

**Mémoire relatif au projet de loi no 123
sur la fusion de la Société générale et financement
du Québec et d'Investissement Québec**

Présenté par :

**L'Institut sur la gouvernance d'organisations
privées et publiques (IGOPP)**

Par

Yvan Allaire, Ph. D., MSRC
Président du conseil d'administration
Institut sur la gouvernance d'organisations
privées et publiques (IGOPP)
Professeur émérite (UQÀM)

Michel Nadeau, MBA
Directeur général
Institut sur la gouvernance d'organisations
privées et publiques (IGOPP)

Le 11 novembre 2010

TABLE DES MATIÈRES

I.	Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques	
	▪ Présentation de l'IGOPP	3
	▪ L'expérience de l'IGOPP dans la formation des administrateurs de PME	5
II.	Introduction au mémoire de l'IGOPP et observations de portée générale	6
III.	Autres suggestions à propos d'articles précis	10

INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE D'ORGANISATIONS
PRIVÉES ET PUBLIQUES (IGOPP)

1. Présentation de l'Institut

Fruit d'une initiative conjointe des deux établissements universitaires, HEC Montréal et l'Université Concordia (École de gestion John-Molson), l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), lancé en septembre 2005, a pour objectif d'être un centre d'excellence au Canada et à l'étranger en matière de recherche et de formation sur la gouvernance ainsi qu'un centre d'études sur les meilleures pratiques dans le fonctionnement du conseil d'administration et de la haute direction des organisations.

Par ses contributions originales l'IGOPP entend devenir un **organisme de référence sur les enjeux de gouvernance** incontournable au Québec, important au Canada et émergent sur la scène internationale. L'Institut concentre ses efforts auprès de cinq publics prioritaires soit les **PME, les sociétés d'État, les universités, les établissements du secteur de la santé et les comités de retraite**. La **recherche, la formation, la prise de position** et la **diffusion des connaissances** sont les principales activités de l'Institut.

Pour alimenter le débat sur les grands enjeux de la gouvernance, le conseil et la direction de l'IGOPP participent activement à la réflexion publique. Depuis sa création en 2005, l'IGOPP a formulé **cinq prises de position** fondées sur des travaux rigoureux de recherche et a créé **trois groupes de travail**, dont un portant sur **la gouvernance des PME**.

Ce dernier, présidé par M. Michel Audet, ex-ministre des finances du Québec a permis de dégager **six recommandations** susceptibles d'améliorer la gouvernance dans les petites et moyennes entreprises. Ces recommandations sur la gouvernance se veulent flexibles et adaptées à la réalité des PME, aux besoins des propriétaires-dirigeants d'entreprises et au contexte québécois.

Pour parvenir à ces propositions, le groupe de travail a tout d'abord concentré son énergie sur deux thèmes soit : (1) l'évaluation des pratiques actuelles et les enjeux de gouvernance propres aux PME et (2) l'analyse des solutions mises de l'avant pour résoudre ces enjeux de gouvernance, cela aussi bien au Québec, qu'ailleurs dans le monde. Suite à cette réflexion, le groupe de travail a formulé les recommandations suivantes :

- 1- Que les propriétaires-dirigeants de PME, lorsque celles-ci atteignent une taille et un niveau de complexité significatifs, fassent appel à un conseil consultatif afin de les appuyer dans leur prise de décision et d'assurer le plein développement de leur entreprise.
- 2- Que la direction d'une PME dont une part importante du capital est détenue par des actionnaires autres que celui de contrôle, forme un véritable conseil d'administration répondant aux principes et règles de gouvernance les plus exigeantes.
- 3- Que les investisseurs institutionnels souscrivent à un code des « meilleures pratiques » en matière de gouvernance à l'endroit des PME dont ils deviennent les partenaires.
- 4- Que les dirigeants d'entreprises non cotées en bourse ayant fait avec succès l'expérience de la gouvernance en deviennent les ambassadeurs dans leur milieu.
- 5- Que le législateur évite d'intervenir pour encadrer ou imposer des règles de gouvernance aux entreprises non cotées en bourse.
- 6- Qu'un plan d'action concret afin de promouvoir et d'améliorer la gouvernance dans les PME soit élaboré et que le mandat du Groupe de travail soit prolongé d'un an pour en assurer la mise en œuvre et le suivi.

