

IRÉC

RAPPORT DE RECHERCHE

INSTITUT DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE CONTEMPORAINE

X. Hubert Rioux, Ph.D.

**Investissement Québec :
Plaidoyer pour un instrument
au service de nos ambitions
territoriales, industrielles
et énergétiques**

Septembre 2020

© **Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)**
10 555, avenue de Bois-de-Boulogne, Montréal (Québec) H4N 1L4

Tél. 514 380-8916 · info@irec.quebec · www.irec.quebec

ISBN 978-2-924927-52-6

Table des matières

Sommaire 1

Avant-propos	5
Introduction.....	11
Chapitre 1. Synthèse des contributions d'IQ au développement territorial.....	21
1.1 Des origines intimement liées au développement régional	22
1.2 L'expansion post-2008.....	24
1.3 La déconcentration du capital	26
Chapitre 2. Repenser les rôles, les structures et les moyens d'IQ.....	29
2.1 Faire d'IQ un instrument axé sur le financement de grandes «missions».....	30
2.1.1 Les missions prioritaires et complémentaires d'IQ	31
2.1.2 Le potentiel énergétique inexploité d'IQ.....	33
2.2 Faire d'IQ un catalyseur de marchés.....	36
2.2.1 Renouer avec la prise de risques	37
2.2.2 Aller au-devant des projets	38
2.2.3 Accroître l'expertise régionale et sectorielle interne d'IQ.....	39
2.3 Faire d'IQ un levier financier plus puissant.....	41
2.3.1 La capitalisation et le financement d'IQ.....	42
2.3.2 Les capacités et opportunités de concertation nationale d'IQ.....	43
2.3.3 IQ et la propriété nationale des filières stratégiques.....	44
2.4 Placer IQ au centre d'une architecture de concertation régionale.....	46
2.4.1 Les MRC et leurs services de développement économique	49
2.4.2 Les Pôles d'économie sociale.....	50
2.4.3 La Financière agricole	51
2.4.4 L'innovation technologique, les universités et les CCTT	52
2.4.5 Les ORPEX.....	53
2.5 Accélérer la régionalisation et le «verdissement» d'IQ	56
2.5.1 Mieux cibler l'action régionale d'IQ: Québec nordique et Est du Québec.....	56
2.5.2 Renouveler l'effort de déconcentration du capital.....	60
2.5.3 Engager IQ en faveur de l'efficacité énergétique	65
Conclusion : récapitulatif et synthèse des propositions.....	69
Annexe 1. Dépenses en immobilisations corporelles non-résidentielles par région	71
Annexe 2. Investissements privés étrangers en immobilisations corporelles non-résidentielles par région.....	73
Annexe 3. Principaux instruments financiers de la KfW (gauche) et de Bpifrance (droite) ..	74

Figures

Figure 1.	Évolution des investissements au Québec par catégorie, en % du PIB.....	6
Figures 2 et 3.	Aides d'État (subventions industrielles) en % du PIB et par mission (grandes puissances et moyenne des pays de l'Union européenne).....	7
Figure 4.	Taux de croissance des investissements intra- et hors-RMR.....	12
Figure 5.	Ventilation régionale des investissements en capital de risque au Québec	17
Figures 6 et 7.	Financements annuels autorisés (fonds propres et mandats gouvernementaux, millions \$ courants) et ventilation régionale des financements annuels autorisés (en % de la valeur des financements, fonds propres)	23
Figure 8 et 9.	Ventilation sectorielle des actifs totaux (%) de la SGF et ventilation sectorielle des financements autorisés en % des financements totaux, IQ (fonds propres) ...	25
Figure 10.	Part régionale moyenne (%) des financements et de la valeur totale des projets financés par IQ en comparaison du poids économique moyen des régions, 1998-2018.....	27
Figure 11.	Pertinence des enjeux ESG tels qu'identifiés par IQ.....	29
Figure 12.	Ventilation sectorielle des financements autorisés en % des financements totaux : pétrochimie vs. services environnementaux (fonds propres, IQ)	35
Figure 13.	Ventilation sectorielle du financement privé et public des énergies/ technologies vertes à travers le monde	37
Figures 14 et 15.	Mandats et programmes gouvernementaux en % des financements annuels autorisés et Valeur totale des actifs (millions \$ courants),	41
Figure 16.	Évolution du nombre de bureaux régionaux et internationaux d'IQ.....	48
Figures 17 et 18.	Répartition du nombre de CCTT par région administrative (2019) et Effet levier moyen des CCTT pour chaque dollar en subventions de fonctionnement .	53
Figures 19 et 20.	Classement des MRC selon les indicateurs de vitalité du marché du travail (2016) et Moyennes des investissements annuels en immobilisation en % du PIB régional	57
Figures 21 et 22.	Ventilation régionale des financements d'IQ (millions \$ courants, fonds propres) et Parts régionales moyennes (%) des financements annuels d'IQ (fonds propres) en comparaison des parts régionales moyennes (%) des investissements québécois en immobilisations non-résidentielles (publics et privés), 2006-2018	58
Figures 23 et 24.	Investissements directs et indirects en capital de risque, IQ (millions \$) et Ventilation des interventions annuelles d'IQ selon la taille de l'entreprise (% du nombre d'interventions).....	62

