CRC – 002M
C.G. – Planification de l'immigration au Québec – 2020-2022

# ANALYSE ÉCONOMIQUE DU PROGRAMME IMMIGRANTS INVESTISSEURS DU QUÉBEC

Rapport de recherche
soumis à Gestion des Placements Stuart et Eterna Groupe financier
Mai 2019

Par Vincent Geloso, Ph. D. et Yanick Labrie, M. Sc.

Table des matières

**SOMMAIRE EXÉCUTIF** ..... **4**

**INTRODUCTION** ..... **8**

LES OBJECTIFS DE RECHERCHE ..... 9

**LES OBJECTIFS DU PROGRAMME DES IMMIGRANTS INVESTISSEURS DU QUÉBEC** ..... **10**

LES BÉNÉFICES RECHERCHÉS DU PROGRAMME ..... 10

**LES AVANTAGES DE L'IMMIGRATION ÉCONOMIQUE ET DU PIIQ POUR LE QUÉBEC** ..... **14**

L'APPORT DE L'IMMIGRATION ÉCONOMIQUE: CE QUE LA LITTÉRATURE RÉVÈLE ..... 14

*La littérature appliquée aux immigrants investisseurs* ..... *15*

LES IMPACTS ÉCONOMIQUES DU PROGRAMME DES IMMIGRANTS INVESTISSEURS ..... 17

**LES ENJEUX LIÉS AU PROGRAMME DES IMMIGRANTS INVESTISSEURS DU QUÉBEC** ..... **20**

LA RÉTENTION DES IMMIGRANTS INVESTISSEURS ..... 20

LA CONTRIBUTION FISCALE DES IMMIGRANTS INVESTISSEURS ..... 23

L'INIQUITÉ DE LA FORMULE DE RÉPARTITION DES DOSSIERS ..... 24

LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'IMMIGRATION ..... 26

**DES PISTES DE SOLUTIONS POUR OPTIMISER LES AVANTAGES DU PIIQ** ..... **28**

FAVORISER UN ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE ET FISCAL CONCURRENTIEL ..... 28

FAVORISER LA CONCURRENCE DANS L'OCTROI DES DOSSIERS DE CANDIDATURES ..... 30

AMÉLIORER LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DOSSIERS ..... 31

**CONCLUSION** ..... **34**

# Sommaire exécutif

Le présent rapport s'est penché sur l'évaluation de l'impact économique du Programme des immigrants investisseurs du Québec (PIIQ), qui a récemment fait l'objet de diverses critiques. Il s'est également intéressé à l'examen du bien-fondé de certains reproches adressés récemment à son endroit. Enfin, il a tenté de fournir des pistes de solutions afin de corriger les lacunes du PIIQ et d'en assurer la pérennité. Les paragraphes qui suivent résument les principaux résultats de l'étude.

**Les avantages économiques du PIIQ**

Sur papier, le PIIQ est un programme porteur d'effets économiques significatifs et ce, à très faible coût. Pour l'essentiel, l'évidence économique montre que les promesses fondées en lui sont bel et bien remplies.

Depuis le début des années 2000, le fonds global de placement constitué par le programme a surpassé les 14 milliards $ et généré 1,8 milliard $ de revenus. Cela a permis à Investissement Québec de consentir à plus de 6 000 PME de la province une aide financière totale de plus de 900 millions $ pour l'expansion de leurs projets d'affaires, favorisant du même coup la création et le maintien de nombreux emplois.

De manière prudente, nous estimons qu'au minimum 4 800 emplois ont été directement créés ou sauvegardés par l'entremise des fonds consentis par le Programme depuis le début des années 2000. Cela représente une masse salariale annuelle d'environ 210,9 M $, à laquelle il faut ajouter les profits des entreprises attribuables à ces investissements réalisés. Les profits réinvestis (en machinerie, équipement, technologie, et formation) ont vraisemblablement contribué à hausser encore davantage la productivité de ces entreprises, et par conséquent, la rémunération horaire des travailleurs.

**Les enjeux du PIIQ**

Au fil des années, le PIIQ a fait l'objet de nombreuses critiques, aussi bien quant à ses lacunes sur le plan de la rétention et de la langue des immigrants que des rentrées fiscales moins importantes que prévues.

Si ces enjeux ont reçu beaucoup d'attention médiatique ces dernières années, d'autres à notre avis plus préoccupants sont malheureusement passés sous silence.

C'est le cas de la répartition du contingent de dossiers d'immigration parmi les intermédiaires financiers et des délais de traitement de ces dossiers par les instances gouvernementales.

En effet, depuis 2015, il existe un contingent attribué aux courtiers qui peuvent participer au programme des immigrants investisseurs. Chaque courtier se voit octroyer un nombre maximal de dossiers qu'il peut administrer. Ce quota est déterminé par une formule d'allocation qui, à toutes fins pratiques, protègent les plus gros intermédiaires de la concurrence. Une fois protégés, ces joueurs se retrouvent donc avec des incitations nettement plus faibles à améliorer leur performance. La formule de répartition des dossiers crée par conséquent un effet pervers important, qui nuit non seulement aux firmes disposant du capital d'investissements des immigrants investisseurs mais également aux immigrants investisseurs eux-mêmes.

De plus, un autre enjeu important concerne le processus de traitement des dossiers et les longs délais qui y sont rattachés. En effet, il faut de nos jours entre trois et sept ans pour un immigrant investisseur avant de pouvoir obtenir un statut de résident permanent au Canada, en tenant compte de l'attente combinée des paliers fédéral et provincial. Il va sans dire que ces délais prolongés nuisent grandement à la crédibilité du PIIQ et au recrutement des candidats. Le Québec n'est en effet plus aussi attrayant pour les immigrants investisseurs, dans un contexte de concurrence avec de nombreuses autres juridictions.

**Les pistes de solution pour améliorer le PIIQ**

Bien qu'il serait souhaitable de voir une plus grande proportion d'entre eux établir domicile au Québec, les immigrants-investisseurs amènent un capital qui génère des bénéfices importants indépendamment de leur choix de lieu de résidence. Si on tient malgré tout à augmenter le taux de rétention, la plupart des solutions se trouvent au-delà des politiques d'immigration. La solution la plus porteuse consisterait à adopter des politiques fiscales et réglementaires se rapprochant de celles en vigueur dans les autres provinces canadiennes, dont l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique.

Afin d'améliorer l'efficacité du programme (et parallèlement d'augmenter le taux de rétention), il serait avisé de réformer la formule actuelle de répartition des contingents pour qu'elle tienne compte de la performance réelle de chacun des courtiers, et favorise du même coup une véritable concurrence entre eux. Le

programme deviendrait non seulement plus efficace mais également plus attrayant pour les immigrants-investisseurs.

Afin de contrer les très longs délais administratifs, notamment au niveau fédéral, nous invitons les décideurs à examiner la pertinence de consentir aux immigrants-investisseurs un Certificat d'acceptation du Québec (CAQ) afin de leur permettre de s'installer plus rapidement dans la province. Cette mesure est utilisée, entre autres, aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie. Dans ces pays, les immigrants-investisseurs reçoivent un visa provisoire pendant la durée où leur capital est investi, et jusqu'à ce que les termes et conditions de la résidence permanente soient remplies. Ce type d'arrangement aurait définitivement pour effet de rendre le programme québécois beaucoup plus concurrentiel à l'échelle internationale.

Enfin, étant donné que le CAQ ne permet que l'installation au Québec, résider dans la province deviendrait alors une obligation. Ceci pourrait permettre l'enracinement de l'immigrant investisseur et de sa famille dans la province avant que celui-ci ne reçoive le statut de résident permanent canadien. Cette mesure pourrait donc de surcroît contribuer à améliorer la rétention des immigrants-investisseurs.

En conclusion, même si le PIIQ a été plusieurs fois abordé en commission parlementaire, aussi bien au fédéral qu'au Québec, aucune réforme significative n'a été instaurée pour en corriger les principales lacunes. Par conséquent, les problèmes passés n'ont pas été corrigés, et certains ont même empiré avec les années. Le temps est venu pour les décideurs d'adresser ces lacunes de front, afin de nettoyer le PIIQ de ses problèmes structurels, tout en faisant bénéficier le Québec du plein potentiel économique que représente ce programme.

# Introduction

La question de l'immigration est au cœur de nombreux débats publics qui ont cours présentement au Québec, alors que le gouvernement actuel a affirmé son intention de réduire les seuils de nouveaux arrivants étrangers dans la province. Cette orientation politique soulève certains questionnements, alors que plusieurs secteurs de l'économie souffrent d'un manque criant de main-d'œuvre pour combler les postes requis[1].

L'économie québécoise fait également face à de nombreux défis liés à la croissance de sa productivité. Plusieurs études publiées ces dernières années sont venues confirmer tour à tour qu'elle tire de l'arrière par rapport au reste de l'Amérique du Nord à ce chapitre, et ce, depuis fort longtemps[2]. Il s'agit là d'une constatation importante puisque l'augmentation de la productivité est l'un des déterminants les plus importants de la qualité de vie au sein d'une société. Ainsi, si l'objectif établi par les différents gouvernements est d'augmenter le niveau de vie de la population, chercher à accroître la productivité économique devient un incontournable. Dans ce contexte, l'adoption de saines politiques à l'égard de l'immigration peut constituer un vecteur important d'amélioration de la productivité et d'enrichissement des Québécois.

