

Mémoire

présenté

devant la Commission de l'économie et du travail
dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 36,
Loi sur la Banque de développement économique du Québec

par

la **Confédération des syndicats nationaux (CSN)**
Fondaction, le Fonds de développement de la CSN
pour la coopération et l'emploi,
la **Caisse d'économie solidaire Desjardins**
MCE Conseils
Filaction, le Fonds pour l'investissement local et
l'approvisionnement des fonds communautaires, et
Neuvaction

Mai 2013

Table des matières

Avant-propos

1. Quelques mots sur Fondation et ses partenaires

2. Les enjeux actuels

- De nouveaux enjeux

- Repenser le développement, changer de paradigme

3. Le projet de loi sur la BDEQ

- Bâtir la BDEQ sur de bonnes bases

- Une Banque de développement « verte »

Conclusion

Annexe : extraits de nos recommandations

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de plus de 2100 syndicats qui regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement au Québec.

Depuis sa création en 1921, la CSN est au cœur des débats qui jalonnent l'histoire sociale, politique et économique québécoise. Au fil des années, elle a lutté avec des milliers de travailleuses et de travailleurs contre les inégalités tant sociales qu'économiques dans l'objectif d'une société plus juste et démocratique. Mais parler d'une société plus juste et démocratique c'est aussi se doter de moyens pour agir dans la sphère économique. Ainsi, la CSN a pris l'initiative de créer des institutions d'intervention économique. Devant la financiarisation de l'économie et la spéculation, la CSN a donc fait le choix de l'économie réelle. Ainsi, il est vite apparu évident qu'il fallait se donner les moyens pour supporter la création d'entreprises socialement responsables et partageant notre volonté de contribuer à un développement durable. De ce constat obligé sont nés les outils collectifs créés à l'initiative de la CSN et nous croyons pouvoir nous enorgueillir du rôle joué par eux dans le développement de l'innovation sociale au sein de l'économie québécoise. Ils constituent, avec d'autres institutions un environnement de la finance solidaire unique au monde, une référence pour les pays qui tentent de développer un secteur de l'économie sociale aussi dynamique qu'au Québec. C'est pourquoi, même si nous partageons les objectifs poursuivis par le gouvernement lorsqu'il propose la création de la Banque de développement économique du Québec, nous croyons essentiel qu'il s'assure du même souffle que la mission confiée à cette dernière sera édictée de façon à protéger les missions, non moins essentielles, des institutions telles que Fondation, la Caisse d'économie solidaire Desjardins, MCE Conseils, Filaction et Neuvaction.

Cette volonté affirmée de pouvoir poursuivre nos missions respectives explique ce choix de nous présenter devant vous ensemble et solidaires.

1. Quelques mots sur les outils collectifs créés à l'initiative de la CSN

Fondaction, le Fonds de développement de la CSN pour la coopération et l'emploi, s'inscrit dans une démarche globale d'intervention économique en association avec d'autres outils collectifs issus également d'initiatives de la CSN pour financer, soutenir, conseiller et accompagner aussi bien des entreprises que des coopératives. Nous participons aux travaux de la commission parlementaire en soutenant une conception de finance socialement responsable, c'est-à-dire d'un fonds de capital de développement désirant agir dans une perspective de développement durable et en complémentarité, plutôt qu'en concurrence, avec la Banque de développement économique du Québec.

Fondaction est actif auprès de plusieurs associations : Réseau Capital (l'Association de l'industrie québécoise du capital de risque), la Social Investment Organization (l'Association canadienne des acteurs de la finance socialement responsable), CAP finance (le Réseau québécois de la finance solidaire et responsable), les associations du mouvement coopératif telles que le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité et la Coopérative de développement régional Montréal-Laval.

La loi constitutive de Fondaction, adoptée le 22 juin 1995, nous fait obligation d'œuvrer au soutien des PME, notamment, celles autocontrôlées (économie sociale), ainsi que de favoriser le développement durable et la gestion participative. Fondaction a engagé plus d'un milliard de dollars dans des PME et des entreprises d'économie sociale au Québec. Au 31 mai 2012, Fondaction contribuait, par ses investissements directs et indirects, au financement de 843 entreprises québécoises. Depuis 1996, Fondaction a maintenu ou créé 30 000 emplois et compte aujourd'hui plus de 120 000 actionnaires, en majorité des femmes.

Fondaction cherche à maintenir une grande partie de ses investissements directs dans les secteurs traditionnels, principalement le secteur manufacturier et celui des services. Fondaction appuie financièrement plusieurs entreprises qui offrent des produits ou des services ayant un impact positif sur l'environnement. Par exemple, au 31 mai 2012, les investissements dans des entreprises offrant des services ou produits directement liés aux technologies propres ou à l'environnement représentaient 18,3 % du total du portefeuille des investissements directs en entreprises. Ajoutons que Fondaction a consenti des investissements dans plus de 40 fonds partenaires ou spécialisés (23,9 % de l'actif net), ceux dont la mission est de régler une problématique sociale ou de réaliser des investissements qui ont un impact social important représentent 26,1 % du total; ceux dont la mission est orientée sur les technologies propres, l'environnement ou le développement durable s'élèvent à 10,6 %. Enfin, ceux dont les processus ou décisions intègrent de manière explicite des dimensions environnementales ou sociales se montent à 53,9 %.