Tableaux

Tableau 1. Statistiques sur le financement et l'activité des PME québécoises (2017).....	15
Tableau 2. Sondage d'opinion sur Investissement Québec (n=700)	21
Tableau 3. Interventions financières d'IQ liées à la « croissance propre », 2018-2019	34
Tableau 4. Évolution récente des champs et des appareils d'intervention publics en développement territorial.....	47
Tableau 5. Comparatif des obstacles à l'exportation, Québec vs. Canada	55
Tableau 6. Pourcentage des PME issues du repreneuriat/transfert, Québec vs. Canada	64
Tableau 7. Aperçu des programmes de financement de la KfW pour la transition et l'efficacité énergétiques	68

Sommaire

Au Québec comme ailleurs, le débat public est bien réenclenché en ce qui concerne les rôles économiques de l'État ainsi que les politiques commerciales, industrielles, énergétiques et financières à privilégier non seulement pour favoriser une sortie de crise efficace, mais également pour procéder aux transitions qui s'imposent à moyen et long termes, en priorité sur le plan environnemental.

Les économies avancées ont, depuis la crise de 2008 et encore davantage au cours des derniers mois, substantiellement accru les rôles et intensifié les activités de leurs outils financiers publics dans le cadre d'une large variété de missions : transition énergétique, recherche et innovation, commercialisation de nouvelles technologies, incubation entrepreneuriale, capital de risque, modernisation manufacturière, substitution des importations, protection des sièges sociaux et de la propriété nationale des filières industrielles stratégiques, relève entrepreneuriale, développement régional, etc.

Ces instruments financiers publics, du fait de leur tolérance plus grande aux risques, de leurs exigences de rendement plus souples, puis de leur coordination étroite avec les différents ordres de gouvernement et parties prenantes, sont mieux adaptés à la prise en charge de telles « missions » socioéconomiques à long terme. Ainsi, des estimations indiquent que le monde compte maintenant plus de 500 banques publiques de développement, dont au moins un cinquième a été créé depuis l'éclatement de la bulle technologique au début des années 2000.

Dans ce contexte, la réforme en cours d'Investissement Québec (IQ) par l'entremise de la Loi 27, dont la plupart des dispositions entrent en vigueur en 2020-2021, permet également d'espérer l'avènement d'une véritable banque publique d'investissement, au service de nos ambitions et de nos intérêts. C'est de cette possibilité dont ce rapport fait état, en soumettant au débat public quelques propositions supplémentaires de réforme, sur la base des meilleures pratiques internationales. Cette société d'État financière sera en effet appelée à jouer un rôle central non seulement en ce qui concerne la relance économique à court terme, mais aussi et surtout quant à la transition industrielle qui s'impose à moyen terme.

Cette transition devra comporter deux axes prioritaires étroitement liés l'un à l'autre : a) la conversion énergétique à grande échelle qui, grâce à des innovations de rupture, devra permettre au Québec de s'émanciper de sa dépendance envers les importations d'énergies fossiles ; puis b) la revitalisation industrielle des régions québécoises, qui font face à la volatilité des prix internationaux des matières premières et des denrées agricoles, aux délocalisations manufacturières, puis au déclin démographique par le vieillissement et l'exode rural.

Le nerf de la guerre en ce qui concerne à la fois la transition énergétique et la conversion industrielle régionale – qui elle-même nécessitera des efforts accrus en matière d'innovation manufacturière et de relève entrepreneuriale – peut se résumer en un mot clef : *financement*. Le soutien financier à l'entrepreneuriat, la capitalisation « patiente » des entreprises, l'investissement public dans des projets porteurs et l'appui au repreneuriat devront constituer le véritable fil rouge d'une réponse globale aux défis énergétiques, industriels et démographiques auxquels le Québec fait face.

