



Institut sur la gouvernance
d'organisations privées et publiques

CET – 030M
C.P. – P.L. 36
Banque de
développement
économique
VERSION RÉVISÉE

Commentaires de l'Institut sur la gouvernance sur le
Projet de Loi n°36
Loi sur la Banque de développement économique du Québec

—

Commission de l'économie et du travail

23 mai 2013 (version modifiée)

1. Avant-propos

Le 3 mai dernier, la Commission de l'économie et du travail a invité le président exécutif de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), le Professeur Yvan Allaire, à participer à une consultation publique sur le projet de loi n° 36, Loi sur la Banque de développement économique du Québec (BDEQ). L'IGOPP aimerait remercier la Commission pour cette invitation à présenter ses observations sur ce projet de loi.

2. L'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques

Fruit d'une initiative conjointe de deux établissements universitaires, HEC Montréal et l'Université Concordia (l'École de gestion John-Molson) et de la Fondation Jarislowsky, l'IGOPP est 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 de la haute direction des organisations. L'IGOPP a récemment acquis un statut d'OBNL confirmant son autonomie par rapport aux deux institutions universitaires fondatrices qui demeurent partenaires.

1.1. Mission et vision

« La gouvernance consiste à mettre en œuvre tous les moyens pour qu'un organisme puisse réaliser les fins pour lesquelles il a été créé, et ce de façon transparente, efficiente et respectueuse des attentes de ses parties prenantes.

La gouvernance est donc faite de règles d'imputabilité et de principes de fonctionnement mis en place par le conseil d'administration pour en arrêter les orientations stratégiques, assurer la supervision de la direction et favoriser l'émergence de valeurs de probité et d'excellence au sein de l'organisation » (Allaire, 2012).

La mission de l'IGOPP est de relever la qualité de la gouvernance dans les organisations privées et publiques par quatre moyens :

- 1- Prises de position publiques
- 2- Formation
- 3- Recherche-action
- 4- Diffusion des connaissances

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 à l'international. L'IGOPP concentre ses efforts auprès de cinq publics prioritaires : les PME, les sociétés d'État, les établissements du secteur de l'éducation, les établissements du secteur de la santé et des services sociaux et les comités de retraite.

L'IGOPP s'efforce de servir efficacement et concrètement le milieu des affaires du Québec et du Canada. Il sollicite la participation d'un groupe d'administrateurs et de cadres expérimentés qu'il invite à transmettre leur savoir-faire en fournissant avis et conseils.

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 sept prises de position fondées sur des travaux rigoureux de recherche : le rôle préoccupant des gestionnaires de procurement, la rémunération des dirigeants, le vote consultatif sur la rémunération des dirigeants, la place des femmes au sein des conseils d'administration, l'indépendance des administrateurs, le droits de vote et citoyenneté dans l'entreprise ouverte et les actions multivotantes. L'IGOPP a aussi mis sur pied 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.

Par ailleurs, l'IGOPP a créé un comité d'expertise sur la gouvernance des PME avec cinq acteurs majeurs dans le secteur de la PME : la Banque de développement du Canada, le Fonds de solidarité FTQ, Investissement Québec, Lavery et Raymond Chabot Grant Thornton. Ce partenariat a comme objectif d'effectuer de la recherche-action portant sur les enjeux et bonnes pratiques de gouvernance pour les PME. L'IGOPP offre aussi des formations en gouvernance destinées spécifiquement aux administrateurs de PME. L'IGOPP croit qu'une solide gouvernance deviendra un avantage concurrentiel pour les PME québécoises. Les PME pourront ainsi tirer profit de leur sens de l'innovation et du profond engagement des entrepreneurs dans la réussite de leur entreprise ce qui leur permettra d'augmenter leurs chances de réussir dans un environnement global très concurrentiel.