L'immigration économique vise à attirer des individus au profil susceptible de contribuer à la prospérité d'une société. Au Québec, on distingue trois catégories d'immigrants économiques – les travailleurs qualifiés, les entrepreneurs et les investisseurs – que l'on tente de recruter par l'entremise de différents programmes.

Le présent rapport vise en particulier à évaluer l'impact économique du Programme des immigrants investisseurs du Québec (PIIQ), qui a récemment fait l'objet de diverses critiques. Est-ce que ce programme, mis en place par le gouvernement du Québec il y a plus de 30 ans, répond toujours aux attentes fondées en lui à l'époque? Est-ce que les reproches adressés récemment à son endroit sont justifiés? Comment pourrait-il être réformé afin d'en corriger les lacunes et d'en

[1] Benessaieh, Karim, « La pénurie de main-d'œuvre frappe plus fort au Québec », *La Presse*, 5 décembre 2018.

[2] Deslauriers, Jonathan, Robert Gagné et Jonathan Paré. *Productivité et Prospérité au Québec – Bilan 2018.* Centre sur la Productivité et la Prospérité – Fondation Walter J. Somers, 2019; Geloso, Vincent. *Rethinking Canadian Economic Growth and Development Since 1900: The Quebec Case*. Springer, 2017.

assurer la pérennité? Ce sont là des questions importantes auxquelles le présent rapport cherche à apporter des réponses.

**Les objectifs de recherche**

De manière plus précise, trois principaux objectifs ont fait partie du mandat de la présente étude :

- Analyser et documenter l'impact économique du PIIQ, à partir des données officielles et d'une recension de la littérature scientifique;

- Présenter les principaux défis qui se posent en ce qui concerne le PIIQ;

- Présenter les principales leçons à tirer du PIIQ et proposer des pistes de solution visant à en corriger les lacunes.

Ce rapport de recherche est scindé en quatre sections. La section 1 présente une vue d'ensemble du Programme des immigrants investisseurs du Québec, ses principales modalités et ses objectifs. La section 2 se penche sur l'expérience récente du PIIQ en examinant son impact économique pour le Québec. Une revue exhaustive de la littérature sur les effets de l'immigration économique accompagne cette section. La section 3 présente les principaux enjeux du PIIQ et passe en revue les difficultés relevées par ses détracteurs. La section 4 présente les principales leçons à tirer de l'expérience du PIIQ et quelques pistes de solutions pour en corriger les lacunes et en assurer la pérennité.

# Les objectifs du Programme des immigrants investisseurs du Québec

La présente section présente une vue d'ensemble du Programme des immigrants investisseurs, en particulier ses principaux paramètres ainsi que les buts recherchés. Il décrit sommairement les moyens à travers lesquels le programme doit en principe atteindre ses objectifs.

## Les bénéfices recherchés du programme

Mis sur pied au milieu des années 1980, le PIIQ a pour objet d'encourager le développement économique du Québec par le biais d'une aide financière consentie aux petites et moyennes entreprises québécoises. L'aide s'appuie sur la prémisse que ces PME ne parviendraient pas à obtenir auprès des institutions financières tout le financement requis à l'expansion de leur projet d'affaires, freinant du même coup l'investissement et la création d'emplois qui y seraient associés.

Le programme vise à attirer de riches investisseurs étrangers dotés d'un capital imposant pouvant servir de levier économique. En échange d'un placement de leur part sans intérêt pour une période de cinq ans, les investisseurs qui remplissent toutes les conditions du programme peuvent obtenir à terme un Certificat de sélection du Québec (CSQ).

À la base, le PIIQ possède toutes les composantes requises pour engendrer des bénéfices économiques significatifs pour le Québec[3]. Il importe de décomposer les éléments du système afin de bien comprendre la mécanique du PIIQ susceptible de générer ces bénéfices économiques pour la province.

- ***Contribution initiale*** : les immigrants fournissent une contribution monétaire initiale qu'ils récupèrent en entier cinq ans plus tard. Depuis mars 2018, cette contribution s'élève à 1,2 M$. Ce faisant, ils renoncent aux revenus d'intérêt réels que leur aurait rapporté cette contribution si elle avait été investie dans un placement à terme durant ces cinq années. Ainsi, ils laissent sur la table un

[3] Cette description des avantages et coûts du programme est inspirée des travaux de R. Ware, P. Fortin et P. E. Paradis, *The Economic Impact of the Immigrant Investor Program in Canada*, Rapport de recherche, Analysis Group, 2010; Paradis, P.-E., *The economic impact of immigrant investor programs – Principles and the case of Quebec*, Présentation à l'Entrepreneur & Investor Immigration Summit, Conference Board du Canada, 2016.

montant égal à la différence entre la contribution initiale augmentée de cinq années d'intérêt et cette même contribution sans intérêt[4];

- ***Coût pour l'immigrant = gain pour Investissement Québec (IQ)*** : or, cette perte pour l'investisseur est exactement égale au gain pour la société québécoise, qu'Investissement Québec récupère en entier. En effet, après un placement de cinq ans, IQ retourne exactement la contribution initiale à l'investisseur et conserve l'entièreté des revenus d'intérêts que le placement a générés durant cette période[5];

- ***Programmes financés et rémunération*** : ce revenu net sert notamment à financer deux programmes gouvernementaux, un fonds du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) et à rémunérer les intermédiaires financiers pour leur travail. Spécifiquement, ce revenu est réparti entre a) les subventions versées aux PME dans le cadre du *Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises* (PIIAE) d'IQ; b) le financement du *Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi* (PRIIME) géré par les Centres locaux d'emploi (CLE); c) les mesures de promotion et de performance pour l'immigration économique; d) les mesures de prospection de nouveaux bassins francophones d'immigration d'affaires, l'accueil et l'intégration des immigrants à la communauté des affaires du Québec, de même que l'accompagnement de leurs familles; e) les sommes versées aux intermédiaires financiers pour la promotion du PIIQ, la prospection des candidats et l'aide à la préparation de leurs dossiers, ainsi que pour l'analyse et la recommandation des projets d'investissements à financer par IQ (voir Tableau 1 ci-après).

- ***Rendement des PME*** : à partir de ce revenu net, IQ et le gouvernement investissent donc dans les petites et moyennes entreprises (PME) du Québec (contribution non remboursable variant entre 40 000 $ et 250 000 $) et dans l'intégration en emploi des personnes immigrantes. Les subventions ainsi octroyées par IQ exercent un effet de levier pour les entreprises bénéficiaires, qui peuvent accroître leur taille et leur rentabilité au-delà de ce qu'elles auraient réalisé seules. Ainsi, l'avantage économique associé aux subventions versées est égal à la valeur économique créée par l'investissement (=rentabilité additionnelle

[4] En termes algébriques, si la contribution initiale est représentée par C et le taux d'intérêt est représenté par i, le montant de la perte (P) pour l'investisseur peut être exprimée par l'équation suivante : $P = C[(1+i)5 – 1]$.

[5] Ainsi, par exemple, la contribution actuelle de 1,2 M $ à 2 % d'intérêt produirait un revenu de 1,2 M $ x (1,025 – 1) = 1,2 M $ x (1,1041 – 1) = 124 897 $.

découlant de l'accroissement de la capacité de production de l'entreprise) multipliée par la proportion des sommes versées par IQ dans le total investi, soit aux alentours de 7 %[6]. Quant aux effets bénéfiques des dépenses d'intégration, elles permettent à un plus grand nombre d'immigrants de s'installer avec succès au Québec, soit un avantage certes significatif, mais non quantifié ici;

- ***Dépenses des immigrants au Québec*** : une fois arrivés au Québec, les immigrants peuvent choisir d'y rester, ou de quitter vers une autre province canadienne ou vers leur pays d'origine s'ils sont insatisfaits du Canada comme terre d'accueil. D'un point de vue d'immigration, l'idéal serait certainement de les voir s'établir au Québec de façon durable. Dans un tel cas, leur arrivée peut impliquer l'achat d'une maison (incluant les taxes foncières), d'une voiture et d'autres biens durables, des dépenses de consommation (incluant les taxes de vente associées) et, pour ceux qui occupent un emploi, des impôts sur le revenu. En contrepartie, les immigrants demeurant au Québec bénéficient des services publics des divers paliers de gouvernement[7].

