

Comment accroître l'accès des entreprises d'économie sociale aux marchés publics ?

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À partir de l'expérience d'une délégation de l'agglomération de Longueuil à Rennes (France) réalisée dans le cadre de la 65^e Commission permanente de coopération franco-québécoise





PÔLE DE
L'ÉCONOMIE SOCIALE
DE L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL



tiess
TERRITOIRES INNOVANTS
EN ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE
LIASON ET TRANSFERT



CHANTIER
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

Ce rapport a été réalisé par le Pôle de l'économie sociale de l'agglomération de Longueuil, avec la collaboration du TIESS-Territoires innovants en économie sociale et solidaire et du Chantier de l'économie sociale. Le Pôle de l'économie sociale de l'agglomération de Longueuil remercie ses partenaires, tous les collaborateurs de la ville de Rennes et de Rennes Métropole ainsi que tous les membres de la délégation qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport.



COOPÉRATION FRANCE-QUÉBEC



DEL
MOTEUR
DU DÉVELOPPEMENT
DE L'AGGLOMÉRATION
DE LONGUEUIL

La mission de coopération France-Québec a été rendue possible grâce au soutien financier du ministère des Relations Internationales et de la Francophonie dans le cadre de la 65^e Commission permanente de coopération franco-québécoise. Le Pôle de l'économie sociale de l'agglomération de Longueuil tient également à remercier ses partenaires financiers que sont le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation ainsi que Développement économique de l'agglomération de Longueuil, organisme mandataire du Pôle.

1. Préambule

Les entreprises d'économie sociale sont des coopératives, mutuelles et organisations à but non lucratif (OBNL) ayant un volet marchand qui produisent et vendent des biens ou services dans le but de répondre aux besoins de leurs membres ou de la collectivité. À la base de toute entreprise collective, il y a une mobilisation du milieu et une volonté d'agir concrètement dans la communauté. Les entreprises collectives créent des emplois, investissent dans leurs infrastructures, innovent dans leurs façons de faire. Elles se doivent d'être rentables pour assurer leur pérennité et financer leur développement. Les surplus qu'elles génèrent sont réinvestis dans leur mission plutôt que versés à des propriétaires ou actionnaires. De plus, leur gestion est collective, démocratique et indépendante du contrôle d'organismes publics ou privés externes (Loi sur l'économie sociale¹, chapitre E-1.1.1, 2013).

Les entreprises d'économie sociale sont actives dans un grand nombre de secteurs, de l'agriculture aux services de garde, en passant par le secteur manufacturier et les services de santé et d'aide à domicile. Par leurs activités, ces entreprises peuvent contribuer à « l'intégration socioprofessionnelle, la création d'emplois, le maintien de services de proximité et la préservation de la vie culturelle locale² » (PAGES, p. 9). À ce titre, elles sont présentement soutenues par le gouvernement du Québec via le Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2015-2020 (PAGES).

Ce soutien passe, notamment, par la mise en place de mesures permettant « une meilleure participation des entreprises d'économie sociale aux appels d'offres des marchés publics » (PAGES, p. 21). Les marchés publics, ainsi définis, concernent tous les biens et services acquis par les ministères, organismes publics, réseaux de l'éducation, de la santé, sociétés d'État et municipalités. C'est dans ce contexte que se sont développées de nombreuses initiatives au cours des dernières années, dont la mise en place de l'initiative gouvernementale « L'économie sociale, j'achète! » ainsi que la publication de trousses d'information portant sur l'approvisionnement auprès d'entreprises d'économie sociale, dont une qui s'adresse spécifiquement aux responsables de l'approvisionnement d'organismes municipaux³.

¹ Loi sur l'économie sociale, www.legisquebec.gouv.qc.ca.

² Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2015-2020, www.economie.gouv.qc.ca.

³ Trousse d'information à l'intention des responsables de l'approvisionnement des organismes municipaux, https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/administratives/economie_sociale/economie_sociale_organismes_municipaux.pdf

C'est aussi dans ce contexte que les Villes de Boucherville, Longueuil, Saint-Bruno-de-Montarville et Saint-Lambert ont signé la Déclaration d'engagement à l'achat public auprès des entreprises collectives dans laquelle elles reconnaissent « l'apport socioéconomique des entreprises collectives au dynamisme des territoires » et s'engagent conséquemment à « s'approvisionner davantage en biens et en services provenant de l'économie sociale ». Afin de faciliter la mise en œuvre de cet engagement, le Pôle de l'économie sociale de l'agglomération de Longueuil a notamment développé la Vitrine des produits et services de l'économie sociale⁴, un outil de recherche qui s'est avéré fort pratique pour les acheteurs municipaux du territoire.