Présidé par le Professeur Yvan Allaire, figure bien connue du monde des affaires, le conseil d'administration de l'IGOPP réunit 15 leaders provenant de différents milieux, soit des chefs de grandes et petites entreprises, investisseurs institutionnels, dirigeants d'organismes publics et parapublics, chercheurs universitaires et experts en matière de réglementation. Le conseil d'administration formule les grandes orientations et les priorités de l'organisme.

3. Commentaires sur le projet de loi n°36

« Aucune société ne devrait être complexe à un point tel que son conseil d'administration ne puisse la gouverner efficacement » (Allaire et Firsirotu, 2010).

La capacité des gouverneurs « à gouverner » est plutôt limitée et, par conséquent, ils devraient veiller à garder leur entreprise simple. C'est la principale leçon qui se dégage de la déconiture récente des institutions financières américaines et européennes. Leur complexité avait atteint un tel niveau qu'il devenait impossible pour les membres du conseil (et souvent même pour les membres de la haute direction) de comprendre les tenants et aboutissants de leurs opérations » (Allaire et Firsirotu, 2010). Ce principe s'applique aussi au cas de la Banque de développement économique du Québec que le gouvernement entend créer. En effet, sa structure de gouvernance semble complexe et ingouvernable. Il paraît d'ailleurs impossible qu'un conseil d'administration puisse rassembler l'ensemble des compétences adéquates pour les activités de la BDEQ et de ses filiales. En fait, avec une mission aussi vaste et des interventions dans un large éventail de secteurs d'activités, comment rassembler des administrateurs crédibles ayant de l'expérience et de l'expertise dans l'ensemble des secteurs et métiers concernés?

Les activités de ces sociétés seront hétérogènes :

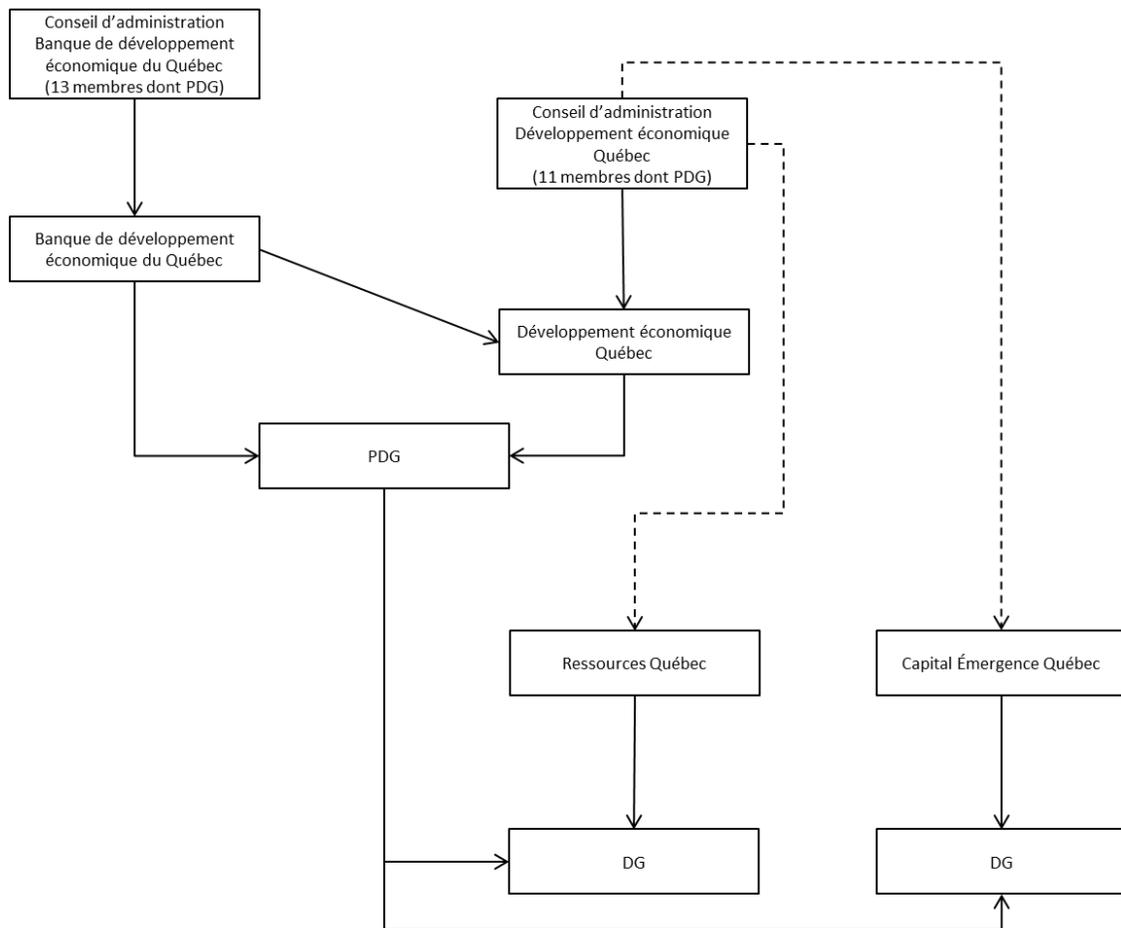
- Prise de participation dans des entreprises (tous secteurs confondus excepté le secteur des substances minérales)
- Prêts à court, moyen et long terme aux petites et moyennes entreprises (tous secteurs confondus excepté le secteur des substances minérales)
- Participation, prêts, etc. dans le secteur des substances minérales
- Capital de risque pour le démarrage et le redémarrage d'entreprises
- Services-conseil aux entreprises
- Support et subventions aux entreprises?
- Etc.