Pour autant qu'on s'en donne collectivement l'ambition, les défis qui s'imposent à nous nous offrent donc l'opportunité de faire d'IQ ce qu'elle devrait être : notre véritable banque publique d'investissement.

Les expériences internationales, notamment celles de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) allemande et de la Banque publique d'investissement de France (Bpifrance), dont il sera question dans ce rapport, démontrent d'ailleurs que le financement public, par l'entremise de banques nationales et régionales (vertes) d'investissement, s'avère largement plus efficace et structurant que l'utilisation de simples incitatifs fiscaux ou que le recours au financement bancaire et/ou privé traditionnel.

Évidemment, IQ ne pourra à elle seule prendre la responsabilité du financement de la transition énergétique et de la revitalisation industrielle régionale. Cela ne pourra se faire efficacement que par l'entremise d'une approche partenariale, qui mettra également à contribution la Caisse de dépôt et placement, les fonds fiscalisés, le réseau Desjardins, les fonds hybrides et privés de capital de risque, le secteur financier institutionnel, la finance solidaire ainsi que les fonds de développement régionaux et locaux. Néanmoins, une attention particulière mérite d'être portée à IQ, ne serait-ce que parce que sa réforme (Loi 27) vise assez explicitement à placer le développement territorial et dans une moindre mesure, la transition énergétique au cœur des missions renouvelées d'IQ.

La question qui se pose à la lumière des événements du printemps 2020 est cependant la suivante : doit-on s'arrêter en si bon chemin, ou doit-on plutôt s'orienter vers une mise en œuvre plus agressive des principales dispositions de la Loi 27, de manière à faire d'IQ notre véritable banque nationale de développement ? Le présent rapport défend la seconde option et propose, notamment à la lumière des rôles joués ailleurs par la KfW, Bpifrance ou la Banque nationale d'investissement écossaise en matières régionales et énergétiques, quelques pistes de réflexion quant aux missions prioritaires d'IQ et aux moyens à lui donner.

Quelques avenues de réforme supplémentaires, suivant la logique ou ajoutant aux dispositions de la Loi 27, permettraient en effet de recentrer les missions prioritaires d'IQ, d'en faire un véritable « catalyseur » de marchés, de muscler ses capacités financières, de la placer au cœur d'une architecture de concertation régionale plus élaborée, puis d'accélérer sa régionalisation et son « verdissement ». À la suite d'un chapitre introductif présentant les principales contributions historiques d'IQ au développement territorial et à la transition énergétique, nous soumettons donc à la réflexion publique, au fil de ce rapport, huit propositions principales concernant les rôles, les structures et les moyens d'IQ :

Proposition # 1 : Établir le financement du développement territorial et de la transition énergétique en tant que missions prioritaires et complémentaires d'IQ, devant faire l'objet de plans stratégiques approuvés par le Gouvernement du Québec

Proposition # 2 : Permettre à IQ de lancer des appels à projets ciblés par région et/ou par filière énergétique, puis restructurer le Conseil d'administration et/ou le Comité de direction d'IQ sur la base d'expertises sectorielles et régionales clés

Proposition # 3 : Bonifier la capitalisation et les moyens d'IQ en lui permettant notamment d'émettre des obligations durables (vertes et/ou sociales) garanties par le Gouvernement du Québec

Proposition # 4: Mettre sur pied un « Conseil stratégique commun » regroupant IQ, le MEI, la Caisse de dépôt et placement, les fonds fiscalisés, la Financière agricole, Transition énergétique Québec et Hydro-Québec, puis lui octroyer la responsabilité du « Fonds pour la croissance des entreprises québécoises »

Proposition # 5: Faire des « comités régionaux de développement » pilotés par IQ de véritables interfaces stratégiques de coordination et de partenariat multi-niveaux, en y intégrant les MRC, les Conseils régionaux des caisses Desjardins, les Pôles d'économie sociale, la Financière agricole, les universités, les Centres collégiaux de transfert technologique et les Organismes régionaux de promotion des exportations

Proposition # 6: Créer de nouvelles filiales d'IQ dédiées aux régions nordiques et à l'Est du Québec

Proposition # 7: Financer de nouveaux incubateurs/accélérateurs régionaux et capitaliser de nouveaux fonds (de fonds) régionaux de capital de risque et d'appui à la relève

