

mémoire

26 septembre 2019

CET – 008M
C.P. – P.L. 27
Organisation
gouvernementale

Projet de loi n° 27
*Loi concernant principalement
l'organisation gouvernementale en matière
d'économie et d'innovation*



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	
PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ).....	1
INTRODUCTION	2
1. Rôle des municipalités en matière de développement économique	3
2. Organismes municipaux de développement	3
2.1 Offre de services.....	4
2.2 Soutien financier	6
3. Vision du développement économique.....	7
3.1 Composition des comités de développement	7
CONCLUSION.....	10
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	11

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ)

Depuis maintenant 100 ans, l'UMQ rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Ses membres, qui représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

INTRODUCTION

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) salue la volonté du gouvernement du Québec de faciliter le développement économique régional par le biais du projet de loi n° 27, Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation.

Les municipalités accueillent favorablement les mesures qui permettent de consolider et de rendre l'appareil gouvernemental plus efficient, en créant une synergie accrue entre la nouvelle société, le ministère de l'Économie et de l'Innovation ainsi que le Centre de recherche industriel du Québec. Également, le milieu municipal souligne avec intérêt les mesures visant à soutenir les entrepreneurs, notamment en rendant disponibles des capitaux additionnels ainsi que du capital patient sous forme de prises de participation.

Toutefois, l'UMQ rappelle que l'approche mur-à-mur, qui ne tient pas compte des spécificités régionales, s'est révélée contreproductive lors des dernières réformes en matière de développement économique régional. Pour certaines régions, la présence d'Investissement Québec est essentielle, et pour d'autres régions, les organismes municipaux de développement sont les mieux placés pour connaître les besoins des territoires et structurer une chaîne de soutien efficace à l'entrepreneuriat et aux entreprises.

À cet égard, certaines préoccupations ont été soulevées par le milieu municipal en ce qui a trait particulièrement au chevauchement dans les offres de services, au rôle des organismes municipaux de développement et à la place qu'ils auront à jouer au sein des comités de développement.

1. Rôle des municipalités en matière de développement économique

Les municipalités sont des pôles de développement majeurs de leur région. Elles jouent un rôle prédominant et stratégique dans le développement économique du Québec. Elles offrent un milieu de vie sain et sécuritaire aux employés des entreprises, ce qui constitue de plus en plus un facteur d'attraction et de rétention pour les entreprises hautement spécialisées.

Par exemple, elles offrent des services de proximité diversifiés aux entreprises qui leur permettent de présenter des avantages comparatifs sur un marché mondialisé, elles supportent financièrement des réseaux de transport permettant le déplacement des marchandises et des personnes sur différents axes stratégiques et favorisent l'implantation des réseaux de télécommunication sur leur territoire. De plus, elles assurent le développement efficient des zones et parcs industriels, en réinventant les aménagements et en décloisonnant les espaces urbains.

2. Organismes municipaux de développement

Dans plusieurs régions du Québec, les municipalités supportent financièrement des organismes de développement économique, qui ont des champs d'action variés. Les organismes municipaux de développement créent des conditions favorables au développement économique, par la promotion de l'entrepreneuriat et de l'innovation, l'accueil et l'attraction d'investisseurs étrangers et l'accompagnement de nouveaux entrepreneurs dans le démarrage de leurs projets d'affaires.

Quotidiennement, ils accompagnent les entreprises à tous les stades de maturité (démarrage, expansion, consolidation, relève et transfert), en les soutenant notamment dans l'élaboration des plans d'affaires, l'octroi et la recherche de financement, ainsi que dans le recrutement des talents étrangers, allant de l'attraction à la rétention.

L'agilité de l'intervention auprès des entreprises est l'une de leurs forces. En effet, la connaissance fine des réalités et des enjeux que vivent les entreprises, de même que la rapidité des actions parfois

nécessaires, sont au cœur de leur mission. Avec une vision à 360 degrés d'une entreprise, les organismes municipaux de développement peuvent recommander les bons experts au bon moment, et ce, dans l'objectif d'offrir un service « *just in time* ».

Ensemble, les municipalités ainsi que les organismes municipaux de développement jouent un rôle de premier plan en matière de promotion et de défense des intérêts socio-économiques locaux et régionaux.

2.1 Offre de services

Le 12 juin 2019, le ministre de l'Économie et de l'Innovation, M. Pierre Fitzgibbon, a souligné à l'antenne de Radio-Canada que la réforme proposée devait, d'abord et avant tout, combler une carence dans l'offre de services, et cela, en faisant en sorte que la nouvelle société ajuste son intervention en région selon ce qui fonctionne bien ou non dans les structures actuelles de développement économique :

« Au niveau local, je l'ai toujours dit, les structures qui fonctionnent, on va les conserver [...] Quand ça fonctionne, on ne change rien. [...] Ma collègue Marie-Ève Proulx, sa mission c'est de voir quelles sont les MRC, les régions, les localités, qui ont besoin d'assistance, autant pour du capital financier que pour du capital humain. [...] On va combler une carence de ce côté-là. »

À cet égard, le législateur indique à l'article 2 du projet de loi que la « *société soutient la création et le développement des entreprises [...] en cherchant à présenter une offre complémentaire à celle de ses partenaires* ». Cette disposition non contraignante peut générer différentes interprétations puisqu'elle est une intention, et non pas une mesure normative.