Chaque secteur comporte ses particularités, ses conditions de succès et sa dynamique de marché propre. Il ne faut pas oublier qu'un conseil d'administration doit être en mesure de « challenger » la direction, mais comment peut-il le faire, si les administrateurs n'ont pas suffisamment d'expérience et d'expertise dans un secteur, ou un métier? Quelle sera alors la contribution réelle du conseil d'administration? Dans

cette optique, comment le conseil d'administration pourra-t-il gérer les risques inhérents aux activités de ces sociétés? Le comité de gestion des risques pourra-t-il réellement pallier cette lacune de compétences? Ainsi, la création de la BDEQ et de ses filiales semble irréaliste sous l'angle de la gouvernance et le gouvernement donne un mandat et une responsabilité d'une telle complexité à la BDEQ et ses filiales qu'il en assure presque l'échec.

L'article 57 présente le fait que Capital Émergence Québec et Ressources Québec n'auront pas de conseil d'administration et qu'elles seront plutôt administrées par le conseil d'administration de Développement économique Québec (DEQ). Pourquoi avoir choisi cette formule? Pourquoi donner tant de responsabilités variées, hétérogènes au conseil d'administration de DEQ? Est-ce que le fait de doter ces deux filiales d'un conseil d'administration propre a été envisagé?

Figure 1 : Structure de gouvernance de la BDEQ et de ses filiales



L'article 58 du projet de loi nous laisse perplexes. En effet, il est mentionné que le gouvernement nomme les membres du conseil d'administration de la BDEQ, autres que, respectivement les présidents de ceux-ci et le président-directeur de la Banque. Il ne semble pas être question dans le projet de loi de la nomination des membres du conseil d'administration de DEQ. Devons-nous comprendre que le conseil d'administration de cette filiale est composé d'administrateurs provenant du conseil de la BDEQ? Si c'est le cas, quel est le rôle de la BDEQ? Sinon, quelle est l'utilité du conseil d'administration de DEQ, si au final c'est le conseil de la BDEQ qui détient l'autorité ultime?

Si ces deux entités ne sont pas composées des mêmes administrateurs, comment seront traitées les situations de conflit et de divergence d'opinion entre les deux conseils? Dans cette éventualité de conseils de composition distincte, il faut également supposer que les deux conseils rassemblent les expériences et expertises nécessaires à leurs mandats respectifs, mandats qui se chevauchent entièrement. Dans une situation de conflit entre les deux conseils, on verrait deux groupes de gens expérimentés se confronter, laissant au conseil de la BDEQ le dernier mot!

