



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

Le Québec doit se donner les moyens d'amener l'économie plus loin

Mémoire de la FCCQ
sur le projet de loi n° 27,
*Loi concernant principalement
l'organisation gouvernementale en matière
d'économie et d'innovation*

2 OCTOBRE 2019

Table des matières

Présentation de la FCCQ	3
Sommaire exécutif.....	3
1 Introduction.....	6
2 Le rôle de l'État en matière de développement économique	6
3 Le soutien à l'innovation	7
3.1 L'adaptation de la réglementation à l'innovation.....	7
3.2 Les zones d'innovation	9
4 L'accompagnement des entrepreneurs.....	13
5 La complémentarité avec l'offre du secteur privé et institutionnelle	15
6 Le fonds pour la croissance des entreprises québécoises	16
6.1 « Caractère stratégique »	16
6.2 « Fort potentiel de croissance »	17
7 La rentabilité attendue	19
8 La prospection des investissements étrangers.....	20
9 L'aide à l'exportation	22
10 Les comités de développement régionaux	24
11 Ressources Québec.....	26
12 Les indicateurs de performance	28
12.1 Valeur des projets, qualité des emplois créés et productivité.....	28
12.2 Pertinence des indicateurs de performance économique	30
12.3 Prospection d'investissements étrangers	32
12.4 Aide à l'exportation	32
12.5 Performance administrative	32
13 Sommaire des recommandations	33

Présentation de la FCCQ

La Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) a été fondée en 1909. La FCCQ est à la fois une fédération de chambres de commerce et une chambre de commerce provinciale. Grâce à son vaste réseau de près de 130 chambres de commerce et 1 100 membres corporatifs, la FCCQ représente plus de 50 000 entreprises exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Depuis sa fondation, la FCCQ s'emploie à promouvoir la liberté d'entreprendre et à défendre les intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques afin de favoriser un environnement d'affaires innovant et concurrentiel qui contribuera à la richesse collective du Québec. À ces fins, la FCCQ se fait un devoir de participer aux débats publics et de formuler des recommandations sur les enjeux politiques, économiques et sociaux.

Sommaire exécutif

De façon générale, la FCCQ appuie la force de frappe concertée qui découlera du projet de loi 27, en mettant en commun les énergies d'Investissement Québec (IQ) et du Ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI), au profit du développement économique du Québec et de ses régions. En centralisant l'offre de services pour l'obtention d'une aide financière, l'accompagnement pour l'ouverture de nouveaux marchés ou l'amélioration de la productivité, les entreprises du Québec auront vraisemblablement un meilleur soutien et les investissements étrangers devraient être ainsi facilités. Pour assurer le succès de cette réforme, la complémentarité avec l'offre de soutien dans les secteurs privés et institutionnels sera importante, principe énoncé à l'article 2 du projet de loi 27.

Parmi les conditions importantes pour assurer une croissance économique, l'accroissement de la productivité est sans aucun doute un critère incontournable. La FCCQ salue d'ailleurs la volonté du gouvernement d'accorder de l'importance à l'innovation dans cette réforme d'IQ et du MEI. Depuis environ une décennie, elle constate que malgré une excellente performance en R&D, le Québec affiche une moins bonne performance au chapitre de l'innovation. Puisque celle-ci est au cœur des enjeux de productivité, la FCCQ offre des recommandations pour en tirer pleinement profit, notamment en utilisant le concept de « bac à sable réglementaire » dans les marchés dont le gouvernement est le régulateur. Il s'agit d'un concept qui permet à des entreprises innovantes de tester des idées novatrices dans les marchés, qui dérogent des cadres réglementaires existants. La FCCQ recommande également que le gouvernement s'assure de la mise en place des mesures législatives et réglementaires visant la mise en œuvre des conditions nécessaires au succès des zones d'innovation. Parmi celles-ci, la révision de la notion du plus bas soumissionnaire conforme dans les contrats publics pour y privilégier entre autres des critères de qualité et d'innovation.

Le PL 27 confère à IQ de nouvelles responsabilités en matière d'accompagnement des entrepreneurs, qui constituent un pas dans la bonne direction, selon la FCCQ. Plusieurs

entreprises ont depuis longtemps exprimé la difficulté de se retrouver dans le dédale des programmes gouvernementaux d'aide aux entreprises, notamment dans les domaines d'aide à l'entrepreneuriat et à l'exportation. Pour assurer le succès de ces nouvelles responsabilités, IQ devrait employer au sein de son effectif régulier, des ressources possédant des compétences, y compris sectorielles, dans les différentes fonctions de gestion. Outre une expertise en finances dont elle bénéficie grandement, il serait nécessaire de retrouver davantage chez IQ des ressources détenant des connaissances managériales, en gestion des ressources humaines, en mise en marché, etc. La FCCQ salue également la création au sein du MEI du « Fonds pour la croissance des entreprises » comme instrument pour les entreprises québécoises à caractère stratégique. Quant à la rentabilité attendue, la cible de rendement global énoncée dans le PL 27, soit l'équivalent du taux d'emprunt du gouvernement, paraît appropriée pour la FCCQ. Elle est, selon elle, suffisante pour égaler le coût d'opportunité des fonds publics, d'une part, et elle n'est pas élevée au point d'inciter IQ à enfreindre le principe de complémentarité, d'autre part.

Avec une optimisation des talents et de leurs compétences, notamment à l'étranger, IQ pourrait faire un démarchage mieux structuré auprès de sociétés étrangères, donnant lieu à plus de décisions d'investissement. L'un des principaux déterminants de notre capacité d'attirer un investissement étranger majeur, est non seulement l'accueil reçu par les promoteurs étrangers chez les organismes régulateurs, mais également la rapidité des réponses quant aux délais d'analyse et d'émission des autorisations. Ces principes importants devraient d'ailleurs s'appliquer non seulement pour les investissements privés étrangers, mais également pour les investissements privés des entreprises d'ici. Ainsi, sans se substituer aux cabinets de services professionnels et organismes chargés de fournir cette aide, IQ pourrait veiller à ce que les promoteurs disposent de l'expertise nécessaire pour se conformer aux processus et exigences des régulateurs, afin que ceux-ci puissent présenter un dossier acceptable en temps opportun.

Pour l'aide à l'exportation, le potentiel pour augmenter les résultats se trouve davantage dans des secteurs de l'économie québécoise qui n'y sont pas déjà fortement engagés. À ce sujet, la Stratégie québécoise de l'exportation 2016-2020, publiée en octobre 2016, qui est actuellement dans sa troisième année de mise en œuvre, propose un éventail de mesures pertinentes, notamment pour amener plus de PME à « oser » davantage. Plusieurs mesures dans cette stratégie font appel aux délégations et bureaux du Québec à l'étranger, avec lesquels le PL27 propose de renforcer la coordination. Pour la FCCQ, c'est plus un changement culturel qu'il convient de viser : beaucoup plus d'entreprises québécoises doivent faire leurs premiers pas sur les marchés extérieurs, au point que cela ne soit plus une marque d'audace, mais un réflexe.

Puisque les comités de développement régionaux auront le mandat de favoriser l'élaboration de projets, la FCCQ soutient que les membres de ces comités devront être en mesure de discuter avec des promoteurs de projets, de bien comprendre les forces régionales et les

créneaux d'excellence de leur coin de pays. Selon elle, ils devront également tenir compte des secteurs industriels dominants de la région, des secteurs émergents ou des possibilités de développement selon l'offre territoriale et le positionnement géographique. En ce sens, la FCCQ fait valoir que le réseau des chambres de commerce pourrait contribuer considérablement à ces connaissances locales et régionales. Ainsi, la FCCQ souhaite qu'IQ priorise dans ses nominations aux comités de développement régionaux, l'expertise économique sur la représentativité politique ainsi que la présence d'acteurs économiques régionaux. Elle rappelle également l'importance de ne pas multiplier inefficacement les structures existantes rencontrant des missions similaires.

Quant à l'intégration de Ressources Québec chez IQ, la FCCQ croit que le gouvernement du Québec doit faire preuve de leadership et mieux promouvoir le secteur minier, notamment pour sensibiliser les jeunes investisseurs sur le potentiel et sur les perspectives d'avenir de ce secteur.

Bien que l'actuelle Loi sur IQ et le PL27 n'abordent pas spécifiquement les indicateurs de performance, la FCCQ propose des recommandations dans son mémoire visant à atteindre les résultats escomptés.

1 Introduction

Portée - Le projet de loi 27, *Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation* (ci-après : « le PL27 »), a une portée large. Parmi l'ensemble des sujets dont il traite, nous retenons qu'il :

- Élargit le rôle du ministre de l'Économie et de l'Innovation (ci-après : le ministre) en matière de développement économique;
- Ajoute des responsabilités à Investissement Québec (ci-après : IQ) ou les précises;
- Crée de nouvelles structures de développement régional.

De plus, bien que son objet soit principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie, il traite aussi, de manière non négligeable de la substance de l'intervention gouvernementale.

