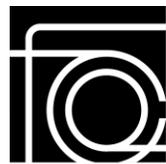


**Mémoire sur le projet de loi no.27,
Loi sur l'économie sociale**



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

Assemblée nationale du Québec

Mai 2013

Grâce à un réseau de près de 150 chambres de commerce et de 1200 entreprises du Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 60 000 entreprises et 150 000 gens d'affaires qui exercent leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire. Nous constituons, de ce fait, le plus important réseau d'entreprises et de gens d'affaires au Québec.

La Fédération des chambres de commerce du Québec tient à participer à ce débat sur le projet de loi sur l'économie sociale parce qu'elle juge important d'adresser des mises en garde aux parlementaires à l'égard d'une pièce législative qui en apparence, est plutôt anodine, mais qui véhicule beaucoup d'ambiguïtés.

En un mot, nous jugeons ce projet de loi inutile et même nuisible à certains égards.

D'entrée de jeu, nous tenons à préciser que la Fédération a un grand respect de l'économie dite solidaire, des coopératives, des entreprises d'économie sociale proprement dite et du mouvement associatif. Nous reconnaissons leur contribution au développement du Québec et le rôle que ces acteurs jouent dans notre société. Le jugement que nous portons sur le projet de loi 27 ne concerne pas les organisations visées par le projet de loi.

L'économie sociale dans la foulée du Sommet de 1998

Il est important de faire un bref rappel historique.

Le terme « économie sociale » doit d'abord être clarifié, parce qu'il a été beaucoup galvaudé au cours des dernières années.

On sait que ce terme a été particulièrement popularisé à la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1998, bien que la notion d'économie solidaire était déjà bien présente au Québec. Lors de ce sommet, beaucoup de personnes ont compris qu'il existait, en plus des entreprises privées, des coopératives et des institutions publiques, des organisations communautaires qui offraient des services et produisaient des biens en ayant recours à des employés réguliers et qui généraient des revenus autonomes par la vente de ces biens et services. Il s'agissait bien d'entreprises qui se différenciaient des organismes communautaires par leurs activités marchandes ou commerciales, même si leur objectif premier n'était pas le profit, mais bien le développement des personnes, d'une communauté et de l'environnement. Bref, ces entreprises ont clairement une mission sociale, d'où leur appellation.

Au cours des quinze ou vingt dernières années, le gouvernement a mis sur pied plusieurs programmes d'aide technique et financière à l'intention des entreprises de l'économie sociale. Il a aussi accordé des avantages financiers ou fiscaux aux utilisateurs des services offerts par les entreprises de l'économie sociale, notamment dans les services de garde et d'aide domestique. Le gouvernement a financé et soutient toujours financièrement le Chantier de l'économie sociale qui représente ce segment de l'économie québécoise.

La Fédération des chambres de commerce reconnaît la valeur des objectifs poursuivis par ces initiatives du gouvernement et les résultats que ces programmes et mesures ont permis d'accomplir dans le développement de l'économie sociale.

Nous ne connaissons pas le montant de la subvention que reçoit le Chantier de l'économie sociale puisque le rapport annuel de l'organisme ne contient aucune information à ce sujet. Nous apprenons cependant que le Chantier gère le Fonds d'investissement social du Québec qui a octroyé des prêts pour un montant de 17 M\$ depuis sa création en 1997. De plus, la Fiducie du chantier de l'économie sociale a consenti, au cours des six dernières années, des prêts remboursables en 15 ans, à 126 entreprises de ce secteur, pour un montant de 30 M \$.

Une conception très large de l'économie sociale

Avec le temps, certains promoteurs de l'économie sociale ont voulu donner au concept d'économie sociale une portée trop large. Ils ont cherché à ratisser pour inclure, sous le vocable de l'économie sociale, un large spectre d'activités menées par des organisations très diverses. En exagérant à peine, on pourrait dire qu'aux yeux de ces porte-parole, tout ce qui n'est pas réalisé par une entreprise privée, une institution publique ou un travailleur autonome, peut tomber dans le giron de l'économie sociale.

