

APPLICATION
DE LA LOI SUR
L'ÉCONOMIE SOCIALE

OCTOBRE 2020

RAPPORT 2013-2020



SOMMAIRE

La Loi sur l'économie sociale (RLRQ, chapitre E-1.1.1, ci-après « LES ») a été adoptée par l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013 et sanctionnée le jour même. Cette loi-cadre vise à reconnaître, à promouvoir et à développer l'économie sociale. Elle définit, pour la première fois dans le corpus législatif québécois, le concept d'économie sociale et édicte les principes guidant les entreprises qui la composent. Bien que la définition d'économie sociale soit énoncée en termes clairs dans la loi, elle laisse parfois place à interprétation dans la qualification de certaines entreprises.

Le Chantier de l'économie sociale et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité, reconnus comme les deux interlocuteurs privilégiés du gouvernement en matière d'économie sociale, ainsi que les organisations membres de la Table des partenaires en économie sociale ont activement conseillé le ministre sur les questions relatives à l'économie sociale, notamment aux étapes de l'élaboration et du suivi du plan d'action. Le Plan d'action gouvernemental en économie sociale (PAGES) a été adopté en 2015, avec quelques mois de retard sur le délai prescrit par la LES. Le rapport traitant de sa mise en œuvre a été publié en 2018.

Dans l'application de la LES, l'Administration a pris part à la reconnaissance des entreprises d'économie sociale dans les mesures et les programmes destinées aux entreprises. Par ailleurs, la contribution des ministères et organismes en la matière est un élément difficilement mesurable à la lumière des mécanismes d'application de la LES. En revanche, ils ont participé aux exercices de réflexion et aux travaux ayant mené à l'élaboration du PAGES 2015-2020.

Enfin, la LES prescrit les rôles et les fonctions des acteurs qui concourent à son application, notamment le ministre de l'Économie et de l'Innovation et le gouvernement. Toutes les obligations introduites par la loi ont été honorées et, en règle générale, dans les délais impartis.

À l'issue des travaux entourant l'analyse de l'application de la loi, aucune modification législative n'est formellement recommandée, bien que l'établissement de mesures additionnelles de suivi et d'un outil d'interprétation de la définition de l'économie sociale et des entreprises d'économie sociale soit envisagé.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
UNE LOI-CADRE POUR RECONNAÎTRE LA CONTRIBUTION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE AU DÉVELOPPEMENT SOCIOÉCONOMIQUE DU QUÉBEC	6
Un bref rappel historique.....	6
Les assises de l'économie sociale.....	6
Une définition campée dans la loi.....	7
Les objectifs de la loi.....	9
LES DISPOSITIFS INTRODUICTS PAR LA LOI	11
Les ministères et les organismes de l'État assujettis.....	11
Les interlocuteurs privilégiés du gouvernement.....	11
La Table des partenaires en économie sociale.....	12
Le plan d'action gouvernemental en économie sociale.....	12
LES RÔLES ASSOCIÉS À L'APPLICATION DE LA LOI ET LES MÉCANISMES DE SUIVI	14
Le ministre de l'Économie et de l'Innovation.....	14
Le gouvernement.....	15
Les mécanismes de suivi.....	16
RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION	17

INTRODUCTION

La Loi sur l'économie sociale (RLRQ, chapitre E-1.1.1, ci-après « LES ») a été adoptée par l'Assemblée nationale le 13 octobre 2013 et sanctionnée le jour même.

Cette loi a pour objet de reconnaître la contribution de l'économie sociale au développement socioéconomique du Québec et d'établir le rôle du gouvernement dans ce domaine. Elle vise par ailleurs à promouvoir l'économie sociale, à en soutenir le développement par l'élaboration ou l'adaptation d'outils d'intervention et à favoriser l'accès aux mesures et aux programmes de l'Administration pour les entreprises d'économie sociale.

La loi désigne le Chantier de l'économie sociale et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité comme les interlocuteurs privilégiés du gouvernement en cette matière.

La loi précise également les fonctions du ministre en matière d'économie sociale et elle crée la Table des partenaires en économie sociale afin de le conseiller dans ce domaine.

La loi prévoit que les ministres du gouvernement doivent prendre en considération l'économie sociale dans les mesures et les programmes, dans leur mise à jour ainsi que dans l'élaboration de nouveaux outils destinés aux entreprises. Elle prévoit de plus que, lorsqu'ils le considèrent opportun, les ministres mettent en valeur les initiatives réalisées dans ce domaine sur le territoire du Québec et à l'échelle internationale.