Budget - Dans son budget 2019-2020, le gouvernement a annoncé son intention d'augmenter le capital social d'Investissement Québec d'un milliard \$, donc de le porter de 3,7 à 4,7 G\$ selon le rapport annuel 2019 d'IQ, que nous citons : « Cette bonification permettra à Investissement Québec d'intervenir davantage auprès des entreprises à partir de ses fonds propres, notamment sous forme de prêts et de prises de participation »¹. D'autre part, il a annoncé la mise en place d'une enveloppe d'un milliard \$ « pour accompagner le développement des entreprises stratégiques du Québec » et « assurer le maintien des sièges sociaux »².

2 Le rôle de l'État en matière de développement économique

En édictant une nouvelle Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation, le PL27 vient reformuler le rôle du ministre en matière de développement économique. Jusqu'à présent, l'article 2 de la loi sur le MDEIE (M-30.01) énonce que « *Le ministre a pour mission de soutenir le développement économique et l'exportation en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs des domaines économiques, sociaux et culturels dans une perspective de création d'emplois, de prospérité économique et de développement durable.* » Dans le PL27, les articles 2 et 3 de la future loi sur le MEI élargissent le rôle du ministre. Le nouvel énoncé de mission couvre bon nombre de thématiques clés portant sur le développement économique contemporain : entrepreneuriat, croissance des marchés, investissement, productivité, innovation, recherche, commercialisation des innovations, développement durable, régions, création d'emplois, prospérité, etc. La FCCQ est d'accord avec la mission ainsi confiée au ministre, **mais, au-delà de l'énoncé de mission, le véritable défi consiste à traduire ces objectifs en mesures et programmes efficaces et efficients, et d'en mesurer ensuite la performance.**

¹ Plan budgétaire 2019-2020, section 2.1.1, page D.25.

² Plan budgétaire 2019-2020, section 2.1.2, page D.26.

3 Le soutien à l'innovation

La FCCQ salue l'importance qu'accorde le gouvernement à l'innovation. Tandis que l'actuelle loi constitutive du MDEIE ne traite pas d'innovation, bien qu'elle fasse partie de son nom, la future loi sur le MEI y consacre son article 15. L'innovation étant au cœur de l'enjeu de productivité, la FCCQ offre des recommandations pour en tirer pleinement profit.

3.1 L'adaptation de la réglementation à l'innovation

Sans rejeter les modèles existants qui performant, l'innovation n'est pas seulement un produit, un service ou un procédé qui apporte un bienfait. C'est aussi un phénomène qui transforme ce qui existe déjà, ce qui amène inévitablement des impacts pour les entreprises ou les organismes en place (« *incumbents* »), tout en créant de nouvelles industries innovantes. Les exemples abondent :

- Amazon et le commerce en ligne en général qui ont transformé le commerce de détail traditionnel;
- Uber et ses semblables qui ont redéfini l'industrie du taxi sous gestion de l'offre;
- AirBnb et ses semblables ont diversifié l'offre d'hébergement touristique;
- Facebook, Google et les autres plateformes qui se sont accaparé les revenus publicitaires des médias traditionnels et les ont remplacés comme source d'information auprès d'un large public.

Ce sont les exemples d'un passé récent. Parmi les prochains, on peut déjà entrevoir que :

- La viande artificielle (Beyond Meat, LightLife, Vegeat au Québec) va bonifier l'offre végétarienne;
- Le lait artificiel (Perfect Day), produit sans vaches et sans émanation de CO₂, va déplacer une partie de la consommation de lait de vache.

Les règles qui structurent actuellement les marchés ont été conçues pour les entreprises en place, non pas par les *challengers* porteurs d'innovation. Si notre approche est d'essayer d'obliger ces *challengers* à se conformer aux règles existantes, alors nous ne pouvons pas prétendre être une société ouverte à l'innovation. Au contraire, nous devons essayer d'accélérer le rythme d'adaptation de la réglementation aux nouveaux produits, services et modèles économiques. Pour ce faire, il faut une réforme institutionnelle. Le PL27 en fournit l'occasion. À cette fin, la FCCQ propose deux moyens.

1) Un champion des innovateurs - Pour faire contrepoids à certains régulateurs sectoriels, il serait avantageux de créer, au sein du MEI, une entité chargée de favoriser l'adaptation de la réglementation. Cette entité aurait pour mandat d'accueillir les représentations d'entreprises innovantes, d'analyser les possibilités d'adaptation d'un règlement sectoriel à l'innovation, et de faire les représentations nécessaires auprès du ministère ou organisme qui agit comme régulateur sectoriel.

Ce rôle horizontal existe déjà au sein de l'administration publique dans d'autres domaines qui appellent une action horizontale. Par exemple, le ministère de l'Environnement et de Lutte contre les changements climatiques (MELCC) a pour mission d'encourager l'ensemble des ministères et organismes à participer à cette lutte aux changements climatiques, par l'intermédiaire d'un comité interministériel : « *Le Comité interministériel du développement durable (CIDD) est une instance dont les décisions visent à orienter la contribution des ministères et organismes du gouvernement du Québec en la matière. Il est également un lieu d'échange, d'information et de promotion du développement durable. Les travaux du CIDD se déroulent dans un esprit et une dynamique participative et contributive. Présidé par le sous-ministre adjoint au développement durable du MELCC, le CIDD est formé de gestionnaires de haut niveau (sous-ministres adjoints ou adjointes, sous-ministres associés ou associées ou leur équivalent), qui accompagnent le ministère dans la réalisation des mandats que lui confie la Loi sur le développement durable* »³.

Recommandation 1

La FCCQ recommande d'inscrire dans la future *Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation* un mandat horizontal au Comité interministériel de la recherche et de l'innovation, axé sur l'adaptation de la réglementation des produits et services aux innovations. Plus particulièrement, il s'agit d'ajouter à l'article 15 du PL27 un 8^e paragraphe, lequel donnerait au Comité interministériel le mandat : « d'analyser les règlements sectoriels visant la régulation des marchés, des produits et des services sous la responsabilité d'autres ministres, et leur recommander, ainsi qu'au gouvernement, des modifications aux lois et aux règlements permettant aux entreprises proposant des produits, des services ou des modèles économiques innovants de se développer. »

2) Le « bac à sable réglementaire » (*regulatory sandbox*) est un concept développé dans l'industrie des services financiers, fortement réglementée, mais qui s'applique aussi à la plupart des industries réglementées. Il s'agit de permettre à des entreprises innovantes de tester dans le marché des produits, des services, des modèles économiques ou des modes de distribution innovants, qui dérogent aux cadres réglementaires existants. Le test de marché se fait sous la supervision du régulateur sectoriel. Les clients sont avertis au préalable qu'ils ne sont pas protégés par la totalité des règlements existants.

Ce procédé favorise l'innovation et la compétition, réduit le délai pour amener des innovations au marché et facilite l'accès des entreprises innovantes au capital de risque. Le test de marché permet de mieux distinguer, dans la réglementation existante, les composantes qui sont

³ MELCC: <http://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/comite.htm>

essentielles à la protection des consommateurs ou la sécurité des travailleurs de celles qui constituent surtout des barrières à l'entrée protectionnistes ou corporatistes. Le projet pilote réalisé avec Uber peut être vu comme une forme de bac à sable réglementaire avant le projet de loi réformant l'industrie du taxi.

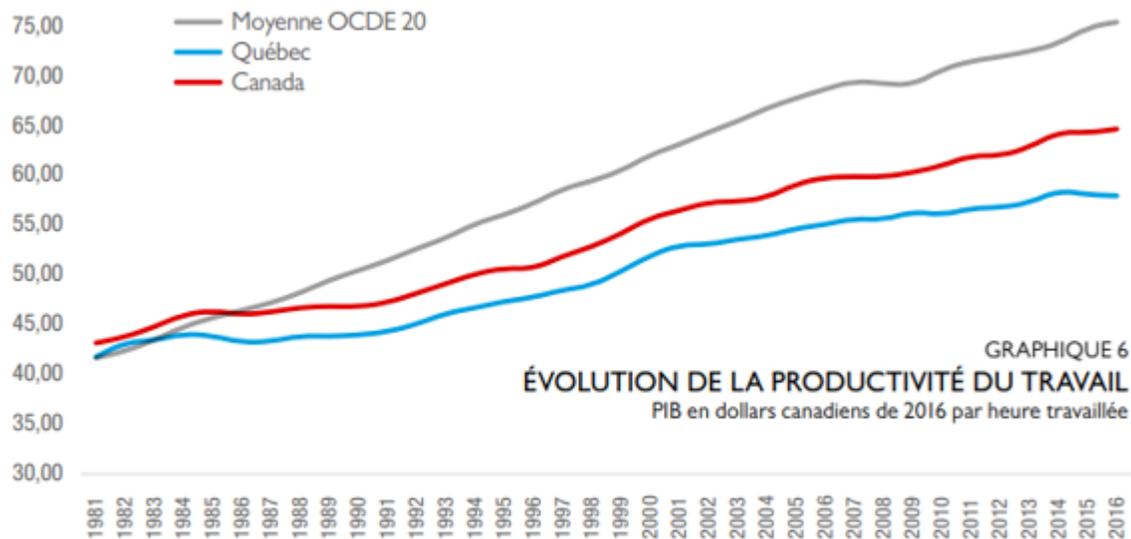
Le « bac à sable réglementaire » peut donc être compté parmi les outils dans le coffre d'un « champion des innovateurs ».

Recommandation 2

La FCCQ recommande au ministre de recourir au concept de bac à sable réglementaire dans les marchés dont il est le régulateur (ex : vente d'alcools produits localement) et d'encourager ses collègues à faire de même dans ceux sous leur responsabilité.