Proposition # 8: Ajouter une « Direction générale à la transition énergétique » aux structures administratives d'IQ, chargée des collaborations avec Transition Énergétique Québec et de l'élaboration de nouveaux outils d'intervention en efficacité énergétique

Avant-propos

La crise du COVID-19, s'il faut en tirer quelque enseignement positif, nous aura permis de réaliser les vulnérabilités qui guettent les sociétés dont l'économie dépend trop profondément de chaînes de valeur et d'approvisionnement internationalisées. Très tôt, les économies méditerranéennes d'Europe – Italie, France, Espagne – mais également l'Allemagne, le Royaume-Uni, puis enfin les États-Unis et le Canada ont dû faire face à de possibles et dans certains cas à de bien réelles pénuries d'équipement médical et sanitaire, de produits pharmaceutiques et agroalimentaires, de matières premières et de biens manufacturiers.

La sévère et rapide déstabilisation des chaînes d'approvisionnement causée par les fermetures d'usine et l'effondrement de la production, la multiplication des restrictions nationales à l'exportation, puis l'explosion de la demande mondiale pour certains produits aura forcé une prise de conscience collective des risques inhérents à la désindustrialisation et à l'interdépendance. Cette prise de conscience aura d'ailleurs été caractérisée, fait intéressant, par une reconnaissance quasi-immédiate de la supériorité technologique, logistique et industrielle des économies dirigistes asiatiques – pensons au Japon, à la Corée du Sud, à la Chine, à Hong Kong, à Taïwan ou à Singapour, notamment.

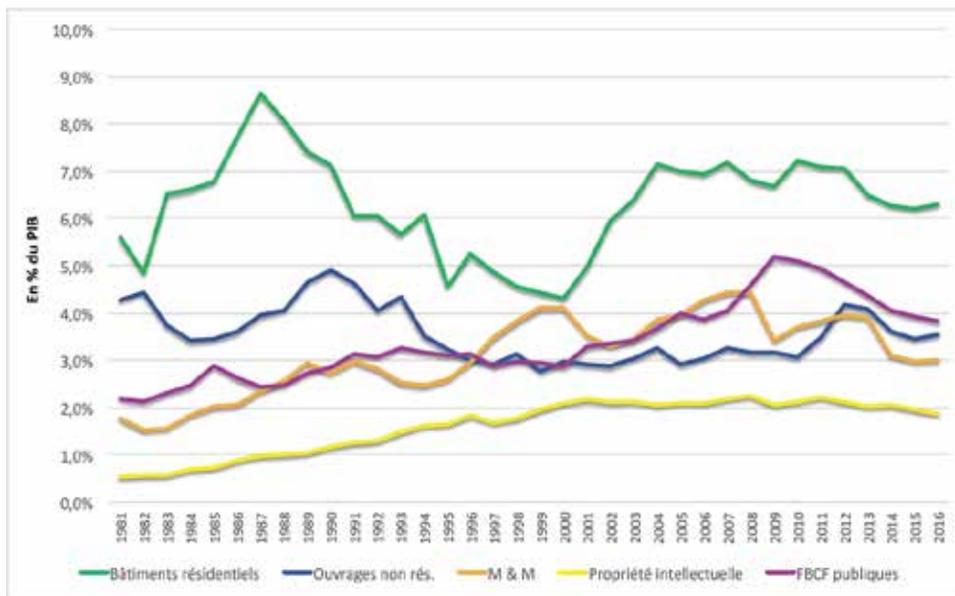
En sus des milliers de milliards de dollars déployés par les gouvernements du monde entier en soutien aux ménages et à l'industrie, de même que des programmes pharaoniques d'assouplissement quantitatif mis en place par leurs banques centrales, les leçons de cette crise auront donc mis en exergue la nécessité d'une réflexion sérieuse. Au Québec comme ailleurs, le débat public est bien réenclenché en ce qui concerne les rôles économiques de l'État ainsi que les politiques commerciales, industrielles, énergétiques et financières à privilégier non seulement pour favoriser une sortie de crise efficace, mais également pour procéder aux transitions qui s'imposent à moyen et long termes, en priorité sur le plan énergétique.

