des montants payés par les usagés (principalement des personnes âgées, mais aussi des personnes handicapées et des ménages réguliers).
- En 2009, le réseau avait créé 6 000 emplois (principalement pour des femmes), fournissant 5,5 millions d'heures de services à 80 000 personnes.
- En raison des lacunes des arrangements institutionnels à la suite de leur évolution de 1996 à 2010, les valeurs de l'ES sont en souffrance, notamment en raison des mauvaises conditions de travail de la main-d'œuvre féminine.

En somme, dans ce domaine de politique publique, l'aspect co-construction était présent à l'origine en 1996, mais a presque disparu au cours des années ultérieures. Cela signifie que les entreprises d'ES dans ce secteur assument un rôle important de fournisseurs, mais sans être autorisées à influencer l'évolution de la politique publique qui les concerne. En d'autres termes, jusqu'à maintenant, le secteur de l'ES dans ce domaine de politique a de la difficulté à sortir d'un « régime de gouvernance concurrentielle » et à entrer dans un « régime de gouvernance partenariale » avec l'État québécois.

3.5 La politique de logement social

Le domaine du logement social est un autre domaine de politique publique dans lequel le tiers secteur a été un participant majeur et créateur au cours des quinze dernières années. En dépit de ses limites, la politique québécoise de logement social a effectivement permis aux acteurs du tiers secteur, souvent en conjonction avec leurs alliés dans les mouvements sociaux et dans le secteur public, de s'engager dans des processus de co-production et de co-construction (Vaillancourt et Tremblay, 2002, p.50-55 ; Vaillancourt, 2009b, p.264). Encore parmi les initiatives de politiques sociales lancées au Sommet de 1996, il y avait le programme AccèsLogis

qui était co-construit en misant sur des expérimentations menées au cours des années précédentes.

Le logement social constitue un exemple concret que nous avons souvent utilisé dans une analyse approfondie pour illustrer nos définitions de la co-production et de la co-construction des politiques publiques (Vaillancourt, 2009a, p.295-302 ; Bouchard et Hudon, 2008). Conséquemment, nous nous limitons ici en nous référant brièvement à certains éléments clés de cette politique. Le programme AccèsLogis, lancé en 1997 dans le difficile contexte budgétaire du « déficit zéro », a permis à l'État du Québec, sous une diversité de gouvernements, de permettre le développement de pas moins de 25 000 nouvelles unités de logement social appartenant au tiers secteur et aussi de répondre à des besoins sociaux et économiques d'individus et de familles vulnérables. Cela signifie 25 000 nouvelles unités de logement possédées et gérées par des coopératives et des organisations à but non lucratif (OBNL), dont plusieurs faisant appel à la formule innovatrice du soutien communautaire. Comme nous l'avons expliqué ailleurs, la capacité du programme AccèsLogis de survivre, ainsi que son succès, sont reconnus non seulement au Québec, mais aussi dans le reste du Canada. Ils sont liés à la mobilisation et à la coalition d'une grande variété d'individus et d'acteurs collectifs et politiques intéressés dans les enjeux du logement et capables de co-construire ensemble en tenant compte de l'intérêt général.

3.6 La Loi québécoise pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, connue sous le nom de Loi 112 (Gouvernement du Québec, 2002) fut unanimement adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le 13 décembre 2002. Comme l'a dit François Aubry, cela fut « un accomplissement exceptionnel » (Aubry, 2010) non seulement en raison de son contenu, mais aussi en raison du processus qui s'est développé avant et après l'adoption de la législation.

Le processus de sept ans qui a mené à l'émergence et à l'écriture du projet de Loi 112 fut un chef-d'œuvre de dialogue entre la démocratie participative et la démocratie représentative. D'un côté, cette pièce de législation progressiste a reçu le soutien unanime de tous les membres de l'Assemblée nationale en provenance des trois partis à la fin de 2002. De l'autre, cette loi parapluie était le résultat d'une large mobilisation et d'un débat démocratique qui impliquaient la participation d'une variété d'individus et d'organisations de la société civile entre 1995 et 2002. Brièvement, cette mobilisation impliquait les aspects suivants : la Marche du Pain et des Roses de 1995 ; l'idée de la « pauvreté zéro » proposée par des organisations communautaires et féministes au Sommet socioéconomique de 1996 ; l'organisation par Carrefour de pastorale en monde ouvrier de Québec (CAPMO) d'un « parlement de la rue » d'un mois tenu en 1997 près de

l'édifice parlementaire de Québec ; la création en 1998 d'un collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté comprenant au départ dix organisations ; la diffusion d'une pétition en faveur d'une législation pour l'élimination de la pauvreté qui avait recueilli 215 316 signatures en novembre 2000 ; les centaines de rencontres de discussion pendant la campagne pour discuter du projet de loi dans différentes régions de la province, etc. (Ninacs, 2003).

