

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LE
COLLECTIF DES ENTREPRISES D'INSERTION DU QUÉBEC**

**À
LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Projet de loi n° 27, Loi sur l'économie sociale



Collectif des entreprises
d'insertion du Québec

Mai 2013

*Du cœur
à l'ouvrage*

1. Le Collectif des entreprises d'insertion du Québec (CEIQ)

Le Collectif est le regroupement des entreprises d'insertion du Québec. Il a pour mission de promouvoir et de soutenir les entreprises d'insertion membres et d'appuyer l'intégration sociale et professionnelle des personnes en quête d'un meilleur avenir.

Le Collectif des entreprises d'insertion du Québec, c'est :

- ▶ 50 entreprises d'insertion ;
- ▶ Une présence dans 13 régions du Québec ;
- ▶ Plus de 3 000 travailleurs en formation par année ;
- ▶ Plus de 1 000 employés permanents ;
- ▶ Plus de 87 millions de dollars en chiffre d'affaires.

2. Les entreprises d'insertion

Les membres du *Collectif* sont de véritables entreprises, qui ont pour mission première l'insertion sociale et professionnelle des personnes exclues du marché du travail. Elles sont des organismes à but non lucratif qui produisent des biens ou des services et qui utilisent le médium de l'entreprise réelle pour permettre l'adaptation de la main-d'œuvre des clientèles fortement défavorisées sur le plan de l'emploi. Les surplus générés sont obligatoirement réinvestis au service leur mission. Elles répondent donc, de façon incontestable, à la définition énoncée à l'article 3 du présent projet de loi.

Ces entreprises jouent un rôle clé dans la lutte à la pauvreté en répondant à des besoins de formation et d'accompagnement de personnes en sérieuses difficultés d'intégration au marché du travail. Entreprises « passerelles », elles offrent aux travailleurs en formation un parcours qui leur permet d'acquérir des habiletés, des connaissances spécifiques et transférables. Conséquemment, elles permettent également aux futurs employeurs de bénéficier d'une main-d'œuvre apte à affronter la réalité du marché du travail.

Dans le contexte actuel où les taux de décrochage scolaire ont généré un bassin important d'individus qui ne parviennent pas à se conformer aux exigences du marché du travail de plus en plus exigeant au niveau des qualifications, les entreprises d'insertion sont une façon alternative et efficace de qualifier les personnes sous-scolarisées.

Elles ont développé une expertise et une connaissance des clientèles éloignées du marché du travail et sont aptes à rejoindre et mobiliser ces individus dans l'objectif de les intégrer en emploi de façon efficace et durable. Elles forment des travailleurs compétents, appréciés des employeurs et cela, dans différents domaines d'emplois.

Malgré un profil de clientèle démontrant un cumul de problématiques important, les entreprises d'insertion ont démontré des résultats positifs d'intégration au travail et de retour aux études de leurs finissants. En moyenne, au cours des cinq dernières années, elles ont réussi à maintenir des résultats d'insertion en emploi et de retour aux études de plus de 75 %.

Les entreprises d'insertion sont toutes issues d'une volonté de la société civile de se prendre en main et de répondre collectivement à des besoins non couverts par le service public d'emploi. Conséquemment, elles sont largement impliquées dans les dynamiques locales et sont soucieuses du développement de leur milieu ; les entreprises d'insertion s'appuient sur un réseau diversifié de partenaires du milieu des affaires, syndical, social et communautaire pour assurer le succès de leur mission. Cette appartenance forte à leur communauté a comme bénéfice qu'elles se délocalisent rarement et sont souvent un levier de développement pour les secteurs dévitalisés d'où elles sont issues.

Les entreprises d'insertion emploient plus de 1 000 employés permanents à travers le Québec. Ils forment et accompagnent plus de 3 000 personnes par année, dans une soixantaine de domaines d'apprentissage.

