



## **MEMOIRE**

**Sur le projet de loi n° 27  
Loi sur l'économie sociale**

**Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire**

***Le 28 mai 2013***



# Table des matières

---

<b>PRÉSENTATION</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>L'ÉCONOMIE SOCIALE : UNE DÉFINITION, DES RÉALITÉS DIVERSES</b> .....	<b>6</b>
UN PARTENARIAT AUX ALLURES DE SOUS-TRAITANCE .....	7
DES EMPLOIS... MAIS QUELS EMPLOIS ? .....	9
UN PORTAIT DIFFICILE A SAISIR.....	10
<b>SERVICES PUBLICS ET ÉCONOMIES SOCIALE : OÙ TRACER LA LIGNE ?</b> .....	<b>12</b>
UN EXEMPLE : EMPLOI-QUEBEC.....	12
UN AUTRE EXEMPLE : LES SERVICES-CONSEILS EN AGRICULTURE.....	13
<b>POUR UNE ÉCONOMIE VRAIMENT PLURIELLE</b> .....	<b>15</b>
METTRE LES BALISES CLAIRES .....	15
AFFIRMER L'IMPORTANCE D'UN SECTEUR PUBLIC FORT .....	17
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>19</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>20</b>

# Présentation

---

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est une organisation syndicale indépendante qui regroupe plus de 42 000 personnes. La majorité de celles-ci travaillent dans la fonction publique du Québec et occupent un emploi de bureau, de technicien ou d'ouvrier.

Le SFPQ représente aussi le personnel de plus de 30 organisations parapubliques, c'est-à-dire dont les activités relèvent du domaine public. Parmi elles, 22 sont des mandataires de l'État.

Le SFPQ offre également des services à quatre syndicats dans le cadre d'ententes spécifiques.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres est la défense de leurs conditions de travail et la défense des intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

## Introduction

---

Le SFPQ est heureux de pouvoir s'exprimer sur le projet de loi n° 27 : Loi sur l'économie sociale, et remercie la Commission de l'aménagement du territoire d'accueillir son mémoire.

Le SFPQ tient à souligner son appui à l'économie sociale, en tant que forme alternative et solidaire de développement. Le mouvement syndical partage avec l'économie sociale des valeurs de solidarité, de justice sociale, de démocratie. La reconnaissance et le soutien de l'État à l'économie sociale, à travers une loi-cadre, est à nos yeux une initiative importante et porteuse.

Cependant, au-delà de cette communauté de valeurs, le SFPQ souhaite exprimer sa préoccupation face à l'importance d'introduire certaines balises dans le projet de loi.

Premièrement, il est nécessaire de préciser la définition de l'économie sociale ainsi que les critères permettant d'identifier les entreprises qui en font partie. La notion d'emplois stables, durables et bien rémunérés devrait à cet égard être incluse dans le texte.

Deuxièmement, la tendance actuelle à l'instrumentalisation des groupes communautaires à des fins de sous-traitance par l'État est inquiétante. Il est nécessaire de faire barrière, dans la loi-cadre, à cette dérive vers la constitution d'une fonction publique parallèle.

Troisièmement, dans le contexte d'une reconnaissance institutionnelle accrue et d'un soutien financier public, les règles de transparence et d'imputabilité envers les entreprises d'économie sociale devraient être clairement explicitées dans le plan d'action à venir. D'un point de vue éthique, le SFPQ est d'avis que le Commissaire au lobbying, le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen devraient voir leurs mandats élargis en fonction de cette institutionnalisation de l'économie sociale.

Finalement, il nous apparaît primordial de situer cette mouvance de l'économie sociale dans le panorama plus large d'une économie plurielle dont l'équilibre repose, entre autres, sur un secteur public fort.

# L'Économie sociale : une définition, des réalités diverses

## Le consensus de 1996

Bien qu'elle tire ses racines loin dans l'histoire du Québec, l'économie sociale doit son irruption dans le paysage politique au Sommet socio-économique de 1996, organisé par M. Lucien Bouchard, alors premier ministre, en vue de créer un consensus autour de l'objectif du « déficit zéro ». Au Sommet de 1996, les centrales syndicales ont choisi de s'associer à la démarche du gouvernement, en échange d'un engagement en faveur de la création d'emplois et d'un réinvestissement dans les services publics une fois le déficit zéro atteint. À l'époque, les syndicats posent certaines conditions pour leur appui : « il est clair que, dans le cadre d'une stratégie d'emploi, le secteur de l'économie sociale doit répondre à de nouveaux besoins et non se substituer aux responsabilités et services assumés actuellement par le secteur public <sup>1</sup> ».

