

Projet de loi n° 36

Loi sur la Banque de développement économique du Québec

Mémoire de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain présenté dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques de la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale



Mai 2013

Préambule

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain compte quelque 7 000 membres. Sa mission est de représenter les intérêts de la communauté des affaires de la région métropolitaine de Montréal et d'offrir une gamme intégrée de services spécialisés aux individus, aux commerçants et aux entreprises de toutes tailles de façon à les appuyer dans la réalisation de leur plein potentiel en matière d'innovation, de productivité et de compétitivité. La Chambre est le plus important organisme privé au Québec voué au développement économique.

La Chambre, par l'entremise de son équipe d'experts d'Info entrepreneurs, est un leader en matière de livraison d'information intégrée et de qualité sur les services et programmes gouvernementaux destinés aux gens d'affaires. Info entrepreneurs constitue une source privilégiée d'information commerciale, contribuant ainsi à la croissance économique des PME. Plus de 17 000 entrepreneurs et futurs entrepreneurs bénéficient de ses services chaque année, à toutes les étapes de la croissance de leur entreprise.

De plus, depuis 1984, la Chambre a mis en place une équipe d'experts en commerce international, le World Trade Centre Montréal (WTCM), qui a pour mandat d'appuyer, de former et de conseiller les entreprises, les associations sectorielles, les institutions et les organismes de développement économique du Québec dans leurs efforts de développement de marchés extérieurs. Depuis 2012, le WTCM s'est vu confier par le gouvernement du Québec le mandat d'agir à titre d'organisme régional de promotion des exportations (ORPEX).

Contexte

Le 24 avril dernier, le ministre des Finances et de l'Économie, M. Nicolas Marceau, et la ministre déléguée à la Politique industrielle et à la Banque de développement économique du Québec, M^{me} Éleine Zakaïb, ont déposé à l'Assemblée nationale et rendu public le projet de loi créant la Banque de développement économique du Québec (BDEQ). Le projet de loi précise que cette nouvelle entité regroupera les services d'Investissement Québec (IQ) et les activités de première ligne du ministère des Finances et de l'Économie. Elle aura une présence permanente dans toutes les régions et elle aura pour mission de soutenir le développement économique du Québec et de ses régions par la création, la croissance, la rétention et l'implantation d'entreprises sur tout le territoire québécois.

Position de la Chambre

La Chambre accueille avec intérêt le projet de loi proposant la mise en place de la BDEQ en vertu du potentiel de valeur ajoutée qu'il recèle sur les plans suivants :

- une optimisation du dispositif gouvernemental d'appui au développement économique qui correspond davantage aux besoins et attentes des entreprises et des entrepreneurs de la métropole;
- une augmentation du capital de risque et de développement à leur intention, ciblant tout particulièrement les grappes métropolitaines.

Dans cet esprit, la nouvelle BDEQ ne doit pas être qu'un simple réaménagement de structures. Elle doit être l'occasion d'offrir une gamme de produits et services plus performants et adaptés aux besoins de la métropole et du Québec avec des ressources humaines et financières appropriées. C'est là que se trouvera sa véritable valeur ajoutée.

Par ailleurs, l'intérêt de la Chambre pour la proposition gouvernementale découle de la volonté exprimée par la ministre de mettre en place un bureau de la BDEQ sur base métropolitaine plutôt qu'en cinq régions administratives. La Chambre estime qu'une telle gestion métropolitaine permettra de dégager la cohérence requise et une plus juste perspective de développement du territoire.

Plus spécifiquement, afin de concrétiser ce potentiel, la Chambre estime que la nouvelle BDEQ devra respecter cinq principes essentiels commentés ci-après.

1. La BDEQ devra fournir une offre de financement complémentaire à celle des entreprises privées

Le rôle du gouvernement doit être de combler les lacunes existantes en matière de financement sans chercher à se substituer à l'offre privée existante. Nos institutions financières privées, y compris les fonds des travailleurs, sont solides et efficaces. En ce sens, la Chambre est d'avis que le projet de loi emprunte la bonne direction, soit celle d'une offre d'interventions financières complémentaires par la BDEQ, tel que prévu aux articles 5 et 30 du projet de loi. Cette condition est nécessaire afin que les ressources soient maximisées à toutes les étapes de développement de nos entreprises favorisant ainsi leur essor dans la métropole.