Par ailleurs, il est mentionné à l'article 152 que les membres du premier conseil d'administration de la BDEQ seront nommés par le gouvernement en tenant compte des profils de compétence et d'expérience approuvés par le conseil d'administration d'Investissement Québec (IQ). Cela semble contraire aux bonnes pratiques de gouvernance, car le conseil d'administration doit compter des compétences et de l'expertise complémentaires aux activités de la société. En fait, ces administrateurs se verront confier un mandat dans des secteurs qu'ils ne connaissent pas. Est-ce que le profil de compétence et d'expérience d'IQ répond réellement aux besoins de la BDEQ? Est-ce que ce premier conseil d'administration sera à même de mettre à l'épreuve la direction de la BDEQ?

Pour l'IGOPP, il est essentiel de façonner des conseils d'administration crédibles et légitimes, car « c'est par sa crédibilité qu'un conseil joue un rôle important et contribue à la bonne performance de la société. La crédibilité d'un conseil repose sur l'expérience combinée et l'expertise collective de ses membres, pertinentes aux enjeux et aux défis spécifiques avec lesquels l'organisation doit composer » et « ce n'est que par sa légitimité qu'un conseil gagne le droit d'imposer ses vues et volontés à la direction de la société » (Allaire et Firsirotu, 2010). Ainsi, nous sommes convaincus que le succès de la BDEQ passe par la nomination d'administrateurs légitimes et crédibles.

Par ailleurs, il importe de laisser aux entrepreneurs et gens d'affaires du Québec en quête de financement la possibilité d'aller frapper à plusieurs portes pour présenter leur projet et leur entreprise. Si des dirigeants actifs de d'autres institutions financières siègent au conseil de la BDEQ, le malheureux qui se fait refuser un projet pourrait en même temps se voir exclure de la contribution de plusieurs autres pourvoyeurs de fonds. Oui au guichet unique mais à un monopole financier du capital de risque et de croissance.

L'article 58 stipule aussi que le gouvernement nommera ensuite, le cas échéant, les administrateurs en tenant compte des profils de compétence et d'expérience approuvés par le conseil d'administration de la BDEQ. Il est essentiel d'élaborer un profil de compétences, mais il est aussi essentiel que le gouvernement le respecte dans le choix des personnes pour le conseil.

En règle générale, un conseil d'administration devrait être attentif à l'augmentation de la complexité de la société, car cela pourrait engendrer graduellement un vide de compétence qui pourrait devenir évident seulement lors d'une crise. Dans le cas de la BDEQ et de ses filiales, la structure est dès sa création complexe et le risque d'une carence de compétence au conseil est inscrit dans sa création même.

En matière de rémunération des membres des conseils, l'article 62 du projet de loi stipule que les membres du conseil d'administration de la BDEQ et de DEQ autres que le PDG de la BDEQ ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement. Cette formulation ampoulée, bien que convenue et voulant en fait *signaler que les administrateurs seront rémunérés*, nous semble manquer de clarté et de transparence. L'article devrait être reformulé ainsi :

« Le gouvernement fixe, selon le cas, le traitement, le traitement additionnel, les honoraires ou les allocations de tous les membres du conseil d'administration à l'exception du président-directeur général de la BDEQ »¹.

Enfin, nous croyons mal venu le fait de faire disparaître la *marque de commerce* IQ qui s'est imposée internationalement et de rebâtir de zéro une nouvelle identité internationale pour les activités de développement économique du Québec.

¹ Article 5 de la loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec

La gouvernance de ces sociétés devra être simplifiée afin d'être à la mesure de la tâche que ces sociétés auront à accomplir. Ce guichet unique constitue un grand pas pour le Québec. Espérons que les entrepreneurs seront les grands gagnants. L'IGOPP sera heureux de collaborer au succès de ces sociétés.