Au sujet du *contenu* de la Loi 112 : (1) elle contient un préambule dans lequel l'un des quatre principes de base souligne que « les personnes pauvres et exclues sont les premières à agir pour transformer leur situation » (Aubry, 2010, p. 8) ; (2) elle offre une définition large de la pauvreté comme « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société » (Gouvernement du Québec, 2002) ; (3) elle propose cinq buts stratégiques dont un pour « favoriser la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté à la vie collective et au développement de la société » et un autre visant à « développer et renforcer le sentiment de solidarité dans l'ensemble de la société québécoise afin de lutter collectivement contre la pauvreté et l'exclusion sociale » ; et (4) elle exige que le gouvernement adopte un « plan d'action » quinquennal pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale et faire un rapport annuel « sur les activités qu'il prévoit réaliser » (Aubry, 2010, p. 10).

En somme, la Loi 112 était une « innovation politique majeure » (Noël, 2003). Elle représente une autre initiative québécoise de politique publique qui a été *co-construite démocratiquement* d'une manière très originale et impressionnante avec une contribution majeure provenant de plusieurs organisations communautaires et du tiers secteur, ainsi que d'une grande variété de parties prenantes et d'acteurs sociaux. Ce facteur a permis à la législation d'acquérir une plus grande force institutionnelle et durabilité que si elle avait été le fruit du travail d'un seul parti politique et n'avait pas été bien enracinée dans la société civile. Cela permet d'expliquer pourquoi cette loi, quatre mois après son adoption, en avril 2003, a été capable de survivre, en dépit de l'arrivée d'un gouvernement néolibéral mené par Jean Charest. Ce nouveau gouvernement était obligé de respecter les paramètres de la législation en 2003 et après, en raison de l'importance de la dimension co-construction. C'est ainsi que le gouvernement Charest, tout en penchant en quelque sorte à droite, a adopté un premier plan d'action de cinq ans (2005-2009) en 2004 et un second en juin 2010. Mais, il faut dire que le premier plan était bien articulé et bien reçu, tandis que le second était moins attractif et fut sévèrement critiqué par un grand nombre d'organisations communautaires engagées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

CONCLUSION

Dans ce texte, nous nous sommes penchés sur la participation du tiers secteur au développement des politiques publiques au Canada. À cet effet, nous avons attiré l'attention sur le fait que cette participation peut prendre deux formes. D'une part, celle de la *co-production*, lorsque les organisations du tiers secteur participent à la mise en application des politiques publiques. D'autre part, celle de la *co-construction*, lorsque les organisations du tiers secteur participent aussi à l'élaboration des politiques publiques. Après avoir introduit cette distinction et montré qu'elle trouvait des points d'appui non seulement dans une littérature québécoise et canadienne, mais aussi dans une littérature européenne et latino-américaine, nous avons rappelé que le système politique canadien était non pas unitaire, mais *fédéraliste*, ce qui implique que les politiques publiques canadiennes émanent non seulement de l'État fédéral, mais aussi de treize autres États provinciaux et territoriaux, parmi lesquels se trouve l'État québécois. Sur cette lancée, en nous appuyant sur des résultats de recherches antérieures, nous avons attiré l'attention sur des cas de politiques publiques provenant de l'État fédéral et de l'État québécois et dans lesquelles on retrouve une participation du tiers secteur sous forme de co-production ou de co-construction. C'est ce que nous avons fait dans la section II en examinant deux cas de politiques publiques fédérales et dans la section III en examinant six cas de politiques publiques provinciales québécoises. Il nous reste maintenant à synthétiser quelques points qui ressortent des divers cas de politiques publiques examinés en tenant compte de notre distinction entre la co-production et la co-construction des politiques publiques.