Dans cet esprit, la Chambre est d'avis que la mise en place de la BDEQ doit s'avérer une occasion d'augmenter le capital de risque et de développement à l'intention des entreprises de la métropole, tout particulièrement des grappes industrielles, qui doivent disposer des moyens de réaliser leurs projets d'innovation structurants et accroître leurs efforts de commercialisation. Elle doit de plus procurer un stimulus additionnel pour l'entrepreneuriat dont la métropole a besoin, dans la foulée de la Stratégie québécoise de l'entrepreneuriat lancée à l'automne 2011.¹

¹ Une enquête de la Fondation de l'entrepreneurship portant sur le territoire de l'agglomération de Montréal en 2010 a démontré qu'il s'y dégageait un dynamisme moindre qu'ailleurs au Québec, notamment en termes d'intentions ou de démarches de création ou d'acquisition d'entreprises.

2. Les activités et les investissements de la BDEQ devront se concentrer majoritairement dans la région métropolitaine

La région métropolitaine de Montréal représente la moitié du PIB, de la population et de l'emploi du Québec. On y retrouve une concentration de sièges sociaux, de centres de recherche, d'organisations internationales et d'institutions d'enseignement supérieur qui en font le cœur économique de la province. Mais elle est aussi confrontée à des enjeux particuliers, dont un taux de chômage élevé découlant d'un marché du travail qui poursuit sa transformation et qui doit mieux intégrer sa main-d'œuvre immigrante (Montréal accueillant plus de 87 % des nouveaux immigrants de la province chaque année). En 2012, le taux de chômage de 8,5 % de la région métropolitaine était le plus élevé parmi les principaux centres urbains de la province.

Le gouvernement doit s'assurer que ses outils reflètent la répartition de la base économique et contribue au renforcement des entreprises de la métropole. Nous demandons donc un engagement politique de la part de la ministre afin qu'une part équitable des activités et des investissements de la BDEQ soutiennent des entreprises de la région métropolitaine de Montréal.

3. La structure de la BDEQ devra être facile d'accès pour les entreprises

Une des conditions essentielles pour un soutien aux entreprises efficace est de limiter les doublons et les complications qui, trop souvent, entravent l'accès aux programmes, créent des coûts administratifs élevés et découragent les entrepreneurs. En ce sens, la mise en place d'un guichet unifié et l'offre de service-conseil d'accompagnement et de coordination à l'intérieur de l'appareil gouvernemental présentée aux entrepreneurs (article 3) sont une bonne réponse à l'enjeu exprimé par les entreprises et les entrepreneurs, tout particulièrement dans le cadre des consultations qui ont mené à la Stratégie québécoise de l'entrepreneuriat.

Dans la pratique, il faudra toutefois faire en sorte que la structure proposée pour la BDEQ, qui reposera sur des points d'accès locaux, notamment les CLD, ait l'effet voulu auprès des entreprises. Au fil des années, les CLD ont surtout démontré leur capacité à répondre aux besoins de petites entreprises et d'entrepreneurs au stade du démarrage. De leur côté, la PME et la grande entreprise passent par des voies plus directes (Investissement Québec, bureaux régionaux de ministères à vocation économique), qui répondent davantage à leurs besoins. La Chambre estime ainsi qu'un point d'accès unifié risque tout simplement de mal y répondre. La capacité de prise en charge, d'imputabilité et de coordination interne nous apparaît plus déterminante dans un tel contexte.

Cependant, un examen plus attentif des CLD montréalais révèle que l'offre de services est très variable d'un territoire à l'autre. Une mise à niveau des ressources et des normes de services s'imposera afin que chacun puisse jouer l'important rôle attendu dans le cadre de la mise en place de la BDEQ.

Dans la perspective fort souhaitable de présenter une approche mieux intégrée et coordonnée aux entreprises, le gouvernement devra tenir compte d'un environnement montréalais plus complexe en raison notamment du grand nombre d'organismes de soutien au développement économique sur le territoire de l'agglomération. La volonté gouvernementale de simplifier la vie des entrepreneurs ne peut faire abstraction du fait que l'agglomération de Montréal compte plus d'une centaine d'organismes voués au développement économique.² C'est pourquoi, dans la continuité du rapport Côté-Séguin, la Chambre réitère ici la pertinence de poursuivre les efforts de rationalisation et de simplification du réseau de développement économique dans la métropole.