Elles produisent ou vendent plus de 300 catégories de biens ou de services et œuvrent principalement dans le secteur manufacturier et le secteur des services : alimentation, commerce de détail, commerce de gros, manufacturier (bois, métal, informatique, vélo, vêtements), services (entretien ménager, imprimerie, mécanique générale, récupération) culturels, et de tourisme. Près du tiers des membres du *Collectif* ont une activité économique liée à la gestion des matières résiduelles.

Par la vente de leurs produits et services au Québec et ailleurs, elles génèrent plus de 42 M\$ dans l'économie québécoise. Elles sont donc quotidiennement en relation avec le monde des affaires, faisant un travail de sensibilisation, d'éducation, de formation et d'aide au recrutement et à l'embauche de la main d'œuvre.

Enfin, l'investissement consenti par l'État dans les entreprises d'insertion est extrêmement rentable pour la société. L'étude d'impacts socio-économiques réalisée par l'économiste Martin Comeau, publiée en 2011, démontre que les 36,3 M\$ de fonds publics investis en 2008 dans les entreprises d'insertion ont déjà rapporté aux gouvernements un gain net de plus de 18 M\$. Selon les projections de l'étude, le maintien du financement des entreprises d'insertion sur une période de 21 ans, soit un investissement 762,3 M\$ (36,3 M\$/an), entraînerait des gains de plus 1,5 milliard de dollars permettant aux pouvoirs publics de réaliser un gain net de près de 800 M\$.

3. Pistes de réflexion et positions

3.1 Reconnaissance et définition de l'économie sociale

Dans un premier temps, nous tenons à saluer l'esprit et les objectifs du présent projet de loi. Nous nous réjouissons que l'État québécois reconnaisse la contribution des entreprises d'économie sociale dans le développement socioéconomique du Québec, et que cette contribution se concrétise dans tous les secteurs d'activités.

Nous sommes reconnaissants du fait que le présent projet de loi vise à reconnaître la particularité de l'économie sociale et que le gouvernement vienne baliser son rôle en matière d'économie sociale par le présent projet de loi-cadre.

Nous tenons à souligner la pertinence des trois objectifs décrits à l'article 2 du présent projet de loi et tenons à vous réaffirmer l'importance du maintien de ces trois objectifs qui sont incontournables pour s'assurer d'une véritable reconnaissance des particularités de l'économie sociale.

Nous souscrivons aux principes d'une définition de l'économie sociale qui est inclusive comme l'énonce l'article 3 du présent projet de loi. Nous croyons qu'une telle définition de l'économie sociale permet la reconnaissance des différentes formes d'entreprises collectives et sommes convaincus que l'approche inclusive est la voie la plus porteuse qui engendra un plus grand développement de l'économie sociale au Québec.

Par ailleurs, nous tenons à vous faire part du fait que les éléments situés dans le deuxième « considérant » du présent projet de loi « *issues de la mobilisation de personnes qui se sont regroupées pour produire des biens et des services, contribuant ainsi au bien-être de leurs membres et de la collectivité* » auraient dû constituer un cinquième alinéa de la définition qui se retrouve à l'article 3 du projet de loi. Selon nous, l'origine des organisations est un élément majeur qui permet de qualifier l'économie sociale, et de la distinguer d'autres types d'associations.

Nous croyons et approuvons la limitation prévue au deuxième alinéa de l'article 3, qui exclut les organismes qui seraient sous le contrôle d'organismes publics. Nous sommes d'avis qu'une entreprise d'économie sociale ne doit pas non plus être sous le contrôle décisionnel d'une ou plusieurs entreprises à but lucratif. En ce sens, nous croyons que la même réserve devrait être introduite à l'article 3 et ainsi éviter qu'une entreprise contrôlée par des tiers à but lucratif soit assimilée à l'économie sociale.

Ces distinctions sont d'autant plus importantes dans un contexte où les organismes à but non lucratif sont toujours encadrés par la troisième partie de la Loi sur les compagnies, une loi désuète qui fut modifiée pour les organismes à but lucratif et qui ne

permet pas de faire les distinctions nécessaires entre les différents types d'organismes à but non lucratif.