1. *La co-production existe plus souvent que la co-construction.* La participation du tiers secteur à la co-production ou à la mise en œuvre des politiques publiques constitue un phénomène que nous rencontrons plus fréquemment que sa participation à la co-construction de ces mêmes politiques. C'est ce qui ressort dans les six cas de politiques publiques québécoises étudiées. Même dans le cas de la politique de soutien à domicile, où nous avons souligné que la participation du tiers secteur à la co-construction de la politique était en souffrance, il ressort que le tiers secteur demeure néanmoins un incontournable co-producteur de services avec l'apport d'une centaine d'entreprises d'économie sociale dans la fourniture de services d'aide domestique à 80 000 ménages, notamment à des ménages de personnes âgées en perte d'autonomie. Dans les autres cas de politiques publiques où nous avons mentionné qu'il y avait davantage de co-construction, notamment dans les cas de politiques sociales comme les centres de la petite enfance (CPE) et le logement social, les acteurs de l'économie sociale que sont les CPE, les coopératives et OBNL d'habitation, jouent un rôle incontestable en tant que fournisseurs de services. Quoi qu'il en soit, ce constat n'est pas pour nous une surprise puisque, dans l'histoire des politiques sociales, dans les sociétés du Sud comme du Nord, les

exemples de participation du tiers secteur à la co-production ou mise en application des politiques publiques sont nombreux et s'étendent sur plusieurs décennies. Ils sont plus nombreux, de toute manière, que les exemples de participation du tiers secteur à la co-construction des politiques publiques. En effet, au Canada comme ailleurs, il arrive souvent que le tiers secteur assume des responsabilités importantes dans l'application de politiques qui ont été construites par d'autres sans sa participation.

2. *La courte durée des deux politiques publiques fédérales examinées.* En effet, la durée des deux politiques publiques fédérales étudiées dans la section II s'est avérée plutôt éphémère. En fait, les deux politiques n'ont pas survécu à la suite d'un changement de gouvernement. D'un côté, la politique du VSI impulsée par le gouvernement de Jean Chrétien en 1999 a été reléguée aux oubliettes lorsque Paul Martin a remplacé Jean Chrétien comme premier ministre en décembre 2003. Pourtant, ces deux premiers ministres appartenaient au même parti politique, le PLC. De la même manière, la politique développée par Paul Martin, pour soutenir l'économie sociale à son arrivée au pouvoir en décembre 2003, n'a pas survécu, du moins pour ce qui concerne la majorité de ses composantes, à la défaite du PLC et à l'arrivée d'un nouveau gouvernement du PCC dirigé par Stephen Harper à la suite du résultat des élections de janvier 2006.
3. *Les politiques publiques québécoises examinées témoignent d'une plus grande résilience.* À la différence des cas de politiques fédérales étudiées, dans les six cas de politiques québécoises examinées, les politiques demeurent toujours en vigueur en 2010. Pourtant, quatre de ces politiques sont apparues au Sommet socioéconomique de 1996 (soit les politiques concernant l'économie sociale, le logement social, les CPE et les entreprises d'économie sociale en soutien à domicile), tandis que les deux autres sont apparues au début des années 2000 (soit les politiques concernant les organismes communautaires et la lutte contre la pauvreté). Ainsi, dans les six cas examinés, nous constatons que les politiques publiques adoptées ont été capables de survivre non seulement à un, mais à plusieurs changements de gouvernement. En effet, ces politiques ont toutes été adoptées sous un gouvernement du Parti Québécois (de Bouchard ou de Landry) et sont demeurées en vigueur sous les trois gouvernements du PLQ de Charest.
4. *La co-construction s'avère plus ou moins démocratique d'un cas de politique publique à l'autre.* Comment expliquer la pérennité plus grande des politiques publiques québécoises examinées comparativement à celle des politiques fédérales ? À notre point de vue, la réponse à cette question a trait au fait que la co-construction qui a accompagné la genèse des politiques québécoises étudiées dans notre texte était plus inclusive et démocratique que celle qui a accompagné l'émergence des politiques publiques fédérales étudiées. La co-construction inclusive et démocratique se distingue pour nous de la co-construction corporatiste et du