C'est dans la continuité du mouvement de « l'économie sociale, j'achète ! » que le Pôle de l'économie sociale de l'agglomération de Longueuil a mené une mission d'étude à Rennes (France) dans le cadre de la 65^e Commission permanente de coopération franco-qubécoise. La métropole rennaise a une population équivalente à celle de l'agglomération de Longueuil et s'est démarquée dans les dernières années par ses pratiques en matière d'achat public et d'économie sociale, en faisant ainsi un terrain d'étude de choix. C'est dans ce contexte qu'une délégation s'est rendue à Rennes pour une mission d'une durée de quatre jours en janvier 2017. Les objectifs de la mission consistaient à explorer et documenter les différents dispositifs d'achat public socialement responsables mis en place à Rennes et à évaluer leur applicabilité dans le contexte réglementaire québécois. La délégation était composée de représentants de chacune des villes de l'agglomération, soit des responsables des services de l'approvisionnement (4) ainsi que de la culture et des loisirs (1), accompagnés d'un représentant d'une entreprise d'économie sociale de l'agglomération (1), d'un représentant du Chantier de l'économie sociale (1), de représentants du TIESS-Territoires innovants en économie sociale et solidaire (2) et de la coordination du Pôle de l'économie sociale de l'agglomération de Longueuil (1).

Le présent rapport formule 15 recommandations inspirées des apprentissages réalisés pendant cette mission. Il s'adresse principalement aux municipalités du Québec mais souligne également la part de responsabilité qui revient aux gouvernements provincial et fédéral, à travers le contexte législatif qu'ils mettent en place (on pense notamment à la Loi sur les cités et villes⁵ et les divers accords internationaux de libre-échange). Enfin, une part de responsabilité incombe aux entreprises d'économie sociale elles-mêmes qui gagnent à se doter de pratiques qui les rendront plus compétitives, efficaces et visibles.

⁴ Pôle de l'économie sociale de l'agglomération de Longueuil, www.economiesocialelongueuil.ca.

⁵ Loi sur les cités et villes, chapitre c-19, www.legisquebec.gouv.qc.ca

2. Passer de la parole aux actes

Plusieurs municipalités québécoises reconnaissent l'apport de l'économie sociale et les retombées positives que ces entreprises ont sur leur territoire. Cette reconnaissance se traduit parfois par des engagements ou déclarations de principes, mais peine à se concrétiser par des actions. En effet, en l'absence de directives explicites exprimant cette volonté politique, les employés municipaux chargés de l'approvisionnement (que ce soit au niveau des ressources matérielles, des services requérants ou juridiques) ont tendance à prioriser d'autres principes traditionnellement utilisés (saine concurrence, efficacité, éthique, transparence, équité). Ces principes sont essentiels à de saines pratiques d'approvisionnement, mais ils ne permettent pas d'exploiter pleinement le potentiel de la commande publique comme un outil de développement économique local et responsable.

Par ailleurs, le palier municipal ayant hérité de nouvelles responsabilités en matière de développement économique, on assiste à une redéfinition du rôle des Villes et MRC comme gouvernements de proximité. Dans ce contexte, l'affirmation politique du rôle de levier socioéconomique que peut jouer la commande publique constitue un préalable essentiel à la mise en place des actions recommandées dans ce rapport. Les échanges avec les élus de Rennes Métropole ont confirmé ce point.

Enfin, il est utile de rappeler que les acheteurs publics ne peuvent pas faire de discrimination en faveur de certaines entreprises sur la simple base de leur statut juridique, et que de telles pratiques ne sont pas souhaitables. C'est en vertu de leurs prestations et effets que les entreprises d'économie sociale méritent d'être encouragées et, à cet égard, les moyens évoqués dans ce rapport s'inscrivent tout naturellement dans un contexte plus large de développement de politiques favorisant l'achat responsable, local et durable.

Voici donc quinze recommandations permettant aux municipalités ayant la volonté politique d'encourager ce type d'économie, dans le contexte législatif actuel, de traduire leurs convictions en directives claires et opérationnalisables.

2.1 Concrétiser la volonté politique

L'importance de la volonté politique dans les changements en matière d'achat public est l'un des principaux apprentissages issus de cette mission d'étude. Afin de faire évoluer les pratiques, cette volonté doit se traduire en mesures concrètes telles que le proposent les recommandations 1 à 4. Sans cela, il sera plus difficile de mettre en œuvre les recommandations subséquentes.

