

CAISSE D'ÉCONOMIE SOLIDAIRE DESJARDINS

**Projet de loi no 27
Loi sur l'économie sociale**

**Mémoire présenté au ministère des Affaires municipales, des Régions et
de l'Occupation du territoire**

**dans le cadre de la Commission parlementaire sur le Projet de loi no 27,
Loi sur l'économie sociale**

MAI 2013

Avant-propos

Le 20 mars 2013, par la voix de son ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Sylvain Gaudreault, le gouvernement du Québec rendait public le projet de loi 27 sur l'économie sociale. L'exécutif de la Caisse d'économie solidaire Desjardins en a pris connaissance et a enclenché une démarche de réflexion qui l'a conduit à soumettre à son Conseil d'administration du 4 avril dernier, qui les a adoptées, les orientations contenues dans le présent mémoire.

Introduction

Principale institution financière spécialisée en économie sociale au Québec, la Caisse d'économie solidaire Desjardins a un volume d'affaires de 1,4 milliards \$, un actif de 716 millions \$ et elle compte 2578 membres entreprises coopératives et associatives.

Depuis 42 ans, elle se consacre principalement au financement et au développement de coopératives et d'organisations à but non lucratif (OBNL). Son portefeuille de prêts s'élève à plus de 628 millions \$ et la plus grande partie, soit 488 millions \$, sert à financer des coopératives et des associations partout au Québec, et ce, dans tous les grands domaines d'activités notamment de l'habitation, de l'alimentation, de l'insertion sociale ainsi que dans les secteurs funéraire, ambulancier, scolaire, forestier, sans oublier les 14 coopératives inuites du Nunavik

La Caisse est forcément interpellée par le projet gouvernemental de doter le Québec d'une loi-cadre sur l'économie sociale. Elle souhaite que ce geste fort du législateur, posé à la sortie de l'année internationale de la coopération, marquera d'un trait indélébile sa reconnaissance de la contribution colossale et continue depuis plus d'un siècle et demi de cette économie au développement du Québec en même temps que son engagement à la voir occuper un espace toujours plus grand parce qu'elle porte un projet de société résolument plus démocratique et solidaire.

Dans ce court texte la Caisse d'économie solidaire Desjardins précise ses attentes à l'égard d'une loi-cadre en économie sociale et formule des propositions d'amendements au projet (loi 27) tel que rendu public le 20 mars 2013. La Caisse souhaite que cette législation serve de levier important à la mise en place au Québec d'un modèle de développement durable qui soit plus juste et digne. À la hauteur, à tout le moins, de celui qui a vu le Québec se moderniser au début des années 60. À la hauteur surtout des défis qui l'attendent dans le cadre d'une mondialisation qui fait peu de cas des capacités de la planète, du développement durable, en particulier celui

des territoires, de la diversité culturelle des peuples, de l'avenir des générations à venir et des responsabilités sociales des États.

1. Objet et titre de la loi

Les lois-cadres ont d'abord pour fonction de nommer les réalités. La présente loi-cadre entend statuer sur une économie à propriété collective qui se déploie sous divers statuts. Trois plus précisément : coopératif, associatif et mutualiste. Et au cœur de ces statuts, l'entrepreneuriat collectif. La loi englobera donc la riche réalité diversifiée de l'entrepreneuriat coopératif, associatif et mutualiste. Il importe que cette richesse soit nommée tant dans le corps de la loi que dans son titre.

Tel que rédigé le deuxième CONSIDÉRANT laisse entendre que la mobilisation des personnes est suffisante à la naissance des entreprises d'économie sociale. Rien n'est moins trompeur. Laisse à elle-même la mobilisation produit habituellement la revendication. C'est lorsqu'elle est accompagnée de la volonté entrepreneuriale et de son savoir-faire qu'elle produit une entreprise. Autrement dit, une loi sur l'économie sociale ne peut pas faire l'économie de la dimension entrepreneuriale de cette économie et, en corolaire, de la variété des formes entrepreneuriales que sont les coopératives, les associations et les mutuelles.

