

L'ÉCONOMIE SOCIALE, OUI MAIS...

Mémoire de la Coalition des tables régionales
d'organismes communautaires (CTROC)
Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire
Sur le projet de loi 27

Loi sur l'économie sociale

28 Mai 2013

Table des matières

Présentation de la Coalition des tables régionales d'organismes communautaires	3
L'économie sociale préoccupe depuis longtemps le milieu communautaire	4
Quand le mot « sociale » permet de privatiser les services sociaux?	5
Des entreprises d'économie sociale au service de l'Assurance autonomie?	5
Les organismes communautaires ne sont pas des entreprises d'économie sociale.....	8
Pour conclure	11
Synthèse des recommandations	12
Annexe 1.....	13

Présentation de la Coalition des tables régionales d'organismes communautaires

La Coalition des tables régionales d'organismes communautaires (CTROC) réunit 15 regroupements régionaux d'organismes communautaires et représente des milliers d'organismes qui œuvrent majoritairement en santé et services sociaux. La CTROC a donc comme mission d'analyser l'organisation du réseau public de la santé et des services sociaux et ses impacts sur la population et sur les organismes. Elle permet aux organismes communautaires en santé et en services sociaux, tous secteurs d'interventions confondus, d'avoir une instance nationale qui fait la promotion de leurs intérêts et de ceux des populations auprès desquelles ils interviennent.

La CTROC est reconnue comme une interlocutrice importante du ministère de la Santé et des services sociaux. Elle est membre du Réseau québécois de l'action communautaire autonome, de la Coalition Solidarité Santé et de la Coalition opposée à la tarification et à la privatisation des services publics.

L'économie sociale préoccupe depuis longtemps le milieu communautaire

C'est en 1996, dans le cadre du Sommet sur l'économie et l'emploi, que les entreprises d'économie sociale se sont vu officiellement reconnaître un statut. Depuis, ces entreprises ont pris de l'essor et nul doute qu'elles jouent un rôle majeur dans le développement socio-économique au Québec.

La CTROC reconnaît l'importance et la contribution de ces entreprises dans de nombreux secteurs d'activité et croît que l'économie sociale a un rôle important à jouer dans le développement d'une économie plus solidaire au Québec et dans le monde. Cependant, elle exprime de sérieuses craintes face à la tendance que semblent prendre les différents gouvernements depuis plusieurs années sur la question du développement d'entreprises d'économie sociale de services, dans le domaine de la santé et des services sociaux (EESAD, coop et mutuelles). Nous y voyons une tentative de les inclure dans la privatisation des services sociaux, tendance qui semble se confirmer encore plus lorsque l'on fait des liens avec les propositions du Ministère de la Santé et des services sociaux au sujet de l'assurance autonomie.

Mais surtout, le présent projet de loi laisse perplexe quant au statut des organismes communautaires. Les critères définissant l'économie sociale dans le présent projet de loi s'apparentent dangereusement, à notre sens, à ce que l'on retrouve dans la Politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome. Nous craignons donc qu'il y ait confusion entre le statut des organismes communautaires et celui des entreprises d'économie sociale ou que cette ambiguïté favorise le développement d'organismes hybrides aux finalités pouvant être contradictoires. Nous y revenons plus loin dans ce texte.

Quand le mot « sociale » permet de privatiser les services sociaux

L'article 1 du projet de loi sur l'économie sociale détermine l'objet de l'application de la loi. La loi veut reconnaître la contribution particulière de l'économie sociale dans tous les secteurs d'activités. Or, nous ne pouvons souscrire à cet objet. Avec un tel libellé, dans le secteur de la santé et des services sociaux, la porte est désormais grande ouverte à ce que des soins et des services de santé soient donnés par des entreprises d'économie sociale, surtout les entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD), qu'elles soient sous forme coopérative ou OSBL.