La **Caisse d'économie solidaire Desjardins** est la principale institution financière spécialisée en économie sociale au Québec. Elle a un volume d'affaires de 1,4 milliard de dollars, un actif de 716 millions et compte 2578 membres entreprises coopératives et associatives. Depuis 42 ans, elle se consacre principalement au financement et au développement de coopératives et d'organisations à but non lucratif (OBNL). Son portefeuille de prêts s'élève à plus de 628 millions de dollars et la plus grande partie, soit 488 millions, sert à financer des coopératives et des associations partout au Québec, et ce, dans tous les grands domaines d'activité, notamment de l'alimentation, de l'habitation, de l'insertion sociale ainsi que dans les secteurs funéraire, ambulancier, scolaire, forestier, sans oublier les 14 coopératives inuites du Nunavik.

Engagée tout autant que ses emprunteurs dans la volonté de développer une économie québécoise où les coopératives et associations jouent un rôle déterminant pour créer une société plus juste, plus démocratique, plus solidaire, elle sert d'intermédiaire entre des épargnants qui désirent donner un rendement social à leurs placements et des emprunteurs qui recherchent du crédit socialement productif. Voilà ce qui caractérise dans son essence même la Caisse d'économie solidaire. Elle accumule plus de quarante ans d'expérience dans l'accompagnement des personnes et des organisations qui ont des besoins de placement ou des besoins d'emprunt. De fil en aiguille, avec un professionnalisme et une volonté de servir, la Caisse a ainsi mis l'argent au service du développement de projets financiers, sociaux et environnementaux de l'entrepreneuriat collectif.

MCE Conseils, depuis 1987, offre des services et des conseils en gestion, finance, économie et gouvernance aux entreprises québécoises en vue du maintien et de la création d'emplois durables dans les meilleures conditions socioéconomiques possibles. MCE Conseils réalise près de 200 mandats d'intervention en entreprise par année, touchant plus de 10 000 emplois, au service du démarrage, du financement, du développement et du redressement de PME québécoises, de coopératives et d'entreprises d'économie sociale. MCE Conseils réalise des mandats de planification stratégique, de plans d'affaires, d'études de marché et de conversion de PME en coopératives.

Filaction, le Fonds pour l'investissement local et l'approvisionnement des fonds communautaires, est né grâce à l'initiative de Fondation. Sa mission est de contribuer à préserver, à maintenir et à créer des emplois de qualité dans la société québécoise. Les préoccupations de Filaction sont la démocratisation économique, la participation citoyenne, la solidarité et le développement durable. Filaction a pris son envol en 2001 et les capitaux dont il dispose proviennent de Fondation, le Fonds de développement de la CSN pour la coopération et l'emploi.

Filaction se veut complémentaire aux organisations de financement du milieu en offrant du capital patient sous des formes et des modalités adaptées aux réalités de projets, souvent atypiques. Filaction se caractérise par sa souplesse et sa capacité créative pour des solutions financières originales et « sur mesure » permet de compléter un montage financier ou d'assurer un financement intérimaire. Ses champs d'action prioritaires sont la capitalisation des fonds spécialisés, les PME, surtout en régions ressources, les

coopératives et les initiatives dans les domaines de la culture et du développement durable. Filaction travaille de concert avec le ministère des Finances et de l'Économie (développement économique, tourisme, coopératives).

Filaction est souvent la « clé de voûte », car il permet le bouclage d'un montage financier complexe et atypique en prenant en charge la partie non finançable par les autres intervenants (ex. : financement relais d'une collecte de fonds dans la culture ou de la souscription de parts sociales dans des coopératives). En dépit du climat économique difficile, au cours des deux dernières années, le capital de Filaction a crû de 150 %. À ce jour et depuis sa création, Filaction a investi environ 50 millions de dollars, dont les deux tiers dans des PME et des entreprises d'économie sociale (coopératives, OBNL), et un tiers dans des fonds partenaires ou spécialisés.

Neuvaction est une entreprise de service à but non lucratif axée sur la formation et le conseil à la gestion. Créée à l'initiative de Fondation, Neuvaction est en mesure d'offrir une démarche d'accompagnement en matière d'élaboration d'un plan d'action en développement durable, de sa mise en œuvre et de la reddition de comptes qui y est associé. Formée d'une équipe multidisciplinaire, Neuvaction se veut un carrefour d'expertises mises à la disposition de différentes organisations désireuses d'amorcer une démarche de développement durable et de développement organisationnel basée sur les plus hauts standards internationaux.

Neuvaction est l'une des deux entreprises agréées au Canada par la Global Reporting Initiative (GRI) et autorisée à donner la formation certifiée, en français et en anglais, en matière de "reporting" et de reddition de comptes du développement durable et de la responsabilité sociétale des entreprises et organismes selon la méthodologie GRI, méthodologie reconnue à l'échelle internationale. Les organisations souhaitant entreprendre le virage du développement durable sous ces trois dimensions (performance financière et économique, performance environnementale et performance sociale), peuvent compter sur une équipe apte à comprendre intimement leurs objectifs d'affaires aussi bien que leurs préoccupations environnementales et sociales. Les experts de Neuvaction sont en mesure de proposer et de mettre en place des solutions appropriées pour gérer efficacement le changement qui découle de l'implantation d'une culture de développement durable en entreprise. L'expertise liée à la performance financière et économique est assurée dans le cadre d'un partenariat avec MCE Conseils.

