

# L'ENTREPRISE COOPÉRATIVE COMME ALTERNATIVE À LA PRESTATION DE SERVICES PUBLICS : L'EXEMPLE CANADIEN

par Martine Vézina<sup>(\*)</sup> et Jean-Pierre Girard<sup>(\*\*)</sup>

*Ce texte propose une réflexion sur les enjeux et les modalités de prestation de services publics par des organisations coopératives. Les auteurs s'attachent tout d'abord à décrire le contexte de cette problématique récente, autour de la dynamique de recomposition des rapports entre Etat, marché, économie sociale et coopérative. Pourquoi sous-traiter des services publics? Quelle place les coopératives peuvent-elles prendre dans la prestation de services publics? Ces questions sont envisagées à la lumière de travaux de recherche présentés dans l'article. Dans un second temps, six expériences représentatives des trois niveaux de gouvernement canadien – municipal, provincial et fédéral – sont analysées. Les auteurs soulignent la diversité des modalités de sous-traitance développées au travers de ces expériences encore récentes. Certaines tendances sont également dégagées, relatives aux conditions de réussite et d'échec de telles expérimentations de sous-traitance de services publics sous forme coopérative.*

(\*) Professeure adjointe, Ecole des hautes études commerciales Montréal : 3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine, Montréal PQ, H3T 2A7, Canada. Tél. : (514) 340 7156, Fax : (514) 340 5635. Mél. : martine.vezina@hec.ca.

(\*\*) Chargé de cours, MRA pour cadres spécialisé en gestion d'entreprises collectives, université du Québec à Montréal (Uqam) : CP 8888, Succ. Centre-Ville, Montréal H3C 3P8, Canada. Tél. : (514) 987 3000, poste 4598. Mél. : girard.jean-pierre@uqam.ca.

Avec la mondialisation de l'économie, la multiplication des accords libre-échangistes et l'ouverture des marchés, on cherche, plus que jamais, à comprendre l'impact de telles transformations sur des organisations coopératives exposées à une concurrence, domestique et internationale, féroce. La forme coopérative semble, dans plusieurs cas, solidement secouée, en particulier au chapitre de la capitalisation financière et des stratégies de développement. Face à ces défis, on a dès lors eu tendance à orienter les travaux de réflexion autour des modalités de mutation et d'adaptation de ces organisations. Cependant, si l'avenir de ces réseaux est préoccupant, force est de constater que d'autres changements majeurs peuvent également être porteurs d'un redéploiement de la forme coopérative. Ainsi, la transformation du rôle de l'Etat et, plus globalement, le recentrage de la mission des organismes publics et parapublics s'accompagnent d'opportunités de développement d'entreprises coopératives aussi porteuses, mais selon des modalités différentes (Bureau international du travail, 1999). Leur capacité d'innovation et d'intégration au sein de la même organisation de préoccupations sociales et économiques, leur accessibilité et des règles précises et équitables régissant la disposition des surplus sont des

(1) Ce texte s'inscrit dans la suite de plusieurs travaux auxquels ont été associés les auteurs. Il fait suite notamment à un important chantier de réflexion pan-canadien, mené au cours de l'année 1997, sur le rôle des coopératives comme alternative dans la prestation de services publics. Mettant en face-à-face des universitaires, des responsables des mouvements coopératifs des diverses provinces canadiennes et des décideurs politiques et publics, le projet « Cooperative alternative for public service » (Caps) a donné lieu à plusieurs projets pilotes, ainsi qu'à la publication d'un ouvrage regroupant les réflexions issues des onze rencontres provinciales et thématiques menées au cours de l'année (Restakis et Lindquist, 2001). Les expériences illustrées dans ce texte sont tirées de travaux empiriques antérieurement réalisés par les auteurs (Vézina, 2001 a ; Girard et Garon, 2000 ; Girard, 1997) et des rapports de stage de trois étudiantes de l'université du Maine, en France, qui ont effectué un séjour de quelques mois au Québec en 2001. Il s'agit de C. Fleury, A. Pagadoy et C. Roux.

(2) Ce que l'on appelle « association » en France.

éléments originaux militant en faveur de ce renouveau coopératif (Restakis et Lindquist, 2001). D'ailleurs, au regard de l'espace grandissant qu'occupent les entreprises sociales et coopératives, notamment dans les services publics en Suède, Lorendhal (1997) soutient que l'on assiste à l'émergence d'un tout nouveau modèle de développement pour ce pays, un modèle mariant logique d'économie publique et logique d'économie sociale et coopérative.

Ce texte propose donc une réflexion autour des enjeux et des modalités de prestation de services publics par des organisations coopératives<sup>(1)</sup>. Dans la première partie, nous proposons une mise en contexte de cette problématique récente autour de la dynamique de recomposition des rapports Etat, marché, économie sociale et coopérative. Nous apportons également quelques précisions quant à la notion même de sous-traitance de services publics, de même que nous présentons certains travaux qui se sont intéressés à la place des coopératives dans la prestation de services publics. La deuxième partie présente six cas de sous-traitance de services publics par des coopératives et organismes à but non lucratif [OBNL]<sup>(2)</sup> qui ont l'intérêt de refléter des initiatives se déroulant à l'un ou l'autre des trois paliers de gouvernements qui existent au Canada : municipal, provincial et fédéral. Trois de ces expériences se sont avérées des succès, alors que les trois autres expérimentations ou bien se sont soldées par des échecs, ou bien n'ont pas généré de résultat concret. Qu'il soit un succès ou un échec, chacun de ces cas constitue une source de réflexion eu égard à la problématique qui nous intéresse. La troisième partie de ce texte en fait état. Enfin, ce travail a l'originalité de présenter des situations variées, expériences encore jeunes et marginales, mais constituant néanmoins des innovations dans cet univers du service public offert sous forme coopérative.