1. Faire en sorte qu'un engagement à s'approvisionner davantage auprès d'entreprises d'économie sociale se traduise **systématiquement par l'intégration de principes dans la politique d'approvisionnement (responsable) de la municipalité.**
2. **Désigner un(e) élu(e) municipal(e) responsable du dossier** qui s'assure que les principes définis par cette politique soient mis en œuvre.
3. **Sensibiliser les employés municipaux à l'économie sociale** en leur offrant des formations sur les entreprises collectives et leurs retombées en matière de développement territorial et en leur donnant accès à des outils d'information sur l'économie sociale.
4. Être préparé à **accroître les ressources des services concernés afin qu'ils disposent du temps et de l'expertise qu'implique une gestion moderne des approvisionnements** mobilisant d'autres considérations que le prix (cartographie des besoins, « *sourcing* », analyse du coût global selon le cycle de vie, allotissement, évaluation par pondération facultative tenant compte de critères liés à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE-E), etc.).

2.2 Utiliser les outils en place

Le cadre juridique actuel permet déjà aux municipalités, dans une certaine mesure, de s'approvisionner davantage en biens et services provenant de l'économie sociale. Voici donc une série d'aménagements qui pourraient être apportés, tant sur le plan des politiques et procédures que sur le plan des bonnes pratiques, par chaque municipalité souhaitant concrétiser son action dans le domaine.

5. **Définir les besoins de manière plus globale** en intégrant directement des considérations sociales dans la définition du besoin.

6. Prévoir une mesure qui recommande que lorsqu'un processus d'appel de soumissions est lancé, les personnes responsables **vérifient si le bien ou le service est offert par une ou des entreprises d'économie sociale et, le cas échéant, qu'un maximum de ces entreprises soit invité**. Cela peut passer par une demande de prix ou par un appel d'offres sur invitation ou public.
7. **Considérer l'allotissement, c'est-à-dire la division d'un marché en différents lots, comme une bonne pratique qui favorise la concurrence et les entreprises locales et de petite taille** (comme plusieurs entreprises d'économie sociale). À l'inverse, opter pour le regroupement d'achats, seulement dans la mesure où il ne contribue pas à la concentration du marché et l'exclusion de petites entreprises locales.
8. **Pour les contrats dont le montant ne requiert pas un processus d'appel d'offres, intégrer des mesures permettant de privilégier des entreprises d'économie sociale lorsque les offres sont comparables**, comme le fait présentement la Ville de Saint-Bruno-de-Montarville dans le cas des achats locaux ne requérant pas de processus d'appel d'offres où « le contrat est adjugé au fournisseur local, même lorsque le prix est supérieur à celui du fournisseur de l'extérieur, et ce, jusqu'à concurrence de 5 % de la valeur totale de la commande »⁶.
9. Recourir, lorsque la situation s'y prête, au plus puissant outil que les municipalités québécoises possèdent à ce jour, soit de **conclure, dans une logique de partenariat, une entente de gré à gré avec des OBNL (ayant des activités économiques), peu importe le montant impliqué**, à condition que le rapport qualité-prix soit concurrentiel et que ces entreprises offrent « du matériel ou des services autres que des services en matière de collecte, de transport, de transbordement, de recyclage ou de récupération des matières résiduelles » (573.3 al 1 par 2.1 LCV).
10. **Recourir plus souvent à un système de pondération et d'évaluation facultatif qui tient compte de critères qualitatifs** plutôt que du prix uniquement. Dans la même veine, analyser les soumissions dans la perspective de sélectionner celle qui permet d'atteindre le meilleur rapport qualité-prix sur l'ensemble du cycle de vie. C'est donc souhaitable, lorsque la situation s'y prête, de considérer non seulement les coûts immédiats, mais aussi les bénéfices économiques, environnementaux et sociaux pour l'ensemble de la communauté.

⁶ Politique d'approvisionnement de la Ville de Saint-Bruno-de-Montarville, article 8.3, p. 11, https://www.stbruno.ca/sites/default/files/pdf/Politique-approvisionnement-revisee_23-janvier-2012.pdf