Enfin, la loi propose des mesures visant à assurer l'imputabilité de l'Administration en matière de reconnaissance de l'économie sociale par des moyens de planification, de suivi et de reddition de comptes dont, notamment, l'adoption d'un plan d'action et le dépôt de rapports sur l'application de la loi.

Le présent rapport répond à l'exigence prescrite au ministre de l'Économie et de l'Innovation de faire rapport de l'application de la LES, et ce, tel qu'il est énoncé à l'article 16 :

Article 16

Le ministre doit, au plus tard le 10 octobre 2020, et par la suite tous les 10 ans, faire au gouvernement un rapport sur l'application de la présente loi.

Ce rapport est déposé dans les 30 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

La LES est maintenant évaluée une première fois sept ans après son adoption et elle le sera tous les dix ans par la suite. Ce premier délai de sept ans permet d'apprécier la mise en œuvre de la loi et de ses dispositions à courte échéance de même qu'il permet d'ajuster le tir au besoin.

La période couverte par le présent rapport s'étend de la sanction de la LES, le 13 octobre 2013, au 31 mars 2020. C'est en effet à cette date que prenait fin le Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2015-2020 (PAGES 2015-2020).

Le rapport fait état des gestes posés au regard des exigences édictées par la LES et formule des constats susceptibles de parfaire le contenu de la loi ou de son application. Il s'appuie particulièrement sur l'évaluation du PAGES 2015-2020 et sur diverses consultations menées auprès du Chantier de l'économie sociale, du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité, de la Table des partenaires en économie sociale et de l'Administration.

Le premier chapitre du rapport campe les fondements de la LES en présentant un bref historique de son adoption, les assises de l'économie sociale, la définition de l'économie sociale et les objectifs de la loi.

Le chapitre suivant traite des dispositifs qui assujettissent les ministères et organismes de l'État à l'application de la loi, de la désignation des interlocuteurs privilégiés du gouvernement en matière d'économie sociale, de la

constitution d'une table des partenaires et de l'obligation du gouvernement de mettre en œuvre un plan d'action gouvernemental en économie sociale.

Enfin, le troisième chapitre aborde les éléments de la loi associés au rôle du ministre de l'Économie et de l'Innovation et du gouvernement ainsi que les dispositions qui encadrent plus précisément les mécanismes de suivi.

UNE LOI-CADRE POUR RECONNAÎTRE LA CONTRIBUTION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE AU DÉVELOPPEMENT SOCIOÉCONOMIQUE DU QUÉBEC

Un bref rappel historique

L'adoption de la Loi sur l'économie sociale résulte d'un ensemble d'actions et d'événements survenus dans la trame historique du développement du concept d'économie sociale au Québec, dont la pierre d'assise est la tenue du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996. Une des conclusions de ce sommet stipulait que le gouvernement devait prendre un engagement très clair envers l'économie sociale, troisième secteur de l'économie.

Dans la foulée du Sommet et au terme d'une longue réflexion amorcée en 1996 par le Groupe de travail sur l'économie sociale, de nombreux travaux de recherche réalisés avec la collaboration des acteurs du milieu ont permis de mieux définir la portée de l'économie sociale et le rôle de l'État en cette matière.

En 2012 le gouvernement s'est engagé à déposer un projet de loi-cadre sur l'économie sociale afin de favoriser le développement de l'économie sociale dans toutes les régions du Québec.

Se sont dès lors engagées, avec le concours de plusieurs partenaires, notamment le Chantier de l'économie sociale et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité, de nombreuses réflexions et analyses qui ont mené à l'adoption, en octobre 2013, de la première loi-cadre sur l'économie sociale du Québec. Sans se substituer aux lois et réglementations en vigueur, cette nouvelle loi venait appuyer la reconnaissance, la promotion et le développement de l'économie sociale dans toutes les régions du Québec.

Le législateur québécois s'inscrivait ainsi comme chef de file international en matière d'économie sociale, dans une tendance mondiale où plusieurs pays, notamment le Mexique, l'Espagne et la France, mettaient en place un cadre juridique spécifique afin de reconnaître et de soutenir cette activité économique différenciée.

Les assises de l'économie sociale

La LES exprime, par les sept « considérants » de son préambule, la volonté du législateur de reconnaître la nature solidaire et durable de l'économie sociale, son rôle incontournable dans le développement socioéconomique du Québec et sa capacité de levier dans la création de richesse collective.

En résumé, à la lumière de ces considérants, l'économie sociale repose sur les éléments suivants:

- Une contribution historique au développement, à l'occupation et à la vitalité socioéconomique du Québec et de ses territoires.
- Une mobilisation et une volonté entrepreneuriale de personnes regroupées pour produire des biens et des services répondant à leurs besoins et à ceux de la collectivité.
- Des entreprises solidaires et durables ayant un mode de fonctionnement fondé sur des principes communs, qui génèrent une richesse collective.