Pour conclure cette partie de notre présentation, les outils collectifs créés à l'initiative de la CSN partagent une volonté commune de tracer de nouvelles voies dans les domaines de la finance et du développement économique, dans une perspective de développement durable. Considérées dans leur ensemble, nos institutions interviennent dans l'accès à des produits d'épargne et de crédit, de placement sur les marchés financiers, de financement des entreprises collectives, d'investissement dans des entreprises privées, d'appui technique à la gestion ainsi que de la formation économique.

Par la diversité de nos pratiques, à la fois autonomes et complémentaires, nous sommes à l'œuvre sur le terrain en cherchant à soutenir la démocratisation élargie des entreprises ainsi que des impacts sociaux et environnementaux de leurs activités. Depuis nos débuts, nous agissons de concert avec les institutions publiques et privées, notamment, Investissement Québec et les Centres locaux de développement (CLD).

2. Les enjeux actuels

Depuis une quarantaine d'années, l'économie québécoise a traversé deux grandes vagues de transformation. Dans les années 1960-1970, la nécessité de moderniser la société québécoise est passée par la mise en œuvre de grands projets de développement, dont l'État a été l'un des grands promoteurs. Dans un contexte de crise majeure de l'emploi, les années 1980-1990 ont conduit à une reconfiguration importante des relations entre les acteurs économiques et sociaux, qui s'est traduite par la formulation et la mise en œuvre de nouvelles stratégies de développement.

L'environnement économique et institutionnel actuel est un construit social. Il est en grande partie le résultat des investissements consentis par tous les acteurs sociaux pour solutionner des problèmes auxquels nous nous sommes butés au fil des décennies. À cet égard, le financement des entreprises est un exemple probant. On y constate la création d'un réseau d'institutions financières solides et efficaces.

Parmi ces dernières, les fonds de l'économie publique (SGF, Investissement Québec) et les fonds de l'économie sociale (fonds de travailleurs, Caisse d'économie solidaire, Fiducie du Chantier de l'économie sociale, etc.) ont joué un rôle fondamental. Pionniers dans l'industrie québécoise du capital de risque et du capital de développement ou de la finance socialement responsable, ils ont contribué à favoriser le financement et la saine capitalisation des entreprises par le partage des risques et à attirer au Québec des partenaires majeurs.

Ces institutions ont aussi joué un rôle charnière dans l'émergence d'une approche partenariale de développement des affaires en intégrant à leur conseil d'administration des représentants de la société civile et en encourageant, dans les entreprises de leur portefeuille, des relations plus partenariales.

De nouveaux enjeux

À la suite des efforts qui ont été consentis, l'économie du Québec a connu des progrès remarquables touchant au développement de l'emploi et de l'innovation des entreprises. L'économie québécoise est maintenant plus diversifiée que jamais auparavant et son potentiel de développement est reconnu par plusieurs analystes.

Pourtant, nous devons reconnaître une série d'enjeux auxquels nous devons maintenant faire face. Il faut, selon nous, s'assurer de consolider les conditions pour un développement durable de l'économie afin qu'elle soit efficace économiquement, équitable socialement et soutenable écologiquement.

Le premier enjeu est directement relié à la finance. Nous savons le rôle que joue la finance dans la vie quotidienne et, en particulier, dans les processus de prise de décision des entreprises. Mais, avec la financiarisation de l'économie, ce rôle n'a pas toujours favorisé le développement de l'économie réelle parce que trop déterminé par des

pratiques de maximisation de rendement recherché à court terme. L'autre enjeu qui se pose pour nous aujourd'hui découle d'ailleurs lui-même des impacts négatifs de cette financiarisation. La crise financière de 2008, causée par l'éclatement de la bulle spéculative, et la récession qui suivit, ont conduit les économies des pays développés dans une spirale sans fin de déficits, qui ont mis à mal les instruments usuels de politique économique. Dernier enjeu incontournable, celui de la lutte aux changements climatiques. Plusieurs études ont démontré que les investissements réalisés en ce sens par les entreprises conduisent généralement à améliorer leur compétitivité. Mais, il faudra sûrement un effort collectif important et un changement des mentalités pour accroître ces investissements de la part des entreprises.

Pour Nicholas Stern, ancien économiste en chef de la Banque mondiale, il est évident que le laisser-faire mènera le monde à la catastrophe. En se basant sur les données de 2001 du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (le GIEC est l'instance reconnue mondialement qui produit tous les cinq ans un rapport d'évaluation), il estime que les coûts économiques, sociaux et environnementaux du laisser-faire dans ce domaine signifieraient l'amputation de la richesse des nations de 5 500 milliards de dollars chaque année, l'équivalent d'une réduction de 20 % du PIB. C'est l'équivalent de la grande dépression des années 1930.