Le « consensus » a néanmoins fait grincer des dents certains acteurs dont les critiques ont été peu entendues. Le secteur communautaire d'abord, qui a vu avec inquiétude le label « économie sociale » s'imposer dans leurs milieux et ses représentants devenir les porte-parole exclusifs du « tiers secteur »; ensuite le mouvement des femmes qui, rapidement, s'est fait écarter tout comme l'analyse féministe qu'elle portait sur l'organisation sociale sexuée du travail, de même que sa revendication pour un « appauvrissement zéro »; finalement les représentants des employées et des employés du secteur public pour qui, comme l'a bien exprimé le politologue Jean-Marc Pottie « l'appui à l'économie sociale ne sert qu'à justifier la détérioration de leurs conditions de travail et de rémunération<sup>2</sup> ».

Nul doute que plusieurs acteurs du consensus ont bien vu dans ce virage vers l'économie sociale la face politicienne d'une médaille, dont l'autre face était celle du désengagement déjà amorcé de l'État envers les services publics. Ils ont cependant préféré, pour de bonnes et de moins bonnes raisons, entrer dans la danse. Rapidement par contre, les doutes se sont installés quant à la capacité du tiers secteur à s'inscrire dans un mouvement vers l'amélioration des conditions de vie et la lutte contre la pauvreté, et surtout quant à la possibilité d'entretenir un véritable rapport de complémentarité avec l'État.

---

<sup>1</sup> CSN, FTQ, CEQ, *Conjuguons nos efforts. L'urgence, c'est l'emploi*, Montréal, 16 septembre 1996, p.5.

<sup>2</sup> Jean-Marc Pottie, « Débat sur l'économie sociale », *Nouveaux cahiers du socialisme*, n° 4 (automne 2010), p.271.

## Un partenariat aux allures de sous-traitance

Les années 1980 ont été marquées par le désengagement de l'État, dans un contexte de remise en question de l'« État-providence » et de montée du néolibéralisme. Les coupures dans les services publics et les privatisations massives ont suscité une multiplication des organismes communautaires pour pallier ce retrait de l'État et pour répondre à des besoins divers et de plus en plus criants.

Depuis les années 1990, la tendance à la sous-traitance est parfois joliment affublée du terme de « partenariats » - qu'ils soient de type public-privé, public-philanthropie, ou encore public-organismes sans but lucratif (OSBL). Le virage des organismes communautaires, particulièrement dans le secteur des services sociaux, vers la prestation de services est accentué et institutionnalisé à travers des ententes de services avec les ministères et organismes. Au tournant des années 2000, avec les lois 25<sup>3</sup> et 83<sup>4</sup> dans le secteur de la santé et des services sociaux, ainsi qu'avec la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire (PRSAC), la « vision utilitariste de l'État face aux groupes communautaires s'accroît »<sup>5</sup>. Un regard sans complaisance sur les rapports entre l'État et le secteur communautaire permet de constater que la reconnaissance et la représentation accrues dont il a bénéficié se sont aussi matérialisées à travers une relation de plus en plus tutélaire.

La PRSAC est un bon exemple des conséquences possibles d'une définition floue et d'un manque de balises pour encadrer les rapports contractuels entre les groupes et les ministères et organismes. Comme le rapportent Lorraine Guay et Deena White :

« C'est l'esprit et le cœur même de cette politique qui sont ainsi mis à mal. Les conséquences sur les groupes ne tarderont pas à se faire sentir : ils deviendront de plus en plus dépendants de l'approche du « new public management », adoptée depuis déjà plusieurs années par la fonction publique québécoise [...]. Cette dernière privilégie le modèle marchand : instrumentalisation des groupes, rapports contractuels avec eux en tant que fournisseurs de services, atteinte de résultats quantifiables et identifiés par l'appareil gouvernemental<sup>6</sup> ».

---

3 Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (2003)

4 Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives (2005)

<sup>5</sup> Table régionale des organismes communautaires de Lanaudière, *L'histoire du mouvement communautaire*. s.d. <http://www.trocl.org/docref/histoire.pdf> (consulté le 21 mai 2013).

<sup>6</sup> Lorraine Guay et Deena White, « Une politique novatrice sous observation », *Relations*, 731 (2009). <http://cjf.qc.ca/fr/relations/article.php?id=765>

Cet exemple instructif sert à nous mettre en garde, non pas contre les intentions du Législateur dans le cas de la Loi sur l'économie sociale, mais plutôt contre les dérives possibles. Sur le plan du financement, cet exemple donne aussi des leçons : le financement public aux groupes communautaires recule en ce qui concerne le soutien à leur mission, alors que le financement par entente de service est maintenu et même favorisé. L'autonomie des groupes est fortement mise à mal par cette tendance lourde qui, de plus, ampute la capacité de ces groupes à expérimenter des pratiques innovantes, lesquelles sont la richesse du secteur communautaire depuis toujours.

