



Mémoire du Chantier de l'économie sociale sur le Projet de loi no 12

**Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois
et responsable par les organismes publics,
à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et
à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics**

MARS 2022

Table des matières

Introduction	4
L'objet du projet de loi	4
L'économie sociale : outil de développement économique, social et environnemental du Québec et de ses régions	5
Aller plus loin qu'un pouvoir discrétionnaire	6
Faire un suivi des effets du projet de loi	8
Faciliter les soumissions des entreprises d'économie sociale	9
Conclusion	10
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	11

Chantier de l'économie sociale

Le Chantier de l'économie sociale a pour principal mandat la concertation pour la promotion et le développement de l'entrepreneuriat collectif au Québec. Il réunit des promoteurs d'entreprises d'économie sociale œuvrant dans de multiples secteurs d'activité (communication, loisir, technologies, habitation, services aux personnes, ressources naturelles, formation, financement, services de proximité, culture, etc.), des représentants des grands mouvements sociaux et des acteurs du développement local et régional. Il est reconnu comme interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec au côté du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM) par la Loi sur l'économie sociale de 2013.

Le Chantier a pour mandat de :

- **concerter** divers acteurs et partenaires de l'économie sociale au niveau régional et national;
- **promouvoir** l'économie sociale comme vecteur de changement social et économique;
- **créer** des conditions et des outils favorables à la consolidation, à l'expérimentation et au développement de nouveaux créneaux et projets;
- **participer** à la construction d'alliances avec d'autres acteurs socio-économiques et mouvements sociaux en faveur de ce modèle de développement, incluant l'international.

Économie sociale au Québec

À la fois une activité entrepreneuriale, mais aussi un moyen d'entreprendre et de gérer les entreprises selon d'autres logiques économiques, les entreprises d'économie sociale sont des organisations qui émergent de la mobilisation et de la volonté des communautés de développer et de maintenir des services, des produits et des emplois pertinents et durables. Aussi appelées « *entreprises collectives* », les entreprises d'économie sociale ont une vocation sociale puisqu'elles sont redevables à la collectivité (leurs membres ou des représentants de la communauté) de par leur gouvernance collective et démocratique.

Elles peuvent être administrées par les membres d'une collectivité, par leurs employés, leurs fournisseurs ou leurs clients, ou encore une combinaison de ces possibilités. Au Québec, les 90 000 administrateurs bénévoles, dont la moitié sont des femmes et le cinquième ont 35 ans et moins, qui s'impliquent aujourd'hui au sein de ces entreprises s'assurent que les choix de gestion prennent en compte les besoins et les réalités de leur communauté. Exploitées par une coopérative, une mutuelle ou un organisme à but non lucratif (OBNL), ces entreprises opèrent conformément aux principes de fonctionnement suivants, définis dans la Loi sur l'économie sociale (RLRQ, chapitre E-1.1.1) :

- Répondre aux besoins de leurs membres ou de la collectivité ;
- Ne pas être sous le contrôle décisionnel d'un ou de plusieurs organismes publics ;
- Prévoir une gouvernance démocratique par les membres ;
- Aspirer à une viabilité économique ;
- Interdire ou limiter la distribution des surplus générés par leurs activités économiques ;
- En cas de fermeture ou de vente, le reliquat de leurs biens doit être dévolu à un organisme partageant des objectifs semblables et établis au Québec.

Le Québec compte près de **11 200 entreprises d'économie sociale**. Ensemble, elles génèrent des revenus de **47,8 milliards de dollars** et emploient **220 000 salariés**. Parce qu'elles font des choix de gestion innovants et au service de la qualité, de l'accessibilité et de la pérennité de leurs activités, ces

entreprises sont plus résilientes que des entreprises privées. En effet, alors que 80% des entreprises privées ne survivent pas la première décennie d'activité, **75% des entreprises collectives sont toujours en opération après 15 ans d'activité**. Ancrées dans leurs communautés, elles desservent un marché local et régional (76%) en se démontrant viables et autonomes : au total, les subventions et aides publiques ne représentent que 5,6% de l'ensemble des revenus des entreprises d'économie sociale.