Une définition campée dans la loi

Même si elle était déjà présente dans certains textes législatifs ou réglementaires, notamment dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux¹, l'expression « économie sociale » n'avait, jusqu'en 2013, aucune définition statutaire.

La LES vient donc donner une assise légale importante à l'économie sociale et son article 3 définit, pour la première fois dans le corpus législatif québécois, le concept d'économie sociale. D'une part, en balisant la définition d'économie sociale, elle permet aux acteurs gouvernementaux et à la société civile de mieux circonscrire ce domaine et donc de favoriser sa reconnaissance, sa promotion et son développement aux côtés des économies privée et publique. D'autre part, cette définition vient soutenir les acteurs gouvernementaux dans l'élaboration ou la révision des critères de leurs programmes afin de permettre aux entreprises d'économie sociale de recevoir un traitement équitable, leur donnant accès aux programmes et mesures traditionnellement réservés aux autres types d'entreprises.

Article 3

On entend par « économie sociale », l'ensemble des activités économiques à finalité sociale réalisées dans le cadre des entreprises dont les activités consistent notamment en la vente ou l'échange de biens ou de services et qui sont exploitées conformément aux principes suivants :

1° l'entreprise a pour but de répondre aux besoins de ses membres ou de la collectivité;

2° l'entreprise n'est pas sous le contrôle décisionnel d'un ou de plusieurs organismes publics au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-2.1);

3° les règles applicables à l'entreprise prévoient une gouvernance démocratique par les membres;

4° l'entreprise aspire à une viabilité économique;

5° les règles applicables à l'entreprise interdisent la distribution des surplus générés par ses activités ou prévoient une distribution de ceux-ci aux membres au prorata des opérations effectuées entre chacun d'eux et l'entreprise;

6° les règles applicables à la personne morale qui exploite l'entreprise prévoient qu'en cas de dissolution, le reliquat de ses biens doit être dévolu à une autre personne morale partageant des objectifs semblables.

Pour l'application du premier alinéa, la finalité sociale est celle qui n'est pas centrée sur le profit pécuniaire, mais sur le service aux membres ou à la collectivité et elle s'apprécie notamment en fonction de la contribution de l'entreprise à l'amélioration du bien-être de ses membres ou de la collectivité et à la création d'emplois durables et de qualité.

Est une entreprise d'économie sociale, une entreprise dont les activités consistent notamment en la vente ou l'échange de biens ou de services et qui est exploitée, conformément aux principes énoncés au premier alinéa, par une coopérative, une mutuelle ou une association dotée de la personnalité juridique.

L'article 3 de la Loi sur l'économie sociale reprend la définition large et inclusive de l'économie sociale élaborée par suite du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996. Cette définition délimite la portée de deux expressions, soit « économie sociale » et « entreprise d'économie sociale », et doit servir de référence afin d'uniformiser

¹ Loi sur les services de santé et les services sociaux (RLRQ, chapitre S-4.2, art. 99.5 et 99.7).

l'action gouvernementale lorsque l'ensemble du domaine de l'économie sociale est visé ou qu'un renvoi à la notion d'entreprise d'économie sociale est nécessaire.

La définition d'économie sociale fournie dans la loi comporte un faisceau de conditions regroupant certaines activités économiques réalisées au sein d'entreprises qui respectent des principes définis.

Les activités économiques visées sont réalisées à des fins sociales, par opposition à celles réalisées principalement en vue de la réalisation d'un bénéfice pécuniaire. Il est précisé au deuxième alinéa de l'article 3 que l'appréciation de la finalité sociale des activités de l'entreprise se fait notamment en fonction de la contribution de cette dernière à l'amélioration du bien-être de ses membres ou de la collectivité de même qu'en fonction des emplois qu'elle contribue à créer.

De plus, ces activités doivent être réalisées au sein de certaines entreprises (coopératives, mutuelles ou associations dotées de la personnalité juridique). Ces entreprises doivent notamment vendre ou échanger des biens ou des services, contrairement aux organismes qui les offrent gratuitement.

Enfin, les entreprises d'économie sociale doivent être exploitées conformément aux six principes qui caractérisent les entreprises œuvrant au sein de cette économie, édictés aux paragraphes 1 à 6 de l'article 3 de la loi.