La trajectoire de l'économie sociale dans sa relation avec l'État, sous l'égide du ministère des Affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire (MAMROT), se confond en partie avec celle du monde communautaire. Comme la reconnaissance institutionnelle passe de plus en plus par la rentabilité économique des entreprises, la « rentabilité sociale » est mise de côté.<sup>7</sup> Pour plusieurs observateurs et participants de la scène de l'économie sociale, l'aspect « économique » a véritablement pris le pas sur l'aspect « social » dans la perspective institutionnelle de l'économie sociale. De plus en plus éloignée d'un modèle prôné par le mouvement des femmes qui revendiquait des « infrastructures sociales », ou encore des visées du monde communautaire autonome, l'économie sociale se distingue de celui-ci, pour le MAMROT, par sa forme entrepreneuriale. Sa principale qualité, du point de vue gouvernemental, est sa capacité à créer des emplois. Le Chantier de l'économie sociale (CÉS) a largement intégré ce « paradigme de l'emploi, justifiant ainsi son utilité auprès des pouvoirs publics<sup>8</sup> ». Pour s'en convaincre, il suffit de jeter un œil sur le discours de la première ministre du Québec, Mme Pauline Marois à l'occasion de la présentation de la loi-cadre :

« L'économie sociale est un pan très important du tissu économique québécois. Elle est composée d'environ 7 000 entreprises. Ce sont des coopératives, des organismes à but non lucratif, des mutuelles œuvrant dans une vingtaine de secteurs économiques différents. L'économie sociale emploie plus de 125 000 personnes, génère un chiffre d'affaires de plus [de] 17 milliards de dollars annuellement, soit 8 % du PIB québécois. Depuis plus de 150 ans, la présence de ce secteur au Québec est assurée en

---

<sup>7</sup> Denyse Côté, « Difficiles convergences : mouvement des femmes et économie sociale, l'expérience québécoise », dans *Femmes, économie et développement : De la résistance à la justice sociale*, Paris, éditions érès, 2011, p.312.

<sup>8</sup> Stéphane Racz, *De l'économie sociale au Québec et au Canada*, CÉRIS/CRDC/UQO, mars 2010, p.17. Série : Recherches numéro 49.



grande partie par le travail des coopératives, dont certaines sont aujourd'hui des fleurons de notre économie<sup>9</sup>. »

## Des emplois... mais quels emplois?

L'économie sociale n'est pas un « secteur » à proprement parler. Elle rassemble des entreprises qui œuvrent dans différents domaines de la santé à l'employabilité, en passant par la production agricole ou les services financiers. L'hétérogénéité des réalités que ces différentes franges de l'économie sociale recouvrent est impressionnante : en effet, quels sont les points en commun, entre le mouvement Desjardins et les entreprises d'économie sociale en aide domestique, si ce n'est la propriété collective? De telles nuances sont peu mises en relief par les promoteurs de l'économie sociale.

Actuellement, il n'y a pas de portrait exhaustif du « secteur » de l'économie sociale au Québec, comme le rappelle la chercheuse Marie J. Bouchard, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale<sup>10</sup>. Il est difficile dans ces conditions de porter un jugement définitif sur les « réussites » de l'économie sociale. Certains indicateurs plus inquiétants, notamment en regard de la qualité des emplois, invitent ainsi à modérer cet enthousiasme triomphant.

Comme le rapporte la sociologue Martine D'Amours, « en dépit de la forte scolarisation de sa main-d'œuvre, et mis à part quelques sous-secteurs (coopératives agricoles et financières, CPE), le secteur offre des conditions peu enviables : forte proportion d'emplois temporaires et à temps partiel, surcharge de travail non rémunérée, accès très limité aux avantages sociaux, faible rémunération sur une base horaire et surtout sur une base annuelle, faible taux de syndicalisation, le tout expliqué en partie par le financement insuffisant<sup>11</sup>. Pour les critiques les plus sévères, alors que l'économie sociale « devait combattre la précarité en créant des emplois », le niveau des salaires est si bas qu'il s'agit plutôt d'une « forme de gestion sociale de la pauvreté<sup>12</sup> »

La « finalité sociale » (premier et dernier alinéa de l'article 3 du projet de loi) de l'entreprise ressemble fort à un vœu pieux. D'autant qu'elle se mesure, pour le gouvernement, non seulement en termes

---

<sup>9</sup> Point de presse du 19 mars 2013, <http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-10767.html>

<sup>10</sup> Conférence de Marie J.-Bouchard, lors du séminaire « Grandeur et légitimité de l'économie sociale », organisé par le CRISES, le 9 mai 2013.

<sup>11</sup> Martine D'Amours, *L'économie sociale au Québec : Cadre théorique, histoire, réalités et défis*, Montréal, Éditions St-Martin, 2006, p.119).

<sup>12</sup> Piotte, *loc. cit.*, p.273.