Introduction

Le Chantier de l'économie sociale accueille positivement le projet de loi no 12, *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics* mais émet des réserves sur les moyens que se donne le législateur pour une plus grande exemplarité de la dépense publique.

En effet, bien que la révision du critère du plus bas soumissionnaire constitue un pas dans la bonne direction et que l'objectif d'augmenter la part québécoise de biens et services acquis par les organismes publics fait écho aux demandes du Chantier, le projet de loi n'est pas en mesure, dans sa forme actuelle, de répondre aux attentes quant à l'approvisionnement responsable, objectif aussi poursuivi par la pièce législative.

D'abord, le Chantier tient à réitérer que le mouvement de l'économie sociale partage l'opinion de la présidence du Conseil du trésor sur la nécessité d'un rattrapage dans les normes et processus des marchés publics en vue de faire bénéficier aux entreprises québécoises les dépenses publiques. Il souhaite que ces efforts soient également consentis pour des achats publics plus respectueux de l'environnement et qui contribuent aux visées sociales du gouvernement du Québec. Malheureusement, les outils que se donne le législateur, qu'il s'agisse des dispositions du Chapitre 1 relatives à l'achat québécois et responsable ou du Chapitre II.1 sur l'espace d'innovation des marchés publics, sont limités. L'absence de l'économie sociale comme vecteur d'approvisionnement et de contrats publics respectant les prescriptions du développement durable est en ce sens étonnant.

La Loi sur l'économie sociale (2013) était pourtant un engagement du gouvernement en faveur de ce modèle d'affaires, et ce, dans l'ensemble des secteurs d'activité de l'appareil public. Dans un souci de mettre à contribution les entreprises collectives et l'ensemble des acteurs économiques engagés dans une transition écologique et sociale, le Chantier propose donc au législateur les recommandations détaillées dans les prochaines pages afin que le projet de loi puisse donner une pleine portée aux objectifs qu'il se donne quant à l'achat québécois et l'achat responsable, et ce, dans le respect des accords de libéralisation des marchés publics.

L'objet du projet de loi

D'entrée de jeu, le projet de loi modifie l'article 2 de la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP) par l'insertion de nouveaux objectifs. Ainsi, la LCOP viserait désormais à user « des contrats publics comme levier de développement économique du Québec et de ses régions » et à mettre en

place des procédures efficaces et efficientes comportant notamment une évaluation préalable des besoins qui « s’inscrit dans la recherche d’un développement durable ».

Pour le Chantier, que la LCOP concourt au développement économique du Québec et de ses régions tombe sous le sens. Toutefois, la différence de libellé entre la disposition sur le développement économique et celle sur la recherche d’un développement durable confirme un traitement différencié de l’objectif d’achat responsable décrit pourtant dans le titre du projet de loi, les notes explicatives et son objet. L’obligation d’utiliser des contrats publics comme levier de développement économique est beaucoup plus prescriptive que celle de la mise en place de procédures comportant notamment une évaluation préalable des besoins qui s’inscrivent dans la recherche d’un développement durable. En conséquence, le développement durable - c’est-à-dire la sphère environnementale et sociale du développement - devrait se trouver à même la disposition sur le développement économique afin de mieux refléter cette intention, de même que l’importance des objectifs d’achat québécois et d’achat responsable. L’article 2 de la LCOP édicte des principes qui devront être respectés par l’ensemble des dispositions subséquentes et la modification suggérée en permettra une interprétation plus juste.

Recommandation #1

« Amender l’article 1, alinéa 1, paragraphe 1 par l’ajout du développement social et environnemental au libellé 3.1 l’utilisation des contrats publics comme levier de développement économique du Québec et de ses régions »

L’économie sociale : outil de développement économique, social et environnemental du Québec et de ses régions

Le Chantier se réjouit que le législateur donne les moyens aux organismes publics de favoriser les petites entreprises du Québec lorsque la dépense est inférieure au seuil minimal applicable en vertu des accords de libre-échange. Circonscrire un appel d’offres public, accorder une marge préférentielle ou encore exiger des biens ou services sont des outils connus des approvisionneurs et autres donneurs d’ouvrages, ici, dans nos municipalités, mais aussi ailleurs, dans d’autres juridictions internationales.