Le *Collectif* est d'avis que, dans les plus brefs délais, le gouvernement devrait mettre en branle un processus de consultation menant à l'adoption d'une nouvelle loi qui distinguerait les organisations à but non lucratif qui sont collectives et démocratiques, des entreprises associatives et autres types d'organismes à but non lucratif.

3.2 Portrait statistique : un outil de promotion

Pour atteindre l'objectif de promouvoir l'économie sociale comme levier économique, le *Collectif des entreprises d'insertion du Québec* est d'avis qu'une connaissance plus précise de l'économie sociale est un prérequis incontournable. Aussi, nous accueillons très favorablement le fait que cet élément soit stipulé à l'article 6, comme une des missions sous la responsabilité du ministre responsable de la présente loi.

Des travaux entrepris, à la demande de l'Institut de la statistique du Québec et de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale, ont permis de réaliser un cadre conceptuel qui définit la population statistique de l'économie sociale au Québec. De plus, ce cadre conceptuel fait consensus dans les milieux de l'économie sociale.

Nous sommes donc d'avis que la suite des travaux devrait rapidement être mise en branle et que l'Institut de la statistique du Québec devrait permettre au gouvernement, mais aussi à l'ensemble du secteur, d'avoir un portrait statistique du secteur de l'économie sociale. Ce portrait est un moyen essentiel pour mener à bien l'objectif de promotion prévu dans le présent projet de loi.

3.3 Responsabilité ministérielle et gouvernementale et reddition de comptes

Les rôles et fonctions comme décrits dans le présent projet de loi viennent, selon nous, affirmer l'importance que le gouvernement accorde au secteur de l'économie sociale et à son développement. Le libellé de l'article 6 vient confirmer la volonté d'une vision globale qui doit se répercuter dans l'ensemble des ministères. Nous sommes fortement en accord avec cette approche.

Nous croyons fermement que l'approche transversale est la seule voie pour la réalisation des objectifs ; toutefois, nous croyons que le ministre responsable doit disposer de l'autorité et des ressources nécessaires afin de pouvoir jouer pleinement son rôle de coordonnateur.

Pour ce faire, nous proposons d'ajouter à l'article 8 une obligation de faire rapport au gouvernement, à date déterminée, des éléments de suivi et de reddition de comptes du plan d'action.

Conséquemment, le projet loi devrait aussi prévoir que le ministre responsable peut demander des rapports spécifiques aux autres ministères concernant les activités réalisées dans leur domaine de compétences prévu au plan d'action.

3.4 Mandat de la Table des partenaires

Le *Collectif des entreprises d'insertion du Québec* tient à souligner l'ouverture partenariale et la place qui est reconnue aux acteurs de l'économie sociale dans le présent projet de loi ; cette approche est, selon nous, porteuse et permettra au ministre responsable de la loi de demeurer ancré sur les réalités terrain. Nous saluons la mise en place de la Table des partenaires prévue à l'article 11. Toutefois, nous proposons d'ajouter et de préciser le mandat de la Table.

Ce mandat devrait, selon nous, comprendre les éléments suivants :

- Conseiller le ministre dans la mise en œuvre de la loi et de son plan d'action ;
- Assurer la synergie entre les différents partenaires et porter à l'attention du ministre toute question qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de la présente loi ;
- Procéder à l'évaluation de la mise en œuvre et de la réalisation du plan d'action.

3.5 La reconnaissance des particularités de l'économie sociale.

Nous saluons l'audace de la portée du présent projet de loi qui vise tel que décrit à l'article 7, l'ensemble des ministères, organismes et entreprises d'État. La présente loi crée une obligation de prendre en considération l'économie sociale dans leur programme et incite à mettre en valeur les initiatives réalisées en économie sociale. Ceci aura, sans aucun doute, des retombées concrètes pour les entreprises d'économie sociale.