« d'amélioration du bien-être de ses membres ou de la collectivité », mais aussi en termes de capacité à créer des emplois. En 1996, l'objectif de créer des emplois durables et de qualité était au cœur du projet, principalement porté par le mouvement des femmes. Pour le gouvernement cependant, il s'agissait surtout de faire émerger un « gisement d'emplois » dans un contexte de fort chômage. Force est de constater que la revendication pour la création d'emplois durables et bien rémunérés a été reléguée aux oubliettes. Et maintenant que l'heure est venue de passer à une étape importante de reconnaissance par l'adoption d'une loi-cadre, aucune mention de la qualité des emplois créés n'apparaît dans le projet de loi.

Le SFPQ recommande que le projet de loi précise que les entreprises d'économie sociale doivent favoriser la création d'emplois stables, durables et bien rémunérés.

## **Un portrait difficile à saisir**

Alors comment circonscrire l'économie sociale pour y voir un peu plus clair et guider notre jugement? Comment identifier des entités qui appartiendraient à l'économie sociale, et quelle autorité doit en décider? Est-ce que les critères objectifs ou statutaires doivent primer? Est-ce que ce sont plutôt les valeurs (de solidarité et de démocratie, par exemple) qui doivent permettre aux entreprises d'accéder au titre convoité d'« économie sociale »? On voit que le flou entretenu par les différents promoteurs de l'économie sociale autour non seulement de la définition, mais également autour des critères concrets pouvant l'identifier est éminemment politique. La loi cadre, à cet égard, n'apporte pas beaucoup de réponses.

Le « processus de prise de décision démocratique » des entreprises d'économie sociale, visé au paragraphe 3 de l'article 3 est un très beau principe, mais qui doit être évalué à l'aune des pratiques sur le terrain. Quels sont les garants d'une véritable « démocratie » au sein de ces entreprises? S'il est vrai que la propriété collective est en soi l'indicateur d'une volonté de faire autrement et que plusieurs petites organisations ont développé des modes de fonctionnement horizontaux innovateurs, cela est moins qu'évident dans le cas de certaines grandes entreprises qui ont plutôt reproduit une organisation gestionnaire traditionnelle et hiérarchisée. Également, dans les entreprises de services, comme par exemple dans le secteur de l'aide domestique où les salaires ne dépassent que rarement le minimum, la participation réelle des employées et des employés aux prises de décision est dans les faits très limitée. Pour Renaud Paquet et Yvan Comeau, le sous-financement public est responsable des piètres conditions

de travail, mais « l'engagement des salariés envers les finalités de l'entreprise agit comme un puissant tranquillisant normatif<sup>13</sup> ». En l'absence d'une représentation et du pouvoir de négociation que représente un syndicat (hormis dans les CPE, le taux de syndicalisation dans les entreprises d'économie sociale tourne autour de 5 %)<sup>14</sup>, les travailleuses et les travailleurs de l'économie sociale - et sans préjuger de la bonne foi des administrateurs - sont soumis à l'arbitraire patronal en matière de régulation du travail.

Nous ne pouvons ici que plaider en faveur d'une réforme du droit associatif, plus particulièrement de la troisième partie de la Loi sur les compagnies, afin que soient prises en compte les particularités du monde associatif, notamment en matière de pratiques démocratiques au sein des groupes.

La crainte relativement au flou de la définition est renforcée par le dernier « CONSIDÉRANT » dans le préambule du projet de loi. Celui-ci souligne l'existence, « en plus des entreprises d'économie sociale », d'autres organisations qui interviennent en soutien à ce domaine, afin d'offrir de l'expertise, des ressources ou des services variés. À quel type de soutien et à quel type d'organisations fait-on allusion? Et dans quel but le législateur offre-t-il une telle reconnaissance à des organisations qui n'appartiennent pas à l'économie sociale dans un projet de loi précisément sur l'économie sociale?

---

<sup>13</sup> Renaud Paquet et Yvan Comeau, *Syndicalisation et économie sociale*, Montréal, Éditions St-Martin, 2007, p.79.

<sup>14</sup> Guy Bellemare *et al.*, « Syndicalisme et mouvements sociaux : voie de renouvellement des théories du syndicalisme et de l'action syndicale efficace ? Le cas des services de garde », *Économie et Solidarités*, vol. 36, 2 (2006), p.207.

## **Services publics et économie sociale : où tracer la ligne?**

---

Le consensus de 1996 a assez rapidement pris un goût amer pour certains « partenaires » du gouvernement qui se sont vus » plac[és] dans une dynamique d'écrasement et de rabaissement des conditions de travail et [...] complices, à leur corps défendant, d'une tarification de services normalement offerts gratuitement par le secteur public <sup>15</sup> ». Comment croire que le gouvernement ne poursuivra pas cette dérive vers la sous-traitance et l'instrumentalisation des groupes communautaires et de l'économie sociale, alors qu'il s'est engagé dans la voie de l'austérité budgétaire?