***Tableau 1 : Répartition des revenus de placement issus du capital des immigrants depuis le décret gouvernemental du 15 août 2018***

| | **Part des revenus du PIIQ** |
|---|---|
| Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises (PIIAE) | 55 % |
| Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (PRIIME) | 6 % |
| Mesures de promotion et de performance des programmes d'immigration économique | 8 % |
| Prospection de nouveaux bassins francophones d'immigration d'affaires, pour l'accueil et l'intégration des immigrants d'affaires à la communauté des affaires du Québec et pour l'accompagnement de leur famille | 4 % |
| Honoraires versés aux intermédiaires financiers | 22 % |
| Frais d'administration engagés par IQ | 5 % |

*Source : Gazette officielle du Québec, Décret 1124-2018, 15 août 2018, Gouvernement du Québec, 5 septembre 2018, 150e année, no 36, p. 6820-6821.*

[6] Algébriquement, cela peut s'exprimer ainsi : p x $VAN_{inv}$, où p est la proportion investie par IQ et $VAN_{inv}$ est la valeur actualisée nette de l'investissement.

[7] Algébriquement, cela peut s'exprimer ainsi : r x [Cs + Inv + Gv], où r est le taux de rétention et les trois termes entre crochets signifiant dans l'ordre leurs dépenses de consommation, leurs investissements en biens durables et leur contribution nette au Trésor public, soit la somme des taxes et impôts versés moins les dépenses publiques associées : santé, éducation, transports, etc.

## Les avantages de l'immigration économique et du PIIQ pour le Québec

La présente section se penche dans un premier temps sur les effets de l'immigration d'un point de vue économique, en présentant d'abord un survol des principaux constats de la littérature scientifique. Les paragraphes suivants examinent ensuite de manière plus particulière les gains économiques du PIIQ pour le Québec, au moyen des données officielles disponibles. Ils présentent le volet « investissement » du PIIQ, dont les effets sont bien connus et quantifiés, puis s'attardent au volet « immigration », dont les effets sont moins précis et dépendent de plusieurs facteurs, mais ont assurément le potentiel de surpasser les premiers.

### L'apport de l'immigration économique: ce que la littérature révèle

La littérature économique en matière d'immigration est assez volumineuse. Bon nombre d'économistes se sont penchés sur le sujet, ce qui permet de dresser plusieurs constats importants.

La découverte la moins équivoque, qui se base sur les méthodes statistiques les plus sophistiquées, est que l'effet de l'immigration sur les salaires des travailleurs est généralement positif, sinon nul dans le pire des cas[8]. En effet, à leur arrivée, les immigrants augmentent l'offre de travail ce qui devrait faire baisser les salaires. Cependant, puisqu'ils consomment des biens et services qui doivent maintenant être produits, ils augmentent aussi la demande de travail, ce qui annule l'effet appréhendé de l'augmentation de l'offre de travail. Les salaires n'en sont donc pas affectés négativement, au contraire.

Lorsqu'ils arrivent, les immigrants augmentent la taille du marché et nous permettent de nous spécialiser davantage. Par exemple, l'arrivée d'un travailleur étranger qui démarre un projet de garderie permet d'augmenter l'offre de services de garde, ce qui facilite ainsi le retour au travail (et l'augmentation de l'offre de travail) des

[8] Lewis, Ethan, « Immigration, skill mix, and capital skill complementarity », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, no 2, 2011, pp. 1029-1069; Ottaviano, Gianmarco et Giovanni Peri, "Rethinking the effect of immigration on wages », *Journal of the European Economic Association*, vol. 10, no 1, 2012, pp. 152-197; Peri, Giovanni, « Immigration, labor markets, and productivity », *The Cato Journal*, vol. 32, no 1, 2012, pp. 35-54; Manacorda, Marco, Alan Manning et Jonathan Wadsworth, « The impact of immigration on the structure of wages: theory and evidence from Britain », *Journal of the European Economic Association*, vol. 10, no 1, 2012, pp. 120-151; de Brauw, Alan, « Does immigration reduce wages? », *The Cato Journal*, vol. 37, no 3, 2017, pp. 473-481.

mères[9]. En guise de second exemple, l'arrivée de médecins additionnels de l'étranger permet – lorsque leur diplôme est pleinement reconnu – de réduire les temps d'attente avant d'accéder aux soins de santé, favorisant du même coup des retours plus prompts sur le marché du travail. Puisque la spécialisation nous enrichit, l'immigration, en contribuant à accroître la spécialisation, devient un vecteur d'enrichissement collectif [10]. C'est pour cette raison que plusieurs chercheurs trouvent un effet positif sur la croissance économique, même si celui semble parfois modeste[11].

En fait, la vaste majorité des économistes conviennent que l'immigration a des bénéfices nets pour la société d'accueil. L'essentiel de leurs débats tient à savoir si les effets sont répartis également parmi les différentes catégories de travailleurs. En effet, certaines études ont montré que les décrocheurs de l'école secondaire avaient tendance à être affectés négativement par l'immigration, du moins pour une courte période de temps[12]. Au-delà de ce désaccord, il existe un large consensus au sein de la profession à l'effet que les immigrants les plus qualifiés – sélectionnés généralement sur la base de leur potentiel économique – génèrent les plus grands bénéfices pour la société d'accueil[13].

***La littérature appliquée aux immigrants investisseurs***

Aux fins du débat québécois au sujet des immigrants investisseurs, ces constats tirés de la littérature scientifique sont cruciaux à connaître pour plusieurs raisons.

---

[9] Furtado, Delia, « Fertility responses of high-skilled native women to immigrant inflows», *Demography*, vol. 53, no 1, 2016, pp. 27-53; Furtado, Delia et Heinrich Hock, « Low skilled immigration and work-fertility tradeoffs among high skilled US natives », *American Economic Review*, vol. 100, no 2, 2010, pp. 224-28.

[10] Buchanan, James M. et Yong J. Yoon (eds.), *The return to increasing returns*, University of Michigan Press, 1994.

[11] Dungan, Peter, Tony Fang et Morley Gunderson, « Macroeconomic Impacts of Canadian Immigration: Results from a Macro Model », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 51, no 1, 2013, pp. 174-195.

[12] Chassamboulli, Andri et Giovanni Peri, « The labor market effects of reducing the number of illegal immigrants », *Review of Economic Dynamics*, vol. 18, no 4, 2015, pp. 792-821;

[13] Kerr, Sari Pekkala, William R. Kerr et William F. Lincoln, « Skilled immigration and the employment structures of US firms », *Journal of Labor Economics*, vol. 33, no S1, 2015, pp. S147-S186; Akbari, Ather H. et Azad Haider, « Impact of Immigration on Economic Growth in Canada and in its Smaller Provinces », *Journal of International Migration and Integration*, vol. 19, no 1, 2018, pp. 129-142.

D'abord, si les immigrants, de manière générale, contribuent à améliorer le niveau de vie de la population d'accueil, cela est d'autant plus vrai pour les immigrants investisseurs, qui génèrent sans contredit des effets positifs encore plus significatifs. Les travaux de l'économiste George Borjas de l'Université Harvard, pourtant reconnu pour son scepticisme à l'égard des politiques d'immigration, ont montré qu'une proportion significative des bénéfices économiques de l'immigration provient des candidats les plus expérimentés et qualifiés[14]. C'est pourquoi Borjas propose de revoir à la hausse la proportion d'immigrants économiques accueillis détenant des attributs très similaires à ceux des immigrants investisseurs au Québec, lesquels sont recrutés non seulement en vertu de leur capital financier, mais également en raison de leur expérience en gestion.

Ensuite, les économistes qui se sont penchés sur les effets fiscaux de l'immigration ont conclu que les immigrants les plus coûteux pour l'État sont ceux qui sont les moins qualifiés[15]. S'ils enrichissent les natifs du pays d'accueil, ces immigrants augmentent les revenus que l'État peut extraire de ces derniers. Il n'existe pas d'études spécifiques au Québec sur cet enjeu à notre connaissance, mais des recherches menées par les économistes Peter Dungan, Tony Fang et Morley Gunderson confirment l'existence d'un effet positif de l'immigration sur les finances publiques pour l'ensemble du Canada[16]. En ce qui concerne le cas américain, des chercheurs ont montré que l'immigration n'a aucun effet négatif sur les finances publiques[17]. Une conclusion qui tient aussi pour les pays de l'Union européenne[18].

Enfin, il faut comprendre que les immigrants investisseurs arrivent avec du capital à investir[19]. Pour les économistes, il existe deux grands facteurs de production qui nous permettent de produire des biens services: le travail (*L)* et le capital (*K*).

---

[14] Borjas, George J., « The economics of immigration », *Journal of Economic Literature*, vol. 32, no 4, 1994, pp. 1667-1717; Borjas, George J., *Immigration economics*, Harvard University Press, 2014.

[15] Hansen, Marianne Frank, Marie Louise Schultz-Nielsen et Torben Tranæs, « The fiscal impact of immigration to welfare states of the Scandinavian type », *Journal of Population Economics*, vol. 30, no 3, 2017, pp. 925-952.

[16] Dungan, Peter, Tony Fang et Morley Gunderson, « Macroeconomic Impacts of Canadian Immigration: Results from a Macro Model », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 51, no 1, 2013, pp. 174-195.

[17] National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *The economic and fiscal consequences of immigration*, National Academies Press, 2017.