C'est ainsi qu'on a commencé à y intégrer les petites coopératives et les petites mutuelles. Et puis, petit à petit, on fut amené à considérer que l'ensemble du mouvement coopératif, axé lui aussi sur la redistribution des profits aux membres et à la communauté, faisait partie de la famille élargie de l'économie sociale.

Pensons-y deux minutes. La Fédération des caisses Desjardins ou la Coopérative Fédérée se considèrent-elles comme des entreprises de l'économie sociale ? Nous ne voulons pas répondre à leur place, mais nous serions fort surpris qu'elles s'identifient à cette catégorie, qu'elle en fasse un élément distinctif de leur personnalité corporative ou de leur « branding ».

À l'autre bout du spectre, on a inclus sous le parapluie de l'économie sociale, sans apporter trop de précision, une bonne partie du mouvement associatif ou communautaire. Les organismes dits d'action communautaire autonome sont très actifs dans plusieurs sphères d'activités de notre société et nous saluons la contribution très valable d'une grande majorité de ces organismes. Mais ce ne sont pas des entreprises. Il faut éviter de mêler les genres indûment.

Le gouvernement a pour ainsi dire épousé cette conception très large et hétéroclite de l'économie sociale. Dans le *plan d'action gouvernemental pour l'entrepreneuriat collectif* publié en 2008 et le premier bilan de la mise en œuvre de ce plan d'action, rendu public en 2011, il fait état que :

- L'entrepreneuriat collectif représente environ 6 % du produit intérieur brut au Québec, plus de 7000 entreprises qui emploient plus de 125 000 personnes.

- De 2003 à 2008, le gouvernement du Québec a investi 8,4 milliards de dollars dans l'économie sociale, tous ministères, organismes et secteurs confondus (dont 6,1 milliards \$ versés aux centres de la petite enfance et aux bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial).

On ne rend service à personne en regroupant sous un même parapluie des coopératives, mutuelles et organismes à but non lucratif qui présentent des caractéristiques très diverses. On peut très bien reconnaître le rôle et l'importance de l'économie sociale tout en ayant une définition plus conforme à sa réalité propre, à son champ d'application véritable.

Ne pas sanctionner un concept flou

La plus grande faiblesse de ce projet de loi sur l'économie sociale, c'est justement qu'il épouse sans nuance et sans retenue cette conception trop large de l'économie sociale. Le gouvernement prend à son compte une définition qui se veut inclusive, mais qui en réalité est source de confusion. Il souhaite même que l'Assemblée nationale fige cette définition dans une loi.

Ce n'est pas une histoire de sémantique. Ce choix conceptuel a des conséquences concrètes dans l'application de la loi. Nous n'en donnerons qu'un seul exemple pour le moment.

Le projet de loi 27 stipule que 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. On met donc sur un pied d'égalité d'une part, une organisation qui regroupe toutes les coopératives et mutuelles qui gèrent des milliards d'actifs au Québec, et, d'autre part, des entreprises d'économie sociale qui certes ont leur importance et leur utilité, mais dont le poids relatif est sans commune mesure avec les coopératives. C'est un peu le bœuf et la grenouille. Croit-on vraiment qu'à forger cette alliance artificielle par un projet de loi, on va stimuler le développement des coopératives et des entreprises d'économie sociale ? Que cherche-t-on de ces synergies très englobantes ? Les résultats globaux que l'on affiche ne risquent-ils pas de fausser l'analyse et les conclusions sur la contribution réelle de l'économie sociale ?