L’article 14.1 du projet de loi fait écho à ces objectifs, à savoir favoriser l’achat québécois. Or, les entreprises d’économie sociale, propriété de ses membres ou de la communauté et donc de propriété 100% québécoise, ne se trouvent pas dans les pratiques d’adjudication de contrats. Le G15+ juge opportun pour les objectifs mêmes du projet de loi (l’achat local, mais aussi l’achat responsable) que les entreprises collectives soient donc parmi les paragraphes qui présentent les possibilités offertes aux organismes publics pour favoriser certains marchés. Après tout, selon le dernier [Portrait statistique sur l’économie sociale \(2019\)](#) de l’Institut de la statistique du Québec (ISQ), 76% des entreprises d’économie sociale fournissent un marché local ou régional et le mouvement de l’entrepreneuriat collectif, de par la Loi sur l’économie sociale et ses pratiques, permet un développement économique respectueux des besoins des communautés et en adéquation avec leurs priorités de développement social et environnemental.

Fixer des seuils d’achats en économie sociale revient donc à répondre simultanément à l’objet double du projet de loi. Le législateur serait avisé d’ajouter parmi les contrats visés aux paragraphes du premier alinéa de l’article 14.1 qu’un organisme public peut réserver un appel d’offres public, accorder

une marge préférentielle, exiger des biens, des services ou des travaux à des entreprises d'économie sociale.

Recommandation #2

« Amender l'article 14.1 alinéa 1 proposé à la LCOP afin de permettre à un organisme public de réserver un appel d'offres public, accorder une marge préférentielle, exiger des biens, des services ou des travaux aux entreprises d'économie sociale. »

Aller plus loin qu'un pouvoir discrétionnaire

L'article 5 du projet de loi introduit un nouveau chapitre II.1 à la LCOP qui s'intitule « Espace d'innovation des marchés publics ». L'ensemble des dispositions qui l'accompagne vise à « favoriser l'évolution des règles contractuelles pour permettre aux organismes publics de mieux contribuer à l'atteinte des objectifs gouvernementaux », c'est-à-dire :

- 1° accroître les acquisitions ayant un caractère responsable par les organismes publics ;
- 2° réduire les impacts environnementaux négatifs, réels et potentiels, des biens, des services et des travaux de construction acquis par les organismes publics, notamment au niveau de l'empreinte carbone et des émissions de gaz à effet de serre, et accroître la durabilité de ces acquisitions ;
- 3° utiliser les marchés publics comme vecteur d'influence en matière de lutte contre les changements climatiques ;
- 4° améliorer la représentativité des entreprises autochtones dans les marchés publics ;
- 5° favoriser la participation des personnes éloignées du marché du travail à l'exécution des contrats publics ;
- 6° soutenir le développement de biens, de services et de travaux de construction innovants.

Le Chantier ne critique pas le choix de ses objectifs mais déplore que le développement de l'économie sociale ne s'y trouve pas. Une omission qui ne s'explique pas alors que le gouvernement du Québec a pris un engagement en ce sens depuis l'adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale de la Loi sur l'économie sociale. Dans ses efforts pour des achats plus responsables, le législateur devrait inclure un objectif lié à l'économie sociale dans son nouvel Espace d'innovation.

De même, le Chantier reconnaît comme utile la possibilité pour la présidence du Conseil du trésor de fixer les conditions d'acquisition gouvernementales lors desquelles un organisme public devrait mettre en place certaines mesures avantageuses. Celles-ci sont listées, de manière non limitative, à l'article 14.9. Le mouvement de l'économie sociale souhaiterait d'ailleurs y voir les entreprises d'économie sociale.

Cependant, si un pouvoir discrétionnaire peut permettre des changements sur le long terme, il ne constitue ni une obligation ni une pratique saine de la gestion des contrats publics. C'est sur une base volontaire que la présidence du Conseil du trésor, et elle seule, peut faire évoluer les pratiques en matière d'achat responsable. Cette approche est d'autant plus difficile à comprendre que le projet de loi recourt à des dispositions prescriptives claires pour assurer l'intégrité des marchés publics, l'achat québécois et le développement économique régional. Si les plus hauts standards sont requis pour

l'intégrité des marchés publics, le législateur devrait avoir le même réflexe pour la responsabilisation de la commande publique.