3.2 Les zones d'innovation

Le gouvernement a annoncé un projet de loi-cadre pour favoriser la création et le développement des zones d'innovation⁴. Le projet de zones d'innovation est au cœur de la vision économique du gouvernement du Québec, qui vise à augmenter la productivité du Québec se situant en deçà, depuis plusieurs décennies, du Canada et de l'OCDE.



Source : Productivité et prospérité au Québec (HEC Montréal), février 2018.

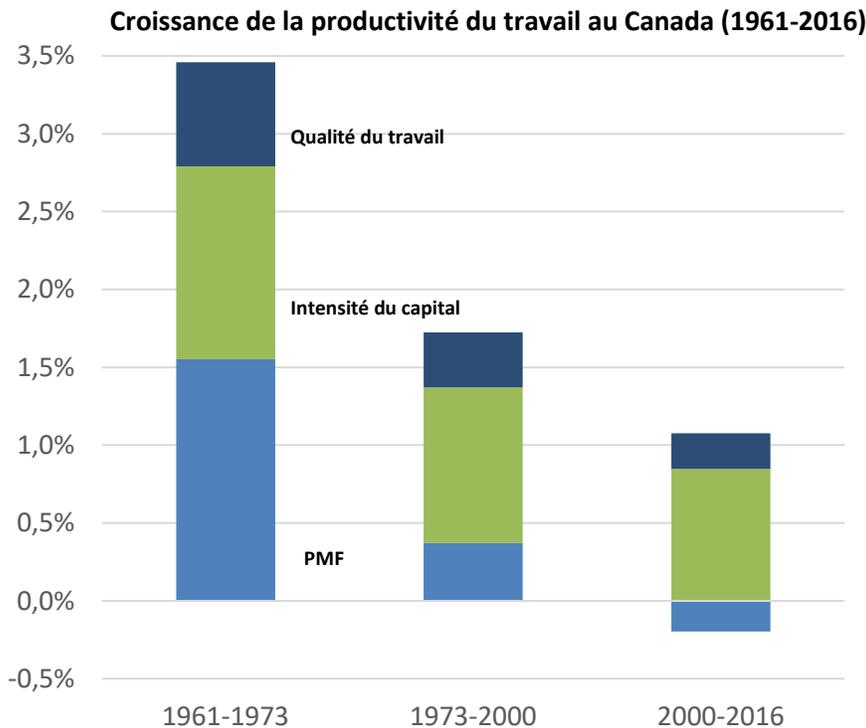
⁴ MEI, « Créer des zones d'innovation à travers le Québec », Guide du participant, 2019.

L'enjeu de la productivité

Notre croissance économique est tributaire de deux facteurs, soit d'accroître le travail, ce qui est peu faisable dans le contexte de la rareté de main-d'œuvre, ou encore d'accroître la productivité. Cependant, tel qu'illustré à la page suivante, notre productivité est en décroissance continue depuis les années 60 sur les trois composantes de la productivité :

- La composition du travail, qui mesure la qualité de la main-d'œuvre selon l'éducation et l'expérience;
- L'intensité capitalistique, qui mesure le stock de capital – machines, matériel, infrastructures, etc. – mis à la disposition des travailleurs;
- La productivité multifactorielle (PMF), un indicateur de l'efficacité conjointe du travail et du capital mesurant l'apport du changement technologique.

De plus, cette dernière, la composante *innovation* de la croissance de la productivité du travail est non seulement en décroissance, mais négative depuis deux décennies.



Source: CANSIM 383-0021, compilation Peter Nicholson

Un des premiers constats découlant de ces recherches est que l'enjeu n'est pas au niveau de la recherche fondamentale. Depuis au moins 10 ans, nous constatons que malgré une excellente performance en R&D, le Canada et le Québec affichent une mauvaise performance au chapitre de l'innovation.

Les zones d'innovation et les facteurs de succès⁵

Une piste importante de solution passe par des zones d'innovation axées plutôt sur le développement et la commercialisation de nouveaux produits, en misant sur la collaboration entre la recherche universitaire et les entreprises, avec l'appui des gouvernements. Il y a un large consensus émanant de la performance de telles zones, bien connues en Europe et aux États-Unis, soit que les zones d'innovation contribuent à l'accroissement de la productivité et à l'essor économique. Cependant, pour réussir, ces zones doivent satisfaire un certain nombre de facteurs de succès clés. Ces facteurs incluent :

- **Compétence de base** : il doit exister une raison économique pour les zones – une activité économique dans laquelle la région se démarque d'emblée et développe sa force concurrentielle;
- **Ressources humaines et formation** : les exigences pour réussir nécessitent un leadership fort, des chercheurs hautement qualifiés axés sur les enjeux de développement des entreprises et une main-d'œuvre formée ayant accès à la formation continue, ce qui requiert un maillage serré avec les instances éducatives;
- **Une demande sophistiquée** : un des enjeux les plus souvent cités pour expliquer le manque de productivité de nos entreprises est la faible demande pour intégrer les innovations dans les entreprises. Les nouveaux produits et services doivent trouver un marché. Ce marché peut être domestique, stimulé par des appels d'offres des gouvernements misant sur l'innovation, ou encore à l'échelle nationale ou internationale, appuyé par un accompagnement du gouvernement;
- **L'accès au financement** : les entreprises en démarrage ont besoin d'un soutien financier. Le financement est également nécessaire pour l'infrastructure des zones, incluant bureaux, laboratoires, etc.;
- **Investissement en infrastructure** : les actifs physiques et les équipements publics tels que les aéroports, les routes, les installations portuaires, l'Internet haute vitesse, les logements et le parc immobilier constituent la base d'une zone d'innovation;
- **Environnement réglementaire** : des processus lourds pour l'obtention de permis peuvent ralentir, voir même freiner, le développement de zones d'innovation;
- **Culture** : la culture requise pour l'épanouissement d'une zone d'innovation nécessite une culture d'entreprise et de recherche et des infrastructures physiques qui favorisent le partage des idées ainsi qu'un mode de vie qui attire des personnes de calibre mondial.

L'appui du gouvernement aux zones d'innovation

Le gouvernement a un rôle primordial dans la mise en œuvre des facteurs de succès. Au Québec, certaines initiatives législatives et réglementaires déployées ou en développement

⁵ https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/05/es_20180508_bailyclustersandinnovation.pdf

seront clé pour faciliter le développement de zones d'innovations créatrices de valeur. Notons à ce chapitre, la bonification de la capitalisation d'IQ prévu au présent projet de loi, l'ajout de 15 G\$ dans le Plan québécois d'infrastructures, les changements réalisés et à venir concernant l'immigration et la formation, l'opportunité de revoir la loi du plus bas soumissionnaire conforme ainsi le PECC 2020-2030.

Recommandation 3

La FCCQ recommande que le gouvernement s'assure de la mise en place des mesures législatives et réglementaires pour assurer la mise en œuvre des facteurs nécessaires au succès des zones d'innovation, notamment la revue de la loi du plus bas soumissionnaire pour y intégrer un volet valorisant l'innovation.

4 L'accompagnement des entrepreneurs

Dans son article 5 ajoutant l'article 8.1 à la *Loi sur Investissement Québec*, le PL27 confère à IQ de nouvelles responsabilités en matière d'accompagnement des entrepreneurs.

Services d'orientation - Plusieurs entreprises ont depuis longtemps exprimé la difficulté de se retrouver dans le dédale des programmes gouvernementaux d'aide aux entreprises, notamment dans les domaines d'aide à l'entrepreneuriat et à l'exportation. La création de ce service d'orientation et de la fonction de chargé de projet constitue donc un pas dans la bonne direction⁶.

Recommandation 4

La FCCQ appuie les principes retrouvés à l'article 5 du projet de loi, venant établir les services-conseils, les chargés de projets et autres mesures d'accompagnement, afin d'aider les entrepreneurs dans leurs projets et leurs démarches, notamment auprès des ordres de gouvernement.

Pour Investissement Québec, il sera nécessaire d'embaucher les ressources répondant aux attentes et aux ambitions du gouvernement du Québec, dans la visée de ce qui est proposé dans le PL27. Il est à noter que des critiques ont été exprimées dans le milieu d'affaires quant à l'absence de certains profils de compétences axés sur le développement économique au sein d'Investissement Québec. En effet, on retrouve plusieurs employés chez IQ aux profils davantage financiers alors que bien souvent, les besoins en service-conseil des entrepreneurs sont davantage en :

- connaissance managériale;
- gestion des ressources humaines;
- mise en marché;
- programmes gouvernementaux disponibles (au Québec comme au fédéral);
- etc.

Il faudrait pratiquement que plusieurs nouveaux membres du personnel en place aient une connaissance terrain. Par exemple, détenir une expérience passée en entrepreneuriat pourrait être valorisé dans les critères d'embauche. Ce niveau d'expérience permet bien souvent de connaître la réalité des entrepreneurs et d'être en mesure de bien aiguiller ceux-ci au moment où ils font des démarches auprès d'IQ. Il ne s'agit pas de l'unique critère, mais pourrait être associé à une pondération intéressante dans la grille d'embauche.