S'il faut y voir une heureuse nouvelle, il convient toutefois de rappeler que les économies occidentales, y compris le Québec, se sont retrouvées dans cette situation en 2020 précisément parce qu'elles n'ont pas su assimiler pleinement les leçons de la crise financière de 2008 et pérenniser les outils de relance économique et industrielle mis en place dans les années subséquentes. En 2018 par exemple, une note de recherche de l'IRÉC¹ faisait remarquer que dès 2010, les investissements publics annuels – notamment en infrastructures – ont été substantiellement réduits, en proportion du Produit intérieur brut (PIB), tant au Québec qu'ailleurs au Canada, en particulier en raison de la passivité du gouvernement fédéral.

Ce retrait précoce de l'État, qui s'explique notamment par l'intensification des politiques d'austérité budgétaire ayant marqué la dernière décennie, a donc alimenté une désindustrialisation croissante en favorisant le recul de l'investissement privé, notamment, en ce qui concerne le Québec, dans les bâtiments industriels et la machinerie mais également dans le bâtiment résidentiel et l'innovation (Figure 1). Plutôt que de hâter la transition vers une économie réelle durable, la réponse à la crise financière de 2008 aura donc, malgré une injection massive de capitaux publics à court terme, accéléré le déclin tranquille d'industries manufacturières et agroalimentaires québécoises dont le caractère hautement stratégique a été cruellement illustré dans la foulée de la crise du COVID-19. Il faudra maintenant éviter de répéter cette erreur.

1 Gilles L. Bourque (2018), « L'évolution des investissements privés et publics au Québec », IREC, Note de recherche.

Figure 1. Évolution des investissements au Québec par catégorie, en % du PIB²



Pour éviter que l’histoire ne se répète, il convient d’élargir nos horizons. Malgré ce portrait mitigé en ce qui concerne le Québec et le Canada, il ne fait par exemple aucun doute que la crise de 2008 avait déjà engagé les économies libérales avancées sur la voie d’une recrudescence de l’interventionnisme et du nationalisme économique. Cela s’est avéré non seulement en raison des impératifs de relance liés à la Grande Récession mais également et peut-être surtout en raison de la concurrence industrielle et technologique accrue des économies émergentes, elles-mêmes pour la plupart peu libérales sur le plan interne, de même qu’en raison de la nécessité de plus en plus évidente d’un virage énergétique rapide.

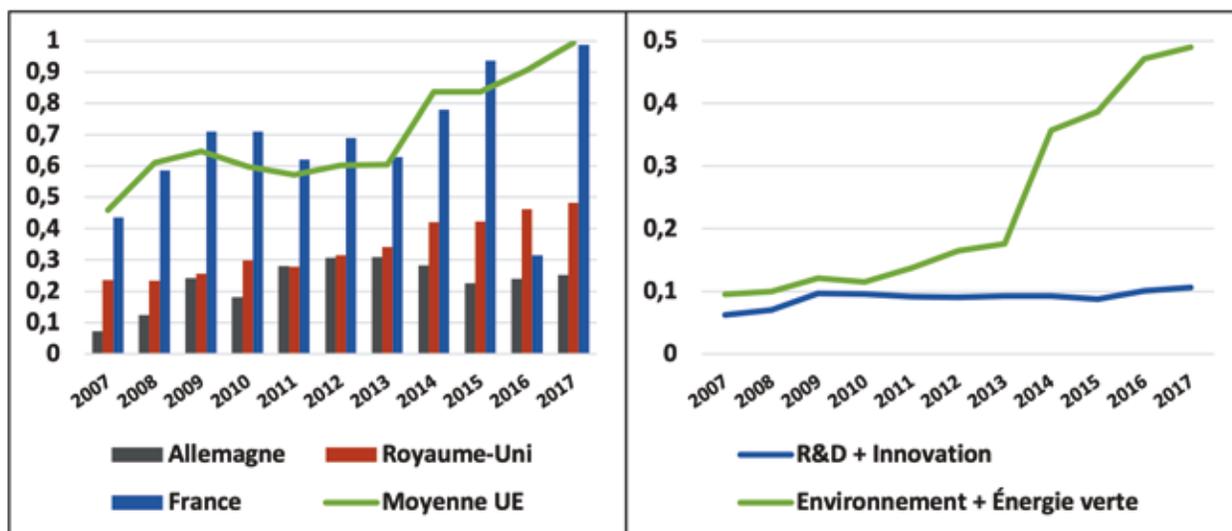
L’exemple de l’Union européenne (UE) est ici particulièrement intéressant : entre 2007 et 2017, les « aides d’État » nationales – c’est-à-dire les subventions industrielles publiques de différentes natures – compilées par la Commission européenne ont, en moyenne à l’échelle continentale, plus que doublé en pourcentage des PIB nationaux (Figure 2). Même en excluant de l’équation les pays scandinaves et notamment la Suède, où les « aides d’État » ont également augmenté substantiellement et atteignent carrément au-delà de 7 % du PIB national, le virage demeure impressionnant : les trois grandes économies européennes, la France, l’Allemagne et le Royaume-Uni, ont en effet plus que doublé leur recours aux aides d’État durant cette période.