Les entreprises québécoises, d'économie sociale ou sous d'autres modèles d'affaires, ont besoin de prévisibilité quand vient le temps de faire affaire avec l'État et ses organismes publics. L'Espace d'innovation n'est pas susceptible de permettre aux entrepreneurs de prévoir par quel mécanisme ils pourront bénéficier avantageusement de la dépense publique alors même que des pratiques innovantes d'adjudication de contrats et d'approvisionnement sont connues, documentées, usitées. La LCOP permet déjà aux organismes publics, selon certaines modalités, d'opter pour une marge préférentielle d'au plus 10 % pour les soumissionnaires respectant les critères préétablis inspirés par la Loi sur le développement durable. Pourquoi pas en économie sociale?

Ainsi, et pour l'économie sociale, plusieurs exemples devraient encourager le législateur à intégrer à son projet de loi des critères sociaux et environnementaux obligatoires. Plusieurs villes et juridictions, un peu partout dans le monde, ont entamé une réflexion avec succès sur la meilleure façon d'utiliser la dépense publique pour atteindre des objectifs sociaux et environnementaux et sont arrivées à inclure des définitions de ceux-ci dans leurs appels d'offres. Les critères sociaux peuvent être aussi diversifiés que la nature juridique de l'entreprise soumissionnaire, les politiques salariales et de ressources humaines au sein de l'entreprise, les conditions de travail des sous-traitants ou encore l'embauche et/ou la formation de personnes vulnérables ou défavorisées, incluant les personnes issues de groupes minoritaires, pour ne nommer que ceux-là.

À titre d'exemple, il serait possible pour le gouvernement du Québec d'exiger que l'entreprise soumissionnaire réinvestisse la majorité de ses surplus dans une mission sociale ou environnementale, ou encore dans des activités luttant contre les iniquités comme le fait la Grande-Bretagne. Il serait tout aussi possible de réserver certains marchés ou encore de fixer des cibles d'achats pour des entreprises qui visent des objectifs sociaux comme le font les villes de Montréal ou de Madrid, dans le cas des marchés réservés, ou la France, dans le cas de cibles d'achats.

Ainsi, la Ville de Montréal a procédé par appel d'offres sur invitation le 21 mai 2021 afin de recevoir de la part d'entreprises d'économie sociale des propositions permettant de réduire l'enfouissement des matériaux de construction ou de vêtements. Un premier appel du genre avait été lancé précédemment, mais dans le secteur de la restauration locale afin de soutenir le développement des plateformes locales de promotion, de commandes et de livraisons. Sans nécessairement fermer les marchés publics aux entreprises qui ne sont pas collectives, une municipalité peut intégrer un taux préférentiel pour l'économie sociale dans un appel d'offres. La Ville de Longueuil a bonifié sa Politique d'approvisionnement responsable en ce sens afin que les considérations environnementales et sociales soient davantage intégrées au processus et aux démarches d'acquisition, tout en respectant les intérêts de la Ville et de ses citoyens, avec un taux préférentiel de 5%.

Bref, pour le Chantier, la création d'un pouvoir discrétionnaire en la matière pour adopter des pratiques qui font pourtant déjà leur preuve dans nos municipalités et dans d'autres juridictions à l'international n'est pas de nature à utiliser à son plein potentiel la dépense publique pour construire des communautés plus inclusives, dynamiques et vertes.