Proposition 1 :

C'est pourquoi, à ce chapitre, la Caisse propose deux modifications :

1. que le libellé du deuxième CONSIDÉRANT se lise ainsi :

*CONSIDÉRANT que les entreprises d'économie sociale sont issues de la mobilisation **et de l'entrepreneuriat** 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;*

2. que le titre de la loi soit :

« Loi sur l'économie sociale soutenant l'entrepreneuriat coopératif, associatif et mutualiste »

2. Quelques définitions

La Caisse estime que l'élaboration de la loi-cadre est une occasion privilégiée pour l'État du Québec d'identifier les paramètres dans lesquels évolue globalement sa société et, à l'intérieur

de ces paramètres, ce qu'est l'économie sociale : sa définition, sa place, son rôle, ses finalités. Le projet de loi 27 compte des points de repère et des définitions-clés. Il pourrait en préciser trois autres.

Économie plurielle

Le Québec se déploie dans une économie plurielle dans laquelle coexistent sur son territoire trois modes économiques aux finalités différentes mais contribuant à la satisfaction des besoins fondamentaux de ses habitants et à l'épanouissement social et culturel de ses communautés et de ses territoires : l'économie libérale massivement sous la direction d'intérêts privés, l'économie publique sous la responsabilité de la gouvernance étatique et l'économie sociale sous la gouvernance des regroupements coopératifs, associatifs et mutualistes. La Caisse propose que le caractère pluriel de l'économie québécoise soit rappelé.

Innovation et démocratisation

Le projet de loi souligne l'apport de l'économie sociale qui, depuis le XIX^e siècle, a contribué significativement et dans plusieurs secteurs clés à répondre aux besoins fondamentaux des populations et au développement des territoires. Il évoque également que tout en contribuant à l'augmentation nette de la richesse collective, elle allie efficacité économique, fonctionnement démocratique et rentabilité sociale. Comme on le sait, encore aujourd'hui, le taux de survie des entreprises coopératives, associatives et mutuelles est supérieur et démontre une robustesse dans la durée. Mais aussi leur autonomie de gestion est source de créativité et d'innovation et constitue un atout majeur dans la démocratisation de l'économie. Ces deux éléments n'apparaissent pas non plus dans la nomenclature des CONSIDÉRANTS.

Proposition 2 :

Pour intégrer les notions d'**économie plurielle**, d'**innovation** et de **démocratisation** la Caisse propose que le premier CONSIDÉRANT se lise comme suit :

*CONSIDÉRANT **que le Québec se déploie dans une économie plurielle et** que depuis le milieu du XIX^e siècle, les entreprises d'économie sociale, exploitées par des coopératives, des mutuelles et des associations, contribuent au développement, à la vitalité, à **l'innovation et à la démocratisation** socioéconomique des territoires du Québec*

Entreprise d'économie sociale

Le projet de loi précise ce qu'est l'économie sociale et quelles en sont ses constituantes. Globalement les formulations du projet de loi 27 conviennent. Existe une ambiguïté dans

l'utilisation des termes « à des fins sociales » plutôt qu'à « finalité sociale ». Le premier renvoie spontanément à l'univers caritatif ; le deuxième au mode d'organisation et de distribution des bénéfiques, ce qui caractérise l'économie sociale. En effet l'entreprise de l'économie sociale a pour finalité de servir ses membres ou la collectivité tout en visant la viabilité économique sans pour autant faire primer le profit ou le rendement financier maximal sur sa mission. De plus les statuts coopératif, associatif et mutualiste ont chacun leurs pratiques démocratiques formelles spécifiques. Aussi faut-il, dans le texte de la loi, nuancer quelques formulations

Le CIRIEC –Canada a beaucoup réfléchi à ces questions. La Caisse fait siennes trois de ses propositions :

Proposition 3

1. Que l'introduction de l'article 3 soit ainsi modifiée :

*On entend par « économie sociale » l'ensemble des activités économiques réalisées dans le cadre d'entreprises dont les activités consistent notamment en la vente ou l'échange de biens ou de services, **dont la finalité n'est pas centrée sur le profit, mais sur le service aux membres ou à la collectivité**, et qui sont exploitées conformément aux principes suivants :*