[18] Kancs, d'Artis, et Patrizio Lecca, « Long-term social, economic and fiscal effects of immigration into the EU: The role of the integration policy », *The World Economy*, vol. 41, no 10, 2018, pp. 2599-2630.

[19] Wong, Lloyd L., « Immigration as capital accumulation: The impact of business immigration to Canada », *International migration*, vol. 31, no 1, 1993, pp. 171-190.

Lorsqu'un des facteurs de production augmente, la production augmente. Pour les travailleurs, le salaire dépend largement de la quantité de capital associé à chaque heure de travail[20]. Ainsi, lorsqu'un immigrant investisseur rend son capital disponible pour des investissements en machinerie, équipements et technologies au Québec, il contribue à augmenter la productivité des travailleurs québécois et donc le salaire horaire de ceux-ci. C'est en raison de cet influx de capital que certaines études ont pu montrer que les immigrants investisseurs ont un effet positif sur la productivité du travail[21].

De plus, lorsque les immigrants investisseurs s'établissent dans un pays ou une province quelconque et y prospèrent, ils envoient un signal à d'autres immigrants quant à la viabilité économique des investissements dans cette juridiction[22]. Au Canada, les données montrent que le pays reçoit davantage d'investissements en provenance des pays d'origine des immigrants qu'il accueille en plus grand nombre. Le volume d'échanges commerciaux est aussi plus élevé entre le Canada et les pays d'où proviennent les immigrants proportionnellement les plus nombreux au pays[23]. Ce lien est confirmé par d'autres études portant notamment sur les États-Unis et le Royaume-Uni[24]. Ainsi, ces immigrants créent une boucle de rétroaction qui se renforce positivement en faveur de l'augmentation des investissements étrangers à travers le temps. En conséquence, il y a un renforcement de l'effet positif sur la productivité et les salaires.

**Les impacts économiques du Programme des immigrants investisseurs**

Il est généralement admis que le PIIQ a généré des gains économiques importants pour le Québec[25]. Depuis le début des années 2000, le fonds global de placement constitué par le programme s'élève à quelques 14,3 milliards $, ce qui a permis à

[20] Martin Feldstein, « Did wages reflect growth in productivity? », *Journal of Policy Modeling*, vol. 30, no 4, 2008, p. 591-594.
[21] Felbermayr, Gabriel, Volker Grossmann et Wilhelm Kohler, « Migration, international trade, and capital formation: Cause or effect? », dans Barry R. Chiswick et Paul W. Miller (eds.), *Handbook of the economics of international migration*, vol. 1, 2015, pp. 913-1025.
[22] Kugler, Maurice, and Hillel Rapoport, « International labor and capital flows: Complements or substitutes? », *Economics Letters*, vol. 94, no 2, 2007, pp. 155-162.
[23] Don Wagner, Keith Head et John Ries, « Immigration and the trade of provinces », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 49, no 5, 2002, p. 507-525.
[24] Downie, Michelle, *Immigrants as innovators: Boosting Canada's global competitiveness*, Rapport de recherche du Conference Board du Canada, octobre 2010, 60 p.
[25] Voir notamment Ware, Fortin et Paradis, 2010, *op.cit*., note 4.

Investissement Québec de consentir à de nombreuses PME de la province une aide financière substantielle pour l'expansion de leurs projets d'affaires[26].

Le Tableau 2 présente les revenus par placement (un par famille d'immigrant reçu) du PIIQ depuis juin 2000, ainsi que leur utilisation à des fins diverses.

***Tableau 2. Revenus du Programme des immigrants investisseurs du Québec et utilisation, juin 2000-janvier 2019***

| | **Nombre de dossiers** | **Montant (M$)** | **$ par dossier** |
|---|---|---|---|
| Revenus nets des contributions initiales des immigrants investisseurs | 27 763 | 1 810,6 | 65 216 $ |
| Aide accordée aux PME | 6 063 | 903,0 | 148 936 $ |
| Moins : aide annulée | -- | - 86,0 | -- |
| Honoraires aux intermédiaires financiers | -- | 727,8 | 26 215 $ |
| Programme PRIIME | -- | 64,8 | 2 334 $ |
| Fonds du MIDI | -- | 37,8 | 1 362 $ |
| Solde | -- | 163,2 | 5 878 $ |

*Source : Investissement Québec, Direction, Gestion des placements et accueil, Immigration d'affaires.*

Le produit net des placements reçus a totalisé 1,8 G $, ce qui représente une moyenne de 65 200 $ pour les quelques 27 800 dossiers de placements reçus[27]. De cette somme, 6 063 PME se sont vu autoriser une aide totale de 903 M $ venant du PIIQ, soit une contribution à hauteur d'environ 7,0 % des 12,9 G $ investis au total par ces entreprises au cours de 19 dernières années. Quant au Programme PRIIME et au fonds du MIDI, leurs revenus combinés ont dépassé les 100 M $ au cours de la période.

Il convient maintenant de s'interroger sur le rendement économique des sommes consenties aux entreprises aidées par IQ au fil des années. Dans son dernier rapport annuel, IQ évalue ces retombées sur la base de la planification fournie par les

[26] La présente analyse ne tient pas compte des revenus annuels que le programme génère pour le gouvernement, en raison des frais de traitement. En effet, ces frais de traitement, de l'ordre de 15 000$ par candidature, génère des revenus annuels s'élevant à quelques 28 M$ pour le traitement des 1900 dossiers (sans compter les intérêts). Il va de soi que le programme occasionne aussi des coûts liés au traitement de ces mêmes dossiers, bien que ceux-ci soient difficiles à quantifier.

[27] Au total, 14,4 G $ ont été reçus depuis 2000, ce qui donne un taux de « rendement » global de 12,6 %.

entreprises. Sachant que la réalisation des projets et la création des emplois s'étalent sur une période maximale de trois ans, un emploi sauvegardé correspond à un poste occupé à temps plein qui serait menacé de disparaître sans la réalisation du projet de l'entreprise dans un délai de deux ans.

Selon les rapports annuels d'IQ, les entreprises soutenues financièrement par le PIIQ depuis 2000 ont prévu de sauvegarder ou créer un total d'environ 48 000 emplois, pour des aides consenties totales de plus de 900 M $. Naturellement, il est raisonnable d'affirmer que plusieurs entreprises n'auraient pas pu lancer leurs projets d'affaires sans l'appui financier provenant d'IQ. En revanche, il serait irréaliste de prétendre que tous ces emplois créés et sauvegardés l'ont été en raison des aides consenties par IQ. De manière prudente, nous supposons que 10 % des emplois ont été créés et sauvegardés directement en raison des fonds versés par IQ provenant du PIIQ. Par conséquent, depuis le début des années 2000, on peut estimer qu'au minimum 4 800 emplois ont été directement créés ou sauvegardés par l'entremise des fonds consentis par le Programme. Cela représente une masse salariale annuelle d'environ 210,9 M $, à laquelle il faut ajouter les profits des entreprises attribuables à ces investissements réalisés[28]. Les profits réinvestis (en machinerie, équipement, technologie, et formation) ont vraisemblablement contribué à hausser la productivité de ces entreprises, et par conséquent, la rémunération horaire des travailleurs.

[28] Considérant que la rémunération hebdomadaire moyenne au Québec entre 2000 et 2018 s'est élevée à 844,85$ en termes réels, soit en tenant compte de l'inflation (dollars de 2018). Source : Institut de la statistique du Québec.

## Les enjeux liés au Programme des immigrants investisseurs du Québec

La présente section dresse un portrait sommaire des principaux enjeux entourant le PIIQ, qui minent sa crédibilité et qui, sans changement, menacent à terme sa pérennité. Le PIIQ a fait récemment l'objet de critiques, justifiées ou non, qui méritent d'être adressées. Si certains enjeux ont reçu beaucoup d'attention médiatique ces dernières années, d'autres à notre sens plus préoccupants sont malheureusement passés sous silence.

Les prochains paragraphes présentent une analyse de ces enjeux, accompagnée des nuances qui s'imposent. La section qui suit amène des pistes de solutions à ces enjeux.

### La rétention des immigrants investisseurs

Une des critiques récurrentes qui est formulée à l'égard du Programme des immigrants investisseurs concerne le taux de rétention. Le chiffre qui circule dans les médias veut que seulement 10 % des immigrants-investisseurs demeurent à terme au Québec[29]. Selon certains critiques, la démarche d'immigration de cette catégorie d'immigrants ferait en sorte qu'ils entrent au Canada par l'entremise du programme du Québec, puis transitent vers l'ouest du pays pour s'y établir, ou retournent dans leur pays. Pour eux, le Québec ne bénéficierait que des avantages administratifs liés à leur arrivée au pays (volet « investissement ») mais pas des avantages liés à leur immigration comme tel.