## La sous-traitance de services publics : une nouvelle forme de partenariat

Il est généralement accepté que c'est la crise du pétrole du début des années 70 qui a marqué la fin des Trente Glorieuses, soit une période de prospérité d'une trentaine d'années qui a suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale. La remise en question du contrat social de l'après-guerre signifie tant un frein à la consommation qu'un frein à l'élargissement de l'appareil étatique. Bien sûr, tout ne se déroule pas simultanément et à la même vitesse. Au Canada, il faut attendre les années 80 et surtout 90 pour que les gouvernements s'engagent dans des actions significatives visant à contrôler les déficits et même, dans certains cas, à éliminer la dette publique. La crise des finances publiques est généralement perçue comme l'élément central expliquant la recherche de moyens alternatifs de prestation des services publics (Restakis et Lindquist, 2001). L'ampleur des déficits et, partant, du service de la dette finit par hypothéquer les marges de manœuvre de l'Etat. A un autre niveau, cela pose la question des rapports intergénérationnels et du fardeau à soutenir.

Ces conditions nouvelles d'exercice du rôle des gouvernements, ajoutées à la nécessité de relever leur popularité auprès de la population ainsi qu'à la disponibilité de technologies de communication plus sophistiquées et flexibles, ont donné lieu à un « *nouveau management public* » (Vézina et Bernier, 2001). Pouvoir politique accru, flexibilité plus grande des gestionnaires publics et des opérations, gestion par les résultats et la performance sont quelques-uns des thèmes relatifs à ce nouveau paradigme de gestion dans le secteur public.

C'est dans ce contexte que naissent des modèles alternatifs de prestation des services publics. Nombreux et très variés, les quelque trente modèles identifiés par Langford (1997) peuvent être regroupés sous trois types : maintien total de la responsabilité de l'Etat, mais conduite différente des affaires (commercialisation, délégation interne, guichet unique, partenariats internes, etc.) ; responsabilité conjointe de l'Etat avec un intervenant externe (société de la couronne, joint-venture, financement conjoint, entreprises mixtes, agence de services indépendante, corporations communautaires, monopole réglementé, etc.) ; peu ou aucune responsabilité de l'Etat (dévolution, privatisation, franchisage, auto-régulation, déréglementation, etc.). Ces exemples montrent bien que, sous le vocable d'alternatives à la prestation de services publics, des réalités multiples et parfois fort divergentes s'expriment (Lindquist, 2001).

Bien que la recherche d'économie de coûts constitue l'argument premier pour justifier de telles stratégies gouvernementales, le souci de mieux répondre aux besoins des citoyens n'en demeure pas moins présent. Cela passe notamment par le principe de subsidiarité, qui vise essentiellement à attribuer les pouvoirs aux échelons les plus efficaces dans la prestation d'un service. L'argument à cet effet veut également qu'une responsabilisation accrue du citoyen et de la communauté apporte un dynamisme supérieur dans la prestation des services. Enfin, comme le suggère Laville, cité par Chiasson (1999), la mobilisation de la société civile est aussi susceptible de générer un lien social plus durable.

Le recours à de nouveaux modes de prestation de services publics s'inscrit également dans la volonté de mobiliser davantage les employés concernés par l'offre de ces services, ce qui peut se traduire par différentes modalités de délégation au cœur desquelles se trouvent des enjeux d'autonomie dans l'organisation du travail. Comme le rappellent Lévesque et Vaillancourt, la régulation de la société par l'Etat qui a caractérisé entre autres les Trente Glorieuses s'est accompagnée d'un important déficit de participation. Puisant à la théorie de la régulation qui prend appui sur la combinaison de deux types de rapports sociaux distincts – le rapport de travail et le rapport de consommation –, ces chercheurs formulent l'hypothèse que les modèles fordiste et providentialiste ont été marqués par un double déficit de participation, soit tant des producteurs que des consommateurs (Lévesque et Vaillancourt, 1996).

Dans ce contexte de recherche de formules alternatives à la prestation de services publics, se pose la question de la place du modèle d'organisation

(3) Cité par Lambert (1964), p. 347.

coopérative. La prestation de services publics sous forme d'organisation coopérative constitue, en effet, l'une des stratégies partenariales Etat-coopératives envisageables (Vézina et Bernier, 2001). Sans remonter jusqu'au mot d'ordre de Poisson et de Gide<sup>(3)</sup> : « *Coopératisez les services publics* », des réflexions sur le sujet ont ponctué le champ. Nous en retenons trois : Lavergne (1955), Lambert (1964) et Morin (1980). Ainsi, Lavergne (1955) développe le concept de « *régie coopérative* » qui ouvre les portes du droit public à cette forme d'organisation. Pour Lavergne, la création de ces régies a pour origine, en tout ou en partie, une décision des pouvoirs publics. Deux cas de figure sont alors envisageables. L'Etat peut concéder à une tierce partie, la coopérative, la gestion et le développement d'une richesse naturelle. Dans un modèle bipartite, la « *régie coopérative* » peut associer l'Etat comme membre de la coopérative. Dans tous les cas toutefois, il doit exister, selon Lavergne, une nette séparation entre les finances de la coopérative et le budget des pouvoirs publics. La régie coopérative constitue donc une corporation autonome qui jouit de ses surplus, mais assume en contrepartie ses pertes. Cette coopérative doit également bénéficier d'une indépendance administrative, commerciale et industrielle totale de l'Etat. La régie coopérative de Lavergne prévoit que ne puissent en devenir « actionnaires » que les usagers ou les consommateurs de ses services et qu'elle doive respecter le principe de la « porte ouverte ». Aucune discrimination à l'entrée ni aucune limitation du nombre de membres ne devraient non plus être tolérées. Ces régies devraient, de plus, développer des pratiques de tarification reflétant leur spécificité organisationnelle. En outre, elles devraient viser à réaliser des surplus essentiellement sur la base de leurs besoins de réinvestissement et pratiquer la ristourne au prorata des achats. Dans ce dernier cas, pour des raisons pratiques, la coopérative devrait de préférence abaisser sa grille tarifaire plutôt que ristourner à ses anciens usagers. Enfin, dans un esprit d'organisation renouvelée du travail, Lavergne exprimait déjà en 1955 le souhait que ces régies associent à leur gestion des représentants du travail.