Tel que le montre par ailleurs la Figure 3, cet accroissement généralisé du recours aux subventions industrielles en Europe s’explique d’abord par l’accélération des efforts financiers publics dédiés à la transition écologique et énergétique. Entre 2007 et 2017, les aides d’État accordées par les pays européens aux industries des services environnementaux et de l’énergie renouvelable ont quintuplé, en moyenne, en proportion des PIB nationaux. La priorité des gouvernements européens et de leurs outils financiers ne fait donc aucun doute, mais cela ne signifie pas qu’elle éclipse toute autre considération.

2 Tiré de Bourque (2018), op. cit., p. 13. M & M (machines et matériel) ; FBCF (formation brute de capital fixe). Les pointillés ont été ajoutés pour isoler la période post-2007.

Les subventions publiques visant la recherche et le développement (R&D) ainsi que l'innovation ont ainsi également été bonifiées de plus de 50 %, en moyenne, en proportion des PIB nationaux.

Figures 2 et 3. Aides d'État (subventions industrielles) en % du PIB et par mission (grandes puissances et moyenne des pays de l'Union européenne)³



Ces tendances ne sont toutefois pas propres à l'Europe, mais généralisées. À l'échelle mondiale, par exemple, les investissements annuels destinés au développement des énergies renouvelables – de l'éolien et du solaire en particulier – ont augmenté très significativement au cours des dix dernières années, ayant atteint un sommet de 330 milliards de dollars US en 2015-2016 pour ensuite se stabiliser, notamment sous l'effet de la chute des prix du pétrole et du gaz⁴. De ces 330 milliards, au moins 35 %, voire au-delà de 40 %⁵ provenaient de diverses sources publiques – gouvernements, banques publiques d'investissement, sociétés d'État, fonds climatiques, etc. – principalement sous la forme de prises de participations, de prêts et de subventions directes⁶.

Le développement des technologies et énergies vertes n'est cependant pas le seul objectif ayant soutenu la recrudescence de l'investissement public depuis la crise de 2008, loin de là. Les économies avancées ont en effet substantiellement accru les rôles et intensifié les activités de leurs outils financiers publics dans le cadre d'une large variété de missions : recherche et innovation, commercialisation de nouvelles technologies, incubation entrepreneuriale, capital de risque, modernisation manufacturière, substitution des importations, protection des sièges sociaux et de la propriété nationale des filières industrielles stratégiques, relève entrepreneuriale, développement régional, etc.

3 Source : Commission européenne, State Aid Scoreboard 2018 : https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html

4 International Renewable Energy Agency et Climate Policy Initiative (2018), *Global Landscape of Renewable Energy Finance*, Abou Dabi, p. 11.

5 Gregor Semieniuk et Mariana Mazzucato (2018), « Financing Green Growth », Institute for Innovation and Public Purpose, Université Catholique de Louvain, Working Paper 2018-04.

6 International Renewable Energy Agency et Climate Policy Initiative (2018), op. cit., p. 29.

Malgré la résurgence généralisée d'une foule de mesures relevant du protectionnisme et du nationalisme économique depuis une douzaine d'années, ce sont en effet les subventions industrielles, les subventions à l'exportation et le capital de développement public, plutôt que les tarifs et autres restrictions à l'importation, qui ont connu la plus forte croissance. De toutes les mesures protectionnistes et/ou nationalistes mises en œuvre entre 2008 et 2020 par l'ensemble des pays du monde, près de 65 % consistent en de telles politiques et interventions financières, contre environ 24 % de barrières commerciales tarifaires et non-tarifaires⁷.

Il n'est donc pas surprenant de constater, dans ce contexte, que le recours aux sociétés d'État financières ait littéralement explosé depuis un peu plus d'une décennie. À l'échelle mondiale, par exemple, les actifs totaux des fonds souverains sont passés d'environ 1000 milliards \$ US en l'an 2000 à 3300 milliards en 2007, puis à 7200 milliards en 2015, soit davantage que l'ensemble des sociétés d'investissement et des fonds de couverture privés de la planète (5600 milliards \$ US)⁸. Tout comme c'est le cas de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), les plus importants de ces fonds souverains font toutefois surtout dans le placement, l'investissement et le soutien aux fusions et acquisitions à l'international.