4. Il faudra veiller à ce que la BDEQ puisse engager les experts et les talents liés à sa mission

Nous devons être bien conscients qu'en vertu du projet de loi n° 36, le gouvernement signifie son intention de créer une banque de développement qui devra, pour réaliser sa mission, posséder des compétences bien spécifiques. Pour assurer un soutien et un accompagnement efficaces auprès des entreprises, il sera donc essentiel de doter la BDEQ des ressources humaines détenant les compétences requises pour assumer les nouvelles fonctions de la banque de développement. Un simple transfert d'employés gouvernementaux ne suffira pas. La Chambre est inquiète de la déclaration voulant que ce soit initialement le cas. Nous préconisons que la BDEQ puisse recruter en toute liberté les talents dont elle aura besoin pour remplir sa mission *bancaire*, et ce, en complémentarité avec les expertises spécialisées existantes, dont celles du WTCM en commerce international et du réseau des ORPEX.

5. En matière de stratégie de développement économique, le bureau régional de Montréal de la BDEQ devra reconnaître le fruit du travail accompli par les acteurs du territoire et éviter un dédoublement indu

La volonté exprimée par le gouvernement du Québec de voir chaque bureau régional de la BDEQ élaborer une stratégie de développement économique doit être modulée de façon à tenir compte des acquis de la région de Montréal. Nous demandons que soit clarifiées la portée de l'article 8 du projet de loi et les responsabilités des partenaires régionaux concernés dans son application éventuelle afin d'éviter un enchevêtrement de plans et stratégies exacerbé pour la nouvelle stratégie métropolitaine.

À titre de rappel, l'article 8 du projet de loi dit ce qui suit :

« La Banque [...] doit élaborer, en collaboration avec les municipalités régionales de comté qui, conformément à l'article 91 de la Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (chapitre M-30.01), confient l'exercice de leur compétence en cette matière à un centre local de développement, une stratégie de développement économique pour chacune de ces régions.

² Ville de Montréal, *Le développement économique dans l'agglomération de Montréal : état de la situation*, présentation à la Commission permanente du développement économique et urbain et de l'habitation, 13 mars 2012.

La Banque doit également élaborer une stratégie de développement économique pour la métropole qui doit notamment intégrer les éléments des stratégies de développement économique relatifs à la partie du territoire d'une région administrative située sur celui de la métropole.

Les stratégies de développement économique pour la métropole et pour la région administrative de la Capitale-Nationale sont élaborées en collaboration avec les organismes déterminés par le gouvernement. »

Or, en vertu de sa loi constitutive, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), dont le territoire correspond presque entièrement à celui de la métropole délimité dans le projet de loi³, est tenue d'élaborer un plan de développement économique (PDE). Le PDE en vigueur pour la période 2010-2015. Il s'appuie sur un solide diagnostic, a fait l'objet d'une vaste consultation et a suscité l'adhésion des acteurs économiques montréalais. C'est sans doute le document qui est le plus près de l'esprit du projet de loi. Suffisamment, selon nous, pour que le gouvernement ne réinvente pas la roue et fasse du PDE le document de référence.

De plus, sans qu'il s'agisse d'une obligation en vertu de sa Charte, l'agglomération de Montréal a élaboré, en toute complémentarité avec le PDE de la CMM, sa propre stratégie de développement économique sur l'horizon 2011-2017. Tout comme le PDE, la stratégie de Montréal a fait consensus dans la communauté d'affaires.

À son tour, chaque centre local de développement doit élaborer un plan d'action local pour l'économie et l'emploi (PALÉE) qui doit s'inspirer directement des deux documents précédents, en plus d'être adopté par l'autorité municipale locale pertinente.

Enfin, chaque Conférence des élus (CRÉ) est tenue en vertu de sa loi constitutive d'élaborer un plan quinquennal de développement.