Dans un premier temps, il importe d'apporter certaines nuances à propos des chiffres qui circulent sur le faible taux de rétention des immigrants investisseurs. Il est en effet difficile de déterminer avec précision la résidence des immigrants, ce que reconnaît le gouvernement. D'ailleurs, le taux de présence affiché peut être mis en doute, étant donné la méthodologie utilisée par le gouvernement québécois pour déterminer la présence ou non sur son territoire. Le Québec utilise l'inscription des immigrants au Régime d'assurance maladie (RAMQ) comme mesure de

[29] Patrick Bellerose et Boris Proulx, « Immigrants investisseurs : Québec favorisera les francophones », *Journal de Québec*, 13 mars 2018.

présence dans la province. Or, il a été démontré que les immigrants investisseurs, en raison des nombreux voyages à l'étranger, sont moins susceptibles de renouveler leur carte d'assurance maladie sur une base régulière. Aussi, comme plusieurs ne séjournent pas plus de 183 jours par année au Québec, pour des motifs souvent d'ordre fiscal, ils ne sont pas éligibles à la RAMQ.

En prenant en considération ces facteurs, une étude de Stéphane Tajick montre que le taux de présence avoisinerait les 20 % sur la période d'immigration allant de 2004 à 2013 et que ce taux varie largement selon les années (le plus haut pourcentage observé s'élèverait à environ 30%)[30].

Ensuite, il faut comprendre que des facteurs linguistiques, culturels (sur lesquels les politiques publiques ont peu d'emprise) ou politiques peuvent aussi influencer les choix de lieu de résidence des immigrants[31]. Comme on peut l'observer dans la Figure 1 (page suivante), le Québec possédait le 4ème plus haut taux de rétention des immigrants au Canada (83%) en 2016, dix ans après l'admission[32]. Cependant, lorsqu'on tient compte de la maîtrise ou non du français, le portrait change passablement et le taux de rétention du Québec chute de manière importante[33]. C'est la raison pour laquelle certains paramètres du PIIQ ont été réformés au cours des derniers mois afin de favoriser l'arrivée en plus grand nombre de candidats possédant une maîtrise de la langue française. Les effets de ces mesures, s'il y en a, prendront certainement quelques années à se manifester.

---

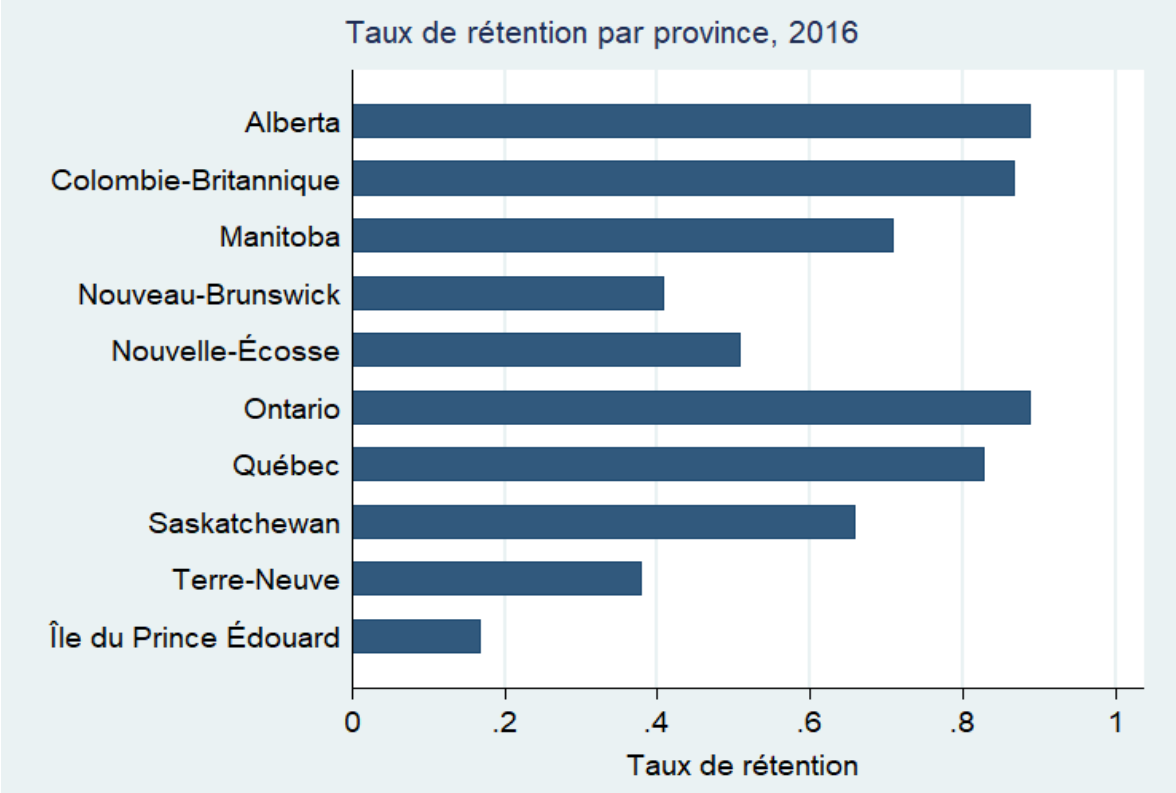
[30] Tajick, Stéphane, *Étude du taux de rétention des immigrants-investisseurs au Québec,* Stéphane Tajick Consulting, 2017.

[31] Voir Rana Sioufi et Richard Y. Bourhis, « Acculturation and linguistic tensions as predictors of Quebec francophone and anglophone desire for internal migration in Canada », *Journal of Language and Social Psychology*, vol. 37, no 2, 2018.

[32] Il convient de noter que cette proportion augmente depuis le début des années 1990. Voir Ima Okonny-Myers, *The Interprovincial Mobility of Immigrants in Canada,* Citizenship and Immigration Canada, 2010.

[33] Éric Desrosiers, « Le français, un facteur essentiel de rétention des immigrants au Québec », *Le Devoir*, 11 décembre 2018.

***Figure 1. Répartition des provinces canadiennes selon le taux de rétention des immigrants, dix ans après leur admission, 2016***




*Source : Statistique Canada. Tableau 43-10-0012-01 : Mobilité des immigrants déclarants, Canada et provinces.*

D'autre part, certains reproches ont été faits au programme selon quoi il contribuerait à l'escalade des prix de l'immobilier dans les grandes villes canadiennes. En janvier 2019, Statistique Canada a publié un rapport donnant des informations récentes sur les prix des propriétés achetées par les Canadiens de naissance et les immigrants à Toronto et Vancouver[34]. Il ressort qu'à Vancouver, là où beaucoup de familles d'immigrants-investisseurs s'établissent, les immigrants de toutes catégories tendent à acheter des propriétés plus dispendieuses, surtout en considérant les différences de caractéristiques entre les deux types de propriétaires.

Cependant, les achats de propriétés dispendieuses à Vancouver par cette catégorie d'immigrants, bien que réels, ne regroupent qu'un très faible pourcentage de

[34] Guy Gellatly et René Morissette, *Propriétés résidentielles appartenant à des immigrants à Toronto et à Vancouver*, Statistique Canada, Catalogue no 11-626-X — No 087, 29 janvier 2019, 14 p.

l'ensemble des transactions. Ils ne peuvent donc pas être tenus responsables du renchérissement de l'immobilier. Comme l'ont montré plusieurs analystes ces dernières années, dont ceux de la Société canadienne d'hypothèque et de logement, la lourdeur réglementaire, qui contraint l'offre d'habitations, est un facteur explicatif beaucoup plus important de la montée des prix de l'immobilier dans certaines métropoles canadiennes[35].

En outre, ces achats de maison (ou de voitures ou d'autres biens durables) de la part des immigrants doivent être vus comme un « cadeau » pour l'économie, car ils constituent une injection directe de fonds venant de l'étranger, sans que des ressources canadiennes n'aient été mises à contribution pour les produire. D'ailleurs, une étude récente est venue confirmer que l'arrivée des immigrants enrichit en définitive les gens qui vivent à proximité de ceux-ci puisque la valeur de leurs actifs immobiliers augmente. Les économistes Andrey Pavlov et Tsur Somerville ont en effet estimé la valeur du parc immobilier dans différents endroits au Canada suite à l'abolition du programme des immigrants-investisseurs au niveau fédéral. Ils ont découvert que l'abolition du programme fédéral avait réduit de 1,7 % à 2,6 % la valeur du parc immobilier dans les endroits affectés[36].

**La contribution fiscale des immigrants investisseurs**

Dans la même veine, des critiques ont été émises face à la dichotomie entre la richesse de cette catégorie d'immigrants et leur faible revenu de travail ne produisant que peu ou pas d'impôt sur le revenu[37]. Or, cela s'explique par le fait que la majorité de leurs revenus proviennent de leurs entreprises ou de leurs investissements, possiblement à l'étranger davantage qu'au Canada[38].

En effet, il faut comprendre que les immigrants investisseurs sont généralement des gens plus âgés que les autres immigrants et qui sont également bien engagés

---

[35] Voir Société Canadienne d'hypothèque et de logement, *Examen de l'escalade des prix des logements dans les grands centres métropolitains du Canada*, février 2018, p. 101-113; Kenneth P. Green et Josef Filipowicz, *New homes and red tape in British Columbia : Residential land-use regulation in the lower mainland*, Fraser Institute, avril 2017, 50 p.