Toutefois, par leurs actions certains ministères peuvent céder à un tiers la responsabilité de gérer des programmes. Comme c'est le cas du MDDEFP avec le règlement sur la récupération et la valorisation des produits par les entreprises. Dans cet exemple, un bon nombre d'entreprises d'économie sociale se sont vues retirer des marchés historiquement développés au bénéfice du secteur privé à but lucratif. Le *Collectif des entreprises d'insertion du Québec* propose que l'article 7 de la loi s'applique également aux organismes mandataires des instances publiques afin d'éviter les incohérences et s'assurer du respect de l'esprit de la loi.

Nous proposons d'introduire dans l'article 7 du projet de loi, la notion d'adaptation des programmes existants pour s'assurer que les entreprises d'économie sociale aient accès aux mêmes facilités que les entreprises à but lucratif. Il nous apparaît important que les ministères et sociétés d'État soient appelés, non seulement à tenir compte des particularités des entreprises d'économie sociale, mais aussi à faire les modifications et

les adaptations nécessaires pour que les entreprises d'économie sociale aient accès à l'ensemble des programmes. Mentionnons à titre d'exemple certains programmes de recherche et développement permettant aux entreprises à but lucratif d'obtenir des crédits d'impôt remboursables et qui, dans le cas d'entreprises d'économie sociale pourraient transformer ces crédits en contribution financière.

3.6 Accessibilité aux marchés publics et maintien du gré à gré

Une des retombées espérées d'un tel projet de loi réside dans une augmentation des relations commerciales entre les organismes d'État et les entreprises d'économie sociale.

Le pouvoir d'achat des ministères et organismes d'État peut, sans aucun doute, être un levier important pour les organismes d'économie sociale. Aussi, les clauses sociales sont en ce sens un élément qui pourrait permettre aux entreprises d'accéder à plus de contrats publics.

Pour ce faire, ces clauses sociales doivent favoriser clairement les éléments qualitatifs et les impacts sociaux, contrairement à une approche reposant uniquement sur le plus bas coût, qui ne tient pas compte du développement local et des impacts sur la communauté.

Les récentes modifications réglementaires permettant aux organismes à but non lucratif de soumissionner sur les appels d'offres d'achats publics auraient dû être positives pour les entreprises d'économie sociale. Toutefois, ce qui devrait à priori nous laisser croire à une augmentation du volume d'affaires a entraîné des effets néfastes non prévus. Cette nouvelle ouverture semble avoir été perçue par un certain nombre de responsables d'achats dans les organismes publics comme une nouvelle façon de faire qui vient se substituer à la possibilité de conclure des ententes de gré à gré, venant même jusqu'à éliminer des partenariats historiques.

Nous proposons que dans la présente loi-cadre, soient mentionnés explicitement les modes contractuels possibles, à savoir les appels d'offres et les ententes de gré à gré. Nous proposons que l'énoncé du mandat de la Table des partenaires à l'article 11 inclut clairement la surveillance des impacts de l'ouverture des appels d'offres aux organismes à but non lucratif, en s'assurant du maintien des ententes de gré à gré et de l'obtention de nouveaux marchés publics.

3.7 Confusion entre les contrats publics et les services d'aide aux individus

Un certain nombre d'entreprises d'économie sociale ont comme mission d'offrir des services à la collectivité. Pour ce faire, elles concluent des ententes de service avec le gouvernement. C'est le cas des entreprises d'insertion qui en complément de leurs

activités commerciales offrent des activités d'aide et d'accompagnement des personnes exclues du marché du travail.

Le *Collectif* considère que ces services ne peuvent, en aucun cas, être assimilés à un contrat de fourniture de biens ou de services. Notre implication dans la détermination des besoins de la clientèle ainsi que le mode de financement à coûts réels (c'est-à-dire qu'Emploi-Québec ne rembourse que les dépenses réellement effectuées) éliminent toute possibilité de marchandisation de ces services.

C'est pourquoi nous proposons qu'à l'article 3, il soit clairement établi une distinction entre nos activités commerciales et les services que nous offrons à la collectivité.

Nous proposons également qu'il soit clairement indiqué dans la présente loi que les activités non marchandes fournies par les organismes d'économie sociale aux collectivités et financées par l'État ne puissent être soumises aux mêmes critères que les autres activités commerciales. Elles ne peuvent donc faire l'objet de marchandisation, notamment par le biais d'appels d'offres publics.