2. Que le point 3 de l'article 3 se lise comme suit :

les règles applicables à l'entreprise prévoient un processus de décision démocratique **par les membres et respectueux de la primauté des personnes sur le capital**

3. Que le point 4 de l'article 3 se lise comme suit :

*les règles applicables à l'entreprise interdisent la distribution des surplus générés par ses activités **(OBNL et certaines coopératives)** ou prévoient leur distribution aux membres au prorata des opérations effectuées entre chacun d'eux et l'entreprise **(coopératives)**.*

À moins de dispositions contraires dans la législation qui régit spécifiquement certaines organisations, les règles prévoient également qu'en cas de fermeture, les membres ne peuvent se répartir l'actif net, lequel devant conserver durablement son caractère collectif.

3. Un observatoire et un registre unique de l'économie sociale

Le projet de loi, à l'article 6, confie au ministre la responsabilité

1° d'accompagner le gouvernement dans la mise en place de programmes et de mesures destinés aux entreprises d'économie sociale;

2° d'appuyer l'Administration dans l'exercice des fonctions et des actions prévues pour l'application de la présente loi;

3° d'améliorer les connaissances en matière d'économie sociale.

À cette fin, sans en faire une proposition à intégrer dans le projet de loi 27, la Caisse proposera que dans l'exercice de ses responsabilités le ministre mette sur pied un Observatoire de l'économie sociale. Ce dispositif, à convenir avec l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), devrait être mis sous la responsabilité de la Table des partenaires prévue au chapitre V et produire périodiquement un état de situation du développement à la fois global, par secteur et par statut d'entreprise de l'économie sociale.

Au préalable, dans la perspective de consolider la base politique des composantes de l'économie sociale et de faciliter les travaux de l'Observatoire, la Caisse proposera également que soit matériellement établi un dispositif unifié d'enregistrement des entreprises d'économie sociale selon leurs divers statuts (coopératives, associations, mutuelles) et que cette base matérielle serve à documenter l'évolution de l'économie sociale et à harmoniser les pratiques étatiques. Ces propositions seront concomitantes, vraisemblablement, à une révision éventuelle de la législation relative aux Organismes à but non lucratif (ONNL).

5. Des tables sectorielles pour une politique gouvernementale transversale

Le projet de loi prévoit à l'article 7 que

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 existants dans leur mise à jour ainsi que dans l'élaboration de nouveaux outils destinés aux entreprises.

Proposition 4

Pour donner corps à cette disposition la Caisse propose deux modifications :

1. Que le quatrième paragraphe des notes explicatives se lise ainsi :

*Le projet de loi prévoit que les ministres du gouvernement doivent prendre en considération l'économie sociale dans les mesures et les programmes existants, dans leur mise à jour ainsi que dans l'élaboration de nouveaux outils destinés aux entreprises **et, pour ce faire, de créer des tables sectorielles de l'économie sociale.** Il prévoit de plus que, lorsqu'ils le considèrent*

opportun, les ministres mettent en valeur les initiatives réalisées sur le territoire du Québec dans ce domaine.

2. Que l'on ajoute au premier paragraphe de l'article 7 la phrase suivante :

À cette fin les ministres établissent des tables sectorielles réunissant les principaux acteurs de l'économie sociale oeuvrant dans leurs champs de responsabilité pour co-construire et réaliser les plans stratégiques de développement.

6. Un Conseil national de l'économie sociale pour un engagement étatique dans le développement de l'économie coopérative, associative et mutualiste

La loi prévoit au chapitre V la constitution d'une table des partenaires. Le projet de loi dit :

11. La Table des partenaires en économie sociale conseille le ministre sur toute question qu'il lui soumet en matière d'économie sociale.

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

La provision est minimaliste. Soutenir le développement de l'économie sociale dans le contexte d'une économie plurielle suppose un aménagement du dialogue social plus précis. Notamment au chapitre d'un lieu qui réunisse des décideurs en mesure de se commettre sur des engagements. Mais également au chapitre des mandats que ces décideurs réunis doivent assumer.