lobbying. Dans ces derniers cas de figure, une ou quelques organisations du tiers secteur et de la société civile peuvent très bien exercer une influence décisive dans l'élaboration d'une nouvelle initiative ou politique gouvernementale. Mais, dans ces cas, les parties prenantes à la co-construction laissent de côté la participation d'autres acteurs concernés provenant de la société civile et de la société politique. Cela signifie que les bases d'appui d'une politique co-construite par un nombre trop restreint d'acteurs concernés demeurent plus étroites et fragiles que celles que l'on retrouve dans une co-construction qui a misé sur une délibération démocratique mettant à contribution une grande diversité d'acteurs concernés. C'est ce qui fait que la politique de reconnaissance de l'économie sociale co-construite par le gouvernement fédéral de Paul Martin en 2004 s'est avérée moins durable que celle élaborée par le gouvernement du Québec de Lucien Bouchard en 1996. La différence entre la politique québécoise de 1996 et la politique fédérale de 2004, c'est que la première était fondée sur une vaste coalition d'acteurs sociaux qui avaient eu la chance de délibérer démocratiquement ensemble, tandis que la seconde était le fruit d'une négociation plus rapide, étroite et secrète entre Paul Martin et un petit nombre d'acteurs socioéconomiques concernés. Le même type d'explication permet de comprendre la stabilité institutionnelle étonnante des politiques publiques québécoises qui ont émergé au milieu des années 1990 concernant le logement social, les centres de la petite enfance et les organismes communautaires. Dans ces trois cas, il y a eu une jonction réussie entre l'apport de la démocratie participative et celui de la démocratie représentative. En outre, il y a eu mobilisation d'une grande diversité d'acteurs concernés, une mobilisation qui s'est déployée sur une longue période de temps, pour autant que l'on tienne compte des préparatifs éloignés autant que rapprochés des politiques publiques étudiées. Enfin, parmi les exemples retenus, l'un des plus impressionnants au chapitre de la solidité institutionnelle d'une politique publique démocratiquement construite est sans doute celui de la *Loi 112* sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Cette loi, adoptée en décembre 2002, avait reçu l'appui de tous les députés de tous les partis politiques siégeant à l'Assemblée nationale, à la suite de préparatifs éloignés qui s'étaient déployés dans la société civile pendant six années et avaient impliqué une panoplie de luttes, de débats et de concertations entre dirigeants sociaux et dirigeants politiques. C'est ce qui explique que cette loi, en dépit d'un changement de gouvernement survenu quatre mois après son adoption, a été capable de durer si longtemps. En effet, dans la mesure où cette politique avait été démocratiquement co-construite, le gouvernement Charest s'est senti liée par elle et obligé de l'appliquer, même si la ferveur pour le faire n'était pas toujours au rendez-vous.

Les conditions d'une co-construction démocratique

Pour nous, la co-construction démocratique des politiques publiques, dans lesquelles le tiers secteur est un participant clé, requiert quelque chose de plus que du *lobbying* efficace et de la co-construction corporatiste. À la différence d'une opération de *lobbying* et d'une co-construction corporatiste, la co-construction démocratique d'une politique publique implique la mobilisation et la participation d'une grande diversité d'acteurs individuels et collectifs de la société civile, du marché du travail et de la société politique. En tenant compte des enseignements tirés des cas concrets examinés dans notre texte, nous résumons les conditions de la co-construction démocratique de la façon suivante :

- *La co-construction des politiques publiques concernant le tiers secteur commence à l'intérieur même du tiers secteur.* Cela veut dire que les diverses composantes et tendances du tiers secteur doivent réussir à se concerter entre elles avant de se concerter avec d'autres acteurs de la société civile et de la société politique. C'est ce manque de concertation interne entre divers segments du tiers secteur qui explique la fragilité de la politique du VSI du gouvernement Chrétien en 1999 et celle de la politique de soutien à l'économie sociale du gouvernement Martin en 2004. Même si ces deux politiques concernaient le tiers secteur, elles ne visaient pas pour autant les mêmes segments. D'un côté, la politique du VSI de Chrétien visait davantage les composantes non marchandes du tiers secteur, soit les organismes bénévoles et communautaires qui ne vendent pas les biens et services produits. De l'autre côté, la politique de soutien à l'économie sociale de Martin visait plutôt les entreprises de l'économie sociale qui ont des activités marchandes en vendant leurs biens ou tarifant leurs services. En conséquence, les acteurs du tiers secteur qui étaient contents de la politique de Chrétien n'étaient pas les mêmes que ceux qui étaient contents de la politique de Martin. En conséquence, les deux politiques concernaient le tiers secteur, mais n'avaient pas l'appui de l'ensemble du tiers secteur, ce qui contribuait à fragiliser l'une et l'autre politique.
- *La co-construction démocratique des politiques publiques concernant le tiers secteur implique une délibération publique (non secrète) dans laquelle participent non seulement les acteurs du tiers secteur, mais aussi d'autres acteurs de la société civile et du marché du travail concernés, notamment des acteurs du secteur public, du secteur privé, des mouvements sociaux (sans oublier le mouvement syndical et le mouvement des femmes).* C'est justement parce que cette condition a été prise en compte que les politiques québécoises concernant le logement social et les centres de la petite enfance peuvent être considérées comme relevant de la co-construction démocratique. C'est aussi parce que cette condition a été manquante que la participation du tiers secteur à la politique québécoise de soutien à domicile au cours des dernières années ne ressort pas comme ayant été démocratiquement co-construite, même si elle l'avait été à ses origines au Sommet de 1996 (Vaillancourt et Jetté, 2009).