2. L'expérience de l'IGOPP dans la formation des administrateurs de PME

L'Institut a développé en compagnie du Fonds de solidarité FTQ une formation de deux jours destinée spécifiquement aux administrateurs de PME et offerte par des praticiens qui ont une solide expérience avec les PME. Les thèmes abordés lors de cette formation sont : (1) **les enjeux de la gouvernance d'une PME**; (2) **les aspects juridiques et éthiques**; (3) **les aspects financiers et la gestion des risques**; (4) **les compétences, le leadership et le savoir être d'un administrateur** et (5) **la gouvernance des conseils d'administration de PME**. L'Institut n'a pas voulu adapter un séminaire préparé pour les grandes entreprises car le rôle du conseil d'administration diffère entre ces deux contextes. Nous croyons qu'une solide gouvernance deviendra un avantage concurrentiel pour nos PME québécoises. Les PME peuvent ainsi tirer profit de leur sens de l'innovation et du profond engagement de nos entrepreneurs dans la réussite de leur entreprise ce qui leur permettra d'augmenter leurs chances de réussir dans un environnement global très concurrentiel.

L'Institut en collaboration avec Investissement Québec est à développer une formation pratique adapté au contexte des PME québécoises.

INTRODUCTION AU MÉMOIRE DE L'IGOPP

Le 28 octobre 2010, le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, M. Clément Gignac a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi 123 sur la fusion de la Société générale de financement du Québec (ci-après SGF) et d'Investissement Québec (ci-après IQ).

Nous formulons deux observations de nature générale sur ce projet de loi puis procédons à des suggestions concrètes à propos d'articles spécifiques du projet.

I. L'Institut appuie le principe de cette fusion pour les raisons suivantes :

1. La Loi crée un intervenant à la hauteur des défis de la concurrence internationale et du contexte économique contemporain;
2. La création d'un guichet unique pour les entreprises;
3. Une initiative qui devrait engendrer des économies annuelles entre 10 et 15 M\$ dès 2012 -2013.

II. L'Institut est préoccupé toutefois par l'équilibre à maintenir entre l'autonomie d'une société d'État et le contrôle exercé par le gouvernement à titre d'actionnaire.

La création d'une société d'État suppose une adhésion au principe d'une délégation de pouvoirs et d'autorité par le gouvernement au conseil d'administration de la société. Le gouvernement-actionnaire doit s'assurer de nommer au conseil des personnes légitimes et crédibles pour exercer les devoirs fiduciaires qui leur incombent.

Depuis 2006, les efforts du gouvernement du Québec en matière de gouvernance, notamment par l'adoption de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, visent à rendre ces organismes plus autonomes, transparents et imputables¹. Comme l'a rappelé le président de son conseil d'administration, M. Yvan Allaire : *Pas d'autonomie sans une bonne gouvernance et pas de bonne gouvernance sans autonomie*.

Le projet de loi nous semble établir un niveau de contrôle sur la nouvelle société qui réduit indûment l'autonomie du conseil. Voyons les contrôles qui seraient exercés par le gouvernement sur la nouvelle société selon les articles du présent projet de loi :

- **Articles 8 et 12**

La société ne pourrait acquérir plus de 30% des titres de participation ou 30% des actifs nets d'une entreprise sans l'autorisation du **ministre**, *quel que soit le montant en jeu*. La société ne pourrait acquérir plus de 50% des titres de participation ou 50% des actifs nets d'une entreprise sans l'autorisation du **gouvernement**, *quel que soit le montant en jeu*. À tout le moins, ces autorisations ne devraient être requises que lorsque les sommes en jeu le justifient; par exemple, lorsque les montants

¹ L'IGOPP a beaucoup apprécié que ces principes de gouvernance se retrouvent dans les changements envisagés dans le monde de l'éducation (universités, cegeps et commissions scolaires). Nous espérons retrouver la même cohérence dans le projet de loi à venir sur la gouvernance des établissements de santé.

associés à toute prise de participation à ce niveau représentent plus de 2.5% de l'actif de l'IQ.

De plus, l'article 12 stipule que la nouvelle société ne pourrait investir une somme supérieure à 2,5% de la valeur nette de ses actifs **sans l'autorisation du gouvernement**. Cette disposition signifie que toute transaction de plus de quelque \$150 millions devrait être approuvée par le gouvernement. Ce seuil limite devrait être porté à 5%.