Recommandation #3

« Amender l'article 14.8 proposé à la LCOP pour y inclure un objectif relatif au développement de l'économie sociale »

Recommandation #4

« Systématiser l'utilisation de critères sociaux et environnementaux par les ministères et organismes et les rendre obligatoires dans l'adjudication ou l'attribution des contrats publics (dans le respect des ententes internationales et lorsqu'applicable), afin que l'octroi des contrats publics mise désormais sur des critères de valeur plutôt que principalement sur le choix du plus bas soumissionnaire conforme »

Recommandation #5

« Amender l'article 14.9 alinéa 1 proposé à la LCOP pour y inclure des pratiques contractuelles encourageant l'achat public en économie sociale, notamment sous la forme d'une marge préférentielle, de grilles d'analyses relatives à l'économie sociale préalablement au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat, de marchés réservés, de pratiques d'allotissement ou d'appels d'offres sur invitation »

Faire un suivi des effets du projet de loi

Le Chantier salue l'intention du législateur de confier à la présidence du Conseil du trésor la responsabilité de produire un rapport de suivi sur l'application de l'Espace d'innovation. Elle a la compétence en la matière pour analyser les conséquences et bénéfices des nouvelles pratiques d'adjudication de contrats. Toutefois, cette expertise ne comprend pas l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux, ou autrement dit de l'achat responsable, de l'application du chapitre II.1. Le Chantier se questionne donc sur l'opportunité de confier au ministère la mesure des « progrès ayant été accomplis au regard de l'atteinte des objectifs gouvernementaux visés à l'article 14.8 ainsi que les effets bénéfiques anticipés de ces progrès sur l'environnement, la société et l'économie ».

Puisque le projet de loi affirme la volonté du législateur d'inclure dans ses pratiques les prescriptions de la Loi sur le développement durable, il semble indiqué de confier au Commissaire au développement durable la prérogative d'effectuer le suivi de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la présidence du Conseil du trésor quant à ses impacts environnementaux et sociaux.

Recommandation #6

« Amender l'article 8 du projet de loi en confiant au Commissaire au développement durable le mandat d'effectuer les rapports de suivi de l'application du chapitre II.1. »

Faciliter les soumissions des entreprises d'économie sociale

Le projet de loi, mais également la stratégie gouvernementale des marchés publics (la Stratégie) qui l'accompagne, fixe comme objectif de rendre les marchés publics plus accessibles aux entreprises québécoises. Pour augmenter le nombre de soumissionnaires et la proportion des contractants provenant des régions du Québec, les organismes publics seront incités à diffuser leurs plans d'acquisition et d'investissements et à revoir les documents d'appels d'offres pour en faciliter la lecture et la compréhension. Un « Tremplin aux contrats publics » sera aussi mis en place afin de permettre, notamment aux PME, de s'initier aux contrats publics et de se faire connaître des organismes publics. Ces mesures sont accueillies favorablement par le Chantier, tout comme celles qui consisteront à former un répertoire de fournisseurs et à améliorer l'accompagnement des entreprises québécoises.

Conscient que les modèles d'affaires ou les secteurs d'activité ne sont pas tous outillés de la même façon pour pouvoir s'intégrer dans les processus d'appels d'offres, le législateur a aussi prévu une formation et un accompagnement personnalisé pour les entreprises bioalimentaires. Cette excellente idée devrait inspirer une approche semblable pour les entreprises d'économie sociale, en outre de ce que la Stratégie prévoit déjà pour les entreprises québécoises. Depuis 2013, le gouvernement du Québec reconnaît sa responsabilité dans la promotion et la vitalité de l'économie sociale. Les différents plans d'action gouvernementaux en économie sociale qui ont suivi l'adoption de la Loi sur l'économie sociale ont tous cherché à mousser la commande publique pour les entreprises collectives. La Stratégie devrait donc inclure un volet spécifique à l'économie sociale afin de faire tomber les barrières qui séparent encore l'entrepreneuriat collectif des marchés publics.

De plus, la Stratégie identifie des cibles à atteindre pour évaluer les répercussions de ses efforts pour rendre les marchés publics plus accessibles. Elle fixe à 50% la valeur totale des contrats en approvisionnement qui proviendront désormais de contractants québécois. De même, 60% des contractants devront provenir de régions autres que les régions de Montréal et de la Capitale-Nationale. Le Chantier est d'avis que si la présidence du Conseil du trésor souhaite favoriser l'accès à la commande publique pour les entreprises d'économie sociale, elle devrait aussi se doter d'un indicateur de ce genre afin de permettre une bonne appréciation des éventuels impacts de la législation et des actions des organismes publics.