Lambert (1964), prenant exemple sur les nombreuses associations communales de Belgique qu'il associe à des coopératives, reprend l'idée générale de Lavergne qu'il traduit toutefois autour du concept de « *coopérative publique* ». Selon ce chercheur : « [...] *L'expression "régie coopérative" a l'inconvénient de donner au mot "régie" un sens différent de l'usage.* » L'utilisation d'une telle formule s'inscrit avant tout dans une volonté de décentraliser les pouvoirs publics. Les règles de création et de fonctionnement de ce type d'organisation énoncées par Lambert diffèrent de celles qu'avait retenues Lavergne. Ainsi, la coopérative publique devrait principalement regrouper les pouvoirs publics, bien qu'elle puisse à l'occasion intégrer des particuliers à titre individuel. Outre les pouvoirs publics, Lambert reconnaît que la coopérative publique peut également associer des coopératives privées et des organisations syndicales. Autre élément de distinction entre les deux modèles organisationnels, celui de l'indépendance relative de la coopérative en regard de l'Etat. En effet, la coopérative publique de Lambert

jouit d'une large autonomie mais, selon l'auteur, dans certaines limites. Parce qu'elle offre un service public, « *une autonomie totale pourrait contre-carrer l'action générale de l'Etat, susciter le désordre et le gaspillage* » (Lambert, 1964, p. 343). La majorité des administrateurs devraient tout de même être élus par l'assemblée générale plutôt qu'être désignés par des tierces parties. Enfin, Lambert plaide pour que les coopératives privées soutiennent et promeuvent le développement de ce type de coopérative.

Observant la multiplication des sociétés d'Etat qui a caractérisé le Québec des années 60, mais surtout 70, et l'escalade des coûts d'exploitation qui s'en est suivie, Fernand Morin (1980) soutient pour sa part que, si ce modèle étatique est parfois pertinent, il y aurait lieu, dans certaines situations, de privilégier la régie coopérative. Cette formule permettrait, selon l'auteur, de « *socialiser, en certains milieux et en certaines circonstances, sans nécessairement étatiser* » (Morin, 1980, p. 43). S'inspirant largement de la pensée de Lavergne en y combinant toutefois la notion de dévolution désintéressée, il offre quatre exemples où une telle régie aurait été plus adéquate qu'une structure parapublique ou une société d'Etat : l'acquisition et l'exploitation par l'Etat d'un grand ensemble sidérurgique ; la création d'un régime complémentaire de rente élaboré dans le cadre de la négociation collective, une coopérative publique pouvant alors regrouper à la fois des syndicats accrédités et des employeurs ; la mise sur pied d'une coopérative pour gérer une police d'assurance-feu et responsabilité<sup>(4)</sup> ; le regroupement d'établissements de santé et de maisons d'enseignement pour se doter de « *services communs et ainsi réduire leurs frais d'opération : entretien d'immeubles, approvisionnement, service de sécurité* » (Morin, 1980, p. 43). Selon l'auteur, puisqu'il s'agit d'entreprises jugées d'intérêt public, il serait légitime que l'Etat soutienne ces projets par une participation à leur mise en place, par l'octroi d'un prêt, par un apport financier en capital ou par la concession ou le privilège d'exploitation.

Plus récemment, le dossier de la prestation de services public est revenu dans les priorités du mouvement coopératif canadien sous la forme d'un projet pan-canadien visant à sensibiliser les décideurs publics au potentiel coopératif dans la prestation de services publics. Réunissant plusieurs chercheurs, fonctionnaires et responsables coopératifs autour de douze tables rondes (une par province et deux thématiques), le projet « *Co-operative alternative for public service* » (Caps) a permis de jeter les bases d'une collaboration accrue entre les pouvoirs publics et le mouvement coopératif dans la prestation de services publics. Bien que la démarche ait donné lieu à des recommandations visant à rapprocher les deux acteurs dans cette problématique de la sous-traitance de services publics auprès d'organisations coopératives (Restakis et Landquist, 2001), la réflexion demeure encore très embryonnaire en ce qui concerne la forme concrète à donner à celles-ci. Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons différentes modalités récentes et innovatrices de sous-traitance de services publics sous la forme coopérative qui ont fait l'objet d'expérimentations au Canada.

(4) L'auteur ignorait sans doute qu'il existait déjà à ce moment au Québec des mutuelles œuvrant notamment dans l'assurance-feu (Saint-Pierre, 1997).