À l'inverse, une action collective internationale qui viserait un stock global de CO₂ dans l'atmosphère à l'intérieur de la fourchette 450-550 ppm représenterait, selon Stern, l'équivalent d'une dépense annuelle de 1 % du PIB pour toute la période étudiée. Ce serait un coût de 25 \$ par tonne de CO₂ évitée. Dans le contexte d'une pression forte à la hausse de la consommation des ménages dans les pays en développement, l'urgence d'agir se fait sentir puisque plus rapidement serait atteint le plafond du taux de croissance d'émissions de GES, et au moindre coût serait atteignable le niveau viable de stock global de CO₂ dans l'atmosphère. Dans ce contexte, on peut affirmer que le développement durable n'est pas un effet de mode, c'est une tendance de fond. Il est au cœur du paradigme sociétal qui guidera l'activité humaine tout au long du XXI^e siècle.

Repenser le développement, changer de paradigme

Pour ces diverses raisons, la notion de développement durable émerge aujourd'hui comme la nouvelle référence commune spécifique au XXI^e siècle. Les signaux d'alarme écologiques, mais également la mondialisation des divers enjeux socioéconomiques (droits humains, pauvreté, démographie), montrent que le « progrès ou modèle » (croissance illimitée de la production et de la consommation) a des limites infranchissables et qu'il est loin d'être synonyme de mieux-être pour tous.

Le secteur privé peut difficilement financer seul les investissements de la reconversion. Les retours sur investissements sont trop longs ou trop faibles pour intéresser ces acteurs orientés vers le court terme et la maximisation des profits. Du côté du secteur public, dans un contexte où les besoins de couverture sociale augmentent tandis que les recettes

fiscales diminuent, les États dépendent, de plus en plus, du recours à l'emprunt auprès du secteur privé.

Pour ces raisons, l'État québécois doit se préoccuper au plus haut point de la vigueur des institutions de la finance solidaire et du capital de développement ainsi que des partenaires financiers sur lesquels il peut compter lorsque la conjoncture économique se détériore. Nous savons tous que dans les trimestres à venir, les probabilités pour que cela survienne sont particulièrement élevées. Par ailleurs, et cela nous le répéterons à plusieurs reprises dans ce mémoire, au-delà de la conjoncture de court terme, nous partageons avec le gouvernement en place des préoccupations communes sur un horizon de long terme : le développement durable, la création d'emplois et le développement des régions. Nous pensons donc qu'il est dans l'intérêt du gouvernement de travailler encore plus étroitement, en partenariat, avec les institutions de la finance solidaire et du capital de développement.

Dans cette perspective, il nous apparaîtrait plus approprié que le gouvernement adopte une politique publique de financement des entreprises qui reposerait sur un effet de levier significatif, grâce à des partenariats avec les institutions financières existantes.

3. Le projet de loi sur la BDEQ

« Ce nouveau système, parfait dans sa théorie, était inapplicable en pratique et se solda par un échec. Comme on dit, le mieux est l'ennemi du bien. »

« Le mieux est l'ennemi du bien. » Voltaire, *La Béguéule*

D'entrée de jeu, nous tenons à affirmer que le projet de loi déposé par M^{me} Elaine Zakaïb, ministre déléguée à la Politique industrielle et à la Banque de développement économique du Québec, créant la Banque de développement économique du Québec (BDEQ), est favorablement reçu par nos organisations. Nous tenons à souligner l'importance que nous accordons à cette initiative gouvernementale. En effet, nous croyons que la création d'une banque de développement économique du Québec doit être applaudie. Nul doute que celle-ci pourrait devenir un outil important pour la prospérité du Québec et de ses régions.

Nous nous serions attendus, cependant, à ce que le gouvernement fasse d'abord connaître sa politique industrielle avant de procéder au dépôt du projet de loi pour la création de la BDEQ. En effet, cette absence de politique industrielle nous rend très difficile l'appréciation du projet de loi puisque l'intérêt premier d'une banque de développement est d'assurer, par des interventions financières, le développement économique. La Banque de développement doit donc être spécifiquement au service de la politique industrielle. Ainsi, il nous serait apparu plus cohérent dans un premier temps ou simultanément, de préciser la vision de développement du gouvernement, pour ensuite proposer les paramètres de la banque de développement.

Néanmoins, le projet de loi marque des points positifs majeurs. D'abord, la BDEQ propose un effort important d'harmonisation entre les différentes organisations publiques appelées à intervenir dans le développement des entreprises, de manière à mieux répondre aux besoins non satisfaits des entrepreneurs dans chacun des territoires, dans un cadre cohérent et transparent. Nous croyons que les efforts de coordination des interventions financières impliquant plusieurs ministères et organismes sont des initiatives à encourager. Dans la mesure où la nouvelle banque de développement permettra en outre à l'État québécois **d'augmenter les effets de levier des interventions de la BDEQ auprès des entreprises grâce à la complémentarité avec les institutions existantes.**

Mais justement, nous nous inquiétons de la place qui est réservée aux outils financiers, comme ceux nés à l'initiative de la CSN, qui ont pour principal objectif de favoriser un développement durable et qui sont déjà à l'œuvre dans le milieu. Depuis plusieurs années, ces institutions financières soutiennent des initiatives qui, sans leur appui, n'auraient pas eu la chance de poursuivre leur développement. Tel qu'il est formulé, le projet de loi n° 36 n'assure pas les complémentarités souhaitées entre nos institutions et les institutions publiques.