Sur le plan interne, l'influence financière des États a surtout été renouvelée grâce à la multiplication rapide des agences gouvernementales de développement et des banques publiques d'investissement, actives dans le domaine du financement des entreprises et des projets industriels nationaux. Cela ne s'est pas seulement avéré en raison du resserrement de l'accès au crédit bancaire dans la foulée de la crise de 2008, mais aussi et probablement surtout en raison des besoins pressants en capital de développement stratégique et patient, générés par les défis liés à la transition énergétique, au passage à l'industrie 4.0., au vieillissement des populations et aux inégalités territoriales croissantes. Ces instruments financiers publics, du fait de leur tolérance plus grande aux risques, de leurs exigences de rendement plus souples, puis de leur coordination étroite avec les différents ordres de gouvernement et parties prenantes, sont mieux adaptées à la prise en charge de telles « missions » socioéconomiques à long terme⁹.

Ainsi, des estimations indiquent que le monde compte maintenant plus de 500 banques publiques de développement, dont au moins un cinquième a été créé depuis l'éclatement de la bulle technologique au début des années 2000¹⁰. Une seconde vague très importante de capitalisation de telles banques a ensuite déferlé à la suite de la crise de 2008. Parmi celles-ci, on compte évidemment un bon nombre, d'ailleurs toujours croissant, de banques publiques d'investissement « vertes », spécifiquement dédiées à la transition énergétique et au développement d'éco-infrastructures. Plusieurs d'entre-elles opèrent d'ailleurs au niveau infranational, telles que la *California Infrastructure and Economic Development Bank*, la *Connecticut Green Bank*, ou la *New-York Green Bank*¹¹.

7 Voir Center for Economic Policy Research, *Global Trade Alert* : https://www.globaltradealert.org/global_dynamics

8 Richard W. Carney (2018), *Authoritarian Capitalism: Sovereign Wealth Funds and State-owned Enterprises in East Asia and Beyond*, New-York, Cambridge University Press, p. 3.

9 Voir Laurie Macfarlane et Mariana Mazzucato (2018), « State investment banks and patient finance: an international comparison », Institute for Innovation and Public Purpose, Université Catholique de Louvain, Policy Report 2018-01 ; Mariana Mazzucato et Caetano C.R. Penna (2015), « The rise of mission-oriented state investment banks: the cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES », ISI Growth, Working paper 1/2015.

10 Gavin O'Toole (2018), « A Renaissance for Development Banks », Global Government Forum : <https://www.globalgovernmentforum.com/renaissance-development-banks/>; Thomas Marois (2017), « How Public Banks Can Help Finance a Green and Just Energy Transformation », Public Alternatives Issue Brief, Transnational Institute.

11 OCDE (2017), « Green Investment Banks: Innovative Public Financial Institutions Scaling Up Private, Low-Carbon Investment Policy Reform », Environment Policy Paper, no. 6.

La majorité de ces banques publiques d'investissement cumulent toutefois plusieurs missions au-delà du virage énergétique, jouant de multiples rôles clés de soutien au développement entrepreneurial, industriel et territorial. Il y a évidemment la Banque de développement du Canada (BDC), officiellement créée en 1995 mais dont les racines remontent à l'après-Guerre. Autrement, la fameuse *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) allemande, dont les actifs surpassent les 500 milliards d'euros, est probablement la mieux établie et connue. Parmi les plus récentes, on peut notamment penser à la Banque hellénique de développement (2020), à la Banque de développement maltaise (2017), à la *British Business Bank* (2014), à la *Strategic Banking Corporation of Ireland* (2014), ou à la Banque publique d'investissement de France (Bpifrance), fondée en 2012¹².

Beaucoup de ces banques publiques « généralistes », souvent encore plus récentes, opèrent toutefois aussi à l'échelle infranationale : c'est notamment le cas de la Banque de développement galloise (2017) et de la toute nouvelle Banque nationale d'investissement écossaise (Bnie). Dans ce contexte, la réforme en cours d'Investissement Québec (IQ) par l'entremise de la Loi 27, dont la plupart des dispositions entrent en vigueur en 2020, permet également d'espérer l'avènement d'une véritable banque publique d'investissement, au service de nos ambitions et de nos intérêts. C'est de cette possibilité dont ce rapport fait état, en soumettant au débat public quelques propositions supplémentaires de réforme, sur la base des meilleures pratiques internationales.