Constat

Bien que la LES propose une définition claire de l'économie sociale et des principes larges et inclusifs à l'intention des entreprises qui y participent, elle laisse parfois place à interprétation dans la qualification de certaines entreprises. Au Québec, les coopératives et les mutuelles sont, en vertu de leurs obligations légales, nécessairement exploitées conformément aux principes énoncés dans la loi. Par ailleurs, tel n'est pas le cas des entreprises constituées en association dotée de la personnalité juridique (OBNL), qui se situent quelquefois dans une zone grise, entre l'entreprise d'économie sociale et d'autres types d'OBNL.

En effet, l'introduction des notions de « vente » ou d'« échange » avait pour but d'exclure de la définition d'entreprise d'économie sociale les OBNL qui n'ont pas développé de volet d'activité en économie sociale. Dans les faits, l'analyse de la qualification de certaines organisations à titre d'entreprise d'économie sociale n'exclut pas d'emblée, par exemple, les organismes communautaires. Certains organismes communautaires ont exercé, au fil du temps, de petites activités marchandes complémentaires à leur mission.

De plus, la qualification des entreprises appartenant à l'économie sociale nécessite le respect des six principes édictés dans la loi. Pour être en mesure de qualifier les entreprises, ces principes doivent être transposés sous forme de critères opérationnels, basés sur des éléments objectifs, aisément repérables dans chaque entreprise. Cela s'effectue aisément pour les principes 1, 2, 5 et 6, mais l'opération devient problématique pour les principes 3 et 4.

En effet, la notion de gouvernance démocratique par les membres énoncée au principe 3 soulève quelques questionnements. La gouvernance démocratique par les membres est un principe bien établi dans les lois constitutives des coopératives et mutuelles. En revanche, pour les associations dotées de la personnalité juridique (OBNL), les règles sont beaucoup plus souples. Dans ces organisations, il appartient notamment aux membres fondateurs de déterminer l'effectif de l'OBNL. Celui-ci peut se limiter à trois membres, qui peuvent demeurer en poste à vie, ou se déployer démocratiquement pour atteindre des milliers de membres. Voilà pourquoi un OBNL peut fonctionner comme un club privé et fermé de trois personnes ou comme une réelle organisation démocratique à vocation commerciale relevant du secteur de l'économie sociale.

Quant au principe 4, « l'entreprise aspire à une viabilité économique », il est difficile à transposer en critère opérationnel à appliquer pour témoigner de l'aspiration à la viabilité économique d'une entreprise, un concept qui prête à interprétation et qui renvoie à une intention plutôt qu'à des résultats tangibles.

Une autre limite observée dans l'application de la loi est le fait que, sans que la loi en fasse explicitement mention, certaines organisations sont, de façon historique ou consensuelle, exclues de la sphère de l'économie sociale bien qu'elles puissent, dans certains cas, satisfaire aux exigences de la LES. Il s'agit des regroupements

professionnels, des regroupements patronaux, des organisations politiques, des organismes religieux, des organisations syndicales, des administrations publiques, des organismes du secteur parapublic (hôpitaux, commissions scolaires, cégeps, universités, etc.), des chambres de commerce, des équipes sportives, des fondations et des fiducies². Certaines de ces organisations, non expressément exclues de la loi, se revendiquent d'ailleurs de l'économie sociale³.

Les objectifs de la loi

Le législateur a fait le choix de centrer l'application de la LES sur des objectifs concrets et engageants, tout particulièrement pour l'Administration :

Article 1

La présente loi a pour objet de reconnaître la contribution particulière de l'économie sociale au développement socioéconomique du Québec, dans de nombreux secteurs d'activité et sur tous les territoires du Québec.

Elle a également pour objet d'établir le rôle du gouvernement en matière d'économie sociale.

Article 2

La présente loi a pour objectif :

1° de promouvoir l'économie sociale comme levier de développement socioéconomique;

2° de soutenir le développement de l'économie sociale par l'élaboration ou l'adaptation d'outils d'intervention, dans une perspective de cohérence gouvernementale et de transparence;

3° de favoriser, pour les entreprises d'économie sociale, l'accès aux mesures et aux programmes de l'Administration.

Ces deux articles mobilisent l'Administration afin d'introduire un nouveau paradigme dans les modes d'action gouvernementale à l'égard des entreprises d'économie sociale. Pour ce faire, la LES définit le cadre de gestion de l'Administration par diverses mesures et par les rôles attribués aux ministres du gouvernement (articles 6 et 7), par l'adoption d'un plan d'action (articles 8 à 10) et par la création d'une table des partenaires (articles 11 et 12), lesquels font l'objet de constats dans les deux chapitres subséquents du présent rapport.