### **Un exemple : emploi-Québec**

Les « partenariats » entre le gouvernement et les organismes dans le domaine de l'emploi ne datent pas d'hier, et remontent à tout le moins au début des années 1980. Cependant, ils ont connu un nouvel essor suite à la création de l'Agence Emploi-Québec en 1998. Formalisé au sein d'ententes de services entre le ministère et les ressources externes, le rapport qui s'installe entre les organismes communautaires prestataires de services et l'État place ceux-là dans une situation de totale dépendance vis-à-vis celui-ci, et exacerbe la concurrence entre organismes dans la course au financement<sup>16</sup>. Les ressources en question – carrefours jeunesse-emploi, entreprises d'insertion, clubs de recherche d'emploi, etc. – ne sont souvent plus issues du milieu, mais ont été créées pour répondre directement à la demande du ministère. On est clairement face au développement d'une fonction publique parallèle.<sup>17</sup>

En corollaire, on remarque depuis quelques années que les compressions dans les centres locaux d'emploi (CLE) hypothèquent sérieusement la qualité des services publics d'emploi. Le SFPQ s'est exprimé à de nombreuses reprises sur le sujet, et il a reçu l'appui de plusieurs organismes de services communautaires ou de défense des droits sociaux. Ceux-ci dénoncent les réductions d'effectifs dans les CLE, affirmant qu'elles s'inscrivent, selon eux, « dans une tentative gouvernementale de réaliser des économies en

---

<sup>15</sup> Jacques Fournier, « Santé et services sociaux : le gouvernement québécois a-t-il démerité de ses alliés? », *Possibles* 26, 1-2 (2002).

<sup>16</sup> Martin Robitaille, « Le long parcours du partenariat en employabilité au Québec », *Interventions économiques*, 32 (2005).

<sup>17</sup> Le personnel professionnel du réseau des carrefours jeunesse-emploi est actuellement en campagne syndicale pour un rehaussement de leurs conditions de travail. L'écart entre le salaire de ces professionnelles et de ces professionnels et celui des fonctionnaires offrant des services semblables au sein du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale peut atteindre 40 % (« La CSN réclame du gouvernement un meilleur financement », Communiqué de presse, 15 avril 2013, CSN et DP-CSN).

restreignant les services dans les centres de santé et services sociaux et les centres d'emploi, avec, pour conséquence, une charge de travail supplémentaire pour nous [...]»<sup>18</sup> ».

Les modifications prochaines à l'aide sociale nous fournissent un exemple éloquent du rôle utilitaire auquel le gouvernement contraint les organismes en matière d'employabilité. Alors que la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre protestait contre la réforme, la journaliste Marie-Andrée Couillard nous apprenait que des directives concernant la priorisation de certaines « clientèles » avaient été données : « Sous couvert d'anonymat, tant la frilosité est grande dans ce milieu d'employabilité, trois sources nous confirment que les mots d'ordre ont circulé. "Oui, on a entendu que la priorité devait être mise sur les prestataires touchés", explique une source travaillant dans un organisme. "Ce qui est important pour nous, c'est qu'il y ait des places suffisantes", nous explique une autre. "Parce qu'on ne veut pas se retrouver à faire des choix déchirants. [...] Qu'on ne se retrouve pas avec l'obligation de donner la priorité à un travailleur par rapport à un autre, parce que ça n'aura pas d'allure".<sup>19</sup> »

Cette anecdote en dit long sur l'autonomie réelle des groupes qui entretiennent des rapports contractuels avec l'État, mais aussi sur l'illusion d'assurer l'universalité d'un service public lorsque celui-ci est sous-traité à l'extérieur du giron de la fonction publique.

La gestion des relations contractuelles entre le gouvernement et les ressources externes en matière de services publics d'emploi a par ailleurs été sévèrement critiquée par le Vérificateur général dans son rapport annuel pour l'année 2005-2006. Outre les lacunes importantes dans le suivi auprès des organismes « partenaires » et le laxisme sur le plan financier, l'absence d'analyse des résultats obtenus rend impossible d'évaluer l'efficacité des services d'emplois<sup>20</sup>. Un portrait inquiétant qui ressemble dangereusement à un pelletage dans la cour de l'« économie sociale ».

## **Un autre exemple : les services-conseils en agriculture**

Depuis plusieurs années, l'UPA entretient avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) un « partenariat » en matière de services-conseils agricoles. Ces services,

---

<sup>18</sup> *Livre noir des organismes en défense collective des droits*, 2011, p.25. [http://www.mepacq.qc.ca/wp-content/uploads/2011/11/LIVRE\\_NOIRVF.pdf](http://www.mepacq.qc.ca/wp-content/uploads/2011/11/LIVRE_NOIRVF.pdf)

<sup>19</sup> Marie-Andrée CHouinard, « Coupes à l'aide sociale. La pression pourrait mener à de la discrimination. Les organismes en employabilité craignent en plus que les places ne suffisent pas pour répondre à la demande », *Le Devoir* (9 mai 2013), p. A1.