## Des expériences canadiennes récentes

Bien que l'on observe depuis quelques années un certain nombre d'exemples de privatisations de services publics ou parapublics, l'option coopérative reste en général peu utilisée dans ces contextes au Canada. L'ignorance de la formule par les hauts fonctionnaires en serait la principale raison (Restakis et Lindquist, 2001). Dans cette section, sont décrites six expériences qui nous ont semblé particulièrement innovatrices en regard de la problématique de prestation de services publics sous la forme d'organisations collectives. Trois se sont avérées des réussites, alors que deux autres peuvent être qualifiées d'échecs; un sixième cas n'a pas donné lieu à des résultats concrets, mais présente un intérêt certain. Nous n'avons pas limité notre analyse aux seules organisations coopératives, ayant inclus dans notre échantillon l'expérience d'une association ainsi qu'une politique encadrant la prise en charge de services de l'État par des fonctionnaires, politique dans ses principes favorable aux coopératives. Notre échantillon d'expériences permet également de décrire des initiatives se déroulant à l'un ou l'autre des trois paliers de gouvernement au Canada : municipal, provincial ou fédéral.

### **Coopérative en milieu scolaire de l'université Laval**

Prenant acte, en 1996, de la décision de l'administration de cette grande université francophone québécoise de se départir de la propriété de sa librairie institutionnelle, deux petites coopératives d'usagers, évoluant déjà dans les murs de l'université, mais à l'échelle des différentes facultés, joignaient leurs forces afin d'en faire l'acquisition. Un long processus d'appriovissement se mettait alors en branle. Le principal obstacle apparaissait être la forte résistance du syndicat des employés de la librairie universitaire. Dans ce contexte, la partie coopérative décidait de jouer franc jeu, autrement dit d'être très transparente dans les discussions, acceptant même une unité d'accréditation syndicale. D'autres éléments ont également contribué à faciliter les rapports avec l'administration de l'université. D'une part, la Fédération québécoise des coopératives en milieu scolaire (FQCMS) a été mise à contribution par les deux coopératives locales qui en étaient déjà membres. La crédibilité de ce réseau qui, collectivement, génère un chiffre d'affaires annuel non consolidé de 100 millions de dollars canadiens a pesé dans la décision de l'institution universitaire de confier aux coopératives locales l'exploitation et le développement futur de sa librairie. D'autre part, la présidence du conseil d'administration de l'université était alors occupée par un acteur important du mouvement coopératif québécois.

Cinq ans après cette décision de sous-traitance aux mains d'une coopérative, les résultats sont très positifs. A preuve, l'université a accepté de confier à celle-ci la vente du matériel promotionnel de l'institution. De plus, les deux parties se sont associées encore davantage avec la création d'une co-entreprise œuvrant dans la numérisation des notes de cours. Sur le plan de la gouvernance, le conseil d'administration de la coopérative

est composé de la majorité des parties prenantes, soit les différentes catégories de consommateurs, étudiants et enseignants, de même qu'un représentant de l'administration de l'université. En 2001, cette coopérative en milieu scolaire réalise le chiffre d'affaires le plus important de ce réseau de coopératives<sup>(5)</sup>.

(5) Au Québec, les coopératives en milieu scolaire ont des activités dans la très grande majorité des établissements d'enseignement supérieur (collèges et universités). Outre des services de librairie et d'informatique, plusieurs d'entre elles assument également la gestion des services alimentaires, en plus de gérer les services de reprographie, les espaces de stationnement et parfois même les résidences étudiantes. Quelques-unes exploitent des écoles de conduite automobile.

### **Coopérative de service régional d'approvisionnement**

Cette coopérative dont sont membres des établissements de santé de la région du Centre-du-Québec a été créée dans le but de regrouper leurs achats. Évoluant sous juridiction provinciale, comme la très grande majorité des établissements de santé au Canada, cette coopérative de producteurs a été créée en 1989. Pourtant, les établissements publics de santé et de services sociaux de la région du Centre-du-Québec ont déjà des pratiques de regroupement d'achats de produits et services lorsque, en 1989, ils décident de s'associer pour fonder une coopérative de producteurs. La démarche se fait de concert avec des agents du service gouvernemental dédié au développement des coopératives, la Direction des coopératives, qui relève du ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec. Pour sa part, le ministère sectoriel, le puissant ministère de la Santé et des Services sociaux, ne perçoit pas cette initiative positivement. La création d'une telle structure confère une autonomie totale de gestion au regroupement qui évolue sous la règle égalitaire « un membre égale un vote ». Dans sa recherche d'économies d'échelle, le ministère de la Santé et des Services sociaux encourage pour sa part les établissements de santé des autres régions à regrouper leurs achats de produits et services, mais sous une autre forme légale, l'organisme à but non lucratif, dont la structure de gouvernance moins encadrée est susceptible de lui laisser davantage d'influence.

En 2001, cette structure coopérative de regroupement d'achats d'établissements publics de santé et de services sociaux reste unique au Québec. Toujours active, elle connaît une croissance intéressante, étendant son sociétariat à d'autres corporations, élargissant son offre de services et augmentant substantiellement le volume de transactions. Le taux de fidélité de ses organismes membres s'avère un des plus élevés dans le domaine de la santé. Par ailleurs, la région régionale de la santé et des services sociaux (organisme public) de ce territoire a imparti à cette structure deux services, le réseau régional de télécommunication socio-sanitaire et la réalisation de projets spéciaux, comme l'informatisation des laboratoires.