Constat

Les objectifs introduits par les articles 1 et 2 de la LES demeurent toujours très pertinents et encadrants pour le gouvernement et l'Administration. D'une part, la LES vise la reconnaissance et la promotion de l'économie

² INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2019). *L'économie sociale au Québec. Portrait statistique 2016*, Québec, p. 19. [<https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie-sociale/portrait-economie-sociale-2016.pdf>]

³ ÉCORESSOURCES. *L'entrepreneuriat collectif au cœur du modèle agricole québécois*. [https://www.upa.qc.ca/wp-content/uploads/filebase/fr/memoires/Economie-sociale_UPA_Rapport-final_2.pdf]

sociale et de ses entreprises comme levier de développement socioéconomique du Québec. En effet, tel que l'a démontré le portrait statistique des entreprises d'économie sociale, ces entreprises jouent un rôle majeur dans la vitalité des régions et des collectivités en fournissant des biens et des services ainsi qu'en créant de la richesse collective et des emplois au bénéfice des membres et des collectivités⁴. D'autre part, la loi vise à soutenir l'essor de l'économie sociale par des moyens d'intervention adaptés aux particularités des entreprises d'économie sociale et cohérents à l'échelle gouvernementale, favorisant un accès aux mesures et programmes destinés aux entreprises.

⁴ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2019). *L'économie sociale au Québec. Portrait statistique 2016*, Québec, p. 11. [<https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie-sociale/portrait-economie-sociale-2016.pdf>]

LES DISPOSITIFS INTRODITS PAR LA LOI

Les ministères et les organismes de l'État assujettis

L'article 4 de la LES regroupe sous l'expression « Administration » les ministères et organismes de l'État assujettis à l'application de la loi de la façon suivante :

Article 4

Dans la présente loi, on entend par « Administration » :

1° les ministères et le secrétariat du Conseil du trésor;

2° Investissement Québec et la Société d'habitation du Québec;

3° tout autre organisme du gouvernement désigné par ce dernier et visé par la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01).

Les ministères et organismes qui ont été désignés comme étant visés par la loi doivent, conséquemment, se conformer aux exigences de celle-ci.

Constat

La liste des ministères et organismes qui sont assujettis à la LES est adéquate et n'a pas à être révisée.

Les interlocuteurs privilégiés du gouvernement

La LES nomme les deux organisations de représentation du domaine de l'économie sociale reconnues comme principales interlocutrices du gouvernement. Il s'agit du Chantier de l'économie sociale et du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité. Ces deux organisations, et leurs réseaux sectoriels et régionaux, rassemblent un grand nombre d'entreprises d'économie sociale québécoises.

Article 5

Le Chantier de l'économie sociale et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité sont les interlocuteurs privilégiés du gouvernement en matière d'économie sociale.

Constat

La désignation du Chantier de l'économie sociale et du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité à titre d'interlocuteurs privilégiés du gouvernement a permis de reconnaître la contribution de ces organisations au développement de l'économie sociale sur le territoire québécois et a renforcé le dialogue avec le gouvernement. La reconnaissance de ces deux interlocuteurs privilégiés du gouvernement en matière d'économie sociale est toujours pertinente.

La Table des partenaires en économie sociale

Instituée par la LES, la Table des partenaires en économie sociale a pour mandat de conseiller le ministre sur toute question en matière d'économie sociale.

Article 11

La Table des partenaires en économie sociale conseille le ministre sur toute question en matière d'économie sociale.

Article 12

Le ministre détermine la composition de la Table des partenaires en économie sociale.

En outre, lorsque la Table traite d'un sujet spécifique susceptible d'intéresser un groupe actif en matière d'économie sociale, le ministre invite à participer aux travaux de la Table un représentant de ce groupe, ainsi que toute autre personne qu'il juge susceptible d'apporter à ces travaux un éclairage approprié.

La composition de la Table doit également tendre à une parité entre les femmes et les hommes.

Article 15

Pour l'application de l'article 12, la première détermination de la composition de la Table des partenaires en économie sociale doit être effectuée au plus tard le 10 avril 2014.

Constat

La première rencontre de la Table des partenaires en économie sociale a eu lieu le 21 août 2014. Au total, la Table des partenaires s'est réunie à 17 occasions de 2014 à 2019. De plus, 13 réunions de travail et de réflexion dans le cadre de l'élaboration du plan d'action 2020-2025 ont été tenues en octobre 2019.

Ces rencontres ont permis de consulter la Table sur les différents éléments, notamment sur l'analyse stratégique des résultats des diverses consultations pour déterminer les défis en économie sociale et sur les orientations et mesures d'intervention à privilégier. La mise en œuvre du PAGES 2015-2020 et les évaluations des résultats de ce plan d'action ont aussi fait l'objet d'un suivi auprès de la Table.