Un libellé qui risque de conduire à la dispersion des efforts de soutien aux entreprises exportatrices

L'objectif premier du projet de loi 7 est de reconnaître la contribution particulière de l'économie sociale au développement socioéconomique du Québec, dans tous les secteurs d'activité. On se serait attendu à qu'un tel projet de loi soit présenté par un ministre à vocation économique. Non, c'est le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire qui sera le responsable de l'économie sociale au gouvernement. En tout

respect pour le ministre, nous soulignons qu'il y a là une logique difficile à suivre. On répondra sans doute qu'au nom de l'occupation du territoire, on peut faire bien des choses, mais on si on veut intervenir en matière d'économie, le législateur a avantage à parler clairement.

Plus fondamentalement, le projet de loi est ambigu par les ambitions qu'il véhicule. Par exemple, on stipule que :

- *Tous les secteurs d'activité* sont concernés (il y a-t-il beaucoup d'entreprises d'économie sociale dans l'aéronautique, l'aérospatiale, les sciences de la vie, le secteur minier et pétrolier... ?)
- « *tout ministre doit, dans ses interventions... reconnaître l'économie sociale comme partie intégrante de la structure socioéconomique du Québec* ».
- tout ministre doit 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* ».

Là aussi, le bât blesse. On comprend fort bien que les coopératives et les mutuelles sont actives dans une grande variété de secteurs et dans toutes les régions du Québec. On comprend aussi qu'elles composent avec le même environnement économique que les entreprises privées et qu'elles acceptent de relever les mêmes défis de la concurrence. Les coopératives et mutuelles ont certes leur personnalité propre et leur mode à eux de financement et de gouvernance, mais elles demeurent des acteurs dans l'économie de marché. Il n'y a donc aucune réserve à ce que le gouvernement applique aux entreprises coopératives les énoncés que l'on vient de citer. Mais peut-on raisonnablement étendre ces énoncés aux organismes à but non lucratif qui sont reconnus comme entreprises de l'économie sociale ? Il faut être plus nuancé, à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'aide aux entreprises.

Le gouvernement donne un avant-goût de ses intentions avec le projet de loi qui crée la Banque de développement économique du Québec. On entend créer un poste de vice-président à l'économie sociale. À Investissement-Québec, il y a un directeur responsable du secteur des coopératives et des organismes à but non lucratif associés à l'économie sociale. Cette fonction sera rehaussée à la Banque de développement économique du Québec, comme si on voulait mettre sur un pied d'égalité l'entreprise privée et l'entreprise d'économie sociale. Convenons que malgré son importance, l'économie sociale demeure un complément de l'économie de marché. Cette complémentarité est encore plus évidente dans le contexte démographique du Québec marqué par une diminution progressive du nombre de personnes en âge de travailler, ce qui accroîtra les difficultés des entreprises en matière de recrutement de main-d'œuvre.

Certains programmes d'aide aux entreprises, notamment ceux voués à l'exportation, ne concernent pas les entreprises d'économie sociale. On ne va pas développer des volets plus ou moins artificiels de ces programmes parce qu'en vertu de ce projet de loi, s'il était adopté, on aurait une sorte d'obligation légale d'étendre toute mesure d'aide à ces organismes.

Le gouvernement prépare une politique de développement industriel. Des milliers d'entreprises manufacturières luttent quotidiennement contre la concurrence mondiale; elles doivent constamment réaliser des gains de productivité, sinon elles vont disparaître purement et simplement. Elles ne vont survivre que si elles investissent. La future politique industrielle doit appuyer ces investisseurs dans leurs efforts de productivité et d'innovation, ce qui est une grosse commande. Il est fort à parier qu'il n'y aura pas suffisamment de ressources financières pour répondre à la demande. Nous n'avons pas les moyens de nous disperser, de saupoudrer. Dans un tel contexte, va-t-on ouvrir un volet « économie sociale » de la future politique industrielle ?

Parce qu'elle devra *reconnaître l'économie sociale comme partie intégrante de la structure socioéconomique du Québec*, selon les termes du projet de loi, la ministre responsable de l'élaboration de cette politique devra-t-elle traiter, au nom d'une certaine équité et des impératifs de cette loi, des besoins criants des entreprises qui subissent les pressions de la mondialisation et les entreprises de l'économie sociale bénéficiant d'un tout autre environnement ? Va-t-on fragmenter la force de frappe avec laquelle il faudrait intervenir pour relancer le secteur manufacturier ?