Également, plusieurs dispositions qui déterminent les nouvelles activités d'Investissement Québec ne font aucun parallèle avec ce que font les organismes sur le terrain, laissant ainsi croire qu'il y aurait moins d'espace pour les organismes municipaux de développement. Actuellement, les

organismes municipaux de développement appréhendent soit un dédoublement dans l'offre de services, soit leur subordination envers la nouvelle société, ou dans le pire des cas, leur disparition.

Ainsi, le ministère de l'Économie et de l'Innovation a tous les outils nécessaires pour intervenir auprès des entrepreneurs et des entreprises à n'importe quel moment de leur croissance, et cela, sans prendre en considération le rôle majeur que jouent actuellement les organismes municipaux de développement à cet égard.

Trois articles dressent la marge de manœuvre illimitée que pourrait avoir Investissement Québec sur le terrain :

À l'article 3 du projet de loi, « *la mission de la nouvelle société comprend maintenant la fourniture de produits et de services propres à assurer l'accompagnement des entrepreneurs selon le stade de développement de leur entreprise.* »

À l'article 5 du projet de loi, « *la nouvelle société fournit aux entrepreneurs un accompagnement propre à simplifier la réalisation de leurs projets d'investissements ou de développement des affaires, en établissant une offre de mesures destinées à répondre à leurs besoins selon le stade de développement de leur entreprise.* »

À l'article 13 du projet de loi, « *la nouvelle société assure la conduite de la prospection d'investissements au Canada, ailleurs qu'au Québec, ou à l'étranger, aide les entreprises à y développer leurs marchés [...].* »

Pour éviter de reproduire ce qui se fait déjà en région, de permettre aux entrepreneurs et aux entreprises d'avoir une compréhension claire des services offerts, tout en sachant qui fait quoi dans la chaîne de soutien, le projet de loi doit définir formellement le rôle de chaque intervenant, tout en identifiant le moment auquel il intervient dans l'accompagnement, soit au départ ou à une étape ultérieure de la croissance. L'objectif ici est de définir clairement le partage des rôles, d'offrir un accompagnement optimal et efficace, et cela, tout en maintenant l'expertise locale.

2.2 Soutien financier

La nouvelle société comblera la chaîne de financement à tous les stades de développement de l'entreprise. Potentiellement, elle pourra répondre à des enjeux liés à l'amorçage et au démarrage, tout en prenant plus de risques dans les dossiers, rendant ainsi disponibles plus de capitaux. La nouvelle société prônera davantage les retombées économiques que les rendements sur les capitaux.

Par le biais de fonds locaux, tels que le Fonds local d'investissement, le Fonds local de solidarité et les fonds découlant de la mise en œuvre du Fonds de développement des territoires, les organismes municipaux de développement offrent déjà un support financier particulièrement aux petites et moyennes entreprises, et cela, en collégialité avec Développement économique Canada, les sociétés d'aide au développement des collectivités, le ministère de l'Économie et de l'Innovation et Investissement Québec.

À moyen terme, le nouveau rôle d'Investissement Québec pourrait générer une compétition entre les intervenants sur le terrain, puisque les subventions de la nouvelle société seraient plus attrayantes. Le rôle et le soutien des organismes municipaux de développement pourraient ainsi devenir obsolètes au profit de la nouvelle société.

La présence de plusieurs partenaires financiers dans le milieu doit devenir une force et être une occasion d'avoir un montage financier créatif et diversifié. Ainsi, les supports financiers octroyés aux entrepreneurs et entreprises seront plus élevés et les risques partagés. C'est une façon d'avoir un regard croisé et d'impliquer activement les milieux.

Recommandation n° 1

Que le ministère de l'Économie et de l'Innovation précise à l'article 2 du projet de loi que la nouvelle société cherche à présenter une offre complémentaire aux organismes municipaux de développement découlant des pouvoirs conférés aux municipalités en matière de développement

économique, par le biais notamment de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et de la Loi sur les compétences municipales.

Recommandation n° 2

Que le ministère de l'Économie et de l'Innovation spécifie précisément à quel moment la nouvelle société interviendra dans l'offre de services aux entreprises, par rapport à celle déjà assumée par les organismes municipaux de développement.

Recommandation n° 3

Que le ministère de l'Économie et de l'Innovation reconnaisse formellement le rôle et le mandat assumés par les organismes municipaux de développement à chaque article conférant à la nouvelle société des pouvoirs en matière de soutien aux entreprises.

3. Vision du développement économique

Les municipalités et les organismes de développement jouent conjointement un rôle structurant en matière de développement économique, surtout lorsqu'ils se coordonnent pour offrir une vision intégrée pour un regroupement de territoires, par exemple, une ville-centre avec les municipalités rurales qui lui sont limitrophes, ou une région métropolitaine. Ils connaissent les besoins de leur communauté et de leurs entreprises. Par leur nature, ils ont une vision du développement qui est englobante et qui s'inscrit dans une perspective à long terme.