⁶ En présentant le PL27, le ministre Fitzgibbon a illustré ces fonctions ainsi : « Imaginez un service de concierge gouvernemental pour les entreprises »; [Radio-Canada](#), 12 juin.

Recommandation 5

IQ devrait employer, au sein de son effectif régulier, des ressources possédant des compétences, y compris sectorielles, dans les différentes fonctions de gestion outre la finance (mise en marché, ressources humaines, etc.), simplement pour être capable de mieux accompagner les entreprises demanderesses.

5 La complémentarité avec l'offre du secteur privé et institutionnel

Dans son article 2, modifiant l'article 4 de la Loi sur IQ, le PL27 énonce qu'IQ propose « *des solutions financières adaptées et des investissements* » (...) « *en cherchant à présenter une offre complémentaire à celle de ses partenaires.* » Dans son article 10 remplaçant l'article 14 de la Loi sur IQ, le PL27 énonce également le principe de complémentarité. Ce principe figure déjà dans l'actuelle Loi sur IQ, avec une rédaction légèrement différente. La FCCQ est d'accord avec ces principes de complémentarité avec l'écosystème existante, que ce soit sur le plan national ou régional.

Il existe déjà une offre privée de mentors et d'anges, offrant des conseils stratégiques aux entrepreneurs. Il existe déjà des incubateurs d'entreprises qui encadrent en conseillant les jeunes pousses, de même qu'un éventail de sociétés offrant des services aux entreprises dans à peu près toutes les fonctions de la gestion (marketing, comptabilité, ressources humaines, conventions d'actionnaires, etc.) et qui, dans le cadre de leur prestation, offrent des conseils d'ordre stratégique. On peut penser aux entreprises de service-conseil, aux institutions financières, aux organisations institutionnelles comme le Fonds de solidarité FTQ et la Caisse de dépôt et placement du Québec, etc. Il importe donc que l'offre de « conseils stratégiques » soit développée et bien arrimée avec ce qui existe déjà.

Parmi les autres rôles attendus, pour bien s'arrimer avec l'écosystème en place, il sera nécessaire qu'IQ puisse combler la chaîne de capitaux lorsque le financement est manquant pour des projets considérés comme étant risqués ou jamais testés. Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'y revenir dans les prochains chapitres du mémoire.

Recommandation 6

La FCCQ appuie fortement le principe de complémentarité avec l'offre privée et institutionnelle, énoncé à l'article 2 du projet de loi 27, et croit que cela devrait s'appliquer autant aux services-conseils d'IQ qu'à ses interventions financières.

6 Le fonds pour la croissance des entreprises québécoises

Par son article 30, modifiant l'article 35 de la Loi sur IQ, I-16, le PL27 institue le Fonds pour la croissance des entreprises québécoises. Ce nouveau fonds doit être doté à terme d'un capital d'un milliard \$. Il est institué au sein du MEI et non d'IQ, au même titre que le Fonds du développement économique ou le Fonds Capital ressources naturelles et énergie. Ainsi, il ne fera pas partie des capitaux propres d'IQ, laquelle sera la mandataire du gouvernement.

Le PL27 ne précise pas la cible, les objectifs ou les critères d'admissibilité du nouveau fonds de croissance, sauf pour désigner « les entreprises dont les principales activités sont exercées au Québec et qui présentent soit un fort potentiel de croissance, soit un caractère stratégique pour l'économie du Québec », et pour exclure des placements de moins de 5 M\$. Ces deux attributs précédés d'un « soit » sont distincts l'un de l'autre; nous discutons ici d'abord du second, puis du premier.

6.1 « Caractère stratégique »

L'article 30 indique que le nouveau Fonds pour la croissance pourra investir dans les entreprises qui présentent un « caractère stratégique pour l'économie du Québec ». L'expression « caractère stratégique » n'est pas définie, mais le budget 2019-2020 et le ministre ont indiqué qu'il s'agissait notamment « d'assurer la protection des sièges sociaux ».

Il est approprié que le gouvernement crée un fonds spécial pour financer des prises de participation relevant du nationalisme économique. Nous apercevons ici le même esprit de probité et de transparence que celui qui a mené le gouvernement à créer en 2010 le Fonds de développement économique (FDE) pour financer ses interventions dans des projets qui se justifient au nom de l'occupation du territoire ou d'autres motifs jugés « stratégiques ». Par exemple, la prise de participation par le gouvernement en 2016 dans le programme C Series, dans l'espoir d'aider Bombardier à en conserver la mainmise, a été effectuée par l'intermédiaire du FDE.

En séparant les interventions financières plus discrétionnaires du gouvernement, de celles plus normées d'IQ, la création du FDE a constitué une avancée importante sur le chemin de la transparence et de l'imputabilité des décideurs.

Recommandation 7

La FCCQ salue la création au sein du MEI du « Fonds pour la croissance des entreprises » comme instrument pour les entreprises québécoises à caractère stratégique.

6.2 « Fort potentiel de croissance »

Les fonds de capital d'investissement se classent en fonction d'une typologie qui les distingue et selon le stade de développement des entreprises visées, ainsi que leur stade dans la chaîne de financement et leur nature technologique ou non technologique.

L'étude KPMG effectuée pour le compte du MEI, publiée en avril 2018, constate les progrès accomplis depuis 2004 dans l'offre de capital⁷. Elle invite le gouvernement à maintenir sa présence dans le capital d'investissement, quitte à l'accroître ici et là. Selon cette étude : « *Il existe encore quelques « trous » dans la chaîne locale de financement (des entreprises technologiques) pour les rondes plus importantes. En les comblant mieux, il sera possible de limiter la dilution des meilleurs projets aux mains des investisseurs étrangers, de maintenir les centres de décision ici, tout en permettant de recycler davantage les valorisations réalisées au Québec.* » Ce diagnostic rejoint celui posé par la FCCQ qui, dans son plan de développement économique [Accélérer le rythme : six clés pour une richesse durable](#), appelle le gouvernement à cibler son soutien, au sein de la chaîne de financement, au niveau de l'offre de capitaux de développement visant les entreprises aux stades de la croissance⁸.

Parmi l'ensemble des recommandations de l'étude KPMG, celles s'approchant d'un appel à une augmentation des capitaux d'investissements publics sont à l'effet de : « *s'assurer d'une participation adéquate des fonds privés locaux lors des financements de plus grande taille pour qu'ils puissent capter leur juste part des valorisations réalisées et être en mesure de garder les entreprises financées au Québec. À cet effet, il serait souhaitable de :*

- (i) *Augmenter la taille des fonds les plus performants pour leur permettre de mieux suivre les besoins de leurs entreprises;*
- (ii) *Poursuivre l'approche de co-investissement des investisseurs institutionnels avec les fonds locaux;*
- (iii) *Porter une attention particulière aux secteurs démontrant des besoins particuliers et importants en capitaux;*
- (iv) *Soutenir les efforts de diversification et d'accroissement des sources de capitalisation des fonds privés québécois. »*

En modifiant l'article 35.19 de la Loi sur IQ, le PL27 indique que le Fonds pour la croissance pourra investir dans « un autre fonds », à l'instar de ce que IQ fait déjà en participant à plusieurs fonds de capital de risque locaux. Cette approche est souhaitable, car elle permet de donner suite aux recommandations de l'étude KPMG. En investissant dans d'autres fonds, l'État s'adjoint l'expertise des gestionnaires de ces autres fonds locaux, et partage le risque d'affaires avec d'autres bailleurs de fonds axés sur le rendement des placements. En même

⁷ KPMG, « Le capital d'investissement au Québec – Évolution récente et nouveaux défis », étude effectuée pour le compte du Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, 13 avril 2018, page 74.

⁸ FCCQ, « Accélérer le rythme », hiver 2018, page 24.

temps, en augmentant leur capital, il favoriserait leur croissance et leur permet d'acquérir plus d'expérience.

Ainsi, l'augmentation du capital d'IQ demeure le moyen le plus approprié pour mettre en œuvre ces recommandations de préférence à un fonds distinct constitué au sein du MEI. IQ pourrait alors augmenter sa mise dans les fonds d'investissement auxquels elle participe déjà ou encore prendre des participations dans d'autres fonds qui sont actifs dans les créneaux lacunaires identifiés dans l'étude KPMG.

Toutefois, il n'est pas approprié de mélanger cet objectif de politique publique plus conventionnel, soit de combler des lacunes identifiées dans la chaîne de financement, avec des interventions plus politiques, qui empêcheraient l'acquisition de certaines entreprises par des acheteurs étrangers. Ce mélange des genres au sein d'un même fonds n'est pas cohérent avec la ségrégation de l'objectif « d'assurer la protection des sièges sociaux » que nous venons tout juste d'applaudir. On imagine aisément le flou qui caractérisa la politique de placement de ce nouveau fonds, lequel vise deux objectifs bien différents. Rappelons que dans son rapport de 2016 sur IQ, le VGQ avait dénoncé le manque de clarté des critères pour distinguer les interventions financières régulières d'IQ de celles devant relever du FDE⁹. Cet amalgame d'un objectif sur la « protection des sièges sociaux » avec un objectif plus conventionnel de soutenir la croissance des entreprises au sein d'un nouveau « Fonds pour la croissance des entreprises va créer le même genre de situation floue qu'avait dénoncé le VGQ en 2016. **C'est pourquoi la FCCQ recommande de séparer les objectifs.**

Recommandation 8

L'ajout de capitaux visant la croissance des entreprises devrait passer par les fonds propres d'IQ (mesure 2.1.2 du budget 2019) tandis que le fonds distinct prévu à l'article 30 (35) du PL27 devrait être réservé à la protection des sièges sociaux d'acquisitions étrangères d'entreprises québécoises (mesure 2.1.1 du budget 2019).