4. Conclusion

Les entreprises d'insertion constituent des acteurs importants de l'économie sociale au Québec et tiennent à contribuer à son expansion et à son rayonnement. C'est pourquoi au nom de tous ses membres, le *Collectif des entreprises d'insertion du Québec* a tenu à collaborer à cette consultation dans le but d'améliorer certains éléments du projet de loi pour en augmenter la pertinence par rapport à notre réalité.

Nous remercions les membres de la Commission de l'attention portée à nos recommandations et nous réjouissons à l'avance de l'adoption prochaine de ce projet de loi qui viendra affirmer et consolider le rôle essentiel de l'économie sociale dans le développement du Québec.

Recommandations

- ▶ **1.** Maintenir les trois objectifs à l'article 2, car ceux-ci sont incontournables pour s'assurer d'une véritable reconnaissance des particularités de l'économie sociale.
- ▶ **2.** Ajouter à l'article 3 présentant la définition de l'économie sociale, le cinquième alinéa suivant : l'entreprise est « *issue de la mobilisation de personnes qui se sont regroupées pour produire des biens et des services, contribuant ainsi au bien-être de leurs membres et de la collectivité.* »
- ▶ **3.** Indiquer dans l'article 3 qu'une entreprise d'économie sociale ne devrait pas être sous le contrôle décisionnel d'une ou plusieurs entreprises à but lucratif.
- ▶ **4.** Mettre en branle le processus de consultation menant à l'adoption d'une nouvelle loi qui distinguerait les organisations à but non lucratif qui sont collectives et démocratiques, des entreprises associatives et autres types d'organismes à but non lucratif.
- ▶ **5.** Mettre rapidement en branle des travaux pour que l'Institut de la statistique du Québec produise un portrait statistique du secteur de l'économie sociale au Québec.
- ▶ **6.** Ajouter à l'article 8 une obligation de faire un rapport au gouvernement, à date déterminée, des éléments de suivi et de reddition de comptes du plan d'action.
- ▶ **7.** Prévoir à l'article 8 que le ministre responsable de la loi puisse demander des rapports spécifiques aux autres ministères concernant les activités réalisées dans leur domaine de compétences et prévues au plan d'action.
- ▶ **8.** Ajouter à l'article 11, le mandat suivant :
 - Conseiller le ministre dans la mise en œuvre de la loi et de son plan d'action ;
 - Assurer la synergie entre les différents partenaires et porter à l'attention du ministre toute question qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de la présente loi ;
 - Procéder à l'évaluation de la mise en œuvre et de la réalisation du plan d'action.
- ▶ **9.** Ajouter à l'article 7, le fait que la loi s'applique également aux organismes mandataires des instances publiques afin d'éviter les incohérences et s'assurer du respect de l'esprit de la loi.

- ▶ **10.** Rajouter à l'article 7, le fait de non seulement prendre en compte, mais aussi adapter les programmes existants pour s'assurer que les entreprises d'économie sociale aient accès aux mêmes facilités que les entreprises à but lucratif.
- ▶ **11.** Mentionner explicitement dans la loi les modes contractuels possibles pour l'économie sociale, soit les appels d'offres publics et les ententes de gré à gré.
- ▶ **12.** Spécifier clairement dans l'article 11 que le mandat de la Table des partenaires comprend la surveillance des impacts de l'ouverture des appels d'offres aux organismes à but non lucratif.
- ▶ **13.** Établir dans l'article 3 une distinction claire entre les activités commerciales que mènent les entreprises d'économie sociale et les services qu'elles offrent à la collectivité.
- ▶ **14.** Indiquer clairement dans la loi que les activités non marchandes fournies par les organismes d'économie sociale aux collectivités et financées par l'État ne peuvent être soumises aux mêmes critères que les autres activités commerciales et ne peuvent faire l'objet de marchandisation, notamment par le biais d'appels d'offres publics.