Depuis la fusion d'Investissement Québec avec la SGF, nous avons constaté un changement significatif des pratiques de la société d'État. Les exemples se sont multipliés démontrant que les partenariats entre Investissement Québec et les institutions de la finance solidaire et du capital de développement changeaient de nature. À elle seule, la Caisse d'économie solidaire a connu une baisse de 50 % de ses prêts depuis la fusion IQ/SGF. Cette diminution n'est sûrement pas étrangère à ce changement de pratiques et de mandat d'autofinancement d'Investissement Québec.

Pour nous il était clair que la mission d'Investissement Québec avait changé, qu'elle se comportait dorénavant davantage comme la Banque de développement du Canada (BDC), se positionnant de plus en plus comme un prêteur direct auprès des entreprises. Ce positionnement ne serait pas étranger au fait que le gouvernement ait imposé à ce moment la règle de l'autofinancement à la nouvelle IQ. Depuis ce temps, IQ ne propose pratiquement plus de garanties, en partenariat avec les autres institutions financières, mais bel et bien des prêts, en concurrence avec elles.

Le problème est d'autant plus sérieux pour nos institutions qu'Investissement Québec a les moyens d'offrir des conditions sur l'investissement plus intéressantes que celles de l'industrie. C'est un gros changement pour le milieu et les partenaires financiers. Dans ces conditions, il sera difficile de trouver un équilibre gagnant pour tous, si la loi ne délimite pas d'entrée de jeu les rôles et responsabilités de chacun, car pour nous il est impératif de travailler en collaboration entre partenaires financiers pour répartir le risque dans les projets que nous finançons.

Éviter le problème avec la BDEQ

Dans le communiqué de presse du 24 avril 2013, annonçant le dépôt du projet de loi, la ministre Zakaïb tient à préciser que *« la Banque de développement ne veut pas se substituer aux organismes actuels de financement. Nous voulons simplement bonifier l'offre actuelle, combler les lacunes et renforcer la collaboration entre les acteurs économiques déjà présents dans chaque territoire. Nous voulons surtout adopter une nouvelle approche plus proactive et qui considère l'entrepreneur comme un client. »*

Nous désirons ici le souligner avec force : les écosystèmes qui se sont créés au Québec dans le domaine du financement des entreprises ou dans celui des services-conseils et d'accompagnement restent fragiles. Partis de presque rien, ces réseaux se développent depuis une trentaine d'années et devront continuer à le faire dans les années à venir en s'adaptant aux nouveaux enjeux. C'est, en partie, grâce aux réseaux de ces écosystèmes que l'économie du Québec s'est bien tirée d'affaire depuis 2008, malgré une conjoncture particulièrement difficile. Ils ne sont pas étrangers à ce que nous pourrions appeler la résilience du modèle québécois de développement, c'est-à-dire sa capacité à répondre collectivement aux chocs négatifs de nature à détruire sa cohésion sociale et à remettre en question ses manières de faire.

C'est pourquoi nous attendons du gouvernement qu'il apporte des modifications concernant la volonté d'imposer une « approche clientèle », c'est-à-dire l'autofinancement de la nouvelle banque (article 91) ainsi que des directives visant l'accroissement du volume et des revenus générés. Un tel positionnement, on l'a vu dans la section précédente, a conduit IQ à développer une relation de concurrence avec les acteurs existants, mettant en danger les écosystèmes en place, voire la résilience du modèle québécois. Nous estimons de plus qu'une telle approche aura pour effet, à moyen et long termes, d'accroître le risque de portefeuille de la BDEQ et nécessitera une augmentation de ses ressources pour gérer adéquatement ces risques additionnels.

Nous reconnaissons le rôle positif que peut jouer la compétition entre les prêteurs institutionnels, cela est normal. Mais lorsque la compétition s'étend même entre celles-ci et les organisations gouvernementales, cela n'est plus normal. Le projet de loi devrait consigner clairement le rôle de complémentarité de la Banque dans le financement des entreprises et éviter la compétition de celle-ci à même les fonds publics avec d'autres institutions de financement comme nous le vivons actuellement. La création de la Banque de développement va conduire non seulement à un transfert massif d'argent public vers cette nouvelle institution, mais va en même temps lui accorder des moyens que n'ont pas les institutions de la finance solidaire avec lesquelles elle entre en compétition.

Parmi ces moyens, on trouve les services conseils aux entreprises que la Banque veut offrir. Il apparaît, à prime abord, que des firmes privées spécialisées sont en mesure d'offrir ce service. Elles le font déjà et très bien. En confiant ces tâches à la Banque, le gouvernement risque de placer les salariés de la Banque et elle-même dans une situation délicate lorsqu'elle aura à refuser le financement de projets ayant été accompagnés par ses propres professionnels.