⁹ VGQ, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017, « Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique », juin 2016. Voir la section 2.1 sur la « Différenciation des interventions d'Investissement Québec et du Fonds du développement économique »

7 La rentabilité attendue

L'article 10 du PL27, modifiant l'article 14 de la Loi sur IQ, énonce que « *La société réalise ses investissements, dans des conditions normales de rentabilité, compte tenu notamment de sa mission et des retombées économiques attendues et en complémentarité aux partenaires, en recherchant un rendement moyen à long terme de ses capitaux propres au moins équivalent au taux d'emprunt du gouvernement.* »

La mission d'un bailleur de fonds public tel que IQ n'est pas uniquement la rentabilité, bien que celle-ci soit bien sûr souhaitable, mais bien la prise de risques additionnels par rapport à des prêteurs ou investisseurs privés. Nous ne nous attendons donc pas qu'IQ génère la même rentabilité qu'une banque à charte ou qu'un holding financier privé. Par sa mission, il arrivera qu'elle finance des projets qui ne rencontreront pas les résultats escomptés ou qui nécessitent du capital patient. C'est cette plus grande tolérance au risque d'affaires des entreprises qui permettra à IQ de se distinguer des prêteurs et investisseurs privé et en compléter l'offre en investissant dans des entreprises qui n'auraient pas accès à du financement plus conventionnel.

La cible fixée pour le rendement attendu d'IQ, compte tenu de sa mission, influence donc comment elle mettra en pratique le principe de complémentarité avec les prêteurs et investisseurs privés.

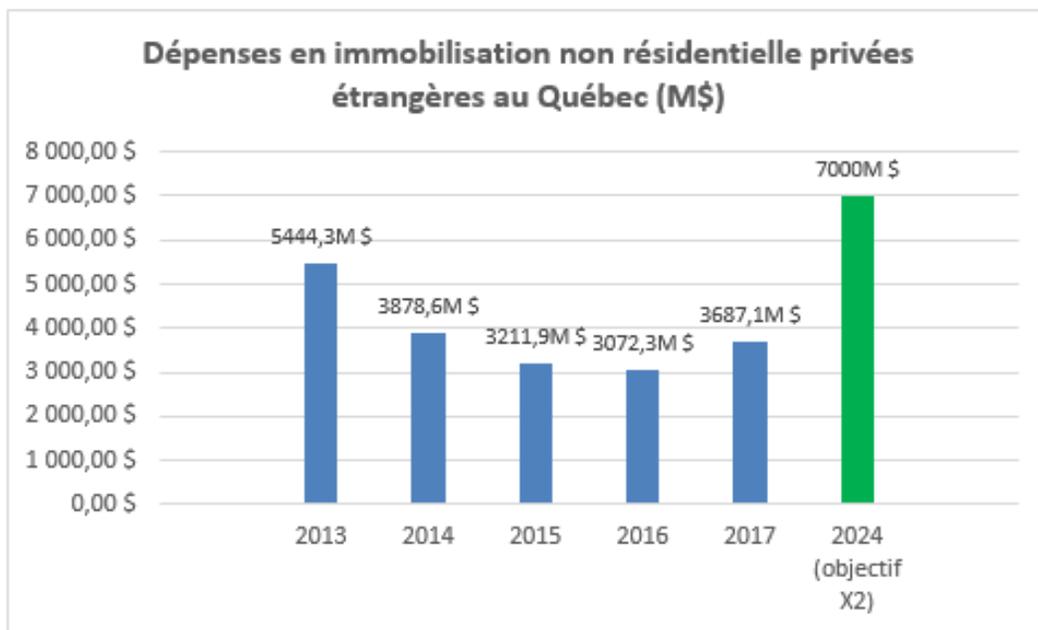
Recommandation 9

La cible de rendement global énoncée dans le PL27, soit l'équivalent du taux d'emprunt du gouvernement, nous paraît appropriée : elle est suffisante pour égaler le coût d'opportunité des fonds publics, d'une part, et elle n'est pas élevée au point d'inciter IQ à enfreindre le principe de complémentarité, d'autre part.

Par ailleurs, comme nous le verrons à la section 12 sur les indicateurs de performance, le rendement global sur les fonds propres d'IQ n'est pas un indicateur approprié au titre de la performance économique.

8 La prospection des investissements étrangers

En présentant le PL27, le ministre a déclaré vouloir « doubler les investissements étrangers au Québec d'ici cinq ans », par rapport à une moyenne de 3,4 G\$ au cours des cinq dernières années¹⁰.



Source : Institut de la statistique du Québec, perspectives 2017.

Le PL27 insère dans la nouvelle loi constitutive du MEI une section (II) sur la politique et les relations commerciales. Cette section détaille le mandat du MEI, par comparaison à l'actuelle loi sur le MDEIE (M-30.01) qui est plus succinct dans son article 5. Les responsabilités du ministre incluent la prospection des investissements étrangers, tandis que l'exercice de cette responsabilité est confié à IQ (article 13).

L'arrimage et la coordination entre le MEI et ses prédécesseurs ainsi que le MRI et les siens, en matière de commerce international est un défi depuis des décennies. Le PL27 s'y attaque à travers l'idée d'un « plan de déploiement » (article 12 de la future Loi du MEI) élaboré conjointement par les ministres du MEI et du MRI (article 13), ainsi que l'idée d'un « comité de coordination » (article 13). La FCCQ salue cette approche.

Accent sur le nombre de projets - En comptant à la fois les projets donnant lieu à des dépenses d'immobilisation et ceux débouchant sur les dépenses en masse salariale, IQ a contribué à 77 projets en 2018-2019, en hausse par rapport à 70 en 2017-2018 et 65 en 2016-

¹⁰ Source: [Radio-Canada](#), 12 juin.

2017. Cet indicateur, en termes de nombre de projets, nous paraît plus approprié pour évaluer la performance économique d'IQ que la valeur des investissements en dollars, laquelle fluctue beaucoup indépendamment de ses efforts. De plus, le nombre de projets d'investissement est un indicateur plus en lien avec l'ampleur des ressources consacrées à la fonction de prospection que la valeur des investissements en dollars.

Recommandation 10

Avec une optimisation des ressources et de leurs compétences, notamment à l'étranger, IQ pourrait faire plus de démarchage auprès de sociétés étrangères, donnant lieu, on l'espère, à plus de décisions d'investissement. La FCCQ invite le ministre à intégrer un indicateur sur le nombre de projets d'investissements dans le « plan de déploiement », tel que prévu au paragraphe 7 de l'article 12. De même, nous invitons IQ à focaliser dans son plan stratégique (Orientation 1, axe d'intervention 1.1) sur le nombre de projets plutôt que leur valeur monétaire.

Délai d'obtention des permis - L'un des principaux déterminants de notre capacité d'attirer un investissement étranger majeur est l'accueil que reçoivent les promoteurs étrangers chez les organismes régulateurs, de même que le délai d'analyse et d'émission des autorisations. Quand le délai d'obtention des permis s'éternise, toutes sortes de facteurs peuvent empêcher les projets d'atterrir au Québec.

Les régulateurs, tels que le ministère de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques ou celui de l'Énergie et des Ressources naturelles, ont chacun leur mission. IQ est déjà co-investisseur avec des promoteurs étrangers dans certains projets. Une action plus assidue en matière de soutien à l'obtention des autorisations serait cohérente avec sa mission. Ce principe important devrait, d'ailleurs, s'appliquer non seulement pour les investissements privés étrangers, mais également pour les investissements privés des entreprises d'ici.

Recommandation 11

Sans se substituer aux cabinets de services professionnels, IQ pourrait veiller que les promoteurs disposent de l'expertise nécessaire pour se conformer aux processus et exigences des régulateurs et leur présenter un dossier acceptable en temps opportun.

9 L'aide à l'exportation

Le PL27 vient préciser la mission d'IQ à l'égard de l'exportation. Cette mention reflète possiblement un déplacement des services de première ligne aux entreprises du ministère vers IQ. À tout le moins, elle apporte une certaine cohérence à l'affirmation du MEI qui, dans sa Stratégie d'exportation 2016-2020, avait indiqué que pour un budget total de 537 M\$, plus de la moitié (276 M\$) provenaient d'IQ¹¹.

En présentant le PL27, le ministre a exprimé l'objectif de diversifier les marchés et accroître les exportations de biens et de services de sorte qu'elles atteignent 50 % du PIB québécois¹².

Les exportations (internationales et interprovinciales) comptaient pour environ 47 % (195 / 417 G\$) du PIB québécois, évalué selon les dépenses, au prix du marché, en 2017. Pour les amener à 50 % du PIB, en supposant constantes les autres composantes de la demande globale, il faudrait les augmenter de 28 G\$ (+14 %) par rapport aux exportations de 2017¹³.