<sup>20</sup> Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'assemblée nationale pour l'année 2005-2006*. Tome II : *Gestion des intervenants externes contribuant aux services publics d'emploi*.

autrefois donnés gratuitement par des conseillers du ministère, sont progressivement confiés à une multitude d'Intervenants externes.

En 2005, une nouvelle étape était franchie avec la signature d'une entente entre le MAPAQ et l'UPA concernant la mise en place de 14 réseaux agri-conseils. Le rôle de ces réseaux est de « faciliter l'accès aux services-conseils au plus grand nombre d'entreprises agricoles possible<sup>21</sup> », via notamment les groupes/clubs conseils agricoles<sup>22</sup>.

Très clairement, il s'agit d'une substitution, étalée sur plusieurs années, des emplois de la fonction publique. À titre d'exemple, il y a une vingtaine d'années, on comptait 128 employés du secteur Service conseil du MAPAQ dans la région du Bas-St-Laurent/Gaspésie. En 2011, selon les estimations du SFPQ, il en restait une soixantaine. Le personnel de soutien (secrétaires, agents de bureau) est pratiquement inexistant, les ouvriers agricoles ne sont plus rappelés et les techniciens agricoles quittent pour la retraite et ne sont pas remplacés. Les emplois professionnels tendent à diminuer également.

À l'heure actuelle, le MAPAQ s'est retiré complètement de la première ligne d'interventions auprès des agriculteurs, c'est-à-dire la dispensation de services conseils. Comme le rapporte la chercheuse Marie-Ève Gaboury-Bonhomme, « Les SCA [Services-conseils agricoles] gouvernementaux gratuits ont pratiquement disparu. Les exploitants agricoles utilisent les SCA qui accompagnent les intrants et les services financiers qu'ils achètent. Ils paient également pour d'autres SCA, offerts par les groupes/clubs, les consultants et certains organismes, dont quelques-uns peuvent être subventionnés<sup>23</sup> ».

---

<sup>21</sup> <http://www.agricconseils.qc.ca/site/mission>

<sup>22</sup> Ces clubs conseils, qui sont des « regroupements volontaires de producteurs agricoles » (<http://www.clubsconseils.org/accueil/affichage.asp?B=342>) sont financés en bonne partie par le MAPAQ. Récemment, leur indépendance a été remise en question, en regard notamment du puissant lobby des intrants (engrais, pesticides, etc.) (Claudette Samson, « 10 millions \$ par année pour les conseils verts aux agriculteurs », *Le Soleil* (28 janvier 2013).)

<sup>23</sup> Marie-Ève Baboury-Bonhomme, « Évolution de la gouvernance et des politiques de services-conseils agricoles au Québec (Canada) », *Cahiers Agricultures*, vol. 20, n° 5 (2011), p.360-361.

## **Pour une économie vraiment plurielle**

---

Le SFPQ croit fortement au rôle régulateur de l'État en matière économique. L'expérience récente de la crise financière rappelle l'importance de rompre avec le modèle néolibéral d'une économie financiarisée qui ne profite qu'à un petit nombre. Il est tout à fait pertinent et souhaitable que l'État se donne des outils pour favoriser l'émergence et le développement d'autres formes entrepreneuriales, plus connectées sur les besoins des collectivités. C'est pour contrebalancer ce modèle néolibéral que les entreprises à propriété collective, issues d'initiatives de la société civile, doivent être soutenues. Toutefois, on ne saurait faire l'économie d'un véritable débat politique pour définir précisément les initiatives reconnues ou non comme faisant partie de l'économie sociale.

### **Mettre des balises claires**

Chez les acteurs du monde coopératif notamment, on veut faire la distinction entre l'économie sociale et le secteur communautaire : « On ne veut pas que cette loi concerne des organisations qui vivent et survivent avec le soutien continu de dons ou de subventions de l'État<sup>24</sup> ». Pourtant, nombreux sont les organismes dits d'économie sociale qui ont été créés et qui sont soutenus par l'État, justement parce que la demande à laquelle ils répondent n'est pas solvable, notamment dans le champ de l'employabilité, de l'aide aux populations défavorisées, etc. C'est dans ces secteurs que se chevauchent les champs d'intervention du secteur public et de l'économie sociale, et c'est précisément là qu'un laxisme trop souvent observé depuis quelques décennies et possiblement confirmé par une loi floue, peut créer une brèche et donner libre cours à la sous-traitance. Comme le rappelle un acteur du monde communautaire : « La confusion des statuts et des rôles entre organismes communautaires autonomes, organismes communautaires au sens large, ressources intermédiaires, entreprises d'économie sociale... sert avant tout à la volonté gouvernementale de confier des mandats de plus en plus élargis à l'extérieur du réseau public. On appelle communautarisation cette tendance lourde vers l'utilisation accrue des ressources collectives nées de la mobilisation des citoyennes et des citoyens<sup>25</sup> ».