De même, lorsque les entrepreneurs se seront fait conseiller par des employés de la Banque et que cela se sera traduit par du prêt ou de la capitalisation : advenant que l'entrepreneur fasse défaut, ce dernier pourrait se tourner contre le personnel de la Banque, prétextant qu'on lui aurait prodigué de mauvais conseils. Dans ce dernier cas, c'est l'appareil politique qui sera interpellé pour solutionner ces situations, ce qui n'est pas souhaitable. Sur ce point, **le projet de loi devrait être modifié afin de retirer à la Banque le mandat du service-conseil et laisser les firmes conseils et autres intervenants le prendre en charge.**

Avec la philosophie qui est celle qui apparaît dans le projet de loi 36, un directeur de portefeuille de la banque pourra offrir des prêts à risque plus élevé (garanties par la banque) à des coûts plus bas que le marché, brisant toute compétition. Ou encore, il pourra offrir du capital provenant d'un fonds gouvernemental sectoriel en plus d'un prêt en fonds propre de la banque. On a même déjà vu IQ faire une proposition de financement à une entreprise en concurrence avec un autre fonds public! Avec le mode actuel de rémunération en vigueur chez Investissement Québec, lié au volume ou au revenu généré, on incite les directeurs à proposer des financements en concurrence avec les autres acteurs du financement des entreprises. **Nous proposons un mode de**

rémunération lié à l'ampleur des projets et aux transactions résultant d'une complémentarité plutôt que sur le volume d'affaires ou le revenu généré.

À propos de l'économie sociale, la ministre souligne également dans le communiqué de presse du 24 avril que « *son ancrage dans sa communauté et sa dimension collective lui confèrent un rôle essentiel et des chances élevées de réussite à long terme* ». Nous ne pouvons qu'approuver avec enthousiasme cette affirmation. Pourtant, lorsqu'elle poursuit en disant que « *c'est à l'État de soutenir ce type de développement qui exige du capital patient* », nous ne pouvons que nous inquiéter.

Si la BDEQ poursuit, pour les entreprises d'économie sociale, le même positionnement que celui d'IQ souligné dans la section précédente, cela voudrait dire, en fait, un affaiblissement des institutions de la finance solidaire. Il faut prendre conscience que l'affaiblissement des institutions de la finance solidaire ne peut que déboucher sur une dynamique d'atrophie graduelle du secteur. Le gouvernement doit au contraire contribuer à assurer la pérennité des institutions existantes de ces réseaux. L'enjeu est important. Rappelons que l'économie sociale au Québec (l'entrepreneuriat coopératif, associatif et mutuel) repose sur 7 151 entreprises, 124 302 emplois et un chiffre d'affaires de 17,2 milliards de dollars. Dans la mesure où il s'agit d'entreprises au service des gens et des collectivités, et non du rendement, les retombées socioéconomiques de l'économie sociale sont cruciales en termes de cohésion sociale. Les entreprises d'économie sociale, étant donné leur utilité sociale, ont besoin de services financiers sur mesure et du soutien de l'État. Selon le plus récent portrait de la finance responsable réalisé par CAP finance (2010), les institutions de la finance solidaire ont mobilisé des actifs de plus de un milliard de dollars dans les communautés alors que celles en capital de développement dépassaient 12 milliards de dollars (fonds privés et publics).

Nous pensons que la situation est aujourd'hui propice pour que, dès sa création, nous puissions clarifier le modèle de partenariat de la nouvelle BDEQ avec les institutions de la finance solidaire et du capital de développement. **Nous proposons que la loi prévoie la création d'un comité consultatif, composé notamment des partenaires financiers qui aurait pour mandat de s'assurer de la complémentarité souhaitée dans la loi et auquel serait accordé un pouvoir de recommandation au ministre responsable.**

Il faut aussi être inquiet concernant le rôle du réseau des CLD. De prime abord, nous savons que la représentativité et l'autonomie de ces organisations de développement local ont été largement amoindries au cours de la dernière décennie. La première mesure à prendre serait donc de **redonner aux acteurs socioéconomiques un rôle à jouer dans la gouvernance des CLD**. Par ailleurs, nous ne pensons pas que ce soit à la nouvelle banque de coordonner les plans de développement local et régional issus de ce réseau d'institutions (auxquelles on aurait préalablement rehaussé la dimension partenariale). **Il faut enlever à la Banque de développement la responsabilité de coordonner les plans de développement local et régional**. Le gouvernement veut tout concentrer dans la BDEQ, faisant de la banque un guichet unique avec plusieurs portes d'entrée. Mais il faut être réaliste : à l'exception de quelques CLD, c'est la Banque qui aura le rôle de leader, voire dans la plupart des cas le rôle de structure hiérarchique traditionnelle.

Conséquemment, les CLD perdront graduellement leur mission de développement local autonome. Déjà certains CLD auraient diminué leurs interventions en économie sociale. Quel sera le rôle des CLD dorénavant ?

Nous nous interrogeons aussi sur le mandat confié à la BDEQ concernant l'élaboration d'une stratégie de développement économique pour la métropole et une autre pour la Capitale-Nationale. Si nous partageons d'emblée l'idée que la BDEQ doive, de par son mandat, favoriser le développement économique dans toutes les régions du Québec, nous croyons que l'élaboration d'une politique de développement relève de la responsabilité de l'État en collaboration avec les partenaires du milieu. Ainsi, la Banque doit tout mettre en œuvre pour assurer l'atteinte des objectifs de développement, mais elle n'a pas à déterminer les objectifs stratégiques de ce développement.