Non seulement l'article 8 ne tient pas compte de ce qui existe et ne propose pas clairement une simplification souhaitable, il soulève en plus des questions sur l'autorité des villes et municipalités concernées relativement à la BDEQ en matière de planification. Il est indiqué en effet que « Les stratégies de développement économique régionales et métropolitaine sont soumises au ministre ». Plus loin, l'article 132 précise que « La municipalité régionale de comté participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie de développement économique de la région administrative où elle se trouve. »

De surcroît, l'alignement des orientations en matière de développement économique régional ou local est aussi sensiblement influencé par les plans et politiques émanant du gouvernement, qu'il s'agisse d'entrepreneuriat, de recherche et d'innovation ou de développement industriel. Cela ne peut qu'ajouter à la complexité relative de l'ensemble et au besoin en découlant de veiller à un minimum de cohérence, par exemple, dans l'appui aux projets des grappes évoqués à divers degrés dans toutes les stratégies montréalaises.

³ À l'exception de : Ville de Bellefeuille, Canton de Gore, Ville de Lafontaine, Village de Lavaltrie, Municipalité de Notre-Dame-de-Bonsecours, Ville de Saint-Antoine, Paroisse de Saint-Antoine-de-Lavaltrie, Paroisse de Saint-Colomban, Ville de Saint-Jérôme, Municipalité de Saint-Placide.

En somme, la Chambre est bien d'accord avec la volonté exprimée dans le projet de loi de faire en sorte que la BDEQ et les CLD harmonisent leurs interventions et que les villes collaborent. Toutefois, il y a lieu au préalable de bien clarifier l'enjeu de planification et de responsabilité en la matière. Si l'offre de services peut être simplifiée et améliorée pour les entreprises et les entrepreneurs, il pourrait en être tout autrement sur le plan de la gouvernance si des clarifications ne sont pas apportées de façon à bien établir l'ordonnancement approprié des stratégies, la cohérence dans leur mise en œuvre et la reddition de comptes qui en découle.

Suivi et évaluation

Le projet de loi n° 36 (chapitre VI) prévoit, comme il se doit, une reddition de comptes comportant les éléments habituels – plan stratégique, comptes et rapports périodiques. La Chambre recommande que la loi de la BDEQ prévoit en plus un mécanisme formel et indépendant d'évaluation après une période de trois à cinq ans. Cela permettra de bien s'assurer que le dispositif gouvernemental d'appui au développement économique – les objectifs, les moyens et la livraison des services – soit optimal.

La Loi sur le MAMROT prévoit que ce sont les CRÉ qui ont le mandat d'évaluer les organismes de planification et de développement au palier local et régional. L'article 21.7 précise : « Chaque conférence régionale des élus a principalement pour mandat d'évaluer les organismes de planification et de développement au palier local et régional, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement, de favoriser la concertation des partenaires dans la région et de donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région. ». Cependant, elles n'ont jamais exercé leur rôle en matière d'évaluation.

La Chambre est d'avis que dans le contexte de la mise en place de la nouvelle BDEQ et des liens qui sont établis avec les organismes locaux et régionaux de développement économique, les CRÉ ne devraient pas piloter un tel exercice.

Conclusion

La Chambre estime que le projet de nouvelle BDEQ présente a priori un souffle nouveau pour les entreprises et les entrepreneurs comme clients au cœur d'un écosystème plutôt complexe. Pour que la BDEQ ait l'impact positif souhaité pour la métropole, les cinq facteurs de succès suivants devront être respectés :

- **complémentarité** : en complémentarité avec le privé, consacrer plus de ressources à l'entrepreneuriat et à la commercialisation, notamment en appui aux projets d'innovation structurants émanant des grappes métropolitaines;
- **équité** : assurer une répartition des ressources en adéquation avec le poids économique de la région de Montréal;
- **accès** : livrer un service client performant et uniforme qui s'appuie sur des normes élevées reconnues et partagées par tous les acteurs concernés;
- **compétences** : disposer des ressources humaines compétentes pour livrer ses mandats;
- **efficacité et efficience** : assurer la simplification et la consolidation, de la planification du développement économique à la livraison des services aux entreprises.

Nous sommes convaincus que, dans la mesure où ces cinq facteurs de succès seront respectés, la BDEQ deviendra un véritable outil stratégique au profit du développement de la métropole.