La réflexion sur l'augmentation du panier de services offert par les ESSAD, qui vise à ce que ces entreprises puissent offrir de l'aide aux personnes, a toujours été l'objet de vives préoccupations dans le milieu communautaire, et ce, dès le début de la mise en place de ces services. Déjà, en 1996, parlant des craintes sur un possible désengagement et une déresponsabilisation de l'État quant à la dispensation des services, on pouvait lire dans le rapport du groupe de travail sur l'économie sociale « Des doutes se sont manifestés plus spécifiquement en ce qui concerne certains volets du projet de l'aide domestique (pour les aspects reliés à l'aide aux personnes en perte d'autonomie) et sur la globalité du projet de services de périnatalité ¹» Nous avons aussi manifesté notre désaccord sur la tarification dans les services à domicile que le développement des EESAD introduisait et les impacts sur la réduction de l'accès aux services. Nous avons finalement dénoncé le recours à de la main d'œuvre féminine bon marché en remplacement des auxiliaires familiales. Nous sommes d'avis que le consensus de 1996 limitant les services des EESAD à l'aide domestique doit être maintenu.

Des entreprises d'économie sociale au service de l'Assurance autonomie?

Nous constatons que de plus en plus de pression est mise afin de permettre aux ESSAD d'offrir de l'aide directe aux personnes. D'ailleurs, selon le *Profil des entreprises d'économie sociale en aide domestique (2012)*, qui découle du plan d'action gouvernemental pour l'entrepreneuriat collectif, 32 % de ces entreprises offrent des services d'aide à la personne et 47 % des services

¹ Chantier de l'économie et de l'emploi, Rapport du groupe de travail sur l'économie sociale, Osons la solidarité!, octobre 1996, p.11

d'accompagnement ou de répit à leur clientèle. Ces services sont offerts en dehors du cadre régissant le *Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique* (PEFSSAD).

Plus récemment, le ministre de la Santé et des Services sociaux, Réjean Hébert, mentionnait devant l'Association québécoise de Gériatrie, dans le cadre de sa présentation sur l'Assurance autonomie, que l'allocation qui sera versée pour les services pourrait l'être via des ententes de services avec les entreprises d'économie sociale et que le mandat des ESSAD allait être élargi.

Ainsi, à moins d'intégrer les entreprises d'économie sociale qui offrent aide et assistance directe à la personne dans le réseau public, et à moins que ces dernières ne relèvent directement du MSSS, nous nous retrouvons en face d'une brèche importante, soit l'avènement d'une nouvelle forme de privatisation du réseau de la santé et des services sociaux. Encore une fois, on envoie dans la cour d'organismes « bon marché » la responsabilité d'une offre de services qui devrait relever de l'État, mais aussi être dispensée par cette dernière.

Il y a un important risque de dérapage si le gouvernement confie des mandats aussi sensibles que les soins aux personnes âgées à des entreprises d'économie sociale sans superviser directement les services. Il nous apparaît clairement qu'il faut envisager des ententes de services plus contraignantes et éventuellement une participation directe des établissements publics de santé à la gestion et aux conseils d'administration de ces entreprises d'économie sociale. Le type d'ententes de services actuellement utilisé implique un niveau d'encadrement et de supervision beaucoup trop faible, ce qui laisse place à des risques de dérapage. Avec des mandats aussi sensibles, ces entreprises d'économie sociale ne devraient pas être laissées complètement autonomes dans leur exécution.

Pour nous, intervenants du milieu communautaire, il y a une limite au désengagement de l'État. Nous prenons acte des dispositions législatives et des guides d'interventions qui permettent à toute personne ayant les compétences requises de poser certains gestes ou actes en regard de l'aide à la vie quotidienne (AVQ), dont certains soins invasifs². Sachant que les entreprises d'économie sociale en santé et services sociaux offriront ces services, sachant que le ministre Hébert mise énormément sur ces dernières pour offrir l'aide à domicile pour les personnes en perte d'autonomie, avec la mise en place de l'assurance autonomie, nous nous questionnons à

² Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, « La contribution des aides-soignants et des proches aidants aux soins infirmiers », Cadre de référence à l'intention des directrices. Directeurs et des responsables des soins infirmiers, 2001, 72 p.

savoir jusqu'où ira l'État dans son ouverture au secteur de l'économie sociale pour offrir des services qui relèvent normalement de sa responsabilité? Au nom d'une crise des finances publiques, jusqu'où l'État peut-il déréglementer le système de soins de santé et de services sociaux? Le législateur ne parlant jamais pour ne rien dire, il importe dès maintenant de clarifier les rôles à jouer par chacun.