Le développement du tiers secteur, qu'il soit de l'économie sociale ou du communautaire, doit se faire dans un rapport non concurrentiel avec le secteur public. À l'heure où l'esprit du néolibéralisme étend son

---

<sup>24</sup> Propos de Gaston Bérubé du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM), rapportés dans *Le Devoir*, (22 mai 2013), p.C3.

<sup>25</sup> Robert Théorêt, *Avenir des associations. De nouvelles lois ? Actes du séminaire international 2-3 décembre 2002*

influence sur la gestion publique aussi bien que sur les groupes organisés de la société civile, nous craignons davantage pour l'intégrité de la fonction publique que pour celle du secteur privé marchand. Le ministre Gaudreault affirme que « ce n'est pas parce qu'on veut développer davantage l'économie sociale que ça va se faire au détriment des autres secteurs traditionnels de l'économie, pas du tout<sup>26</sup> ». Il serait souhaitable que les mêmes assurances et des garanties soient données en ce qui concerne la préservation des missions fondamentales de l'État au sein de la fonction publique<sup>27</sup>. Mettre des balises claires n'est en rien un frein au développement de l'économie sociale, au contraire.

Le SFPQ recommande que le projet de loi stipule que les services offerts dans les entreprises d'économie sociale ne doivent pas se substituer aux services publics ni favoriser le développement d'une fonction publique parallèle.

Le gouvernement souhaite faciliter l'accès des entreprises d'économie sociale aux marchés publics. Cela est d'ailleurs une revendication de longue date du CES. Dans la perspective de faciliter l'émergence de formes alternatives d'entrepreneuriat, le SFPQ est favorable à de telles initiatives. Cependant, il est nécessaire d'établir certaines balises très claires afin d'assurer que les principes d'imputabilité et d'intégrité ne soient pas laissés pour compte, sous prétexte que l'économie sociale est vertueuse en soi. À cet égard, il faudrait que le plan d'action prévoie explicitement que les entreprises d'économie sociale seront soumises aux mêmes règles d'éthique et d'imputabilité que l'ensemble des entreprises qui reçoivent des subsides de l'État. Les mécanismes de reddition de compte devraient être rendus publics. Nous croyons également que cette reconnaissance de l'économie sociale doit avoir en contrepartie que les institutions qui la représentent, ainsi que les entreprises dont les activités reposent exclusivement ou quasi exclusivement sur du financement public, soient soumises au regard du Protecteur du citoyen et du Vérificateur général.

Par ailleurs, il y aurait lieu de réfléchir à la possibilité d'étendre la portée de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme à tous les OSBL. En effet, il est plus que curieux qu'un organisme comme le CES, avec l'importance qu'il a acquis au fil des ans et le rôle qu'il sera appelé à jouer à l'avenir dans les officines gouvernementales, ne soit pas assujéti à cette loi. Le Commissaire au lobbyisme avait

---

<sup>26</sup> Mélissa Guillemette, « Entreprises collectives : le capitalisme apprivoisé », *Jobboom*, avril 2013.

<sup>27</sup> Pour le SFPQ, ces missions s'inscrivent dans une perspective sociale et politique : « L'État doit assurer la protection des droits et des libertés. Il a aussi la responsabilité d'assurer le partage de la richesse et de voir à la sécurité de la population dans tous les domaines d'activité, notamment en matière de santé et d'environnement. Il doit aussi favoriser le plein épanouissement des individus et des collectivités en ce qui concerne la culture, l'éducation et l'accès aux loisirs. Les missions de l'État ne peuvent s'arrêter l'puisqu'il importe aussi de favoriser l'activité économique et l'emploi au profit de l'ensemble de la population » (Serge Roy, p.20)



d'ailleurs souligné dans un récent rapport : « En soustrayant certains OBNL de l'obligation d'inscrire leurs activités de lobbysme au registre, on laisse dans l'ombre une partie importante de la réalité du lobbysme au Québec. Le droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions publiques ne devrait pas se limiter aux communications exercées par des groupes constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ou formés de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif<sup>28</sup> ».

Le SFPQ recommande que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbysme soit étendue aux organismes sans but lucratif, et que les mandats du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen s'appliquent aux entreprises d'économie sociale dont les activités reposent sur du financement public.