Pour y arriver, une stratégie de développement économique doit mobiliser tous les partenaires présents sur le territoire.

3.1 Composition des comités de développement

La réforme d'Investissement Québec propose la mise en place d'un ou plusieurs comités de développement par région. À l'article 4 du projet de loi, il est mentionné qu'« *un tel comité - de développement - doit favoriser l'élaboration de projets susceptibles d'accroître le développement économique de la région. Il est de plus chargé d'examiner, conformément au règlement de la Commission parlementaire sur le projet de loi n° 27, Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation*

nouvelle société, les projets qui lui sont soumis, de sélectionner ceux qu'il juge les plus susceptibles de favoriser ce développement et de recommander à la nouvelle société d'effectuer le prêt ou de prendre la participation qu'il estime appropriée afin d'appuyer les projets ainsi sélectionnés ».

Une municipalité pourrait contribuer au comité de développement en faisant le pont entre le Plan de développement du territoire (PDT), le Plan de développement de la zone agricole (PDZA) ou plus largement avec le Schéma d'aménagement et de développement et le plan d'urbanisme. Bref, en tant qu'acteurs centraux d'une communauté, les municipalités et les organismes municipaux de développement pourraient apporter une fine compréhension du territoire, tout en permettant la mise en place de synergies entre la planification et le soutien au développement.

Afin de respecter l'ordonnancement des lois, qui donne plusieurs pouvoirs au milieu municipal en matière de développement économique local et régional, et de miser sur l'appropriation pour faciliter la mise en œuvre des projets, les municipalités et les organismes municipaux de développement doivent être représentés au sein des comités de développement.

Il faut éviter que la nouvelle société finance des projets qui ne seraient pas conformes aux orientations locales ni aux outils de planification. Ceci aurait pour conséquence de nuire à l'acceptabilité sociale et de retarder la concrétisation des projets.

Par ailleurs, en détenant des sièges au sein des comités de développement, les municipalités et les organismes municipaux de développement apporteraient leur expertise dans l'analyse des projets soumis. Cela favoriserait la promotion des initiatives locales, concrétiserait des projets qui semblent risqués à première vue, mais qui auraient pour objectif principal de maintenir une vitalité économique dans les milieux.

Recommandation n° 4

Que le ministère de l'Économie et de l'Innovation fasse en sorte que les organismes municipaux de développement, les municipalités, les organismes supra-municipaux ou métropolitains les représentant, le cas échéant, soient représentés au sein des comités de développement.

CONCLUSION

Les municipalités sont des pôles de développement économique qui rayonnent tant au niveau de leur région qu'au niveau national et international. Elles détiennent les structures économiques nécessaires pour supporter les entreprises, non seulement pour les attirer, mais aussi pour les installer, les faire croître et rayonner durablement.

L'offre de services diffère d'une région à l'autre. D'un côté, l'accompagnement est complet et diversifié. De l'autre, tout est à faire. La réforme proposée est la bienvenue, mais elle doit s'adapter aux réalités locales et régionales. Il faut combler la carence, et non travailler en double. Il faut travailler en partenariat, et non en vase clos. Il faut miser sur les initiatives locales, impliquer les milieux, pour que les projets porteurs pour le dynamisme des communautés soient valorisés. C'est un gage de réussite.

L'UMQ offre son entière collaboration au ministère de l'Économie et de l'Innovation pour mener à bien cette réforme et rappelle que les organismes municipaux de développement économique détiennent un savoir-faire qu'il ne faut ni mésestimer ni ignorer. L'ambition du gouvernement du Québec pourra compter sur les municipalités comme partenaires privilégiés si la réforme d'Investissement Québec reconnaît leur rôle dans le développement économique des régions.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

Que le ministère de l'Économie et de l'Innovation précise à l'article 2 du projet de loi que la nouvelle société cherche à présenter une offre complémentaire aux organismes municipaux de développement découlant des pouvoirs conférés aux municipalités en matière de développement économique, par le biais notamment de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et de la Loi sur les compétences municipales.

Recommandation n° 2

Que le ministère de l'Économie et de l'Innovation spécifie précisément à quel moment la nouvelle société interviendra dans l'offre de services aux entreprises, par rapport à celle déjà assumée par les organismes municipaux de développement.

Recommandation n° 3

Que le ministère de l'Économie et de l'Innovation reconnaisse formellement le rôle et le mandat assumés par les organismes municipaux de développement à chaque article conférant à la nouvelle société des pouvoirs en matière de soutien aux entreprises.

Recommandation n° 4

Que le ministère de l'Économie et de l'Innovation fasse en sorte que les organismes municipaux de développement les municipalités, les organismes supra-municipaux ou métropolitains les représentant, le cas échéant, soient représentés au sein des comités de développement.



Pour de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec :

**M. Fabrice Fortin
Conseiller aux politiques
Union des municipalités du Québec
2020, boulevard Robert-Bourassa
Bureau 210
Montréal (Québec) H3A 2A5
Tél. : 514-282-7700, poste 289
Courriel : ffortin@umq.qc.ca**