La composition des exportations internationales du Québec montre que trois secteurs industriels (extraction et première transformation de minerais et de métaux aérospatiale; bois, pâtes et papiers) comptent à eux seuls pour environ 40 % des exportations internationales. Dans ces trois secteurs, les principaux déterminants du volume des exportations sont (sans ordre particulier) :

- le taux de change CAD / USD;
- les cours mondiaux des différents minerais et métaux;
- les politiques tarifaires des pays clients.

Viennent ensuite quelques autres secteurs industriels comme le matériel électronique (quatre sous-secteurs), le porc, l'électricité et le mazout, qui comptent pour un autre 10 % des exportations internationales. Ainsi, près de la moitié des exportations internationales du Québec sont donc le fait d'une poignée de secteurs industriels. Nous croyons que la grande majorité des entreprises dans ces secteurs déploient déjà beaucoup d'efforts pour exporter. Par ailleurs, le gouvernement a déjà mis en place des stratégies industrielles à leur intention.

Le potentiel pour augmenter les exportations se trouve davantage dans des secteurs et chez des entreprises qui n'y sont pas déjà fortement engagées. À ce sujet, la Stratégie québécoise de l'exportation 2016-2020, publiée en octobre 2016, et qui est actuellement dans sa troisième année de mise en œuvre, propose un éventail de mesures pertinentes, notamment pour amener plus de PME à « oser » davantage¹⁴. Plusieurs mesures dans cette stratégie font

¹¹ « Oser exporter », Stratégie québécoise de l'exportation, Tableau 2 sur le cadre financier, MESI, 2016.

¹² [Radio-Canada](#), 12 juin.

¹³ En dollars constants de 2017. Source : ISQ, [Produit intérieur brut selon les dépenses, Québec, 1981-2017](#)

¹⁴ « Oser exporter », Stratégie québécoise de l'exportation, MESI, 2016.

appel aux délégations et bureaux du Québec à l'étranger, avec lesquels le PL27 propose de renforcer la coordination.

C'est plus un changement culturel qu'il convient de viser : beaucoup plus d'entreprises québécoises doivent faire leurs premiers pas sur les marchés extérieurs, au point que cela ne soit plus une marque d'audace, mais un réflexe. La fusion des bureaux du MEI et d'IQ en région, la création d'un service d'accompagnement des entreprises demanderesse d'aide financière, crée une occasion de réfléchir à comment un réseau régional unique pourrait inciter plus d'entreprises à « oser » l'exportation.

Recommandation 12

La FCCQ recommande au Ministre et à IQ de fixer un objectif en termes de nombre d'entreprises réussissant à exporter pour la première fois, conséquemment à un service ou une aide financière fourni par Export Québec ou IQ ou leurs partenaires, de préférence à un objectif en termes macroéconomiques (Exportations / PIB).

Cet indicateur capterait l'impact différentiel du service ou de l'aide financière fourni par Export Québec (MEI) et IQ, alors que la valeur monétaire de l'ensemble des exportations résulte d'un ensemble de facteurs indépendants des efforts des organismes publics.

10 Les comités de développement régionaux

Dans son article 4 (5.3), le PL27 institue un Comité de développement dans chacune des régions administratives. Ces comités auront pour mandat de « *favoriser l'élaboration de projets susceptibles d'accroître le développement économique de la région* ». Ils seront aussi chargés « *d'examiner (...) les projets qui lui sont soumis, de sélectionner ceux qu'il juge les plus susceptibles de favoriser ce développement et de recommander, à la société, d'effectuer le prêt ou de prendre la participation qu'il estime appropriés afin d'appuyer les projets ainsi sélectionnés* ». Les comités ont donc un rôle à la fois proactif et réactif, ce qui leur procurera une vue globale sur les occasions de développement dans une région.

Nous comprenons que ces comités auront un rôle consultatif auprès d'IQ, non décisionnel, ce qui est approprié. Ainsi, IQ conserve l'imputabilité de la décision de financer ou pas un projet, tout en bénéficiant de l'éclairage additionnel d'un comité consultatif.

Mis à part le nombre de membres, le PL 27 n'aborde pas la question de la composition de ces comités ni le mode de nomination. Comme il s'agit de comités créés par IQ, et non par le gouvernement, nous comprenons que c'est IQ qui en nommera les membres. Cela dit, parmi les préoccupations entendues, il sera nécessaire de s'assurer qu'au sein de ces structures de développement économique, d'éviter autant que possible les nominations basées sur des critères principalement politiques.

Il s'agira plutôt de privilégier les compétences en matière de développement économique régionale, notamment spécialisées en gestion d'entreprises, en commercialisation, en finances, avec des connaissances en vigie et en prospection, ou encore capables de gérer les enjeux de main-d'œuvre, etc. On peut penser également à une représentation de la société du futur, par exemple, en incluant de jeunes entrepreneurs dans les régions, aux gens issus de la diversité, etc.

Puisqu'ils auront le mandat de favoriser l'élaboration de projets, émanant principalement du secteur privé, IQ devra y nommer des personnes capables de discuter avec des promoteurs de projets. Leurs membres devront bien comprendre les forces régionales et les créneaux d'excellence de leur coin de pays, ainsi que les secteurs industriels dominants de la région, les secteurs émergents ou les possibilités de développement selon l'offre territoriale et le positionnement géographique. En ce sens, le réseau des chambres de commerce pourrait contribuer considérablement à ces connaissances locales et régionales.

Puisqu'ils seront appelés à recommander des projets à IQ, leurs membres devront posséder des compétences en analyse de projets d'affaires, sans toutefois se substituer à l'analyse technique par les employés réguliers d'IQ. Par exemple, un profil d'ange financier serait utile sur ces comités.

Recommandation 13

La FCCQ souhaite qu'IQ priorise dans ses nominations aux comités de développement régionaux, l'expertise économique sur la représentativité politique ainsi que la présence d'acteurs économiques régionaux.

Cette nouvelle structure vouée au développement régional arrive dans un contexte où des organismes de développement économique en région coexistent, ce qui ajoute à la multiplication des intervenants ayant sensiblement une mission similaire, à quelques nuances près. Le précédent gouvernement avait d'ailleurs procédé à un exercice de rationalisation des structures de développement régional, notamment en abolissant les conférences régionales des élus (CRÉ), d'une part, et en plaçant les conseils locaux de développement (CLD) sous la responsabilité des MRC, d'autre part.

La FCCQ se questionne quant aux liens qu'auront les comités de développement régionaux avec les MRC, qui détiennent à présent des responsabilités en matière de développement économique, pour s'assurer que les acteurs ne travaillent pas en silo, mais en complémentarité.

Recommandation 14

La FCCQ invite le ministre à préciser si ces comités de développement existeront en parallèle aux CLD intégrés au MRC et, le cas échéant, quels seraient le partage des responsabilités ou les arrimages possibles, afin de ne pas multiplier inutilement les structures.

11 Ressources Québec

La FCCQ prend acte de la décision du gouvernement du Québec d'intégrer la mission de Ressources Québec à même Investissement Québec, une décision essentiellement d'ordre administratif. Cependant, nous souhaitons voir le gouvernement préciser comment ce changement permettra un meilleur arrimage avec les activités de la Société du Plan Nord, qui a notamment comme mandat de contribuer à la réalisation des projets du le secteur minier.

Nous croyons que la dissolution de cette filiale d'Investissement Québec est une opportunité pour ramener à l'avant-plan la question des investissements dans le secteur minier, surtout pour les explorateurs juniors. Au moment où les chiffres d'affaires des sociétés productrices importantes et leurs rendements tendaient vers le haut lors des dernières années, plusieurs jeunes sociétés minières qui sont toujours au stade de l'exploration manquent de liquidité pour prendre leur envol.

Un des principaux défis auxquels font face les entreprises de ce secteur est la difficulté d'y attirer des jeunes investisseurs, ceux-ci étant davantage portés vers des secteurs qu'ils connaissent mieux, ou qui peuvent paraître plus « branchés », comme ceux des nouvelles technologies. Cependant, il est crucial pour les entreprises qui œuvrent dans le secteur minier d'être en mesure d'inverser cette tendance et de rendre attrayant leur secteur à de nouveaux jeunes investisseurs, sans quoi plusieurs projets ne verront jamais le jour.

Étant donné que l'obtention de financement et des permis nécessaires peut prendre beaucoup de temps, investir dans ce secteur peut être plus intéressant pour un jeune investisseur que pour un investisseur plus âgé, qui souhaite fort probablement obtenir un retour sur investissement plus rapidement.

Comme ce secteur ne représente pas une option naturelle pour les plus jeunes investisseurs, le gouvernement devrait en faire une meilleure promotion, notamment à l'aide d'incitatifs qui pourraient plaire aux jeunes investisseurs ayant une tolérance plus élevée pour le risque, mais qui souhaitent également obtenir de plus gros rendements à long terme.

De plus, les nouveaux investisseurs de ce secteur s'intéressent beaucoup aux métaux comme le cobalt, le lithium, le graphite et le nickel, car ceux-ci sont associés à des secteurs en émergence comme ceux des voitures électriques et des systèmes de stockage d'énergie. Il s'agit ici d'une belle occasion pour le gouvernement de démontrer, en sensibilisant particulièrement les jeunes, que ce secteur est également en pleine transformation et qu'il comporte plusieurs intéressantes perspectives d'avenir.