NOUS RECOMMANDONS de modifier l'alinéa 1 de l'article 1 par le libellé suivant : La présente loi a pour objet de reconnaître la contribution particulière de l'économie sociale au développement socioéconomique du Québec, dans tous les secteurs d'activité, à l'exception **de l'offre de services qui relève de la responsabilité de l'État, tels que les soins de santé et les services sociaux, ainsi que l'éducation.**

NOUS RECOMMANDONS de modifier l'alinéa 2 de l'article 3 par le libellé suivant : 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 (chapitre A-2.1), **sauf dans le cas des services sous la responsabilité des établissements de santé et de services sociaux (ex. services d'AVQ), qui doivent être encadrés par des ententes de services conformes à l'esprit de l'article 108 de la LSSSS s'appliquant actuellement aux organismes communautaires.**

NOUS RECOMMANDONS que le MSSS établisse une politique pour mieux baliser les ententes de services entre les EESAD et les établissements dans le but de renforcer la responsabilité et l'encadrement gouvernemental direct des services, dans le but de protéger le public.

Les organismes communautaires ne sont pas des entreprises d'économie sociale

La définition de « l'économie sociale » à l'article 3 suppose que les organismes communautaires pourraient se voir conférer un statut d'entreprise d'économie sociale ou, dans un scénario moins pessimiste, cette définition amène à tout le moins une énorme confusion des rôles, comme que le démontre le tableau comparatif à l'annexe 1.

La définition large proposée dans le projet de loi introduit la notion de vente ou d'échange de biens ou services, ce qui vient brouiller les frontières entre les deux types d'OBNL alors qu'elle avait été bien établie au Sommet de 1996. Bien que les organismes communautaires et certaines entreprises d'économie sociale soient constitués en vertu de la même forme légale (partie III de la Loi sur les compagnies), elles ont des finalités qui sont et doivent demeurer distinctes.

La principale distinction entre l'économie sociale et l'action communautaire est la vocation économique, impliquant la vente de biens ou services, qui est l'apanage de la première. Les organismes communautaires ont quant à eux une finalité sociale et sont principalement financés par des subventions leur permettant de réaliser leur mission, tel que reconnue dans la Politique de reconnaissance de l'action communautaire. Le recours à la tarification est largement exclu dans ce milieu, fondé sur des principes d'accessibilité universelle et de gratuité. Les entreprises d'économie sociale doivent, quant à elles, être rentables économiquement et se financer exclusivement par la vente de produits ou services. La définition large de l'économie sociale pourrait faire en sorte de favoriser la mixité des pratiques au sein du même OSBL, ce qui entraîne des contradictions importantes : on pourrait voir, par exemple, des organismes communautaires développer un volet d'économie sociale tarifé, ce qui minerait l'accès gratuit aux services pour leurs membres. D'autre part, on pourrait voir des entreprises d'économie sociale qui, avec le double statut d'organisme communautaire, pourraient recevoir des subventions à la mission d'un ministère. Cela contrevient aux politiques voulant que les entreprises d'économie sociale soient rentables économiquement sans le soutien de subventions gouvernementales. Donc, la définition large de l'économie sociale entraînera des problèmes importants de cohérence dans les politiques publiques et nuire au secteur de l'action communautaire.