### **Association dans les loisirs municipaux**

À la fin des années 70, la ville de Québec a confié à des organismes de loisirs la responsabilité de la gestion d'équipements collectifs dont ils faisaient déjà usage, tout en en conservant la propriété. Périodiquement réévaluée, l'entente a depuis été régulièrement renouvelée à la satisfaction de toutes les parties. En outre, la ville a favorisé l'accès pour les responsables de ces organismes à des formations afin d'accroître leur expertise. La ville évalue la possibilité d'étendre l'expérience à d'autres domaines d'activité.

### **Coopérative de municipalités**

Cette expérience s'est déroulée entre 1992 et 1997 dans la province canadienne du Nouveau-Brunswick. La création de cette coopérative de municipalités visait à permettre à des municipalités francophones de faire des économies par l'utilisation commune d'un logiciel pour la gestion des opérations, des équipements, des soutiens et des suivis techniques. Encouragées par un noyau de départ formé de quelques municipalités, vingt-huit d'entre elles se sont associées au projet, ce qui permettait de dépasser le seuil de rentabilité établi à une vingtaine de municipalités. Cependant, dans le cours des opérations, seules une quinzaine de municipalités ont effectivement fait usage des services de la coopérative. Bien que ces services semblent appréciés, la concurrence directe avec d'autres corporations offrant des services de même nature a provoqué le glissement vers un modèle de société paramunicipale. À défaut d'être rentable, la coopérative n'aura donc finalement été en activité que pendant cinq ans.

### **Coopérative dans l'hébergement postopératoire**

Cette expérience, très récente, de coopérative de travailleurs regroupant des infirmières avait pour objectif de fournir de l'hébergement postopératoire à des patients qui n'avaient pas encore totalement récupéré de leur séjour au centre hospitalier régional. La mise sur pied de cette coopérative s'est faite avec l'accompagnement serré et dynamique d'une corporation régionale spécialisée dans l'appui au démarrage de nouvelles coopératives. L'achat d'une maison située à proximité du centre hospitalier régional permettait d'offrir neuf unités d'hébergement temporaire destinées à des patients en phase postopératoire. Une partie des unités s'adressait à des personnes en mesure d'assumer, directement ou par une couverture d'assurance, le coût d'hébergement. Certaines unités devaient par ailleurs accueillir des patients recommandés par un établissement public. Quoique apprécié, il semblerait que le service ait fait l'objet d'une contre-publicité de la part de certains organismes syndicaux de la fonction publique, ce qui aurait fini par affecter l'activité de la coopérative, si bien qu'en 2000, incapables de rentabiliser l'activité, les travailleuses-propriétaires de la coopérative se voyaient dans l'obligation de mettre fin à leur activité. Pourtant, la nature de l'activité de cette coopérative s'inscrivait tout à fait dans une politique gouvernementale québécoise, le « virage ambulatoire », qui visait à faire des économies substantielles en gardant les patients le moins longtemps possible dans les établissements hospitaliers pour leur offrir plutôt des services sur une base externe.

### **Politique de prise en charge de services publics par des fonctionnaires**

Adoptée en 1996 dans un contexte où l'Etat fédéral était déjà engagé dans plusieurs processus de sous-traitance de ses activités, cette politique visait à définir des règles claires afin de permettre à certains de ses fonctionnaires de créer leur propre entreprise en vue d'offrir leur expertise,



sur une base désormais externe, à des ministères, à la population ou à des groupes externes. La formulation de cette politique semblait vouloir ouvrir la porte à des projets de création de coopératives de travailleurs et de travailleurs-actionnaires<sup>(6)</sup>. A quelques exceptions près, sur les centaines de démarches de privatisation de services publics du gouvernement fédéral ayant eu cours à travers le pays, cette politique n'a permis aucune réalisation concrète d'entreprise sous contrôle de fonctionnaires en six ans d'application. Le modèle dominant retenu fut celui de la sous-traitance à des entreprises à finalité marchande et n'associant pas les fonctionnaires concernés à la propriété.

(6) Une coopérative de travailleurs-actionnaires associe les travailleurs d'une entreprise dans une coopérative qui devient propriétaire d'une partie de l'entreprise par une participation au capital-action (par exemple 25 %). Des dispositions fiscales sont particulièrement favorables à ce type d'organisation au Québec.

## Des contextes diversifiés, des formes variées

Les cas présentés montrent qu'il n'y a, à tout le moins au Canada, pas de modèle unique appelant à une présence coopérative ou, plus globalement, d'entreprises collectives dans le champ des services publics. Il faut dire que les expériences de prestation de services publics vers des organisations coopératives sont encore jeunes et uniques. Il s'agit d'expérimentations innovatrices qui n'ont donc, pour la plupart, pas encore mené au développement de modèles organisationnels éprouvés. En dépit du nombre limité d'expériences, il est toutefois possible de tirer certains constats susceptibles d'alimenter la réflexion à ce sujet.

Ces expériences témoignent d'une variété de configurations, notamment sur le plan de la nature de l'activité prise en charge et organisée sous forme collective. Ainsi, certaines de ces coopératives regroupent des consommateurs (coopérative scolaire de l'université Laval), d'autres des producteurs (regroupement d'achats d'établissements de santé et coopérative de municipalités); enfin, certaines sont, ou devaient être, organisées sous forme de coopératives de travailleurs (coopérative d'hébergement postopératoire et coopératives résultant de la politique fédérale de prise en charge de services publics par des fonctionnaires). Dans le cas de l'OBNL de loisirs, il s'agit d'une double fonction de consommation (services de loisirs) et de gestion des équipements publics confiés par la municipalité.