L'économie sociale est bien outillée, avec des organismes tels que la Fiducie du Chantier, la Caisse d'économie solidaire, Filaction, etc., pour assurer son développement. Néanmoins, il va sans dire que la Banque de développement a un rôle à jouer, mais ici comme ailleurs, c'est par la complémentarité des actions que nous pourrions atteindre une meilleure efficacité de nos mesures. N'oublions pas que l'essor de ces institutions au cours des vingt dernières années a supposé la réalisation d'un cercle vertueux fondamental : plus ces institutions se sont renforcées, plus elles renforcent en même temps la sphère de l'économie sociale et plus elles sont en mesure de tisser des liens constructifs avec les sphères de l'économie publique et de l'économie marchande. Elles favorisent aussi l'émergence de structures intermédiaires et périphériques qui soutiennent et accompagnent l'entrepreneuriat responsable.

Cette « biodiversité entrepreneuriale » est un important facteur de stabilité dans la mesure où il est reconnu que ces organisations agissent sur des horizons de plus long terme et que le soutien qu'elles ont de leur communauté leur permet de passer plus facilement à travers des épreuves conjoncturelles temporaires. Pour ces raisons, le renforcement d'un pôle de la finance solidaire et responsable représente un facteur stratégique fondamental dans un contexte général d'incertitude économique et il est de la responsabilité de l'État d'offrir des conditions qui favorisent le renforcement de ce facteur. . Plutôt que de laisser se développer une dynamique de concurrence entre les acteurs sociaux, l'économie plurielle dans laquelle s'inscrit cette finance favorise une logique de partenariat et de complémentarité.

Il serait par ailleurs pour le moins étrange que ce soit l'actuel gouvernement qui affaiblisse cette biodiversité unique d'institutions financières alors que, à l'exception de la Caisse d'économie solidaire, dont la création relève de l'époque du « second front de lutte » de la CSN, au début des années 1970, toutes ces institutions ont pu voir le jour grâce aux différents gouvernements qui se sont succédé et qui ont mis en place un cadre institutionnel partenarial. Nous partageons tous cette conviction profonde du rôle d'un État partenaire et facilitateur dans le processus d'innovation sociale. Dans le créneau de la finance solidaire et du capital de développement, le modèle québécois de développement est parvenu à s'exprimer comme un ensemble pluriel d'institutions pour favoriser un développement concerté, tant de la part de l'État que de celle des grands

acteurs socioéconomiques. Il mobilise non seulement des capitaux, mais aussi et surtout de l'expertise et du capital social des communautés avec lesquelles il collabore. Toutes ces initiatives résultent en partie de la reconnaissance par l'État de la contribution de l'économie sociale au développement de la société québécoise, tant en matière économique que sociale, et de sa contribution à la croissance du capital humain. D'ailleurs, le récent dépôt du projet de loi sur l'économie sociale n'en est-il pas une preuve éloquente?

Ce faisant, la BDEQ doit favoriser et accompagner le développement de la biodiversité entrepreneuriale québécoise ainsi que les écosystèmes de financement et de service-conseil offerts par les partenaires.

Une banque de développement « verte »

Le projet de Loi a de belles intentions. Toutefois force est de conclure qu'au-delà de l'intention, le véhicule proposé répondra difficilement aux exigences des enjeux actuels. Le projet de loi crée une nouvelle structure qui regroupera plusieurs employés de l'État, dont plusieurs services qui devraient plutôt relever d'un ministère. Il est facile d'anticiper de graves tensions internes et externes entre les professionnels de la banque, les intervenants locaux (CLD) et les partenaires financiers existants qui ne pourront que nuire, d'abord à la mise en place de la banque, ensuite à son efficacité.

Le projet de création d'une banque de développement économique devrait être mieux explicité et les moyens pour l'atteindre revus dans une perspective d'efficacité des structures, de la recherche d'économie et d'efficience. Dans un contexte de restriction budgétaire auquel le gouvernement du Québec se heurte, la solution proposée ne nous apparaît pas la meilleure. Nous craignons que la création de la BDEQ telle qu'envisagée ne réponde pas non plus aux préoccupations de plusieurs parties prenantes.

Comme nous le disions plus haut, nous nous serions attendus à ce que la ministre formule d'abord la vision de développement du gouvernement, à travers la nouvelle politique industrielle, pour ensuite proposer les paramètres de la banque de développement qui aura à contribuer à la concrétisation de cette vision. Pour les raisons que nous avons précisées dans le chapitre précédent (sur les nouveaux enjeux), **nous proposons que la BDEQ contribue à l'application d'une politique industrielle tournée vers la transition écologique de l'économie, soutenue par une fiscalité environnementale servant de levier.** Non seulement nous y avons tout à gagner; mais ce virage nous semble la seule voie possible si le gouvernement actuel veut réellement atteindre son objectif de réduire les émissions de CO2 de 25 % d'ici 2020.