- **Article 65**

L'article 65 comporte une liste d'initiatives et de décisions que la nouvelle société ne pourrait prendre sans l'autorisation du gouvernement et selon des plafonds déterminés par le gouvernement mais non précisés au projet de loi. Il n'est pas clair comment ces limites et plafonds diffèrent des dispositions des articles 8 et 12.

- **Article 69**

Le gouvernement détermine *la forme, la teneur* et la périodicité du plan stratégique. Le gouvernement devrait se limiter à déterminer la périodicité du plan stratégique mais laisser au conseil d'en arrêter la forme et la teneur;

- **Article 78**

Le projet de loi autorise le vérificateur général à procéder à la vérification de l'optimisation de ressources, *sans qu'une entente préalable n'intervienne avec le conseil d'administration comme le prévoit l'article 28 de la loi sur le vérificateur général*. La Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, en son article 24, alinéa 2, confie

au comité de vérification des sociétés d'État la responsabilité « *de s'assurer qu'un plan visant une optimisation optimale des ressources de la société soit mis en place et d'en assurer le suivi* ». Nous comprenons mal pourquoi le présent projet de loi comporte une telle exception à la démarche qui prévaut pour les autres sociétés d'État.

Prises ensemble, ces dispositions façonnent un cadre de gouvernance très étroit dans lequel le conseil ne jouit pas suffisamment d'autonomie pour jouer pleinement son rôle et assurer sa crédibilité et sa légitimité auprès de la direction de la société. Le nouvel Investissement Québec (IQ) doit avoir les coudées franches pour intervenir dans certains domaines en tenant compte d'un niveau de risques établi par le gouvernement-actionnaire. Le gouvernement doit éviter, autant que faire se peut, les interventions ponctuelles dans des dossiers spécifiques d'investissement (sauf, évidemment, pour les décisions et directives du gouvernement selon les termes de la Partie III du projet de loi). Les professionnels et les administrateurs d'IQ apporteront une expertise financière que le gouvernement doit respecter. Le gouvernement doit établir les balises de risque et les champs d'intervention de la société et laisser ces dirigeants agir dans le meilleur intérêt de la société et du Québec.

AUTRES SUGGESTIONS À PROPOS D'ARTICLES PRÉCIS

Article 4.- La mission d'IQ traduit clairement l'intention du gouvernement en créant cette nouvelle société. Le gouvernement est responsable de la politique économique; IQ est un instrument de son exécution. IQ doit travailler au développement des entreprises de toute taille et dans toutes les régions en complémentarité aux autres institutions financières. Il nous semble souhaitable que la mission de l'IQ mentionne *le caractère international de ses activités ainsi que le mandat d'intéressement de firmes étrangères dans des projets industriels au Québec.*

Article 9.- Il serait approprié de stipuler clairement, si tel est l'intention du gouvernement, qu'en l'absence d'autres sources de financement, l'IQ est mandaté pour offrir du *capital de démarrage et de croissance* aux entrepreneurs québécois. De même, la mission donnée à l'IQ laisse supposer, mais peut-être devrait-on le préciser à l'article 9, qu'en toute circonstance l'IQ doit assumer un certain rôle de suppléance lorsque les sources traditionnelles de financement se retirent des marchés de façon circonstancielle.

Article 14.- *La société réalise ses investissements...dans des conditions normales de rentabilité compte tenu de la mission de la société, de la nature du service financier offert et des retombées économiques attendues.* Cet article devra être soigneusement balisé pour le rendre opérationnel. Que signifie « conditions normales de rentabilité »? Veut-on ainsi introduire la notion de rendement commensurable au risque? Comment se fera l'équation entre rendement normal et retombées économiques? La société devra-t-elle se doter d'un modèle éprouvé et valide pour mesurer ces retombées? *Un rendement négatif pour la société peut-il être compensé par « des retombées*

économiques »? Peut-être que le gouvernement veut interdire à l'IQ de s'engager dans de tels investissements, sauf lorsque le gouvernement lui en donne instruction selon les dispositions de la Section III de la loi. Le gouvernement devrait clarifier le sens et la portée de cet article.

Section III- articles 18 à 35.- L'idée d'isoler certains placements dans un Fonds de développement économique nous semble fort judicieuse. Cette façon de faire lève certaines ambiguïtés qui, par le passé, ont marqué l'intervention de l'État québécois et permet au gouvernement d'intervenir *de façon transparente* dans des dossiers qu'il juge importants pour la société québécoise.