Actuellement, en excluant le ministère de l'Économie et de l'Innovation, la Table des partenaires en économie sociale est composée de 12 personnes en provenance de 6 organisations membres. On y compte 8 hommes et 4 femmes, ce qui ne constitue pas la parité. En effet, ces personnes sont des dirigeants ou des personnes nommées par les organisations membres pour les représenter. Dans ce contexte, puisque le choix des personnes repose sur les organisations membres, l'atteinte d'une parité entre les hommes et les femmes s'avère difficile à imposer. Cependant, l'atteinte de la parité entre les hommes et les femmes doit demeurer une cible à atteindre et les organisations peuvent être sensibilisées à l'égard du choix de leurs représentants.

Le plan d'action gouvernemental en économie sociale

Le plan d'action gouvernemental en économie sociale (PAGES) constitue l'une des pièces maîtresses de la LES. Il représente le vecteur par lequel l'Administration contribue concrètement à l'économie sociale. Rappelons qu'avant même l'adoption de la LES, un plan d'action gouvernemental pour l'entrepreneuriat collectif 2008-2013 instaurait des mesures de soutien aux entreprises d'économie sociale. La loi est venue donner un caractère permanent à ce plan d'action comme véhicule de soutien à l'économie sociale.

Article 8

Le gouvernement adopte, au plus tard le 1^{er} avril 2014, un plan d'action en économie sociale. Ce plan d'action est élaboré et proposé au gouvernement par le ministre, en collaboration avec les ministères et les organismes concernés, après consultation du Chantier de l'économie sociale et du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité. Le ministre en assure également le suivi, la reddition de comptes et l'évaluation.

Le plan d'action prend assise sur la présente loi, de même que sur les politiques adoptées par le gouvernement en matière d'économie sociale, et identifie les actions que doit poser l'Administration afin de soutenir le développement et la promotion de l'économie sociale au Québec.

Les obligations de suivi, de reddition de comptes et d'évaluation relatives au plan d'action sont détaillées aux articles 9 et 10 de la loi. Les constats relatifs à ces obligations sont présentés au chapitre subséquent du présent rapport.

Constat

Bien que la loi prévoie qu'un plan d'action en économie sociale devait être adopté au plus tard le 1^{er} avril 2014, ce plan d'action a dans les faits été lancé en mai 2015. Le délai de six mois entre la sanction de la loi et l'obligation d'adopter un plan d'action par le gouvernement s'est révélé insuffisant. En effet, une consultation rigoureuse du Chantier de l'économie sociale et du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité, des membres de la Table des partenaires en économie sociale ainsi que du comité interministériel en économie sociale a nécessité plusieurs séances de travail qui ont eu pour effet de retarder quelque peu l'adoption du PAGES 2015-2020⁵. Ce plan d'action comprenait 22 mesures destinées à soutenir l'essor et la promotion de l'économie sociale au Québec.

⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2015-2020*, Québec, 2015. [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/plans-action/PL_plan_action_economie_sociale_MEI_2015-2020.pdf?1568383484]

LES RÔLES ASSOCIÉS À L'APPLICATION DE LA LOI ET LES MÉCANISMES DE SUIVI

Le ministre de l'Économie et de l'Innovation

Le ministre de l'Économie et de l'Innovation est responsable de l'application de la LES⁶. Son rôle et ses fonctions sont énoncés aux articles 6 et 14 de la loi.

Article 6

Le ministre de l'Économie et de l'Innovation a pour fonctions :

1° d'élaborer et de proposer au gouvernement, conjointement avec le ministre des Finances, après consultation du Chantier de l'économie sociale et du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité, des politiques en vue de favoriser le développement de l'économie sociale au Québec;

2° de coordonner l'intervention du gouvernement en matière d'économie sociale;

3° d'accompagner le gouvernement dans la mise en place de programmes et de mesures destinés aux entreprises d'économie sociale;

4° d'appuyer l'Administration dans l'exercice des fonctions et des actions prévues pour l'application de la présente loi;

5° d'améliorer les connaissances en matière d'économie sociale.

Article 14

Le ministre de l'Économie et de l'Innovation est responsable de l'application de la présente loi.

Le ministre de l'Économie et de l'Innovation a la responsabilité de la coordination gouvernementale en matière d'économie sociale. Soulignons que ce rôle est conforme à celui actuellement défini dans la Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation (RLRQ, chapitre M-14.1). À ce titre, il a pour mission de contribuer au développement durable en favorisant, dans toutes les régions du Québec, l'accès au savoir, le maintien et la création d'emplois, l'économie sociale, la création de la richesse collective, le progrès social, le respect de l'environnement et l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière d'électrification de l'économie et de lutte contre les changements climatiques.