### **Affirmer l'importance d'un secteur public fort**

Le Québec représente en Amérique du Nord un modèle en matière sociale : inégalités moins prononcées qu'ailleurs, taux de syndicalisation plus élevé, etc... La forte présence de l'acteur public dans la dispensation des services et dans le développement est un facteur important de la qualité de vie dont bénéficient les citoyennes et les citoyens du Québec. Comme le rappelle un ancien président du SFPQ : « Malgré toutes nos critiques de l'État, nous n'avons pas le choix de déployer tous les efforts nécessaires pour préserver les services publics [...]. Pour l'instant, l'État est la seule structure à pouvoir imposer une certaine forme de contrôle sur les intérêts privés des plus riches de ce monde. C'est aussi le seul organe de pouvoir à être en mesure de mettre en application des politiques de répartition de la richesse sur l'ensemble d'un territoire et capable de minorer les conséquences discriminatoires et inévitables des lois du marché<sup>29</sup> ».

L'État, par le travail de ses fonctionnaires, dispense des services universels garantis pour tous les citoyennes et tous les citoyens. De leur côté, les organismes à qui l'État délègue des missions de services publics ont la communauté comme horizon. Or la communauté ne peut être confondue avec la société. La complémentarité doit être établie sans toucher aux missions fondamentales de l'État, un champ d'intervention qui relève de la fonction publique et dont les frontières doivent être solidement défendues.

---

<sup>28</sup> *Propositions de modifications à la Loi sur l'éthique et la transparence en matière de lobbysme*, mai 2012, p.56

<sup>29</sup> Serge Roy, *Fonction publique menacée! Le néolibéralisme à l'assaut des services publics, 1981-2011*, Ville de Mont-Royal, M éditeur, 2012, p.21.

Un État social fort est la condition d'un développement sain de l'économie sociale, qui n'en serait pas réduite à une fonction instrumentale ou alors à une « économie de pauvres » condamnée à gérer les dégâts laissés par le retrait de l'État. Benoît Lévesque, théoricien incontournable de l'économie sociale au Québec, l'évoque sans détour : « Dans la mesure où un modèle de développement reconnaît la pluralité des formes économiques, l'économie sociale peut s'épanouir [...]. Dans le modèle néolibéral, elle représente la plupart du temps une « économie de misère » dans la production et des « services de bas de gamme » dans le domaine des services collectifs<sup>30</sup> ».

Le SFPQ recommande qu'un énoncé reconnaissant l'importance d'un secteur public fort dans le modèle québécois soit intégré au préambule du projet de loi.

---

<sup>30</sup> Benoît Lévesque, « Le modèle québécois : Un horizon théorique pour la recherche, une porte d'entrée pour un projet de société ? », *Interventions économiques* 29 (2002). <http://interventionseconomiques.revues.org/1012>

## Conclusion

---

Le SFPQ appuie le projet de loi n° 27 sur l'économie sociale, et salue l'initiative du gouvernement de favoriser l'émergence de formes alternatives et innovantes de développement économique.

Nous croyons qu'une véritable complémentarité doit s'établir entre le rôle de l'État et celui des groupes issus de la société civile, qu'ils s'identifient à l'économie sociale ou non. Cette complémentarité doit s'appuyer sur un secteur public fort. Le SFPQ est d'avis que des balises claires doivent être posées dans le projet loi pour éviter que la promotion de l'économie sociale ne devienne le prétexte au désengagement de l'État du champ des services publics et au développement d'une fonction publique parallèle. De plus, il apparaît important que soient réaffirmée l'importance de maintenir de hauts standards en matière d'éthique et d'imputabilité pour les entreprises qui font affaire avec l'État, que ces entreprises soient d'économie sociale ou non, et que des garanties soient données à cet égard par le gouvernement.

À l'heure actuelle, il importe de remettre l'enjeu des services publics au cœur des débats sur l'économie sociale. D'abord pour que l'économie sociale soit autre chose que le lieu de la gestion de la misère et de l'exclusion en marge et au service de l'économie de marché. Ensuite pour que des entreprises innovantes et branchées sur les communautés puissent se développer ailleurs que dans une fonction publique parallèle.

## Recommandations

---

Le SFPQ recommande :

1. QUE le projet de loi précise que les entreprises d'économie sociale doivent favoriser la création d'emplois stables, durables et bien rémunérés.
2. QUE le projet de loi stipule que les services offerts dans les entreprises d'économie sociale ne doivent pas se substituer aux services publics ni favoriser le développement d'une fonction publique parallèle.
3. QUE la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbysme soit étendue aux organismes sans but lucratif, et que les mandats du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen s'appliquent aux entreprises d'économie sociale dont les activités reposent sur du financement public.
4. QU'un énoncé reconnaissant l'importance d'un secteur public fort dans le modèle québécois soit intégré au préambule du projet de loi.