[36] Pavlov, Andrey, and Tsur Somerville, « Immigration, Capital Flows and Housing Prices », *Real Estate Economics*, à paraître, 2019.

[37] Citoyenneté et Immigration Canada, Profils des catégories d'immigration d'après la BDIM 2008, Gens d'affaires immigrants – Investisseurs, Résultats tirés de la base de données longitudinales sur les Immigrants (BDIM), Mars 2012.

[38] Voir notamment Shuguang Wang et Lucia Lo, « Chinese immigrants in Canada : their changing composition and economic performance », *International Migration*, vol. 43, no 3, 2005, p. 35-71.

financièrement dans leur pays d'origine. L'acquisition d'un droit de résidence au Québec ou ailleurs au Canada est souvent pour eux une mesure de protection visant à favoriser leur descendance. De façon générale, c'est donc la deuxième génération qui participe plus activement à l'économie par l'entremise d'un travail ou d'une entreprise[39]. Ainsi, bien que certains immigrants investisseurs eux-mêmes puissent contribuer à la prospérité du Québec, il est raisonnable de s'attendre à ce que la deuxième génération, disposant d'un capital important accumulé par la génération précédente, contribue encore plus significativement et positivement à l'économie québécoise. Évidemment, les probabilités que cela se réalise seraient certainement plus grandes si cette deuxième génération est éduquée au Québec.

Quoi qu'il en soit, la contrepartie immédiate positive de l'arrivée d'immigrants-investisseurs fortunés, outre les rendements tirés de leur capital, est la consommation discrétionnaire au pays, qui va généralement de pair avec la valeur de leur résidence principale. Par conséquent, ces familles génèrent des revenus aux entreprises et aux gouvernements en taxes de vente bien plus élevés que la moyenne des contribuables[40].

Qui plus est, la valeur plus élevée sur le marché des propriétés des immigrants investisseurs, en plus de représenter des revenus substantiels pour leurs vendeurs (essentiellement canadiens), s'accompagne aussi de taxes foncières plus élevées, qui garnissent les coffres des gouvernements municipaux.

**L'iniquité de la formule de répartition des dossiers**

Depuis 2015, il existe un contingent attribué aux courtiers qui peuvent participer au programme des immigrants investisseurs. Chaque courtier se voit octroyer un nombre maximal de dossiers qu'il peut administrer. Ce quota est déterminé par une formule d'allocation qui, à toutes fins pratiques, protègent les plus gros intermédiaires de la concurrence.

Normalement, chaque courtier agit comme un intervenant qui recrute les meilleurs candidats potentiels pour le programme afin d'augmenter les chances d'une

[39] À ce sujet, voir Warman, Casey, Mathew D. Webb et Christopher Worsick, « Immigrant category of admission and the earnings of adults and children: how far does the apple fall? », *Journal of Population Economics*, vol. 32, no 1, 2019, p. 53-112.

[40] À titre d'exemple, une série télévisée a été élaborée pour décrire la vie de certaines de ces familles les plus affluentes : *Ultra Rich Asian Girls in Vancouver*. Voir Jiayang Fan, « The Golden Generation: Why China's super-rich send their children abroad », *The New Yorker*, 22 février 2016. Disponible à : https://www.newyorker.com/magazine/2016/02/22/chinas-rich-kids-head-west

conclusion positive pour chaque demande déposée. Ainsi, il existe une concurrence potentielle entre les divers courtiers qui peuvent chercher à se différencier sur la base de l'offre et de qualité de service. Or, lorsqu'on s'attarde attentivement à la façon dont la formule répartit les quotas, on s'aperçoit dans les faits qu'elle mine la concurrence, en protégeant les intermédiaires financiers les mieux établis.

La formule d'allocation fonctionne de la manière suivante : chaque intermédiaire possède un nombre minimal de dossiers auquel est ajouté un nombre additionnel en fonction de la performance et des parts historiques des courtiers[41]. Le dernier élément est particulièrement problématique de la perspective d'économistes. Une fois protégés, ces joueurs se retrouvent donc avec des incitations nettement plus faibles à améliorer leur performance. Ils peuvent en quelque sorte « s'asseoir sur leurs lauriers » puisque la menace d'être devancés par des concurrents plus performants est grandement atténuée, voire complètement éliminée. Cette particularité de la formule crée par conséquent un effet pervers important, qui nuit non seulement aux firmes disposant du capital d'investissements des immigrants investisseurs mais également aux immigrants investisseurs eux-mêmes.

En économie, le concept décrit ci-haut est connu sous l'expression de « recherche de rente » (*rent seeking*)[42]. On définit la recherche de rente comme le mécanisme via lequel « les acteurs des marchés sont prêts à engager des ressources dans le processus politique afin d'obtenir des interventions publiques leur assurant des positions à l'origine de détournement de surplus économique »[43]. En d'autres mots, certains groupes exercent un lobbying visant à obtenir par la voie politique des avantages (pour eux et leurs membres) au détriment du reste de la société. Le coût est double puisque, pour convaincre l'appareil politique de concéder ces faveurs, les ressources qui sont utilisées ne sont plus disponibles à des fins plus productives.

Dans le cas présent, ce sont les plus grands courtiers qui sont protégés de la concurrence – notamment les plus grandes institutions financières qui participent au

---

[41] Adrian Vetta, Juli Atherton et Fabrice Larribe, *Rapport sur la formule déterminant le contingent attribué au courtier ou à la société de fiducie,* Rapport d'experts remis au Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, 2018.

[42] Il existe une vaste littérature sur ce concept, connu en anglais sous le nom de « rent-seeking ». Voir notamment Krueger, Anne O., « The political economy of the rent-seeking society », *The American Economic Review*, vol. 64, no 3, 1974, pp. 291-303.

[43] François, Abel, et Nicolas Sauger, « La recherche de rente en Europe: facteurs institutionnels et politiques de la vitesse de réduction des protections nationales des marchés », *Revue d'économie politique*, vol. 125, no 1, 2015, pp. 119-144.

programme. Il convient de noter que les plus petits courtiers, contrairement aux grandes institutions financières, ont a priori un avantage unique. Étant donné qu'ils peuvent se spécialiser davantage dans le traitement de ces dossiers, ils sont susceptibles de développer plus rapidement et plus efficacement une expertise permettant de concurrencer les grandes institutions financières. Ces dernières, aux prises avec plusieurs activités parallèles, n'ont pas cet avantage et elles misent principalement sur le grand volume de dossiers qu'elles gèrent pour générer leurs revenus. Afin de conserver leurs parts de marché contre les plus petits courtiers, elles devraient en principe chercher à réduire leurs coûts. Or, en cimentant les parts passées, la formule actuelle encourage plutôt les plus gros intermédiaires financiers à cesser ces efforts pour se démarquer des plus petits courtiers et améliorer leur performance. Simultanément, la formule décourage la spécialisation des plus petits courtiers qui deviennent plus à risque de quitter le marché puisque la formule réduit le rendement de leur stratégie[44]. Le résultat final est par conséquent contraire à l'objectif recherché.

**Les délais de traitement des demandes d'immigration**

Enfin, un enjeu important concerne le processus de traitement des dossiers et les longs délais qui y sont rattachés. Divers acteurs de l'industrie ont d'ailleurs exprimé à maintes reprises des éléments d'insatisfaction à l'égard de ces délais de traitement des demandes[45].

En effet, il faut de nos jours entre trois et sept ans pour un immigrant investisseur avant de pouvoir obtenir un statut de résident permanent au Canada. Au Québec, le délai d'obtention du Certificat de sélection du Québec (CSQ) se situe actuellement entre 18 et 36 mois. L'attente a ni plus ni moins doublé depuis l'annonce du gouvernement provincial actuel de réduire les seuils d'immigration en 2019. Un candidat au PIIQ devra également attendre 48 mois de délai additionnel au niveau

[44] Il y a ici un parallèle à faire avec la littérature sur la compétition pour des produits similaires par des firmes de taille différentes. Lorsque les produits sont similaires, les firmes peuvent se concurrencer en utilisant des stratégies différentes qui sont adaptées à leur taille. Ces stratégies ne peuvent qu'être employés qu'à une certaine taille. Lorsqu'on cimente les parts de marché, on décourage cette forme de compétition entre firmes. Voir les travaux de Richard McKenzie, *Why Popcorn Costs so Much at The Movies & Other Pricing Puzzles,* Springer, 2008; et Dominick Armentano, *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure,* Independent Institute, 1999.

[45] Conseil du patronat du Québec, *L'immigration économique, un riche potentiel de prospérité pour le Québec*, Étude sur la prospérité no 3, décembre 2015, 44 p.

fédéral pour l'obtention de la résidence permanente[46]. Ce délai de traitement s'est allongé de manière importante à la suite du retrait par le gouvernement fédéral de son programme investisseur traditionnel en 2012[47].