Article 37.- Les mandats des administrateurs ne devraient pas dépasser trois ans (alors que l'article mentionne *au plus quatre ans*); ces mandats peuvent être renouvelés deux fois comme le stipule l'article 12 de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État. Cet article 37 fait également référence *aux profils de compétence et d'expérience* pour les administrateurs approuvés par le conseil. Nous suggérons fortement *que ce profil soit rendu public dans le rapport annuel de la société ainsi que sur son site Internet. Cette suggestion vaut pour toutes les sociétés d'État*

Article 38.- Le terme du mandat du président du conseil devrait être de la même durée que celui des administrateurs : un mandat de trois ans, renouvelable deux fois.

Article 41.- Ainsi qu'il est formulé, cet article laisse conclure que les membres du conseil de la société ne seront pas rémunérés (alors que les administrateurs actuels de la SGF et de l'IQ le sont). Or, il appert qu'il s'agit d'une tournure juridique et que « sauf dans le cas, aux conditions et dans la

mesure...» ouvre la porte à une rémunération. *Il conviendrait de rendre le texte de cet article plus limpide et factuel.*

Article 52.- *La société peut...constituer un comité exécutif...* La gouvernance moderne comporte la création de comités du conseil, chacun ayant un rôle *consultatif* au conseil sur des objets précis (vérification, ressources humaines, gouvernance et éthique, gestion des risques, comme le prévoit l'article 53 du présent projet de loi). Aucun de ces comités n'enlève de pouvoir décisionnel au conseil. La plupart des administrateurs indépendants participe à l'un ou l'autre de ces comités. Or, la création d'un comité exécutif soustrait au pouvoir du conseil dans son ensemble et résulte *de facto* en deux classes d'administrateurs : ceux qui siègent au comité exécutif et les autres. Cette situation est nuisible à la saine gouvernance.

Nous ne comprenons pas le sens du deuxième paragraphe de cet article : « Ce règlement peut également prévoir la délégation de pouvoirs du conseil d'administration à un membre de son personnel »

Nous recommandons fortement que tout cet article soit biffé.

Article 54.-Cet article définit la responsabilité du comité de gestion des risques; nous proposons le libellé suivant : « ...a notamment pour fonction de s'assurer que soit mis en place ***des politiques*** et un processus de gestion des risques ». Il serait possiblement utile de nommer ce comité « comité des risques » puisque *la gestion des risques* incombe à la direction et non au conseil.

Article 56.- La déclaration d'intérêt personnel prévue pour les employés devrait s'appliquer également aux membres du conseil d'administration.

Articles 70 et 76.- Le gouvernement devra rendre publics le plan stratégique, les états financiers et les rapports d'activité dans les 15 jours de son approbation (plan stratégique) ou de sa réception (états financiers et rapports d'activités), sauf si l'Assemblée nationale ne siège pas; alors, dans les 15 jours de la reprise des travaux.

Cette disposition, de portée générale, fait problème et devrait être revue. Ainsi, les états financiers de la société seront transmis au gouvernement au plus tard le 30 juin. Dans les faits, l'Assemblée nationale siégeant rarement le 15 juillet, ces informations seront transmises et rendues publiques quelque part en octobre, *presque 6 mois après la fin de l'exercice financier de la société*. En notre ère de multiples canaux de communications, *cette règle nous semble caduque et mal servir les impératifs de transparence et de transmission opportune de l'information*. Cette observation vaut pour l'ensemble des sociétés d'État dont l'exercice financier se termine le 31 mars. Pourquoi ne pas transmettre cette information aux membres de l'Assemblée nationale par d'autres truchements même si l'Assemblée ne siège pas afin de permettre la transmission de l'information au public de façon opportune.

Article 74.- Le projet de loi devrait indiquer ce que signifie « les renseignements que les administrateurs sont tenus de fournir annuellement aux actionnaires conformément à la Loi sur les compagnies ». (Fait-on référence aux articles 225 et 226 de la *Loi sur les sociétés par actions*).

Ces quelques suggestions visent à renforcer un projet de loi avec lequel nous sommes fondamentalement en accord. Investissement Québec doit devenir un des grands partenaires de l'entreprise établie au Québec ou qui évalue la pertinence de le faire. Sa réussite dans l'exécution de son mandat repose sur la compétence de son personnel et sur la qualité de sa gouvernance. Les administrateurs de cette société doivent, selon des termes chers à notre

Institut, être des personnes *légitimes et crédibles*, imputables de la mission et de la performance de la société.

Le 11 novembre 2011