Nous invitons le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'occupation du territoire à la plus grande prudence. Les organismes communautaires autonomes (OCA) ont réussi, après des

années de travail, à obtenir une *Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire autonome*. Par cette politique, le gouvernement reconnaît leur caractère spécifique et ce, peu importe au sein de quel secteur ils œuvrent et à quel ministère ils sont reliés (santé et services sociaux, éducation, emploi et solidarité sociale, famille, etc.).

Le présent projet de loi nous porte à croire qu'il y a danger de glissement à plus long terme. Demandra-t-on à certains organismes de devenir des entreprises d'économie sociale ? Compte tenu des travaux réalisés depuis 1996 et étant donné que la question des organismes communautaires refait régulièrement surface dans les documents sur les entreprises d'économie sociale, nous sommes en droit d'exprimer nos plus vives craintes.

Plus spécifiquement sur la question des organismes communautaires qui œuvre en santé et services sociaux, nous sommes d'avis que le gouvernement erre en ce moment en tentant, par des ententes de services, de dénaturer la mission même des organismes. Si plusieurs organismes s'inscrivent comme des partenaires du réseau de la santé et des services sociaux, nous rappelons que ce partenariat demeure volontaire et que d'aucune façon il ne signifie qu'ils sont intégrés aux services du réseau. Les organismes communautaires ont été mis sur pied par leur communauté, en réponse à des besoins de la population et non pas en réponse aux besoins du réseau public de santé.

Le gouvernement semble prêt à ouvrir la porte à des ententes de services avec les organismes communautaires pour la prestation de services offerts dans le cadre de l'assurance autonomie. Or, quelle sera alors la différence entre ces organismes et les entreprises d'économie sociale? Les organismes ne sont pas avant tout des dispensateurs de services. Comme il est mentionné dans le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) « leur intervention se propage bien au-delà de la simple satisfaction des besoins sociaux et des besoins de santé de la population »³

Bien que nous ne souscrivions nullement aux mesures d'austérité mises en place depuis une décennie par les gouvernements successifs, nous n'avons d'autre choix que de constater que nous nageons dans une période de compressions budgétaires qui vient grandement affecter la capacité du gouvernement à offrir des services publics. Mais, dans ce contexte, les organismes communautaires font trop souvent les frais de ces coupes et nous nous retrouvons, au bout de la

³ Ministère de la Santé et des Services sociaux, Programme de soutien aux organismes communautaires 2013-2014, p.6. Consulté en ligne 16 mai 2013

chaîne, avec des responsabilités qui ne nous reviennent pas et que plusieurs n'ont pas les ressources pour les assumer correctement!

Si le gouvernement ne semble pas avoir de difficulté à reconnaître l'apport essentiel des organismes communautaires et leur rôle original au sein de la société québécoise, il doit aussi respecter leur autonomie dans la détermination de leurs orientations et permettre à ces derniers d'exercer leur mission, dans le respect des pratiques démocratiques propre à ce milieu. La définition proposée à l'article 3 du projet de loi ne permet pas ces garanties.

NOUS RECOMMANDONS de modifier l'article 3 par le libellé suivant : On entend par « économie sociale », l'ensemble des activités économiques réalisées à des fins sociales dans le cadre des entreprises **qui ne sont pas des organismes d'action communautaire tel que défini par la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire**, et dont les activités consistent notamment en la vente ou l'échange de biens ou de services et qui sont exploitées conformément aux principes suivants (...).