Par ailleurs, une autre piste de solution pourrait constituer de faire en sorte d'encourager nos facultés universitaires de commerce à se réappropriier en partie l'enjeu de l'investissement minier. Plusieurs de nos membres nous ont fait part de ce désintérêt, l'étude du marché minier au Québec étant maintenant presque entièrement réservée aux facultés comme la géologie,

malgré son importance dans l'activité économique du Québec. Il serait positif d'encourager les différents acteurs à démontrer l'idée qu'il est toujours possible de réaliser de bons investissements dans cette industrie qui elle aussi, est en plein changement.

Recommandation 15

Face à ces constats, la FCCQ recommande au gouvernement du Québec de faire preuve de leadership et mieux promouvoir le secteur minier, notamment pour sensibiliser les jeunes investisseurs sur le potentiel et sur les perspectives d'avenir de ce secteur.

12 Les indicateurs de performance

L'actuelle Loi sur IQ et le PL27 n'abordent pas spécifiquement les indicateurs de performance. Toutefois, selon l'article 74 de l'actuelle Loi sur IQ, le rapport d'activités doit contenir tous les renseignements exigés par le ministre. Cet article constitue l'assise légale pour discuter des indicateurs de performance.

Dans son rapport annuel 2019, IQ présente 15 indicateurs de performance en lien avec son plan stratégique. Parmi cette série, nous discutons ici de deux : la *Valeur des interventions financières autorisées* et le *Résultat net ajusté*. Toutefois, dans sa page publicitaire en introduction de son rapport annuel 2019, IQ présente trois indicateurs au titre de la performance financière : le résultat net, le rendement ajusté sur les capitaux propres et le ratio des frais de gestion. Au titre de la performance économique, IQ présente deux indicateurs fondés sur les déclarations des entreprises : la valeur déclarée des projets et le nombre d'emplois créés ou sauvegardés. IQ présente aussi les résultats de simulations réalisées à l'aide du modèle intersectoriel de l'ISQ portant sur la valeur ajoutée des projets, les emplois créés et les recettes fiscales.

Dans son rapport sur IQ en 2016, le VGQ discutait du résultat net au titre de la performance financière. Pour la performance économique, le VGQ discutait de trois indicateurs : la valeur déclarée des projets financés, le nombre d'emplois créé au sauvegardé et les retombées économiques calculées à l'aide du modèle intersectoriel.

Cette section discute certains de ces indicateurs, et propose quelques ajustements à la lumière des recommandations précédentes dans le mémoire.

12.1 Valeur des projets, qualité des emplois créés et productivité

IQ affirme financer des projets et des entreprises sur la base de leurs plans d'affaires et des retombées attendues dans les régions du Québec. À l'instar de ses communiqués, où IQ indique généralement que telle ou telle aide financière permettra de créer ou de maintenir tant ou tant d'emplois, IQ indique dans ses rapports annuels que ses interventions financières, durant l'année écoulée, ont engendré des projets d'investissement d'une valeur de « x » et ont permis de créer ou de maintenir « y » emplois. La valeur des projets ainsi que le nombre d'emplois se fondent sur les plans et les renseignements fournis par les entreprises.

IQ ne contrôle pas, rétrospectivement, si les projets soutenus par ses interventions financières ont réellement donné lieu aux investissements prévus, ni si les emplois prévus ont réellement été créés ou maintenus. Or, pour évaluer l'efficacité et l'efficience d'un programme, il faut en connaître les véritables résultats. La valeur déclarée des projets soutenus et le nombre d'emplois déclarés sont des projections, lesquelles doivent pouvoir être comparées avec les résultats avérés quelques années plus tard.

De plus, cette comparaison des projections et des résultats avérés doit pouvoir se faire sur une base projet. Des résultats amalgamés pour l'ensemble des projets, même ventilés selon différentes catégories, ne permettent pas d'identifier, en rétrospective, les bons et les mauvais projets.

N'est-il pas d'intérêt public de savoir si, trois ou cinq ans après l'intervention, les projets ainsi soutenus ont atteint leurs objectifs et si les emplois annoncés existent toujours? Quand IQ garantit des prêts et que le gouvernement inscrit des provisions pour pertes sur ses interventions financières garanties, n'est-il pas d'intérêt public de savoir si, rétrospectivement, les entreprises concernées ont livré la marchandise annoncée? Les entreprises membres de la FCCQ ont beau être, pour certaines d'entre elles, des bénéficiaires des aides d'IQ, nous sommes aussi des citoyens corporatifs, des contribuables et à ce titre, nous nous intéressons à la saine gestion des deniers publics.

C'est en contrôlant l'avènement réel des investissements et les emplois déclarés au moment de la transaction de financement que l'on peut s'assurer qu'IQ ne finance pas trop de projets dans la catégorie « A ». Lorsque IQ finance des projets de catégorie « A », des résultats faibles en termes de création d'emplois sont noyés dans les chiffres globaux d'autres interventions qui ne visent même pas la création d'emplois.

Recommandation 16

La FCCQ demande que le législateur inscrive dans la Loi sur IQ l'obligation de rendre compte, rétrospectivement, du degré avec lequel les investissements et les emplois annoncés au moment des interventions financières se sont avérés.

C'est la troisième fois que la FCCQ émet cette recommandation. La première fois était à l'occasion des consultations sur la fusion d'IQ et de la SGF en 2010; la seconde fois à l'occasion des consultations sur le (défunt) projet de loi créant une Banque de Développement du Québec en 2013. En 2016, le VGQ a formulé une critique semblable : *« Le nombre d'emplois créés ou sauvegardés s'appuie uniquement sur les renseignements déclarés par l'entreprise au moment où elle demande une intervention financière d'IQ. La Société ne formule pas d'obligations contractuelles associées à la création ou à la sauvegarde d'emplois et ne fait pas de suivi pour s'assurer que les emplois annoncés se sont concrétisés. Or, de nombreux événements peuvent avoir un impact sur les emplois offerts par l'entreprise (exemples : l'évolution des marchés, de la stratégie d'affaires et des changements sur le plan de l'économie ou de la concurrence). »*¹⁵

De plus, chaque printemps, à l'occasion de l'étude des crédits, les partis d'opposition demandent à IQ des chiffres sur les emplois créés, sans succès. Par exemple, au printemps dernier, IQ a répondu ceci à l'une de ces demandes de renseignements particuliers : *« Puisque*

¹⁵ VGQ, op cit , page 33.

les projets s'étalent sur plus d'une année financière, nous ne disposons pas du nombre exact d'emplois créés ou à créer au 31 mars. Cependant, le nombre d'emplois créés, à créer ou sauvegardés sont des éléments déterminants dans l'analyse de l'intervention financière. »¹⁶

Ainsi, le nombre d'emplois créés serait un élément déterminant dans l'analyse préalable à l'intervention financière, mais IQ ne contrôle pourtant pas, après coup, si l'objectif a été atteint ou pas.

De telles réponses dilatoires, année après année, constituent une entrave au travail des parlementaires. Au cours des six dernières années, trois des quatre partis représentés à l'Assemblée nationale, alors qu'ils siégeaient dans l'opposition, ont demandé à IQ des informations sur les emplois effectivement créés, sans succès. C'est maintenant la CAQ qui forme le gouvernement, ayant déjà formulé de telles demandes.

Recommandation 17

La FCCQ invite la Commission de l'Économie et du Travail à demander à IQ, d'une seule voix, qu'elle mette en place un programme de vérification des investissements réellement effectués et des emplois réellement créés ou maintenus suivant ses interventions financières, en comparaison des intentions déclarées des entreprises, et qu'elle en divulgue les résultats.

12.2 Pertinence des indicateurs de performance économique

Les interventions financières (prêt ou placement) d'IQ visent divers objectifs, selon le cas. Quelques exemples :

1. un projet d'expansion d'une entreprise, qui par incidence va créer de l'emploi;
2. un projet de robotisation d'une entreprise, qui améliorera sa productivité, mais réduira l'emploi;
3. un placement dans un fonds de capital de risque, qui vise la croissance de jeunes pousses;
4. un projet de rachat d'une entreprise par un repreneur, qui en gardera le contrôle au Québec;
5. un placement dans une entreprise pour éviter sa vente à un acquéreur étranger;
6. un projet de création d'une entreprise dans une région ou sous-région à chômage élevé, dont la viabilité est douteuse, mais qui créera de l'emploi.

Cette diversité d'objectifs a pour effet qu'il n'existe pas un indicateur de performance économique qui soit pertinent pour l'ensemble des interventions financières. Parfois,

¹⁶ Assemblée nationale, Commission de l'économie et du travail (CET), Étude des crédits 2019-2020, Demandes de renseignements particuliers de l'Opposition officielle (PLQ), question 76; Demandes de renseignements particuliers du 3e groupe d'opposition (PQ), question 58.

l'indicateur le plus pertinent est la valeur des projets (exemple 1), parfois, c'est le rendement sur l'intervention (exemples 2, 3, 4, 5), et parfois, c'est la création d'emplois (exemple 6).

Or, comme les indicateurs actuels, tels le rendement sur les fonds propres, la valeur des projets financés et les emplois créés s'appliquent à l'ensemble des interventions financières, leur validité s'en trouve diminuée.