Certaines expériences font également état de différences importantes au chapitre de la nature du sociétariat, individuel dans certains cas (coopérative scolaire, coopératives de travailleurs et OBNL de loisirs) et collectif dans d'autres (établissements de santé et municipalités). Au-delà toutefois du caractère unique de chacune de ces expériences, elles soulèvent certaines réflexions susceptibles d'enrichir la connaissance que nous avons du processus de prestation de services publics vers des organisations collectives. L'un des enseignements intéressants qui se dégagent de cette étude concerne la notion même de partenariat public-coopératif. Tant les expériences heureuses que celles qui se sont soldées par des échecs témoignent de la centralité d'une relation partenariale effective et soutenue. Du côté des cas de réussite, la coopérative scolaire de l'université Laval reflète une démarche

partenariale avant, pendant et après le processus de sous-traitance. Ainsi, de par leur nature même, les coopératives scolaires, comme celle de l'université Laval, même si elles sont issues d'une démarche des acteurs sur le terrain (et non pas de l'institution), évoluent dans l'univers public et doivent à cet égard composer avec ses spécificités institutionnelles (Vézina, 2002). Aussi, bien antérieurement au processus de sous-traitance de services, elles ont à adopter une approche partenariale avec l'institution, représentant de ce fait une candidature intéressante aux yeux de l'établissement d'enseignement qui va se départir de certaines de ses activités. Des relations de longue date et une expérience de travail en commun ont également incité la municipalité à choisir l'OBNL de loisirs pour gérer certains équipements de loisirs.

Le partenariat au sein même du réseau coopératif a également joué un rôle majeur dans le cas de la coopérative en milieu scolaire. C'est, de toute évidence, cet appui de la fédération nationale et du réseau qui a permis de surmonter les obstacles, dont la forte résistance du syndicat, et de donner une crédibilité au projet. La fédération a également mis à contribution son expertise dans les processus de changements organisationnels, notamment pour la fusion des deux entités coopératives préexistantes. La fédération et l'ensemble du réseau de coopératives se sont de même associés à la démarche *via* une participation au montage financier du projet. Des travaux antérieurs (Côté et Vézina, 2001 ; Vézina 2001) avaient d'ailleurs déjà mis en évidence l'impact significatif de la cohésion d'un secteur coopératif sur le développement des organisations locales.

L'expérience ratée de la coopérative de travailleuses dans les services d'hébergement postopératoire souligne, par la négative cette fois, l'importance de la collaboration et de l'engagement réciproque des parties dans la coopérative impartitrice. En l'absence de rapport privilégié du groupe de promotrices avec les acteurs gouvernementaux concernés par son activité, le projet n'a pu bénéficier de l'apport d'acteurs publics et notamment de promotion des services de l'entreprise coopérative auprès des clientèles ciblées. Cette expérience souligne ainsi que la démarche de sous-traitance s'étend au-delà de la mise en place de la coopérative. Elle peut exiger une collaboration des acteurs publics et des coopératives sur l'ensemble du processus (Vézina et Bernier, 2001).

Plusieurs cas soulignent par ailleurs le défi supplémentaire que pose la forte présence syndicale dans le secteur public dans un projet de sous-traitance vers l'entreprise collective. Ainsi, dans le cas de la coopérative œuvrant dans l'hébergement postopératoire, il est manifeste que la résistance syndicale de la fonction publique a particulièrement nui au développement de la coopérative. Pourtant, l'argument de la substitution d'emplois est plus ou moins convaincant, puisque des facilités de ce type existent dans d'autres régions, bien qu'étant exploitées sous une forme lucrative. Le cas de la coopérative en milieu scolaire montre que cet obstacle n'est pas incontournable, celle-ci ayant choisi d'accepter l'accréditation syndicale des travailleurs de la librairie de l'université. Chose certaine toutefois, la

complexité accrue des enjeux lorsque le milieu est syndiqué risque de fragiliser la coopérative, à moins que celle-ci ne bénéficie d'un support de réseau ou que l'initiative ne soit syndicale (Girard et Garon, 2000).

La coopérative de producteurs des établissements de santé du Centre-du-Québec demeure un cas unique, puisqu'il s'agit de la seule expérience québécoise de regroupement d'organismes publics en structure coopérative. Cette expérience ressemble d'ailleurs, à plusieurs égards, à l'un des exemples de « coopératives publiques » présentés par Morin (1980) et auxquels nous faisons référence plus tôt. En effet, après la création de cette coopérative et en dépit de ses réalisations exceptionnelles, son ministère sectoriel, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), s'est assuré que les regroupements d'achats d'établissements de santé et de services sociaux créés dans d'autres régions ne puissent prendre un statut légal de coopérative. Paradoxalement, la direction responsable du développement des coopératives au sein de l'Etat avait apporté un soutien inconditionnel à la création de cette coopérative! Il est difficile de voir là autre chose qu'une volonté du ministère sectoriel de conserver un contrôle total sur les structures de regroupements d'achats, ce que ne permet pas le cadre coopératif en vertu de la règle « un membre, un vote ». Pourtant, selon les informations disponibles, en raison d'un fort sentiment d'appartenance, cette coopérative bénéficie d'une fidélisation exceptionnellement élevée de la part de ses établissements membres, générant par conséquent des économies d'échelle substantielles. Cette expérience met encore une fois en lumière les difficultés, pour une coopérative, de concrétiser un projet de sous-traitance sans un appui fort des acteurs publics centraux.