- *La co-construction démocratique des politiques publiques concernant le tiers secteur exige une participation à la délibération de la part des acteurs de la société politique, ce qui signifie non seulement des personnes élues en autorité dans les gouvernements, mais aussi des élus des partis politiques de l'opposition et des représentants de l'administration publique. Nous avons constaté que cette condition a fait positivement la différence dans le cas de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion adoptée au Québec en 2002. Nous avons vu aussi qu'elle faisait défaut lors de l'adoption des deux politiques fédérales examinées.*

- *La co-construction démocratique exige des lieux et des institutions intermédiaires entre la société civile et la société politique où peuvent se rencontrer et délibérer dans des conditions propices des leaders qui proviennent à la fois de la société civile et de la société politique. Ajoutons enfin que parmi ces leaders, le rôle des facilitateurs de consensus capables d'échapper à la fois à la partisanerie politique et au corporatisme des groupes d'intérêt ressort à la manière d'une condition facilitante fort importante.*

BIBLIOGRAPHIE

- Amyot, S., R. Downing et C. Tremblay (2010). "Public Policy for the Social Economy: Building a People-Centred Economy in Canada". *Public Policy Paper Series, number 03*. Victoria, Canada: Canadian Social Economy Hub at the University of Victoria.
- Aubry, F., en collaboration avec C. Plamondon (2010). *La loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale : comment aborde-t-elle la situation des personnes handicapées ? Avec un avant propos par Lucie Dumais et Yves Vaillancourt*. Étude produite pour l'Alliance de recherche communautés-universités "Disabling Poverty and Enabling Citizenship", Winnipeg: Conseil des Canadiens avec déficiences.
- Bouchard, M. J. et M. Hudon (2008). « L'histoire d'une innovation sociale ». Dans *Se loger autrement au Québec*, éd. M. J. Bouchard. Montréal : Éditions Saint-Martin, 15-53.
- Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Briand, L., G. Bellemare et A.-R. Gravel (2006). « Contraintes, opportunités et menaces de l'institutionnalisation : le cas des centres de la petite enfance ». Dans *Innovations sociales dans le travail et l'emploi, Recherches empiriques et perspectives théoriques*, éd. P.-A. Lapointe et G. Bellemare. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Brock, K. L. (2010). *Charting Government-Third Sector Relations for Effectiveness: Canada, England, and the United States*. Document préparé pour une présentation à ANSER/ARES 2010, Université Concordia, Montréal, Juin 2-4 2010.
- Cunill Grau, N. (2004). "La democratizacion de la administracion publica. Los mitos a vencer". Dans *Politica y gestion publica*, ed. Bresser Pereira, L. C., Cunill Grau, N., Garnier, L., Oszlak, O. et A. Przeworski. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica, CLAD.
- Dagnino, E., A. J. Olvera et A. Panfichi (Eds) (2006). *La disputa por la construccion democratica en América Latina*, Mexico et Xelapa: CIESAS, Universidad Veracruzana & Fondo de cultura economica.
- Enjolras, B. (Ed.) (2008). « Introduction ». Dans *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.
- Elson, P. et D. Rogers (2010). *Voices of Community: The Representation of Nonprofit Organizations and Social Enterprises in Ontario and Quebec*. Toronto: Social Economy Center, University of Toronto.
- Evers, A. et J.-L. Laville (Eds) (2004). *The Third Sector in Europe*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