Pour conclure

Aujourd'hui, il est de bon ton de parler d'économie sociale et solidaire. Dans une perspective de réduction des dépenses publiques, il semble logique de recourir aux entreprises d'économie sociale ou aux organismes communautaires afin d'offrir plus de services à des populations vulnérables ou pour répondre à des besoins qui sont sans réponse dans le système public actuel. Toutefois, cette approche, qui met en place une forme de sous-traitance des services publics, comporte de grands risques pour la population, qu'il ne faut pas négliger. Derrière la bonne intention d'offrir plus de services se cachent plusieurs enjeux majeurs. Est-ce que les organisations visées ont suffisamment de ressources pour offrir des services de qualité? Pourront-elles réellement assumer les responsabilités liées à ces services? Est-ce qu'on met en danger la vie des gens qui recevront ces services? La confidentialité des informations des citoyen.nes visé.es sera-t-elle assurée? Qu'en sera-t-il des conditions de travail dans ces entreprises? Quel contrôle le gouvernement aura-t-il sur la qualité des services offerts? Quelle autonomie auront les entreprises quant à l'organisation de cette offre de services? Pour notre part, il est clair que ce projet de loi comporte trop d'enjeux pour être adopté sans des consultations ou études plus approfondies. De plus, ce projet s'inscrit dans une logique de privatisation des services publics que la CTROC dénonce avec vigueur.

Synthèse des recommandations

1. **NOUS RECOMMANDONS** de modifier l’alinéa 1 de l’article 1 par le libellé suivant : La présente loi a pour objet de reconnaître la contribution particulière de l’économie sociale au développement socioéconomique du Québec, dans tous les secteurs d’activité, à l’exception de **l’offre de services qui relève de la responsabilité de l’État, tels que les soins de santé et les services sociaux, ainsi que l’éducation.**
2. **NOUS RECOMMANDONS** de modifier l’alinéa 2 de l’article 3 par le libellé suivant : 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 (chapitre A-2.1), **sauf dans le cas des services sous la responsabilité des établissements de santé et de services sociaux (ex. services d’AVQ), qui doivent être encadrés par des ententes de services conformes à l’esprit de l’article 108 de la LSSSS s’appliquant actuellement aux organismes communautaires.**
3. **NOUS RECOMMANDONS** que le MSSS établisse une politique pour mieux baliser les ententes de services entre les EESAD et les établissements dans le but de renforcer la responsabilité et l’encadrement gouvernemental direct des services, dans le but de protéger le public.
4. **NOUS RECOMMANDONS** de modifier l’article 3 par le libellé suivant : On entend par « économie sociale », l’ensemble des activités économiques réalisées à des fins sociales dans le cadre des entreprises **qui ne sont pas des organismes d’action communautaire tel que défini par la Politique de reconnaissance et de soutien de l’action communautaire**, et dont les activités consistent notamment en la vente ou l’échange de biens ou de services et qui sont exploitées conformément aux principes suivants

Annexe 1

Tableau comparatif

Définition « économie sociale »	Définition organismes communautaire selon PSOC ⁴
<p>On entend par « économie sociale », l'ensemble des activités économiques réalisées à des fins sociales 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 :</p>	<p>Les organismes communautaires se définissent comme constituants d'un mouvement social autonome d'intérêt public, comme des agents de transformation sociale qui agissent en vue de favoriser l'amélioration de la qualité du tissu social. Leur intervention se propage bien au-delà de la simple satisfaction des besoins sociaux et des besoins de santé de la population. L'action de ces organismes constitue au Québec un secteur particulier d'intervention dans le domaine de la santé et des services sociaux.</p>
Principes :	Critères de l'Action communautaire autonome ⁵
<p>1° l'entreprise a pour but de répondre aux besoins de ses membres ou de la collectivité;</p> <p>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 (chapitre A-2.1);</p> <p>3° les règles applicables à l'entreprise prévoient un processus de prise de décision démocratique;</p> <p>4° 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. Pour l'application du premier alinéa, la finalité sociale 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.</p> <p>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 <u>ou un organisme à but non lucratif</u>.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. être un organisme à but non lucratif; 2. être enraciné dans la communauté; 3. entretenir une vie associative et démocratique; 4. être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations. 5. avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté; 6. poursuivre une mission sociale qui lui soit propre et qui favorise la transformation sociale; 7. faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges, axées sur la globalité de la problématique abordée; 8. être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public.

⁴ Ministère de la Santé et des Services sociaux, op.cit., p.6

⁵ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Politique gouvernementale, L'action communautaire une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec, septembre 2001, p.21