L'expérience de la ville de Québec avec des organismes de loisirs pour la gestion d'équipements collectifs illustre le principe de subsidiarité sous-jacent à l'approche de cette municipalité. Ce principe conduit à un partage important des responsabilités entre le gouvernement et le mouvement coopératif sur la base des compétences et de la proximité de l'action. La responsabilité du développement d'une activité est alors confiée à l'instance la plus compétente et la plus proche du bénéficiaire final du service.

L'une des dimensions clés de la réussite d'un projet de sous-traitance aux mains d'une organisation coopérative apparaît être la capacité de cette dernière à offrir aux clients-citoyens une valeur ajoutée supérieure. Même si, au départ, l'argument de l'Etat en faveur de la sous-traitance de certains services publics en est un d'efficacité et de coûts (Lindquist, 2001), à services équivalents, il semble que ce soit davantage sur la base d'une qualité accrue du service qu'est par la suite reconduit le contrat de sous-traitance, et en particulier lorsqu'il s'agit d'organisations coopératives<sup>(7)</sup>. Les deux exemples de coopératives de producteurs sont éloquentes à cet égard. La fidélité des membres corporatifs de la coopérative d'achat dans le secteur de la santé a été gagnée par une forte orientation client visant à mettre à la disposition des membres une gamme toujours accrue de services répondant à leurs besoins en évolution. *A contrario*, la coopérative

(7) L'une des conclusions qui se dégagent des discussions menées dans le cadre du « Co-operative alternatives for public services » (Caps) est qu'en matière d'impartition de services publics, les exigences gouvernementales sont nettement plus élevées lorsqu'il s'agit d'entreprises collectives que lorsqu'il est question de confier les services à des entreprises privées non collectives (Kaufman et MacPherson, 2001).

regroupant les municipalités n'a pu, de toute évidence, rendre son activité plus attrayante que ce qui était déjà offert sur le marché.

Or, la valeur créée par une organisation offrant des services publics n'est pas toujours directement observable à court terme. La conception même de la performance d'un service public n'étant pas qu'économique, mais également sociale, son évaluation doit s'inscrire dans la durée. D'autre part, le modèle d'organisation coopératif n'est pas simple et exige par conséquent une certaine période d'approvisionnement de la part des citoyens-membres. Pour ces raisons, et l'exemple de l'OBNL dans le secteur des loisirs en est une illustration probante, le modèle coopératif de sous-traitance de services publics est mieux adapté à une stratégie à long terme de l'Etat (Kaufman et MacPherson, 2001).

La politique fédérale sur la prise en charge de services de l'Etat par des fonctionnaires semble être née d'une bonne intention, mais en l'absence de résultats, des constats s'imposent. Outre la question de l'incompatibilité entre le rythme des processus de sous-traitance et le temps requis pour véritablement mobiliser les fonctionnaires autour d'un projet viable d'entreprises, le cas de la sous-traitance des activités de l'imprimerie de la Reine semble indiquer que les exigences imposées au regroupement des fonctionnaires étaient nettement plus élevées qu'à d'autres postulants (Girard, 1997). D'autres études seraient nécessaires pour connaître l'ampleur de ces pratiques. Enfin, comme en font état les résultats des tables rondes menées dans le cadre du projet Caps, on peut penser que, dans les faits, cette politique n'a pas été l'objet d'une large diffusion auprès des fonctionnaires à qui elle s'adressait, d'où un questionnement sérieux sur l'engagement réel de l'Etat envers ce mode de prise en charge des services publics.

---

## Conclusion

Les quelques expériences canadiennes récentes de sous-traitance de services publics à des organisations coopératives présentées dans cette recherche témoignent de formes très variées. Au Canada, du moins pour le moment, l'organisation des services publics par les coopératives ne suit encore aucune tangente spécifique. A l'exception de la coopérative d'établissements de santé, il ressort très clairement que les modèles de « régie coopérative » ou de « coopérative publique » n'ont trouvé écho ni auprès des pouvoirs publics ni auprès des mouvements coopératifs. Les coopératives, même lorsqu'elles prennent en charge certains services publics, demeurent tout à fait privées. L'Etat ou ses représentants demeurent périphériques à la structure de pouvoir et de gouvernance de la coopérative. Cette situation s'explique en partie par des dispositions législatives qui, dans plusieurs régions du Canada, interdisent à toute organisation publique ou parapublique de devenir sociétaire d'une coopérative<sup>(8)</sup>. Au-delà toutefois de ces empêchements de nature légale, le mouvement coopératif canadien se réclame, et l'a historiquement fait, d'une forte et précieuse indépendance des pouvoirs

---

(8) C'est le cas notamment des municipalités du Québec, qui n'ont pas légalement le droit d'être sociétaires de coopératives.

publics, d'une autonomie d'action et de décision au regard de l'Etat (Kaufman et MacPherson, 2001). Ce faisant, il n'est pas naturel pour les acteurs coopératifs de participer à la promotion de partenariats plus serrés avec l'Etat, les craintes de perte d'autonomie traversant systématiquement les discussions à cet effet. Peut-être pour ces mêmes raisons, et alors que Lavergne en faisait un critère de développement de régies coopératives, peu de coopératives de services publics étudiées dans notre échantillon sont nées de l'initiative de l'Etat, et celles qui l'ont été ne semblent pas avoir connu un succès réel.