La mise en place de ces conditions offrirait à la BDEQ une capacité d'intervention considérable. Par exemple, les revenus tirés d'une fiscalité écologique (une taxe carbone ou un système de péage) pourraient permettre d'assurer à des projets d'infrastructure majeurs (l'électrification des transports publics) des « garanties de revenus » sur le long terme; l'émission d'obligations vertes par la BDEQ, auprès des grands investisseurs institutionnels ou du grand public, donnerait par ailleurs à la banque la capacité de garantir une mobilisation du capital pour la transition, et par le fait même, de réconcilier une offre d'épargne de long terme avec des besoins d'investissement de long terme, d'autant plus, si elle peut **s'appuyer sur les partenaires financiers en place, grâce à des co-investissements, des garanties de prêts ou d'autres types d'interventions,** la BDEQ aurait les moyens d'accroître ses impacts sur le développement du Québec. Le gouvernement devrait s'inspirer de la BDC qui a récemment commencé à accorder des garanties de prêt à des institutions prêteuses pour soutenir le développement des entreprises.

Considérant que le financement des grands projets d'infrastructure d'une économie verte nécessite la mobilisation d'actifs majeurs, **la BDEQ doit pouvoir utiliser la capacité d'emprunt de l'État pour mobiliser des actifs, mais utiliser les effets de leviers de ses partenaires pour ne pas trop alourdir la dette publique.** En s'appuyant, par exemple, sur de nouveaux instruments financiers, la Banque européenne d'investissement a été en mesure de multiplier par plus de 30 la contribution budgétaire provenant de l'Union européenne sous forme de prêts aux entreprises¹. Le partenariat de la BDEQ avec les partenaires financiers existants constitue, ainsi, une réponse au dilemme de financer des projets jugés utiles, nécessaires, voire vitaux, mais qui n'offrent pas de perspectives de rentabilité suffisantes et suffisamment assurées pour attirer des financements privés sur des marchés concurrentiels dans les cadres actuels. Bien évidemment, nous ne traitons pas ici de projets qui représenteraient une renonciation du gouvernement aux responsabilités qui sont les siennes, notamment, en matière de services publics et qui se voudraient une privatisation de ceux-ci sous quelque forme que ce soit.

Conclusion

Pour conclure, nous rappelons notre désir que la BDEQ travaille en partenariat et en complémentarité avec les acteurs de développement locaux et les acteurs de la finance solidaire et du capital de développement déjà présents et très actifs sur le terrain et ce depuis des décennies. Nous désirons réaffirmer la nécessaire vision de complémentarité que nous voulons préserver et, mieux encore, raffermir à l'occasion de la présentation de ce projet de loi. Il nous semblerait approprié que les préoccupations dont nous vous faisons part soient prises en compte dans le projet de loi qui sera adopté.

Le projet de loi doit garantir que la complémentarité que nos organismes assurent depuis de nombreuses années en matière de développement économique et social sera préservée afin qu'ensemble, nous mettions toutes les chances de notre côté dans l'objectif de contribuer à bâtir un Québec plus solidaire, plus prospère et plus durable.

Nos institutions se sont donné des objectifs ambitieux qui leur permettront de contribuer toujours davantage aux grands défis actuels. Nous attendons du gouvernement qu'il renouvelle son appui aux hommes et aux femmes qui contribuent à ces outils originaux.

Comme nous l'avons fait ressortir dans ce mémoire, le Québec devra faire face, dans les années à venir, à de nouveaux défis. Nous sommes fermement convaincus que la BDEQ peut faire partie des solutions.

¹ Jorge Núñez Ferrer et al., *The use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives*, CEPS, octobre 2012, page 12.

ANNEXE : extraits de nos recommandations

- **D'augmenter les effets de levier des interventions de la BDEQ auprès des entreprises grâce à la complémentarité avec les institutions existantes**
- **Le projet de loi devrait être modifié afin de retirer à la Banque le mandat du service-conseil et laisser les firmes conseils et autres intervenants le prendre en charge**
- **Nous proposons un mode de rémunération lié à l'ampleur des projets et aux transactions résultant d'une complémentarité plutôt que sur le volume d'affaires ou le revenu généré**
- **Nous proposons que la loi prévoie la création d'un comité consultatif, composé notamment des partenaires financiers qui aurait pour mandat de s'assurer de la complémentarité souhaitée dans la loi et auquel serait accordé un pouvoir de recommandation au ministre responsable**
- **Redonner aux acteurs socioéconomiques un rôle à jouer dans la gouvernance des CLD**
- **Il faut enlever à la Banque de développement la responsabilité de coordonner les plans de développement local et régional**
- **La BDEQ doit favoriser et accompagner le développement de la biodiversité entrepreneuriale québécoise ainsi que les écosystèmes de financement et de service-conseil offerts par les partenaires**
- **Nous proposons que la BDEQ contribue à l'application d'une politique industrielle tournée vers la transition écologique de l'économie, soutenue par une fiscalité environnementale servant de levier**
- **S'appuyer sur les partenaires financiers en place, grâce à des co-investissements, des garanties de prêts ou d'autres types d'interventions**
- **La BDEQ doit pouvoir utiliser la capacité d'emprunt de l'État pour mobiliser des actifs, mais utiliser les effets de leviers de ses partenaires pour ne pas trop alourdir la dette publique**