Il va sans dire que ces délais prolongés nuisent grandement à la crédibilité du PIIQ et au recrutement des candidats[48]. Le Québec n'est en effet plus aussi attrayant pour les immigrants investisseurs, dans un contexte de concurrence avec de nombreuses autres juridictions[49]. À titre de comparaison, le Royaume-Uni est en mesure de traiter une demande d'immigration en l'espace d'une journée, par l'entremise de son service « Super Premium », et ce, moyennant un coût comparable à celui exigé au Québec[50].

[46] https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/demande/verifier-delais-traitement.html.

[47] Le gouvernement fédéral a mis en place un autre programme en 2015 (Immigrant Investor Venture Capital), qui comporte de plus grande contraintes (notamment, un capital initial à investir de 2 M$ pour une durée de 15 ans, sans couverture garantie de protection contre le risque). Voir Shuguang Wang et Rebecca Hii, *Influence of immigration policies on the supply of ethnic business entrepreneurs in Canada*, Working Paper, Ryerson Centre for Immigration & Settlement, mars 2019, 27 p.

[48] À noter que d'autres problèmes liés à certains éléments problématiques, notamment en ce qui concerne l'évaluation des candidatures et les malversations de certains acteurs ont aussi contribué à ternir l'image du PIIQ. Voir Émissions Enquête, Ici Radio-Canada : septembre 2018.

[49] Wang et Hii, 2019, *op.cit.*, note 49.

[50] Alan Travis, « Super-rich offered £15,000 fast-track UK visa renewals to avoid delays », *The Guardian*, 20 janvier 2010. Disponible à : https://www.theguardian.com/uk/2010/jan/20/visas-immigration-fees-increase

# Des pistes de solutions pour optimiser les avantages du PIIQ

À partir des constats sur les principaux enjeux soulevés précédemment en lien avec le PIIQ, la présente section propose quelques pistes de solutions pour en corriger les lacunes et en assurer la pérennité.

**Favoriser un environnement réglementaire et fiscal concurrentiel**

D'abord, il faut reconnaître qu'aux fins de la conception de politiques publiques, le taux de rétention des immigrants-investisseurs ne mérite pas l'importance qu'on lui accorde trop souvent. Bien qu'il serait souhaitable de voir une plus grande proportion d'entre eux établir domicile au Québec, les immigrants-investisseurs amènent un capital qui génère des bénéfices importants indépendamment de leur choix de lieu de résidence. Comme on l'a vu précédemment, les bénéfices qu'ils génèrent se matérialisent par le biais du capital financier qu'ils rendent disponibles pour les entreprises québécoises, lesquelles peuvent augmenter leurs investissements (et donc leur productivité).

Si on tient malgré tout à augmenter le taux de rétention, la plupart des solutions se trouvent au-delà des politiques d'immigration. Afin d'accomplir un tel objectif, il importe d'abord de bien identifier les facteurs qui déterminent la décision de résidence des immigrants, et sur lesquels les politiques publiques peuvent avoir de l'emprise.

La littérature économique sur la migration à l'intérieur d'un pays a tendance à mettre l'accent sur l'importance des différences régionales au titre du fardeau fiscal et réglementaire. Les endroits avec les systèmes fiscaux les plus concurrentiels et avec le moins de barrières réglementaires à l'entrepreneuriat parviennent à attirer et retenir d'avantage d'individus provenant de l'extérieur de leurs frontières, toutes choses étant égales par ailleurs[51].

[51] Day, Kathleen M. et Stanley L. Winer, *Interregional Migration and Public Policy in Canada: An Empirical Study*, McGill-Queen's University Press, 2012, 432 p.; Ashby, Nathan J., « Economic Freedom and Migration Flows between US States », *Southern Economic Journal*, vol. 73, no 3, 2007, pp. 677-697; Cohen, Roger, Andrew Lai et Charles Steindel, « State income taxes and interstate migration », *Business Economics,* vol. 49, no 3, 2014, p. 176-190; Benarroch, Michael, et Hugh Grant, « The interprovincial migration of Canadian physicians: does income matter? », *Applied Economics,* vol. 36, no 20, 2004, pp. 2335-2345; Cebula, Richard J., « The impact of economic freedom and

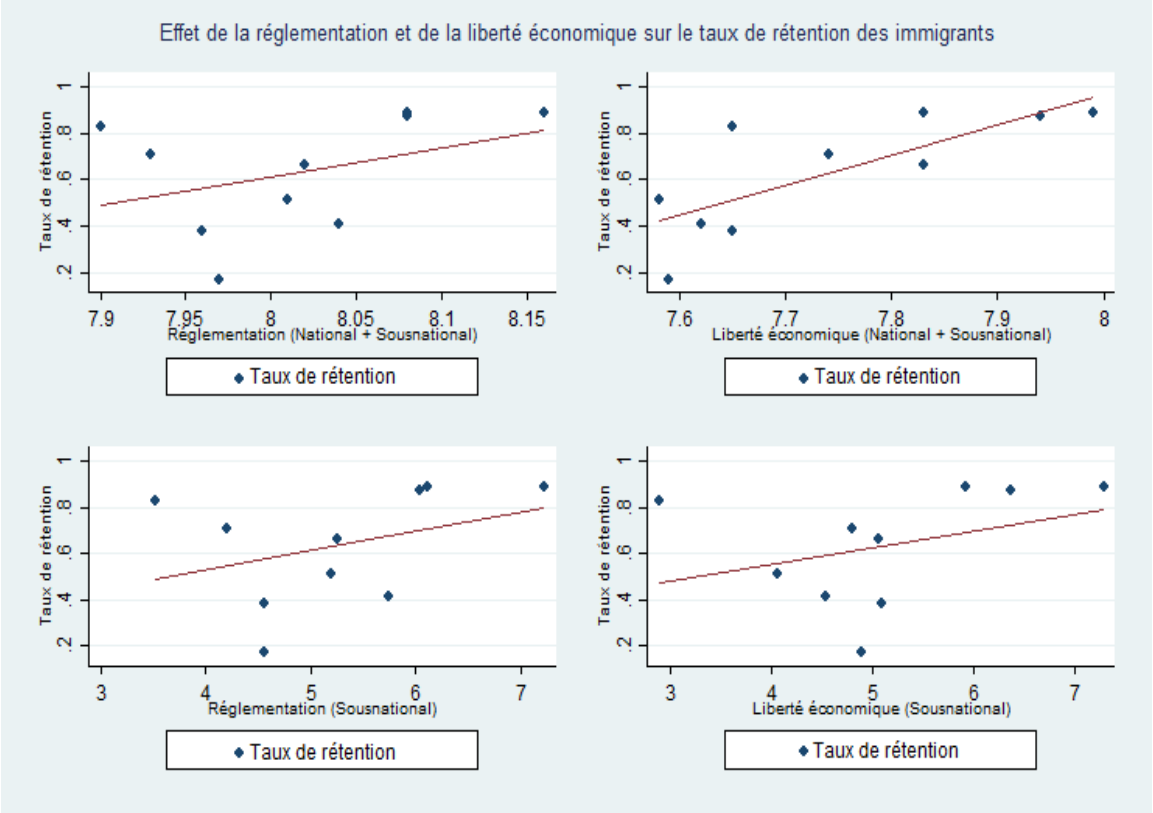
En observant la Figure 2 (page suivante), on remarque que la même conclusion peut être faite à l'égard des provinces canadiennes. En effet, si on utilise l'indice des libertés économiques produit par l'Institut Fraser, qui tient compte du fardeau de la fiscalité et de la réglementation en général, on remarque que les provinces qui retiennent le plus les immigrants internationaux sont celles qui ont les meilleurs résultats sur ces plans.

Les panneaux de gauche dans la Figure 2 ci-après montrent l'effet de la réglementation (en tenant compte ou non des réglementations fédérales), par province, sur le taux de rétention. Plus la statistique de réglementation est élevée dans ces panneaux, plus l'environnement réglementaire est favorable à l'entreprenariat et aux activités d'affaires. Ainsi, ce graphique nous montre que plus la réglementation entrepreneuriale est légère, plus le taux de rétention est élevé. Les panneaux à droite utilisent l'indice de liberté économique dans son ensemble (qui inclut entre autres les effets de la fiscalité). Encore une fois, plus l'indice de liberté économique est élevé, plus l'environnement économique est favorable aux entrepreneurs, en ce sens qu'il ne pénalise pas indûment les efforts dévolus à leurs projets d'affaires. Dans ces panneaux, on peut voir que la liberté économique (tant en tenant compte des politiques provinciales seulement ou en tenant compte des politiques fédérales et provinciales) est positivement corrélée au taux de rétention des immigrants.

Ainsi, si le gouvernement tient absolument à augmenter le taux de rétention, il convient d'adopter des politiques fiscales et réglementaires qui rendraient le Québec tout aussi attrayant que l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Il va sans dire qu'une telle approche va bien au-delà des politiques d'immigration.

personal freedom on net in-migration in the US: A state-level empirical analysis, 2000 to 2010 », *Journal of Labor Research*, vol. 35, no 1, 2014, pp. 88-103.