11. **Faciliter le processus d'accès aux marchés publics** pour les entreprises d'économie sociale (mécanismes d'information et de soutien à l'intention des entreprises). Demander des garanties ou cautionnements seulement lorsque c'est nécessaire, pour éviter que ceux-ci agissent indûment comme obstacle.
12. Considérer, lorsque la situation s'y prête, la possibilité de **créer des marchés réservés aux entreprises d'économie sociale pour des contrats pouvant être octroyés sans appels d'offres**. Il s'agirait alors d'un appel d'offres sur invitation où seules des entreprises d'économie sociale sont invitées à soumissionner.
13. **Diffuser et encourager l'utilisation de répertoires de biens et services de l'économie sociale par les services requérants**, comme par exemple les répertoires des pôles régionaux de l'économie sociale à travers le Québec ou la plateforme pancanadienne de produits et services de l'économie sociale Akcelos, et **reconnaître ces outils comme l'équivalent d'une certification « économie sociale »**.
14. **Assurer une veille** afin de connaître l'offre de biens et services en économie sociale (« sourcing »), à l'aide des outils mentionnés au point ci-dessus, et **identifier, lorsque la situation s'y prête, des opportunités de partenariat et de développement** au sein des entreprises d'économie sociale du territoire.
15. **Échanger sur les bonnes pratiques en matière d'intégration de considérations socialement responsables aux politiques d'approvisionnement** notamment en s'impliquant dans un lieu comme l'Espace québécois de concertation sur les pratiques d'approvisionnement responsable (ECPAR). Il peut sembler laborieux d'intégrer des considérations sociales dans un système de pondération la première fois, mais l'échange de pratiques à ce sujet devrait permettre de rendre le processus de plus en plus fluide et naturel.

3. Conclusion

Ce rapport est principalement destiné aux municipalités québécoises conscientes des retombées socioéconomiques positives de l'économie sociale et souhaitant stimuler ces entreprises grâce au levier socioéconomique que constitue la commande publique. Nous espérons que ces recommandations concrètes permettront aux municipalités de passer des paroles aux actes. Cependant, il est évident qu'une part de la tâche revient aux acteurs de l'économie sociale (entreprises et réseaux de soutien) et au gouvernement provincial. De ce point de vue, le Pôle de l'économie sociale de Longueuil, le Chantier de l'économie sociale et le TIESS (Territoires innovants en économie sociale et solidaire) s'engagent à poursuivre leurs efforts et travaux sur la base des apprentissages faits à Rennes. Plus concrètement, il s'agira, d'une part, de faire valoir auprès du gouvernement l'importance d'un cadre légal permettant ces pratiques au niveau municipal. D'autre part, il s'avère primordial de s'assurer que les entreprises d'économie sociale soient suffisamment outillées pour remporter les appels d'offres sur invitation ou publics dans un cadre concurrentiel, et enfin, de sensibiliser les employés municipaux à l'économie sociale et aux principes qui régissent ces entreprises collectives.

Alliés des municipalités pour faciliter l'achat public auprès des entreprises d'économie sociale

Pôles régionaux d'économie sociale au Québec (22)

- Conseil d'économie sociale de l'île de Montréal (www.economiesocialemonreal.net)
- Pôle Cri (www.cngov.ca)
- Pôle d'économie sociale de la Côte-Nord
- Pôle d'économie sociale de la Mauricie (www.economiesocialemauricie.ca)
- Pôle d'économie sociale de la Vallée-du-Haut-Saint-Laurent (www.economiequiaducoeur.com)
- Pôle d'économie sociale des Laurentides (www.cseesl.org)
- Pôle d'économie sociale du Bas-St-Laurent (www.economiesocialebsl.com)
- Pôle d'économie sociale Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (www.economiesocialejim.com)
- Pôle de l'économie sociale de l'agglomération de Longueuil (www.economiesocialelongueuil.ca)
- Pôle de l'entrepreneuriat collectif de l'Est de la Montérégie (www.economiesocialeme.ca)
- Pôle d'économie sociale Abitibi-Témiscamingue (www.poleesat.com)
- Pôle d'économie sociale du Centre-du-Québec
- Pôle des entreprises d'économie sociale de la région de la Capitale-Nationale (www.polecn.org)
- Pôle Nunavik (www.krg.ca)
- Pôle régional d'économie sociale de l'Outaouais (www.economiesocialeoutaouais.ca)
- Pôle régional d'économie sociale de Laval (www.economiesocialelaval.com)
- Pôle régional d'économie sociale de la Jamésie - Nord-du-Québec (www.arbj.ca)
- Pôle régional en économie sociale du Saguenay-Lac St-Jean (www.essor02.com)
- Réseau des entreprises d'économie sociale de l'Estrie (www.economiesocialeestrie.ca)
- Table de concertation en économie sociale des Premières Nations (www.cssspnql.com)
- Table régionale d'économie sociale de Chaudière-Appalaches (www.tresca.ca)
- Table régionale d'économie sociale de Lanaudière (www.tresl.org)

Chantier de l'économie sociale

- www.chantier.qc.ca

Akcelos, plateforme en ligne pour des achats sociaux et responsables

- www.akcelos.com

Espace québécois de concertation sur les pratiques d'approvisionnement responsable

- www.ecpar.org



PÔLE DE
L'ÉCONOMIE SOCIALE
DE L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL

