

Novembre 2010

Projet de loi 123 : le bon point de départ pour une politique économique pleine d'avenir

Audrey Azoulay, directrice, recherche et relations gouvernementales

REPRÉSENTATION POLITIQUE / INFORMATION STRATÉGIQUE / OCCASION D'AFFAIRES / MEILLEURES PRATIQUES / RÉSEAUTAGE

Introduction

Le temps est arrivé pour une nouvelle approche au développement économique.....p. 1

Première partie

Investissement Québec : nouvelle clé de voûte de la politique économique ?.....p. 2

- 1) Commentaire généraux
- 2) La mission doit mieux préciser le rôle de l'État dans l'économie
- 3) Consulter la clientèle de la nouvelle société

Deuxième partie

Revoir les principes de base.....p. 6

- 1) Conjuguer «faciliter» à tous les temps
- 2) Les impératifs de croissance
- 3) Priorité manufacturière

Conclusion

Le projet de loi 123 : l'occasion d'une définition plus contemporaine de la politique économique.....p. 9

Manufacturiers et exportateurs du Québec

(MEQ) a pour mission de stimuler la compétitivité de l'industrie et la croissance de ses exportations. Le secteur manufacturier constitue le plus important secteur d'activité économique au Québec avec 10 000 sociétés. Il représente 18 % du PIB et emploie plus de 530 000 personnes. Le secteur manufacturier est responsable de 75 % des activités de recherche et développement privées et de 86 % des exportations québécoises. MEQ est une division de Manufacturiers et exportateurs du Canada (MEC), la plus importante association industrielle au pays.

Introduction

Le temps est arrivé pour une nouvelle approche au développement économique

L'économie québécoise se porte sans doute moins bien qu'il n'y paraît. Par exemple, les statistiques sur les faillites commerciales donnent un éclairage particulier quant à la vigueur de l'économie québécoise. Les résultats annuels pour le Québec poussent à un questionnement sur la qualité de notre environnement d'affaires : depuis 1997, le Québec affiche année après année un taux d'insolvabilité commerciale globalement supérieur à toutes les autres provinces canadiennes (7,9 % en moyenne entre 1997 et 2009 au Québec, contre 4,9 % en Ontario). Par ailleurs, l'évolution de la structure du PIB québécois soulève d'autres questionnements : la croissance économique des dernières années a été essentiellement le fait des dépenses de consommation et des dépenses de l'État –et donc de l'endettement– alors que les investissements des entreprises restent au mieux au neutre tandis que les exportations nettes atteignent maintenant un déficit annualisé de 30 milliards de dollars.

Pour Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ), le temps est arrivé de proposer une nouvelle approche au développement économique. Ne serait-ce du fait de la faiblesse apparemment structurelle de la balance commerciale, il est urgent de renforcer la position concurrentielle des entreprises manufacturières et exportatrices en mettant en place des politiques plus agressives et permettant une amélioration généralisée des conditions

d'investissement et d'affaires. Cela devrait notamment commencer par la reconnaissance explicite par le gouvernement que le régime fiscal appliqué aux entreprises reste à plusieurs égards néfastes à leur croissance.

Le projet de loi 123, *Loi sur la fusion de la Société générale de financement du Québec et d'Investissement Québec* (le projet de loi) arrive à point nommé : il présente une excellente opportunité de préciser la nature de l'action gouvernementale dans le développement économique. La fusion d'Investissement Québec (IQ) et de la Société générale de financement (SGF) permet de centraliser au sein d'un seul organisme une bonne partie de l'intervention économique du gouvernement et envoie ainsi à la communauté d'affaires le signal de la volonté gouvernementale d'accroître l'efficacité de la politique économique.

Alors que le secteur manufacturier semble se stabiliser, les perspectives économiques restent néanmoins fragiles et incertaines. MEQ saisit ainsi l'occasion des consultations sur le projet de loi 123 pour partager sa vision en ce qui concerne les paramètres qui devraient calibrer les mesures d'aides de l'État. En effet, bien que le projet de loi soit centré sur les services financiers aux entreprises, la place significative qu'occupera le nouvel organisme dans l'aide gouvernementale nous amène à examiner les propositions du projet de loi dans le cadre global de la politique économique. En effet, nous pensons que, à plusieurs égards, les politiques du gouvernement devant contribuer à la prospérité du Québec sont contrées par un contexte institutionnel qui reste néfaste au développement des affaires des entreprises installées au Québec. Il s'agit principalement d'une fiscalité non-compétitive et d'un appareil réglementaire trop rigide. Nous pensons que la contribution de l'État à la prospérité économique du Québec sera forcément limitée sans une amélioration significative du contexte institutionnel.

MEQ espère donc que le gouvernement saura saisir l'occasion de la fusion d'IQ et de la SGF pour réexaminer du même coup le sens de son intervention économique auprès des entreprises. Cela requiert de mener notre réflexion au-delà du processus de fusion des deux organismes. C'est pourquoi, tout en soulignant notre satisfaction globale vis-à-vis du projet de loi, nous en proposons en première partie de ce mémoire une analyse dans l'optique d'une réévaluation du rôle que le gouvernement entend jouer au sein de l'économie. En seconde partie, nous tenterons de caractériser les facteurs institutionnels dont il est question plus haut et de mettre en évidence comment leurs rigidités entrent en conflit avec les ambitions économiques du gouvernement. Nous terminerons en conclusion avec la liste de nos recommandations quant aux modifications à apporter au projet de loi.

Première partie

Investissement Québec : nouvelle clé de voûte de la politique économique ?

1) Commentaires généraux

⇒ MEQ salue dans sa globalité le projet de loi 123

Il offre une consolidation bienvenue de deux organismes d'État importants et du même coup une clarification dans le texte législatif des rôles respectifs du nouvel organisme et du gouvernement, notamment du ministère du Développement économique, Innovation et Exportation et de son ministre. Avec la création du Fonds de développement économique, le projet de loi 123 offre davantage de transparence dans la reddition de compte de nouvelle société et permettra de mieux évaluer la performance financière. Cela permettra également d'évaluer l'impact de l'aide gouvernementale sur la prospérité économique.

⇒ Le succès de cette fusion

Il faut convenir que les économies prévues par la fusion des deux organismes demeurent modestes, soit 15 millions de dollars environ par année. Si MEQ est très attaché à la saine gestion des finances publiques, et malgré le fait que nous conviendrons qu'il n'y ait pas de petites économies, le succès de cette fusion se mesurera d'abord par l'augmentation de l'efficacité avec laquelle la nouvelle société va remplir sa mission. Il y a également dans les critères de succès la rentabilité des fonds investis. Cependant, si la rentabilité doit être au rendez-vous, ce critère ne constitue pas un objectif premier pour une société d'État. Ainsi, MEQ considère que le succès de cette fusion dépend aussi de la manière avec laquelle le gouvernement va, dans ce même mouvement, redéfinir la nature et la forme de ses interventions d'aide au développement économique.

2) La mission doit mieux préciser le rôle de l'État dans l'économie

Les commentaires qui suivent touchent plus précisément les articles suivants du projet de loi :

4. La société a pour mission de contribuer à la prospérité du Québec, conformément à la politique économique du gouvernement, en stimulant et en soutenant le développement des entreprises de toute taille et de toutes les régions par des solutions financières adaptées et des investissements, en complémentarité aux partenaires.

5. Dans le cadre de sa mission, la société exerce les activités suivantes :

- 1° la prestation de services financiers;*
- 2° l'administration de tout programme d'aide financière élaboré par le gouvernement en vertu de la présente loi ou que ce dernier désigne;*
- 3° l'exécution de tout mandat qui lui est confié par le gouvernement.*

9. La société établit son offre de services financiers aux entreprises. Cette offre comprend les services financiers suivants :

- 1° le prêt et le cautionnement;*
- 2° l'investissement;*
- 3° des services techniques, notamment en matière d'analyse financière, de montage financier ou de gestion de portefeuilles.*

L'offre de services de la société peut, conformément aux orientations prévues dans son plan stratégique, comprendre tout autre service financier.

18. La société doit administrer les programmes d'aide financière que peut élaborer le gouvernement, ainsi que tout autre programme d'aide financière qu'il peut désigner.

19. Lorsque le gouvernement lui en confie le mandat, la société doit accorder et administrer l'aide financière ponctuelle qu'il peut déterminer pour la réalisation de projets qui présentent un intérêt économique important pour le Québec.

25. Est institué, au sein du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, le Fonds du développement économique. Le Fonds est affecté à l'administration et au versement de toute aide financière prévue par un programme élaboré ou désigné par le gouvernement et de toute aide financière accordée par la société dans l'exécution d'un mandat que le gouvernement lui confie, ainsi qu'à l'exécution des autres mandats que le gouvernement confie à la société.

⇒ Une définition très large de la mission de la nouvelle société mais le besoin de circonscrire la place et le rôle de l'État dans l'économie

Les articles 4 et 5 du projet de loi établissent de manière très large la mission et les activités de la nouvelle société. On peut en comprendre l'intérêt dans la pérennité souhaitée de la Loi et dans l'avantage d'éviter de devoir la rouvrir au fur et à mesure que le gouvernement souhaiterait ajuster sa politique économique.

Si MEQ approuve l'idée de cette pérennité, nous croyons nécessaire d'en mieux préciser les contours, sans quoi il faut craindre une législation ouverte à toutes sortes d'interprétations dans son application.

Notons d'abord une certaine ambiguïté. La formulation de l'article 4, dans l'utilisation du terme «contribuer», associé en fin d'article par «en complémentarité avec les partenaires» semble prioriser l'aide de l'État via des investissements et des activités de financement, alors que l'article 5, dans l'éventail des activités énoncées, et l'article 25, dans l'institution du Fonds de développement économique, semble plutôt aller dans le sens d'une certaine centralisation de la politique économique du Québec au sein de la nouvelle société. L'idée de centralisation de la politique économique semble aussi appuyée par les articles 18 et 19.

Afin de lever l'ambiguïté entre l'article 4 et les suivants et de définir plus proprement le rôle de l'organisme, nous suggérons de modifier l'article 4 en remplaçant « contribuer à la prospérité économique » par « faciliter le développement économique », en retranchant « en complémentarité aux partenaires » et en ajoutant en fin d'article « et l'application de toutes mesures économiques dont le gouvernement lui confierait le mandat ». Le nouveau libellé de l'article 4 se lirait comme suit :

La société a pour mission de faciliter le développement économique, conformément à la politique économique du gouvernement en stimulant et en soutenant le développement d'entreprises de toute taille et de toutes les régions, par des solutions financières adaptées, des investissements et l'application de toutes mesures économiques dont le gouvernement lui confierait le mandat.

L'article 10 introduit le principe de complémentarité et son retranchement de l'article 4 tel que MEQ le propose ne prive pas le texte législatif de l'importance de s'assurer que la nouvelle société ne concurrence pas les autres institutions financières et autres partenaires. Tout en saluant l'introduction du principe de complémentarité, MEQ considère néanmoins qu'il doit être précisé : l'intervention en complémentarité d'IQ doit se faire dans toute la mesure du possible quand il est acquis qu'un projet ne pourrait être réalisé sans son aide.

10. Lorsqu'elle établit son offre de services financiers, la société cherche à compléter l'offre des autres organismes publics, des institutions financières du secteur privé et des autres partenaires.

⇒ Constitution de filiales et paramètres de prise de participation

Les commentaires qui suivent touchent les articles suivants :

6. La société peut constituer toute filiale dont l'objet est limité à l'exercice des activités qu'elle-même peut exercer. Il en est de même pour une filiale de la société.

La filiale dispose des mêmes pouvoirs que la société dans l'exercice de ses activités, à moins que son acte constitutif ne lui retire ses pouvoirs ou ne les restreigne. Elle exerce ses activités conformément aux dispositions de la présente loi qui lui sont applicables.

12. La société peut réaliser les investissements suivants :
1 ° l'acquisition de titres de participation émis par une personne morale ou

*une société de personnes;
2° l'acquisition de toute autre valeur mobilière;
3° l'acquisition d'un droit de propriété sur les actifs d'une entreprise.*

La société ne peut investir une somme supérieure à 2,5 % de la valeur nette de ses actifs sans l'autorisation du gouvernement.

L'acquisition d'un droit de propriété sur plus de 30 % de la valeur nette des actifs d'une entreprise doit être autorisée par le ministre; lorsque ce droit porte sur plus de 50 % de la valeur nette des actifs de l'entreprise, l'acquisition doit être autorisée par le gouvernement.

Le gouvernement ou, selon le cas, le ministre peut subordonner son autorisation aux conditions qu'il détermine.

Le troisième alinéa ne s'applique pas lorsque l'acquisition d'un droit de propriété sur les actifs d'une entreprise résulte de l'acquisition, autorisée conformément à l'article 8, de titres de participation d'une société de personnes.

L'article 6 du projet de loi permet à la nouvelle société de constituer des filiales. Cet article se rapporte probablement à la flexibilité recherchée dans l'évolution et l'ajustement au fil du temps de la politique économique du gouvernement. Le projet de loi devrait préciser les modalités de création de ces filiales. L'article limite l'exercice des filiales aux activités de la nouvelle société, mais le projet de loi ne permet pas d'éviter la création éventuelle d'une société tentaculaire aux multiples filiales. Afin de limiter cette possibilité, la création de filiales devrait être soumise à l'approbation du Conseil des ministres, comme cela est prévu dans l'article 12 dans le cas d'une éventuelle prise de participation majoritaire dans une entreprise.

En ce qui concerne l'article 12, MEQ souhaite questionner la pertinence et la légitimité du gouvernement dans une prise de participation majoritaire dans une entreprise privée. Bien que soit prévu l'approbation du Conseil des ministres pour valider la prise de participation majoritaire de l'État, le projet de loi devrait préciser le caractère exceptionnel et la dimension hautement stratégique d'une éventuelle participation majoritaire. Compléter le texte législatif dans ce sens validerait selon nous la volonté du gouvernement de changer les manières de faire en matière d'interventionnisme économique.

3) Consulter la clientèle de la nouvelle société

Les commentaires qui suivent touchent les articles suivants :

37. Le gouvernement nomme les membres du conseil d'administration, autres que le président de celui-ci et le président directeur-général, en tenant compte des profils de compétence et d'expérience approuvés par le conseil. Ces membres sont nommés pour un mandat d'au plus quatre ans.

53. Le conseil d'administration doit, outre les comités qu'il doit constituer en vertu de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (L.R.Q., chapitre G-1.02), constituer un comité de gestion des risques.

⇒ Gouvernance : rigueur et compétences

L'obligation de mettre en place un comité de gestion de risques (article 53) au sein du Conseil d'administration devait être soulignée. Naturellement, nous nous attendons néanmoins que la gestion de risques soit une compétence organisationnelle reconnue au sein de la nouvelle société et non pas une responsabilité essentiellement accordée à un comité du Conseil d'administration.

L'article 37 définit la composition du Conseil d'administration sur la base des compétences et de l'expérience. Le premier conseil d'administration de la nouvelle société sera déterminant puisqu'il fournira la base des nouvelles orientations stratégiques de la nouvelle société. Puisque le champ d'action de la nouvelle société est centré sur l'aide aux entreprises, MEQ recommande au gouvernement de consulter les principales organisations patronales afin de définir les jalons qui devraient constituer le point de départ du plan stratégique de la nouvelle société.

⇒ Distribution régionale de l'aide

La distribution régionale de l'aide fera probablement l'objet d'une réflexion ultérieure. MEQ souhaite néanmoins d'ors et déjà souligner que les problèmes soulevés dans le cadre par exemples des FIERS ou les dissensions autour des mesures fiscales d'aide aux régions ressources montrent toute l'importance de privilégier une amélioration globale et généralisée des conditions d'affaires avec la diminution du fardeau réglementaire et fiscal et de borner des mesures d'aide sur une base régionale dans le cas d'investissements stratégiques, tel que les infrastructures par exemple.

Deuxième partie

Revoir les principes de base

1) Conjuguer «faciliter» à tous les temps

Le gouvernement offre une panoplie de programme d'aide aux entreprises que ce soit par des mesures fiscales ou budgétaires ou à travers IQ et la SGF. Il a également mis en place nombre de stratégies et de plans d'action sectoriels, parmi lesquels le plan d'action en faveur du secteur manufacturier.

La plupart des mesures de la politique économique, dont les services jusqu'ici offerts par IQ et la SGF, se concrétisent par une intervention directe, et parfois significative, de l'État dans l'économie, intervention basée sur des critères, des régions ou des secteurs spécifiques. Il est évident que cette approche a permis à de nombreuses entreprises de développer leurs activités, et certaines d'entre elles se trouvent parmi les membres de MEQ.

Avec l'évolution de la concurrence, dans son ampleur comme dans sa nature, l'efficacité de la politique économique va de plus en plus dépendre de la capacité du gouvernement de jouer un rôle de facilitateur, notamment en favorisant :

- a) une amélioration généralisée des conditions d'affaires (allègement fiscal et changement de la culture réglementaire) ;
- b) la coordination des grands piliers structurants de l'économie. Il s'agit par exemple, de l'arrimage entre l'offre et la demande de travail, entre les capacités de recherche et les besoins de développement industriel, ou encore entre les besoins et les possibilités en matière d'infrastructures de transport.

L'approche actuelle du gouvernement en matière de développement économique est encore beaucoup trop calibrée sur des aides spécifiques ou ponctuelles proposées au gré de sa politique, trop peu calibrée sur une amélioration généralisée des conditions d'affaires.

La pertinence de l'aide financière des organismes tels que IQ ou la SGF n'est pas remise en cause. Elle est nécessaire. Dans le cadre de l'étude du projet de loi 123, nous souhaitons cependant préciser que, sans un ajustement satisfaisant des conditions d'affaires, l'offre de services financiers du gouvernement perd de son efficacité dans le sens où il permet dans une certaine mesure de compenser la faiblesse des conditions d'affaires sans pouvoir concentrer tous ses effets à offrir un nouvel avantage à l'économie québécoise et aux entreprises qui en bénéficient.

De plus, l'offre de services du gouvernement ne profite forcément qu'à un nombre restreint d'entreprises contrairement à une amélioration des conditions d'affaires qui, elle, profite à tous.

Il faut à la fois une bonne base en matière de conditions d'affaires (simplicité et compétitivité des conditions fiscales et réglementaires) et une politique économique qui agit de manière ciblée et stratégique afin d'offrir un véritable avantage comparatif, pour les entreprises d'ici comme celles d'ailleurs qui décideraient d'investir au Québec.

2) Les impératifs de croissance

MEQ reconnaît quatre impératifs majeurs pour l'avenir économique du Québec. Ces quatre impératifs ne sauraient se passer de bonnes conditions d'affaires avant de tirer tout le parti d'une aide directe du gouvernement.

1) Un besoin sans précédent de flexibilité pour la croissance du secteur manufacturier du Québec

Le Québec, tout comme les autres économies occidentales, se trouve dans une période de grands changements. La flexibilité nécessaire à l'évolution stratégique des entreprises doit être maximale. Ce besoin implique notamment que le rapport du politique à l'économie privilégie l'idée d'un état facilitateur avant de privilégier un état interventionniste. Cette flexibilité doit en tout premier lieu s'appliquer sur le travail, surtout dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre.

2) Le maintien du cap sur la compétitivité-coût des entreprises manufacturières

Bien qu'aucun rattrapage ne soit envisageable sur le plan des coûts salariaux et face aux pays émergents, il est important de garder le cap sur la compétitivité-coût des entreprises. Il ne s'agit pas pour les entreprises de gagner des parts de marché en diminuant leur prix, mais de développement des marges de manœuvres financières pour faciliter l'accès aux emprunts et ouvrir les possibilités d'investissement. La baisse du fardeau fiscal est une priorité.

3) La capacité d'adaptation des entreprises face à la vitesse des technologies

L'intensité de la concurrence mondiale s'explique en grande partie par l'intensité de la concurrence technologique. L'adaptation technologique d'une entreprise manufacturière passe plus souvent qu'autrement par des investissements dans la modernisation des processus de production. Cela implique également un arrimage avec le développement du capital humain.

4) La cohérence et l'intégrité des politiques économiques

Le gouvernement traite une multitude de dossiers économiques. Si ces différents dossiers peuvent être débattus de manière cloisonnée par les législateurs ou les fonctionnaires qui appliquent des programmes, il faut se souvenir que, sur le terrain, toutes leurs décisions sont en interaction et que la possibilité de leur incohérence peut s'avérer contre-productive. L'efficacité de la politique économique se trouve donc d'abord dans la cohérence des actions de l'État dans l'économie.

3) Priorité manufacturière

L'intégration de ces impératifs à la politique économique du gouvernement doit être, par ailleurs, assortie de la reconnaissance explicite par le gouvernement de la priorité manufacturière :

- C'est essentiellement sur le secteur manufacturier qu'il faut compter pour permettre une amélioration de la balance commerciale et permettre au Québec l'assurance d'un équilibre macro-économique à long terme ;
- Il n'y a pas d'appui au système d'innovation, aux activités de R-D et à la commercialisation de produits à forte valeur ajoutée sans l'assise d'un secteur manufacturier solide ;
- La productivité du Québec doit augmenter dans le nouveau contexte démographique; la source première de ces gains se trouve dans les activités manufacturières ;
- L'exploitation des ressources naturelles doit être soutenue par un secteur manufacturier par lequel passe l'augmentation de leur valeur économique.

Conclusion

Le projet de loi 123 : l'occasion d'une définition plus contemporaine de la politique économique

MEQ soutient le projet de loi 123 et salue la centralisation de plusieurs aspects de la politique économique gouvernementale autour d'une même société.

Considérant les enjeux économiques particuliers au Québec, notre propos devait dépasser la fusion en tant que telle entre IQ et la SGF. Nous pensons que le gouvernement ne doit pas rater une occasion, et surtout celle offerte par le projet de loi 123, de réfléchir à l'indispensable mutation de la politique économique vers un meilleur équilibre entre interventionnisme et amélioration des conditions d'affaires. Il en va de la crédibilité et de l'efficacité de la politique économique et du lancement de l'économie du Québec sur un nouveau sentier de développement.

MEQ recommande de :

1 – Modifier l'article 4 et de le remplacer par le libellé suivant :

La société a pour mission de faciliter le développement économique, conformément à la politique économique du gouvernement en stimulant et en soutenant le développement d'entreprises de toute taille et de toutes les régions, par des solutions financières adaptées, des investissements et l'application de toutes mesures économiques dont le gouvernement lui confirait le mandat.

2 – Préciser le principe de complémentarité dans l'article 10 : l'intervention en complémentarité d'IQ doit se faire dans toute la mesure du possible quand il est acquis qu'un projet ne pourrait être réalisé sans son aide.

3 – Rendre nécessaire l'approbation du Conseil des ministres pour la création de filiales à la nouvelle société. Il faudrait modifier l'article 6 en conséquence.

4 – Préciser le caractère exceptionnel et la dimension hautement stratégique d'une éventuelle participation majoritaire de l'État dans une entreprise privée. Il faudrait modifier l'article 12 en conséquence.

5 – Consulter les organisations patronales afin de définir les jalons qui devraient constituer le point de départ du plan stratégique de la nouvelle société.