***Figure 2. Relation entre l'indice de liberté économique des provinces canadiennes et le taux de rétention des immigrants***




*Sources : Statistique Canada. Tableau 43-10-0012-01 : Mobilité des immigrants déclarants, Canada et provinces; Institut Fraser, Indice de liberté économique (www.fraserinstitute.org)*

**Favoriser la concurrence dans l'octroi des dossiers de candidatures**

Tel que discuté à la section précédente, il existe depuis 2015 un quota de dossiers de candidatures alloué aux intermédiaires financiers qui participent au programme des immigrants investisseurs. À l'aide d'une formule prédéterminée, on attribue à chaque intermédiaire un nombre maximal de dossiers à administrer. Comme on l'a vu, cette particularité québécoise a pour effet de protéger les plus gros intermédiaires financiers de la concurrence et pénaliser par la même occasion les plus performants.

Afin d'améliorer l'efficacité du processus (et parallèlement d'augmenter le taux de rétention), il serait avisé de remplacer la formule actuelle de répartition des contingents par une nouvelle formule qui tient compte de la performance réelle de chacun des courtiers, leur permettant de se faire une véritable concurrence, ce qui n'est pas le cas actuellement. Les courtiers avec les plus hauts taux de réussite seraient récompensés pour leur efficacité par un nombre plus élevé de dossiers et le

Québec gagnerait par le fait que le programme serait plus efficace et attrayant pour les immigrants-investisseurs.

Une telle solution axée sur la performance, en accentuant la concurrence, permettrait de favoriser aussi une meilleure répartition du contingent entre courtiers. Ainsi, cela éviterait qu'une portion importante des dossiers soit contrôlée par un nombre restreint d'intermédiaires financiers, ce qui minimiserait les risques de conflit d'intérêts. Une meilleure répartition du contingent aurait en fin de compte pour effet d'encourager l'innovation et l'excellence.

**Améliorer les délais de traitement des dossiers**

Afin de contrer les très longs délais de la demande au fédéral, suite à la qualification au CSQ, l'immigrant investisseur pourrait recevoir un Certification d'acceptation du Québec (CAQ) afin de lui permettre de s'installer plus rapidement dans la province. Cette mesure représente une solution de rechange au délai de traitement du gouvernement fédéral, au moins le temps que le problème soit résolu définitivement.

C'est l'approche employée aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie. Dans ces pays, les immigrants investisseurs reçoivent un visa provisoire pendant la durée où leur capital est investi, et jusqu'à ce que les termes et conditions de la résidence permanente soient remplies (voir Tableau 3, page 31)[52]. Ce type d'arrangement aurait définitivement pour effet de rendre le programme québécois beaucoup plus concurrentiel à l'échelle internationale.

Enfin, étant donné que le CAQ ne permet que l'installation au Québec, résider dans la province deviendrait alors une obligation. Ceci pourrait permettre l'enracinement de l'immigrant investisseur et de sa famille dans la province avant que celui-ci ne reçoive le statut de résident permanent canadien. Cette mesure pourrait donc de surcroît contribuer à améliorer la rétention des immigrants-investisseurs.

[52] Wang et Hii, 2019, *op.cit.*, note 49

*Tableau 3 : Comparaisons des principaux paramètres des programmes d'immigrants-investisseurs en Australie, aux États-Unis, en Grande-Bretagne, au Canada et au Québec*

| Lieu (Date de création) | Capital minimum | Termes de l'investissement | Traitement accéléré possible? | Résidence temporaire octroyée? | Obligation de résidence | Autres conditions |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Australie (2012)** | 1,5 M $AU | 4 ans *avec* intérêts | Oui | Oui | 40 jours par année | Les avoirs minimums doivent s'élever à 2,25 M $AU. La résidence permanente peut être obtenue après 2 ans ou 3 ans, si les sommes investies montent à 5 M $AU et 10 M $ AU respectivement. |
| **États-Unis (1990)** | 1 M $US | 4 à 6 ans *avec* intérêts | Non | Oui | 180 jours par année | Les fonds doivent être investis dans des entreprises qui vont créer 10 emplois chacune. |
| **Grande-Bretagne (1994)** | 2 M £ | 5 ans *avec* intérêts | Oui | Oui | 185 jours par année | 75 % des fonds doivent être investis dans du capital-actions d'entreprises privées ou des titres financiers du gouvernement britannique. Le reste peut être investi dans l'achat d'une propriété immobilière. |
| **Canada (2015)** | 2 M $CA | 15 ans *avec* intérêts | Non | Non | N/A | L'investisseur doit disposer d'un avoir net de 10 M $CA. |
| **Québec (1986)** | 1,2 M $CA | 5 ans *sans* intérêts | Non | Non | 730 jours sur 5 ans | L'investisseur doit disposer d'un avoir net de 2 M $CA. |

*Sources: Wang et Hii, 2019, op.cit., note 49; Torkian, Stephanie, Where to, Mr. Waarbucks? A comparative analysis of the US and UK investor visa programs, Fordham International Law Journal, vol. 38, no 4, 2015, art. 12; Australian Government, Department of Home Affairs, Business Innovation and Investment visas; Investissement-Québec.*

# Conclusion

En résumé, le PIIQ constitue sur papier une mécanique efficace et rentable pour attirer de riches immigrants investisseurs. Du côté administratif et des aides aux entreprises, le programme québécois a obtenu des résultats économiques positifs au fil des années, comme l'a montré le présent rapport. Le Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises (PIIAE) est particulièrement important puisqu'il permet aux firmes québécoises de financer des investissements qui augmentent la productivité de ces firmes et donc les salaires des employés. Depuis le début des années 2000, le fonds global de placement constitué par le programme a surpassé les 14 milliards $ et généré 1,8 milliard $ de revenus. Cela a permis à Investissement Québec de consentir à plus de 6 000 PME de la province une aide financière totale de plus de 900 millions $ pour l'expansion de leurs projets d'affaires, favorisant du même coup la création et le maintien de nombreux emplois.

C'est toutefois du côté de l'immigration que le bât blesse, avec un taux de rétention oscillant entre 10 % et 30 % depuis les années 2000, soit la variable déterminante de l'impact lié aux familles. À ce titre, chaque point de pourcentage additionnel de rétention serait bienvenu pour l'économie du Québec. Dans ce contexte, le Québec a tout intérêt à favoriser la rétention des familles d'immigrants-investisseurs qui transitent par son programme. Par conséquent, toute mesure ou changement de critère contribuant à améliorer la rétention des fonds et des immigrants aura un impact direct et positif sur l'économie du Québec.

Nous avons présenté quelques pistes de solution qui, sans être des panacées, pourraient permettre non seulement d'attirer un plus grand nombre d'immigrants investisseurs mais également de les retenir dans la province. Si on tient à augmenter le taux de rétention, la plupart des solutions se trouvent au-delà des politiques d'immigration. Il convient d'adopter des politiques fiscales et réglementaires qui rendraient le Québec tout aussi attrayant que l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Le gouvernement pourrait en outre octroyer un Certificat d'acceptation du Québec aux immigrants-investisseurs dans l'attente de remplir toutes les conditions requises afin d'obtenir leur statut de résident permanent canadien, à l'instar de ce que font d'autres pays dont l'Australie, les États-Unis et la Grande-Bretagne. Une telle mesure aurait pour effet de rendre le programme québécois beaucoup plus concurrentiel à l'échelle internationale, en plus de favoriser l'enracinement de l'immigrant investisseur et de sa famille dans la province.

Un autre enjeu qui, à notre avis, mine l'efficacité du programme est celui des quotas de dossiers de candidatures alloués aux intermédiaires financiers. À l'aide d'une formule prédéterminée mise en place en 2015, on attribue à chaque intermédiaire un nombre maximal de dossiers à administrer. Comme on l'a vu, cette particularité québécoise a pour effet de protéger les plus gros intermédiaires financiers de la concurrence et pénaliser par la même occasion les plus performants. Or, il serait avisé de réformer la formule actuelle de répartition des contingents pour qu'elle tienne davantage compte de la performance réelle de chacun des courtiers et favorise une véritable concurrence entre eux.

En dernière analyse, il ne faut pas perdre de vue que le Québec est en concurrence directe avec de nombreux pays développés pour attirer les immigrants investisseurs. La compétitivité du programme face à ceux en place dans d'autres pays est un facteur important à considérer puisqu'elle est dans une certaine mesure fragile. Récemment, les relations avec la Chine, les réductions du nombre de dossiers acceptés, la prolongation des délais de traitement et d'approbation (tant au palier fédéral que provincial) et la hausse de l'investissement requis à 1,2 M$ sont tous des facteurs qui se sont ajoutés à ceux analysés par les candidats. Ces facteurs peuvent faire la différence dans le choix d'un programme parmi ceux offerts à l'international.

Dans ce contexte, il importe plus que jamais de redorer le blason du PIIQ. Si le programme québécois est pour retrouver la notoriété dont il a déjà bénéficié, nous sommes d'avis que le gouvernement doit s'attaquer en priorité aux enjeux soulevés dans ce rapport, avec l'intention de les régler de façon durable.