- Favreau, L. et A. Salam Fall (Eds) (2007). *L'Afrique qui se refait. Initiatives socioéconomiques des communautés et développement en Afrique noire*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Giguère, C. et H. Desrosiers (2010). *Les milieux de garde de la naissance à 8 ans : utilisation et effets sur le développement des enfants*. Québec : Institut de la statistique.
- Gouvernement du Québec (2002). *L.R.Q., chapitre L-7 : Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Gouvernement du Québec (2009). *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2008*. Québec, Gouvernement du Québec.
- Gravel, A.-R., G. Bellemare et L. Briand (2007). *Les centres de la petite enfance : un mode de gestion féministe en évolution*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Guy, D. et J. Heneberry (2010). "Building Bridges with Government: The Social Economy in Practice". Dans *Living Economics. Canadian Perspectives on the Social Economy, Co-operatives, and Community Economic Development*, ed. J.J. McMurtry. Toronto: Emond Montgomery Publications.
- Jetté, C. (2008). *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence. Trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Jetté, C. et Y. Vaillancourt (2011). "Social Economy and Home Care Services in Quebec: Co-Production or Co-Construction?" *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22(1): 48-69.
- Klein, J.-L., J.-M. Fontan, D. Harrisson, et B. Lévesque (2010). « L'innovation sociale dans le contexte du modèle québécois. » *The Philanthropist*, 23(3) :93-104.
- Laville, J.-L., J.-P. Magnen, G. C. De França Filho et A. Medeiros (Eds) (2005). *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*. Paris : éditions Érès.
- Lévesque, B. (2007). *Un siècle et demi d'économie sociale au Québec : plusieurs configurations en présence (1850-2007)*. Montréal : publication commune CRISES/ÉNAP/ARUC-ÉS.
- Lévesque, B. et B. Thiry (2008). « Conclusions. Concurrence et partenariat, deux vecteurs de la reconfiguration des nouveaux régimes de la gouvernance des services sociaux et de santé ». Dans *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, éd. Enjolras, B. Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.
- Ministerio de Coordinacion de la Politica Economica de Ecuador (2009). *Agenda de la Revolucion Economica*, Draft 7. Quito : MCPE.
- Ninacs, W., avec la collaboration de A.-M. Béliveau et F. Gareau. (2003). *Le collectif pour un Québec sans pauvreté : étude du cas*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy.

- Noël, A. (2003). « Une loi contre la pauvreté : La nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. » *Lien social et Politiques*, 48 : 103-114.
- Pestoff, V. (2006). "Citizens as Co-Producers of Welfare Services: preschool services in eight European countries." *Public Management Review*, 8(4): 503-520.
- Pestoff, V. (2012). "Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Some Crucial Conceptual Issues." Dans *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, ed. V. Pestoff, T. Brandsen et B. Verschuere. New York & London, Routledge.
- Secretaria Nacional de Planificacion y Desarrollo (SENPLADES) (2009). *Consolidacion del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009*. Quito : SENPLADES.
- Secrétariat à l'action communautaire autonome Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec (2012). <http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/>. Consulté le 30 août 2012.
- Thériault, L. (2010). *Les collaborations de recherche sur l'économie sociale au Canada anglais : Quelques réflexions critiques*, Document PowerPoint préparé pour une présentation au « 23^{ème} Entretiens Jacques-Cartier », IEP de Grenoble, 22 et 23 novembre 2010.
- Tremblay, C. (2009). "Advancing the Social Economy for Socio-economic Development: International Perspectives." *Public Policy Paper Series, number 01*. Victoria, Canada: Canadian Social Economy Hub at the University of Victoria.
- Vaillancourt, Y. (2009a). "Social Economy in the Co-construction of Public Policy". *Annals of Public and Cooperative Economies*, 80(2): 275-313.
- Vaillancourt, Y. (2009b). « Vers un État stratège partenaire de la société civile » Dans *État stratège et participation citoyenne*, éd. Côté, L., Lévesque, B. et G. Morneau. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Vaillancourt, Y. (2010). "The Social Economy in Quebec and Canada: Configurations Past and Present" Dans *Living Economics. Canadian Perspectives on the Social Economy, Co-operatives, and Community Economic Development*, ed. J.J. McMurtry. Toronto: Emond Montgomery Publications.
- Vaillancourt, Y. et L. Thériault (2009). "Social Economy, Social Policy and Federalism in Canada" Dans *Contemporary Canadian Federalism. Foundations, Traditions, Institutions*, ed. A. Gagnon. Toronto, University of Toronto Press.
- Vaillancourt, Y. et L. Tremblay (Eds) (2002). *Social Economy, Health and Welfare in four Canadian Provinces*. Halifax: Fernwood Publishing.