La question n'est aucunement théorique. Si, comme le dit l'adage, le législateur ne parle pas pour ne rien dire, il y a des conséquences concrètes attendues d'un énoncé aussi généreux et aussi englobant que celui voulant que : soit pris « *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* ». Le texte du projet de loi est péremptoire; il ne pêche pas par excès de nuances à ce chapitre.

C'est en ayant à l'esprit ce genre de conséquences pratiques et concrètes que la Fédération des chambres de commerce du Québec estime que le projet de loi 27 pourrait, malgré certaines bonnes intentions, devenir contre-productif au développement économique.

Un encadrement inutile

Non seulement le projet de loi, par plusieurs libellés, pave la voie à des attentes trop grandes dans le milieu des organismes à but non lucratif, mais il est inutile pour assurer le développement des organisations visées.

Comme nous l'avons dit plus haut, les coopératives se débrouillent fort bien dans notre environnement économique, réglementaire et fiscal. Pour tenir compte de leur spécificité, la Loi sur les coopératives complète l'encadrement législatif. Certains autres outils d'aide aux coopératives ou au financement (dont le capital régional coopératif régional et le Régime d'investissement coopératif) s'ajoutent aux programmes universels d'aide aux entreprises. Certaines initiatives du mouvement coopératif sont dignes de mention, comme les coopératives de travailleurs actionnaires qui favorisent le transfert

d'entreprise. Bref, le projet de loi 27 n'ajoute rien aux outils favorisant le développement des coopératives.

Il en va de même pour les organismes à but non lucratif associés à l'économie sociale. Ils fonctionnent sans contrainte importante dans le cadre législatif actuel. Le projet de loi ne change d'ailleurs rien à leur mode de fonctionnement. Plusieurs segments de l'économie sociale bénéficient de programmes spécifiques d'aide au maintien de leurs activités ou à leur développement. On peut certes débattre de la pertinence de bonifier ces programmes ou d'en étendre la portée, mais on conviendra aisément que ce débat budgétaire n'a rien à voir avec le dépôt d'un projet de loi. Si le gouvernement avait vraiment l'intention d'augmenter les crédits alloués à l'économie sociale, il aurait accompagné la présentation du projet de loi 27 d'un plan d'action en cette matière.

Quel est la raison d'être de ce projet de loi ? Ni les coopératives, ni les mutuelles, ni les organismes à but non lucratif associés à l'économie sociale n'ont besoin de ce projet de loi pour poursuivre leur développement et contribuer au raffermissement de l'économie. Les outils sont ailleurs.

La concurrence déloyale

La Fédération des chambres de commerce du Québec reconnaît d'emblée que certaines responsabilités de nature sociale assumées par des catégories d'entreprises d'économie sociale justifient une aide financière plus élevée que celle qui est offerte aux entreprises privées.

C'est notamment le cas des centres de travail adapté dont au moins 50 % des employés ont des handicaps physiques ou psychiques importants. On peut également citer les entreprises d'insertion qui accueillent des personnes éloignées du marché du travail. De même, certaines entreprises de l'économie sociale se sont spécialisées dans des activités à forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée, ce qui milite en faveur d'un traitement particulier. D'autres enfin exercent une mission éducative ou culturelle dans des milieux ou des conditions qui ne permettent pas d'autofinancer ces activités. La FCCQ reconnaît la pertinence d'un soutien de l'État à ces organismes.

Mais si, comme le sous-entend le projet de loi, on veut permettre à l'économie sociale d'envahir tous les secteurs d'activités, alors on va se heurter à des problèmes de concurrence déloyale avec les entreprises privées. Par rapport aux entreprises privées, les entreprises de l'économie sociale bénéficieront toujours de conditions particulièrement avantageuses en matière de subvention salariale, de fiscalité, de formation de la main-d'œuvre et de recours à du capital patient (des prêts à très faible taux d'intérêt dont le remboursement est échelonné sur une vingtaine d'années).