Ainsi, IQ a beau jeu de s'interroger sur la pertinence de celui sur l'emploi¹⁷, même si la plupart de ses communiqués de presse mettent en relief cet indicateur de performance. Pourtant, un indicateur sur les emplois réellement créés ou maintenus serait très pertinent pour apprécier l'efficacité des interventions visant principalement cet objectif. Comme cette catégorie d'interventions est noyée dans l'ensemble, l'indicateur sur la création d'emplois ne signifie pas grand-chose.

De même, l'indicateur sur le rendement des fonds propres, s'il est pertinent du point de vue de la performance financière, ne l'est pas pour la performance économique. Il nous faudrait un indicateur de rendement s'appliquant aux interventions financières visant des objectifs autres que la création d'emplois (exemples 1, 2, 3, 4, 5 ci-haut).

De plus, l'application de certains indicateurs à l'ensemble des interventions crée un effet pervers. L'indicateur sur le nombre d'interventions, celui sur la valeur des interventions financières autorisées, et celui sur le rendement global des capitaux propres, incite IQ à accroître son empreinte dans le marché, donc à financer des projets ou des entreprises qui n'ont pas nécessairement besoin d'une assistance publique, au dépens du principe de complémentarité. Tel que discuté plus haut, le critère pour éviter de financer de tels bons projets qui n'ont pas besoin d'assistance publique, c'est qu'il doit subsister un écart significatif entre le niveau de risque du portefeuille de prêts d'IQ et celui de la moyenne des grandes banques. La publication de la comparaison qu'effectue déjà IQ sur ce plan est donc souhaitable.

Recommandation 18

La FCCQ recommande au ministre de demander à IQ de raffiner ses indicateurs de performance économique de manière qu'ils s'appliquent uniquement au sous-ensemble des interventions financières (prêts et placements) pertinent à chaque indicateur. Ainsi, l'ensemble des interventions d'IQ serait répartie en catégories correspondant à l'objectif principal poursuivi : rendement, valeur des projets ou emplois.

¹⁷ VGQ, op. cit, Commentaires de l'entité vérifiée, page 48.

12.3 Prospection d'investissements étrangers

Un indicateur de performance relatif à la prospection des investissements étrangers est proposé à la section 8.

12.4 Aide à l'exportation

Un indicateur de performance relatif à la prospection des investissements étrangers est proposé à la section 9.

12.5 Performance administrative

Le rapport annuel rend compte d'un indicateur de performance sur la satisfaction de la clientèle, lequel révèle que 77 % des clients sont très satisfaits des services reçus. Bien que cet indicateur soit pertinent, nous avons tous intérêt à accélérer le rythme de traitement des dossiers. Selon l'adage, le temps, c'est de l'argent.

Recommandation 19

La FCCQ suggère un indicateur de performance fondée sur une métrique objective, soit le temps de traitement des dossiers.

La durée totale de traitement d'un dossier, entre son ouverture et la décision finale, dépend à la fois d'IQ et du client. Le client est responsable de fournir les informations requises en temps opportun, tandis qu'IQ est responsable de les analyser et de prendre une décision en temps opportun. Il est possible de départager le temps total de traitement de manière à isoler la durée de traitement par IQ. Par exemple, on pourrait mesurer le temps écoulé, en jours ouvrables, entre le moment du premier dépôt de dossier par le client et l'opinion préliminaire par IQ, puis le temps écoulé entre le dépôt du dossier final et la décision d'IQ.

13 Sommaire des recommandations

Recommandation 1

La FCCQ recommande d'inscrire dans la future *Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation* un mandat horizontal au Comité interministériel de la recherche et de l'innovation, axé sur l'adaptation de la réglementation des produits et services aux innovations. Plus particulièrement, il s'agit d'ajouter à l'article 15 du PL27 un 8^e paragraphe, lequel donnerait au Comité interministériel le mandat : « d'analyser les règlements sectoriels visant la régulation des marchés, des produits et des services sous la responsabilité d'autres ministres, et leur recommander, ainsi qu'au gouvernement, des modifications aux lois et aux règlements permettant aux entreprises proposant des produits, des services ou des modèles économiques innovants de se développer. »

Recommandation 2

La FCCQ recommande au ministre de recourir au concept de bac à sable réglementaire dans les marchés dont il est le régulateur (ex : vente d'alcools produits localement) et d'encourager ses collègues à faire de même dans ceux sous leur responsabilité.

Recommandation 3

La FCCQ recommande que le gouvernement s'assure de la mise en place des mesures législatives et réglementaires pour assurer la mise en œuvre des facteurs nécessaires au succès des zones d'innovation, notamment la revue de la loi du plus bas soumissionnaire pour y intégrer un volet valorisant l'innovation.

Recommandation 4

La FCCQ appuie les principes retrouvés à l'article 5 du projet de loi, venant établir les services-conseils, les chargés de projets et autres mesures d'accompagnement, afin d'aider les entrepreneurs dans leurs projets et leurs démarches, notamment auprès des ordres de gouvernement.

Recommandation 5

IQ devrait employer, au sein de son effectif régulier, des ressources possédant des compétences, y compris sectorielles, dans les différentes fonctions de gestion outre la finance (mise en marché, ressources humaines, etc.), simplement pour être capable de mieux accompagner les entreprises demanderesse.

Recommandation 6

La FCCQ appuie fortement le principe de complémentarité avec l'offre privée et institutionnelle, énoncé à l'article 2 du projet de loi 27, et croit que cela devrait s'appliquer autant aux services-conseils d'IQ qu'à ses interventions financières.

Recommandation 7

La FCCQ salue la création au sein du MEI du « Fonds pour la croissance des entreprises » comme instrument pour les entreprises québécoises à caractère stratégique.

Recommandation 8

L'ajout de capitaux visant la croissance des entreprises devrait passer par les fonds propres d'IQ (mesure 2.1.2 du budget 2019) tandis que le fonds distinct prévu à l'article 30 (35) du PL27 devrait être réservé à la protection des sièges sociaux d'acquisitions étrangères d'entreprises québécoises (mesure 2.1.1 du budget 2019).

Recommandation 9

La cible de rendement global énoncée dans le PL27, soit l'équivalent du taux d'emprunt du gouvernement, nous paraît appropriée : elle est suffisante pour égaler le coût d'opportunité des fonds publics, d'une part, et elle n'est pas élevée au point d'inciter IQ à enfreindre le principe de complémentarité, d'autre part.

Recommandation 10

Avec une optimisation des ressources et de leurs compétences, notamment à l'étranger, IQ pourrait faire plus de démarchage auprès de sociétés étrangères, donnant lieu, on l'espère, à plus de décisions d'investissement. La FCCQ invite le ministre à intégrer un indicateur sur le nombre de projets d'investissements dans le « plan de déploiement », tel que prévu au paragraphe 7 de l'article 12. De même, nous invitons IQ à focaliser dans son plan stratégique (Orientation 1, axe d'intervention 1.1) sur le nombre de projets plutôt que leur valeur monétaire.

Recommandation 31

Sans se substituer aux cabinets de services professionnels, IQ pourrait veiller que les promoteurs disposent de l'expertise nécessaire pour se conformer aux processus et exigences des régulateurs et leur présenter un dossier acceptable en temps opportun.

Recommandation 14

La FCCQ recommande au ministre et à IQ de fixer un objectif en termes de nombre d'entreprises réussissant à exporter pour la première fois, conséquemment à un service ou une aide financière fourni par Export Québec ou IQ ou leurs partenaires, de préférence à un objectif en termes macroéconomiques (Exportations / PIB).

Recommandation 13

La FCCQ souhaite qu'IQ priorise dans ses nominations aux comités de développement régionaux, l'expertise économique sur la représentativité politique ainsi que la présence d'acteurs économiques régionaux.

Recommandation 14

La FCCQ invite le ministre à préciser si ces comités de développement existeront en parallèle aux CLD intégrés au MRC et, le cas échéant, quels seraient le partage des responsabilités ou les arrimages possibles, afin de ne pas multiplier inutilement les structures.

Recommandation 15

Face à ces constats, la FCCQ recommande au gouvernement du Québec de faire preuve de leadership et mieux promouvoir le secteur minier, notamment pour sensibiliser les jeunes investisseurs sur le potentiel et sur les perspectives d'avenir de ce secteur.

Recommandation 16

La FCCQ demande que le législateur inscrive dans la Loi sur IQ l'obligation de rendre compte, rétrospectivement, du degré avec lequel les investissements et les emplois annoncés au moment des interventions financières se sont avérés.

Recommandation 17

La FCCQ invite la Commission de l'Économie et du Travail à demander à IQ, d'une seule voix, qu'elle mette en place un programme de vérification des investissements réellement effectués et des emplois réellement créés ou maintenus suivant ses interventions financières, en comparaison des intentions déclarées des entreprises, et qu'elle en divulgue les résultats.

Recommandation 18

La FCCQ recommande au ministre de demander à IQ de raffiner ses indicateurs de performance économique de manière qu'ils s'appliquent uniquement au sous-ensemble des interventions financières (prêts et placements) pertinent à chaque indicateur. Ainsi, l'ensemble des interventions d'IQ serait réparti en catégories correspondant à l'objectif principal poursuivi : rendement, valeur des projets ou emplois.

Recommandation 19

La FCCQ suggère un indicateur de performance fondée sur une métrique objective, soit le temps de traitement des dossiers.