Constat

À maints égards, à titre de responsable de l'application de la Loi sur l'économie sociale, le ministre de l'Économie et de l'Innovation a agi dans le respect des fonctions spécifiques qui lui ont été confiées.

En effet, les obligations introduites par la LES ont été remplies et, en règle générale, dans les délais impartis quant aux fonctions propres du ministre ainsi qu'à celles des ministères et des organismes assujettis à la loi.

⁶ *Les fonctions du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire initialement prévues à la Loi sur l'économie sociale ont été confiées au ministre de l'Économie et de l'Innovation par le décret 31-2016 du 28 janvier 2016 et antérieurement dans les décrets 820-2019 du 14 août 2019, 1277-2018 du 18 octobre 2018, 31-2016 du 28 janvier 2016 et 422-2014 du 7 mai 2014.*

En regroupant au sein d'une direction spécialisée de son ministère⁷ l'ensemble de l'expertise en économie sociale, le ministre s'est assuré de pouvoir répondre adéquatement aux demandes d'accompagnement du gouvernement et aux demandes d'appui de l'Administration. Cette initiative a aussi permis de centraliser et d'améliorer les connaissances en économie sociale.

Le gouvernement

Afin que l'économie sociale ne soit pas traitée de façon marginale, mais plutôt reconnue à sa juste valeur pour sa contribution au développement socioéconomique du Québec, la LES impose à tous les ministres ainsi qu'à tous les organismes dont ils sont responsables de prendre en considération l'économie sociale.

Article 7

Dans l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités, tout ministre doit, dans ses interventions et à l'égard de tout organisme visé à l'article 4 et dont il a la responsabilité, reconnaître l'économie sociale comme partie intégrante de la structure socioéconomique du Québec, en prenant en considération l'économie sociale dans les mesures et les programmes, dans leur mise à jour ainsi que dans l'élaboration de nouveaux outils destinés aux entreprises.

De plus, lorsqu'il le considère opportun, il met en valeur les initiatives réalisées en matière d'économie sociale sur le territoire du Québec et à l'échelle internationale.

Dans le respect de leur mission et de leurs prérogatives, les ministres doivent donc mettre en valeur les initiatives en matière d'économie sociale réalisées sur le territoire québécois, prendre en considération l'économie sociale et les entreprises qui y participent dans les mesures et programmes destinés aux entreprises et apporter les changements nécessaires afin de favoriser un accès équitable aux entreprises d'économie sociale.

Constat

En tant que ministre chargé de l'application de la LES, le ministre de l'Économie et de l'Innovation a donné l'exemple et s'est assuré que les entreprises d'économie sociale ont accès aux mesures et programmes du ministère. En effet, plusieurs cadres normatifs de mesures et de programmes destinés aux entreprises incluent, lorsque cela s'applique, les entreprises d'économie sociale définies au sens de la LES. Cependant, malgré l'obligation de considérer les entreprises d'économie sociale dans les mesures et programmes gouvernementaux, quelques entreprises d'économie sociale, coopératives ou OBNL ont malgré tout été confrontés à un accès inégal et parfois difficile à certains programmes à cause de leur forme juridique.

De plus, bien que la loi impose à tout ministre le devoir de considérer l'économie sociale, aucune obligation de reddition de comptes n'est clairement formulée à cet effet. Or, sans mécanisme de reddition de comptes formel, mesurer l'apport de leur contribution à la reconnaissance et au soutien de l'économie sociale et des entreprises d'économie sociale peut donc s'avérer difficile.

Mentionnons toutefois que les ministres, par l'engagement de leur ministère, ont participé aux travaux de réflexion et à l'élaboration des plans d'action gouvernementaux en économie sociale et des suivis associés.

⁷ La Direction de l'entrepreneuriat collectif est née de la fusion, en 2014, de la Direction de l'économie sociale et de la Direction du développement des coopératives. Cette direction centralise maintenant toute l'expertise en économie sociale au sein du gouvernement.

Les mécanismes de suivi

Le suivi du plan d'action est assuré par les obligations édictées aux articles 9 et 10 de la LES. L'article 9 de la loi prévoit l'implantation de différents mécanismes de suivi du plan d'action ainsi que des actions posées par l'Administration en matière d'économie sociale :

Article 9

Le plan d'action prévoit les mécanismes de reddition de comptes sur les engagements qu'il contient ainsi que sur toute autre action posée par l'Administration en matière d'économie sociale.

Au plus tard 18 mois avant l'exercice de révision prévu à l'article 10, le ministre publie un bilan sur la mise en œuvre du plan d'action. Ce bilan est également déposé à l'Assemblée nationale dès que possible ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

De plus, la loi prévoit, à son article 10, une obligation de révision du plan d'action tous les cinq ans.

Article 10

Le gouvernement est tenu de réviser le plan d'action en économie sociale tous les cinq ans. Il peut toutefois reporter, pour une période d'au plus deux ans, un exercice de révision.

Constat

En respect de l'énoncé du premier alinéa de l'article 9 de la LES, le PAGES 2015-2020 prévoyait des mécanismes de reddition de comptes qui ont été mis en œuvre, notamment le suivi et la publication d'un tableau de bord intégrant des objectifs, des cibles et des indicateurs de performance⁸.

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 9, le Ministère a réalisé, avec l'Administration, les travaux requis pour élaborer le *Rapport d'évaluation de mise en œuvre*⁹, publié en juin 2018. Le bilan de mise en œuvre du plan d'action a donc été réalisé et publié dans les délais prescrits, soit moins de 18 mois avant l'exercice de révision du plan d'action dont les travaux ont débuté en décembre 2018. Toutefois, force est de constater que le dépôt à l'Assemblée nationale s'est effectué tardivement.

C'est sur la base des constats du *Rapport d'évaluation de mise en œuvre* du plan d'action, du *Rapport d'évaluation des résultats* du plan d'action¹⁰ et à la suite des consultations et des travaux effectués avec l'Administration, les interlocuteurs privilégiés et la Table des partenaires qu'un nouveau plan d'action révisé sera mis en œuvre en remplacement du plan d'action 2015-2020, pour une période subséquente de cinq ans.

⁸ Précité, note 6, p. 42.

⁹ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INNOVATION (2018). *Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2015-2020 : rapport d'évaluation de mise en œuvre à mi-parcours*, Québec.
[<https://www.quebec.ca/gouv/ministere/economie/publications/evaluation-programmes-normes/bilan-mi-parcours-pages-2018/>]

¹⁰ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INNOVATION (2019). *Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2015-2020 : rapport d'évaluation des résultats*, Québec.
[<https://www.quebec.ca/gouv/ministere/economie/publications/evaluation-programmes-normes/plan-daction-gouvernemental-en-economie-sociale-2019-evaluation/>]

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

Le Québec a été l'un des premiers gouvernements à reconnaître, avec toutes leurs spécificités, l'économie sociale et les entreprises d'économie sociale qui y participent. Depuis son entrée en vigueur en octobre 2013, la LES a considérablement modifié la reconnaissance de cette économie aux caractéristiques singulières et les modes d'intervention, notamment ceux de l'Administration, à l'égard du traitement de l'économie sociale et de ses entreprises.

D'un point de vue global, les dispositions de la LES ont été respectées et, à l'issue des travaux entourant l'analyse de l'application de la loi, aucune modification législative n'est formellement recommandée.

Toutefois, l'établissement de certains mécanismes de suivi ou outils d'interprétation pourrait se révéler bénéfique, particulièrement en ce qui a trait à l'engagement de l'Administration et à la définition de l'économie sociale et des entreprises d'économie sociale.

En effet, malgré un intérêt démontré de la part des ministères et organismes à reconnaître l'économie sociale, cet intérêt semble inégal; aussi est-il ardu de répertorier l'ensemble des actions posées par l'Administration en ce domaine et d'en évaluer la réelle portée. L'affermissement et la démonstration de l'engagement de l'Administration en matière d'économie sociale pourraient être facilités par l'établissement d'un mécanisme de consignation de l'ensemble des actions posées en ce domaine. Le plan d'action devrait d'ailleurs être le véhicule utilisé pour l'application d'une telle mesure.

En outre, bien que des précisions à l'article 3 encadrant la définition juridique de l'économie sociale et des entreprises d'économie sociale soient souhaitées afin de faciliter la traduction des six principes en critères opérationnels, cet enjeu peut être atténué par une mesure spécifique prévue dans le prochain plan d'action. Cette mesure pourrait notamment consister à élaborer un cadre de référence gouvernemental pour l'application des mesures et programmes de soutien destinés aux entreprises d'économie sociale. Un tel outil de référence permettrait l'interprétation et la clarification des principes s'appliquant aux entreprises d'économie sociale.

Les prochaines années nécessiteront indéniablement un engagement soutenu, tant de la part du gouvernement et de l'Administration que de la part des interlocuteurs privilégiés et des autres partenaires et acteurs qui contribuent à l'essor de l'économie sociale. Cette volonté de contribuer à la reconnaissance de l'économie sociale comme pilier important du développement économique et social du Québec doit demeurer collective et s'appuyer sur des outils concrets, tel le plan d'action résultant de la LES.