Si elles sont appelées à participer à des appels d'offres publics, les entreprises de l'économie sociale peuvent carrément sortir les entreprises privées du marché. Nous n'avons aucun intérêt à créer de genre de concurrence déloyale au Québec.

L'exemple le plus probant émane du secteur de la gestion des matières résiduelles. Selon le type de produits à recycler, à valoriser ou à détruire par divers procédés, des entreprises privées ont investi des sommes considérables pour développer des techniques efficaces et non polluantes. De nouveaux procédés de valorisation ont également été développés et ils requièrent des investissements importants. C'est le cas, par exemple, de la méthanisation de certains résidus agricoles et forestiers. Il y a concrètement une véritable filière industrielle dans ce domaine, filière constituée d'entreprises privées pour la plupart, qui se concurrencent et doivent rivaliser en matière d'innovation et d'efficacité. Certaines coopératives agricoles et forestières sont également très actives dans ces domaines et elles acceptent volontiers de composer dans un univers de concurrence. Il serait néfaste pour le Québec d'affaiblir cette industrie ou de la déstabiliser.

Cela n'exclut aucunement la participation d'entreprises de l'économie sociale au recyclage de certains produits, notamment lorsque ce travail requière une main-d'œuvre abondante qui éprouve de la difficulté à accéder à des emplois stables dans d'autres domaines.

Mais dans certaines municipalités, MRC et régies inter-municipales, des pans entiers du secteur de la gestion des matières résiduelles sont en train d'être confiés au secteur de l'économie sociale, ce qui requiert d'importantes mises de fonds publics. Dans ce domaine, des entreprises privées ou coopératives doivent réaliser des investissements souvent majeurs, ce qui les contraint à développer des nouveaux marchés pour les produits recyclés. Or, certaines organisations municipales écartent du marché ces investisseurs et leurs technologies pour confier une bonne part de la gestion des matières résiduelles à des organismes à but non lucratif qui ont activité limitée nécessitant un appui financier récurrent.

L'obligation d'octroyer le contrat au plus bas soumissionnaire, à l'encontre de toute autre considération, peut exacerber cette dynamique de concurrence déloyale. Si on place artificiellement sur un même pied une entreprise privée non subventionnée et un organisme à but non lucratif dont plusieurs éléments de la mission bénéficient d'un soutien de l'État, le coût de la soumission risque fort d'avantager l'entreprise subventionnée.

Dans le contexte économique actuel où les entreprises subissent comme jamais les pressions de la concurrence et les effets de la faible croissance économique dans les pays industrialisés, il faut éviter d'ajouter à leurs difficultés. La Fédération invite les parlementaires à porter une attention particulière à des initiatives qui pourraient induire une concurrence déloyale dans certains marchés hautement compétitifs.

Conclusion

La Fédération des chambres de commerce du Québec est consciente que plusieurs commentaires formulés dans ce mémoire sont susceptibles d'être interprétés comme une manifestation d'opposition à l'économie sociale ou au secteur communautaire. Comme nous l'avons souligné en introduction, telle n'est pas notre intention.

De même, la Fédération ne met pas en doute la sincérité des intentions du ministre et du gouvernement en faveur du développement des coopératives et des autres organisations de l'économie solidaire. Mais nous estimons que le moyen choisi, soit la présentation du projet de loi 27, n'est pas approprié. Ce projet comporte trop d'ambiguïtés, il est susceptible de donner lieu à des interprétations trop divergentes et il risque fort de nuire à l'efficacité de l'action du gouvernement, notamment dans la conception et la mise en œuvre de la future politique industrielle et de certains autres outils de soutien au développement économique. De plus, ce projet de loi n'ajoute aucune plus-value aux outils et aux moyens d'action des coopératives, mutuelles et organismes à but non lucratif associés à l'économie sociale.