La Caisse propose que la loi dote le Québec d'un Conseil national de l'économie sociale qui soit composé de personnes mandatées par le Conseil Québécois de la Coopération et de la Mutualité (CQCM), par le Chantier de l'économie sociale, par l'Association des Centres Locaux de Développement du Québec (ACLDQ), par les institutions financière de l'économie sociale (CAP Finance), par le ministre des finances et de l'économie (MFE) et le ministre des affaires municipales et du développement des territoires (MAMROT). Et que son mandat en soit un

1. **d'observation** : suivre l'évolution du développement de l'économie coopérative, associative et mutualiste au Québec et ailleurs en lien avec les travaux de l'Observatoire de l'économie sociale.
2. **de valorisation** : outre la rentabilité économique, faire valoir la rentabilité sociale et durable des activités conduites en mode coopératif, associatif et mutualiste.
3. **de co- construction et de suivi** : élaborer et suivre les plans quinquennaux nationaux de partenariat et de soutien au développement de l'économie sociale.

Proposition 5

Pour concrétiser sa proposition la Caisse soumet six modifications au texte du projet de loi

1. Que le troisième paragraphe des Notes explicatives se lise comme suit :

*Le projet de loi précise également les fonctions du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire en matière d'économie sociale et il crée **le Conseil national de l'économie sociale afin de mettre les partenaires à contribution** et conseiller le **ministre** dans ce domaine.*

2. Que l'article 6 soit ainsi modifié :

*Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a pour mission de coordonner l'intervention du gouvernement en matière d'économie sociale. À ce titre, le ministre élabore et propose au gouvernement, conjointement avec le ministre des Finances et de l'Économie **en mettant à contribution le Conseil national de l'économie sociale** des politiques en vue de favoriser le développement de l'économie sociale au Québec*

3. Que l'article 8 se lise ainsi :

*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 **le Conseil national de l'économie sociale**. Le ministre en assure également le suivi, la reddition de comptes et l'évaluation.*

4. Que l'article 11 se lise comme suit :

Le ministre compose le Conseil national de l'économie sociale de personnes mandatées par le Conseil Québécois de la Coopération et de la Mutualité (CQCM), par le Chantier de l'économie sociale, par l'Association des Centres Locaux de Développement du Québec (ACLDQ), par les institutions financière de l'économie sociale (CAP Finance), par le ministre des finances et de l'économie (MFE) et le ministre des affaires municipales et du de développement des territoires (MAMROT).

5. Que l'article 12 soit ainsi modifié :

Le mandat du Conseil national de l'économie sociale en est un d'observation des évolutions, de valorisation des contributions, de co-construction et de suivi des plans d'action en économie sociale.

6. Que l'article 15 se lise ainsi :

*Pour l'application de l'article **11**, la première détermination de la composition du **Conseil national de l'économie sociale** doit être effectuée au plus tard le (indiquer ici la date qui suit de six mois celle de la sanction de la présente loi).*

Conclusion

Une loi-cadre sur l'économie sociale ne vise pas à régler des problèmes sectoriels. Elle est plutôt, pour l'État, une façon, en premier lieu, de définir les principes et les paramètres du cadre juridique de la reconnaissance de cette économie. Deuxièmement, elle est aussi une occasion d'ordonner les modalités du dialogue pour que cette reconnaissance se décline en engagements transversaux touchant toutes les missions de l'État. Troisièmement, elle est enfin une décision ferme d'inscrire les coopératives, les associations et les mutuelles comme composantes majeures de la conduite des affaires publiques pour l'atteinte du plein épanouissement de toute la société

La Caisse d'économie solidaire Desjardins souhaite vivement, qu'après un siècle et demi de réalisations de l'économie sociale et un siècle de législations en pièces détachées la concernant, l'État du Québec se dote d'un cadre légal qui traduise sa volonté de faire de cette économie un axe important du nouveau modèle de développement capable de relever les défis québécois du 21^{ème} siècle. C'est le sens premier de ses propositions.