Recommandation #7

« Faire en sorte que le répertoire des fournisseurs prévu à la mesure 12 de la stratégie gouvernementale des marchés publics comprenne dans son classement les entreprises d'économie sociale »

Recommandation #8

« Intégrer une nouvelle mesure consistant à soutenir la réalisation d'activités de formation et d'accompagnement particulières aux entreprises d'économie sociale »

Recommandation #9

« Adopter un indicateur et une cible spécifique à la proportion du nombre d'entreprises ou de valeurs de contrats en approvisionnement conclus avec des contractants en économie sociale afin d'évaluer les mesures d'accompagnement particulières aux entreprises d'économie sociale »

Conclusion

Le Chantier souhaite féliciter le législateur pour le dépôt d'un projet de loi qui était attendu par les principaux groupes économiques, environnementaux et sociaux. Les priorités données à l'achat québécois et à l'achat responsable font écho aux représentations du mouvement de l'économie sociale. Un rattrapage dans les normes et processus entourant la commande publique était essentiel.

Les recommandations du Chantier s'inscrivent dans les mêmes objectifs que ceux de la présidence du Conseil du trésor. Il est important qu'on se dote collectivement de critères sociaux et environnementaux robustes qui ne sont pas seulement le résultat du pouvoir discrétionnaire contenu au projet de loi. Qu'il s'agisse de son objet, de la place de l'économie sociale et de l'exercice de suivi de ses effets, la pièce législative doit être bonifiée.

L'économie sociale, de par son modèle d'affaires unique et par lequel le Québec se distingue, souhaite contribuer à la réussite du projet de loi et de la stratégie gouvernementale des marchés publics. L'achat québécois et l'achat responsable par les organismes publics seront atteints plus facilement si les entreprises collectives, dans les limites des accords internationaux, sont favorisées lorsque les réalités contractuelles le permettent. Voilà le sens des propositions du Chantier.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation #1

« Amender l'article 1, alinéa 1, paragraphe 1 par l'ajout du développement social et environnemental au libellé 3.1 l'utilisation des contrats publics comme levier de développement économique du Québec et de ses régions »

Recommandation #2

« Amender l'article 14.1 alinéa 1 proposé à la LCOP afin de permettre à un organisme public de réserver un appel d'offres public, accorder une marge préférentielle, exiger des biens, des services ou des travaux aux entreprises d'économie sociale. »

Recommandation #3

« Amender l'article 14.8 proposé à la LCOP pour y inclure un objectif relatif au développement de l'économie sociale »

Recommandation #4

« Systématiser l'utilisation de critères sociaux et environnementaux par les ministères et organismes et les rendre obligatoires dans l'adjudication ou l'attribution des contrats publics (dans le respect des ententes internationales et lorsqu'applicable), afin que l'octroi des contrats publics mise désormais sur des critères de valeur plutôt que principalement sur le choix du plus bas soumissionnaire conforme »

Recommandation #5

« Amender l'article 14.9 alinéa 1 proposé à la LCOP pour y inclure des pratiques contractuelles encourageant l'achat public en économie sociale, notamment sous la forme d'une marge préférentielle, de grilles d'analyses relatives à l'économie sociale préalablement au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat, de marchés réservés, de pratiques d'allotissement ou d'appels d'offres sur invitation »

Recommandation #6

« Amender l'article 8 du projet de loi en confiant au Commissaire au développement durable le mandat d'effectuer les rapports de suivi de l'application du chapitre II.1. »

Recommandation #7

« Faire en sorte que le répertoire des fournisseurs prévu à la mesure 12 de la stratégie gouvernementale des marchés publics comprenne dans son classement les entreprises d'économie sociale »

Recommandation #8

« Intégrer une nouvelle mesure consistant à soutenir la réalisation d'activités de formation et d'accompagnement particulières aux entreprises d'économie sociale »

Recommandation #9

« Adopter un indicateur et une cible spécifique à la proportion du nombre d'entreprises ou de valeurs de contrats en approvisionnement conclus avec des contractants en économie sociale afin d'évaluer les mesures d'accompagnement particulières aux entreprises d'économie sociale »