Cette étude a permis, à partir de quelques exemples, du reste encore marginaux, de proposer quelques réflexions autour des enjeux de prestation de services publics sous forme d'organisations coopératives *via* la sous-traitance de services gouvernementaux. Plusieurs sujets mériteraient d'être approfondis. Le modèle d'organisation à privilégier et, en particulier, la pertinence d'encourager des formes coopératives s'ouvrant au multisociétariat, comme la SCIC, constituent une voie de recherche prometteuse. Une autre approche, intersectorielle et basée sur les compétences, consisterait à comprendre de façon plus approfondie les conditions favorables à l'accroissement de l'espace occupé par les coopératives dans les milieux de l'enseignement supérieur et les modalités éventuelles de transfert de cette expertise aux services auxiliaires (entretien ménager, restauration, buanderie, etc.) dans le secteur de la santé et des services sociaux. ●

## Bibliographie

**Chiasson G.** (1999), « La gouvernance locale, à la fois risquée et favorable pour l'intérêt public », *Economie et Solidarités*, vol. 30, n° 2, pp. 7-20.

**Côté D. et M. Vézina** (2001), « The co-operative movement: European experiences », dans Restakis J. et E. A. Lindquist (édit.) [2001], *The co-op alternative civil society and the futur of public services*, Toronto, « Monographies sur l'administration publique canadienne », n° 26, The Institute of public administration of Canada, Institut d'administration publique du Canada, 184 p.

**Fleury C.** (2001), « Coopération et impartition de services publics et parapublics (Québec) », rapport de stage, université du Maine, France (non publié).

**Girard J.-P.** (1997), « Cas d'impartition d'activités d'organisations publiques vers des coopératives », Montréal, chaire de coopération Guy-Bernier, université du Québec à Montréal (Uqam) [non publié].

**Girard J.-P. et I. Garon** (2000), « Les coopératives dans le domaine socio-sanitaire au Québec: portrait de la situation », Montréal, cahier de recherche, chaire de coopération Guy-Bernier (UQAM) et Direction des coopératives, ministère de l'Industrie et du Commerce, gouvernement du Québec, 43 p.

**Kaufman J. et I. MacPherson**, « Moving the cooperative alternative forward », dans Restakis J. et E. A. Lindquist (édit.) [2001], *The co-op alternative civil society and the futur of public services*, Toronto, « Monographies sur l'administration publique canadienne », n° 26, The Institute of public administration of Canada, Institut d'administration publique du Canada, 184 p.

**Lambert P.** (1964), *La doctrine coopérative*, Bruxelles, Les Propagateurs de la coopération.

**Langford J. W.** (1997), « Power Sharing in the Alternative Service Delivery World », dans

Ford R. et D. Zussman (édit.), *Alternative service delivery: sharing governance in Canada*, Restakis J. et E. A. Lindquist (édit.) [2001], *The co-op alternative civil society and the futur of public services*, Toronto, « Monographies sur l'administration publique canadienne », The Institute of public administration of Canada, Institut d'administration publique du Canada.

**Lavergne B.** (1955), *Le socialisme coopératif*, Paris, Puf.

**Lévesque B. et Y. Vaillancourt** (1996), « Economie sociale et reconfiguration de l'Etat-providence », *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 9, n° 1.

**Lorendahl B.** (1997), « L'intégration de l'économie publique et de l'économie sociale et coopérative: vers un nouveau modèle suédois? », dans L. Monnier et B. Thiry (dir.), *Mutations structurelles et intérêt général, vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative?* Bruxelles, Ciriec international et De Boeck université, pp. 73-88.

**Morin F.** (1980), « Un style de gestion », dans *Secrétariat permanent des conférences socio-économiques du Québec, la réflexion des universitaires*, colloque sur l'entreprise coopérative dans le développement économique du Québec, Québec.

**Pagadoy A.** (2001), « Impartition des services municipaux par des coopératives », rapport de stage, université du Maine, France (non publié).

**Restakis J. et E. A. Lindquist** (édit.) [2001], *The co-op alternative civil society and the futur of public services*, Toronto, « Monographies sur l'administration publique canadienne », n° 26, The Institute of public administration of Canada, Institut d'administration publique du Canada, 184 p.

**Roux C.** (2001), « Etude sur l'impartition des services publics fédéraux », rapport de stage, université du Maine, France (non publié).

**Saint-Pierre D.** (1997), *La mutualité-incendie au Québec depuis 1835 au cœur de l'histoire de Pro-Mutuel*, Sainte-Foy, Pro-Mutuel, 234 p.

**Vézina M.** (2002), « L'éducation coopérative au sein du réseau des coopératives en milieu scolaire: un enjeu stratégique », Montréal, cahier de recherche, Centre d'étude Desjardins en gestion des coopérative de services financiers, HEC Montréal.

**Vézina M.** (2001), « The Canadian experience: regional perspectives on co-operative development in the public sector, Quebec », dans Restakis J. and E. A. Lindquist (édit.) [2001], *The co-op alternative civil society and the futur of public*

*services*, Toronto, « Monographies sur l'administration publique canadienne », n° 26, The Institute of public administration of Canada, Institut d'administration publique du Canada, pp. 137-150

**Vézina M. et L. Bernier** (2001), « Etats et coopératives: stratégies partenariales », dans A. Gagnon et J.-P. Girard (édit.), *Le mouvement coopératif au cœur du XXI<sup>e</sup> siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec, pp. 151-172.

**Bureau international du travail** (1999), *Rapport V, Promotion des coopératives, 89<sup>e</sup> session*: [www.ilo.org/public/french/syandards/relm/ilc/ilc89/rep-v-1.htm](http://www.ilo.org/public/french/syandards/relm/ilc/ilc89/rep-v-1.htm).