12 Stéphane Hayez et Frédérique Savel (2018), « Bpifrance : Entreprises et Territoires », *Revue d'économie financière*, vol. 4, no 132, p. 179-189.

Introduction

En raison des pressions exercées sur les États, nationaux comme infranationaux, en vue de la reprise économique, de la transition énergétique rapide qui devra l’accompagner, mais aussi de la conversion industrielle qui devra la caractériser – passage au 4.0., substitution des importations et/ou stockage stratégique dans les secteurs manufacturier, pharmaceutique, médico-sanitaire et agroalimentaire, redémarrage des régions dévitalisées, etc. – la crise du COVID-19 aura certainement pour effet d’accentuer les tendances décrites en avant-propos et notamment le recours aux outils publics de financement. Les gigantesques programmes macroéconomiques, fiscaux et financiers de soutien et de relance annoncés dès le printemps 2020 par la plupart des États centraux et par l’UE en ont déjà donné un aperçu.

Sur le plan davantage méso et microéconomique du soutien aux entreprises, la BDC ainsi qu’Exportation et développement Canada (EDC) – l’agence canadienne de crédit à l’exportation – ont par exemple mis en place de nouveaux programmes d’urgence d’accès au crédit visant à la fois le maintien des flux de trésorerie et des salaires ainsi que la couverture des frais d’exploitation, y compris pour le secteur des énergies fossiles. Toutes les provinces ont également déployé de nouvelles mesures par l’entremise d’institutions financières publiques, telles qu’*Alberta Treasury Branches*, Opportunités Nouveau-Brunswick, ou même la Société d’investissement et de développement des Territoires du Nord-Ouest¹³.

À l’échelle québécoise, outre les milliards \$ mis de côté par la CDPQ¹⁴ et les multiples programmes de subvention ou d’accès au crédit, dont certains sont gérés au niveau des Municipalités régionales de comté (MRC) et mis en œuvre par l’entremise des Fonds locaux d’investissement (FLI), la société d’État se rapprochant le plus d’une véritable banque publique d’investissement, IQ, a aussi été mise à contribution. Le « Programme d’action concertée temporaire » (PACTE), ajouté dans la foulée de la crise aux autres programmes « ESSOR » coadministrés par le Ministère de l’Économie (MEI) et IQ via le Fonds du développement économique (FDE)¹⁵, offre ainsi des prêts et des garanties de prêts ou de marge de crédit, jusqu’à concurrence de 50 000 \$, aux entreprises québécoises – y compris coopératives – éprouvant des problèmes de liquidité¹⁶.

De tels rôles de soutien contracyclique et de compensation sectorielle ciblée ne sont pas sans précédent pour IQ : au contraire, cela a toujours été au cœur de ses missions¹⁷, comme en témoigne la mise en place du « Programme de soutien à l’industrie forestière » en 2006, à la suite de la quatrième crise du bois d’œuvre, de l’agressif programme « RENFORT » dans la foulée de la crise de 2008, ou plus récemment du programme « ESSOR – Entreprises des secteurs de l’acier et de l’aluminium¹⁸ », dédié aux producteurs et aux transformateurs touchés par les tarifs à l’importation américains et/ou par les nouvelles politiques afférentes à l’Accord Canada-États-Unis-Mexique, ayant pris la relève de l’ALÉNA.

13 Voir : <https://www.bdc.ca/fr/documents/soutien-special/covid-19-soutien-aux-entreprises-canadiennes.pdf>

14 Voir : <https://www.cdpq.com/fr/actualites/communiques/la-caisse-contribue-a-leffort-collectif-dans-le-contexte-de-la-covid-19>

15 Voir : <https://www.economie.gouv.qc.ca/fr/bibliotheques/programmes/aide-financiere/programme-essor/>

16 Voir : <https://www.investquebec.com/quebec/fr/produits-financiers/toutes-nos-solutions/programme-daction-concertee-temporaire-pour-les-entreprises-pacte.html>

17 Voir X. Hubert Rioux (2019), « Les noces de porcelaine : Investissement Québec et le modèle québécois de développement », dans Robert Bernier et Stéphane Paquin (dir.), *L’État québécois. Où en sommes-nous?*, Québec, Presses de l’Université du Québec, p. 203-239.

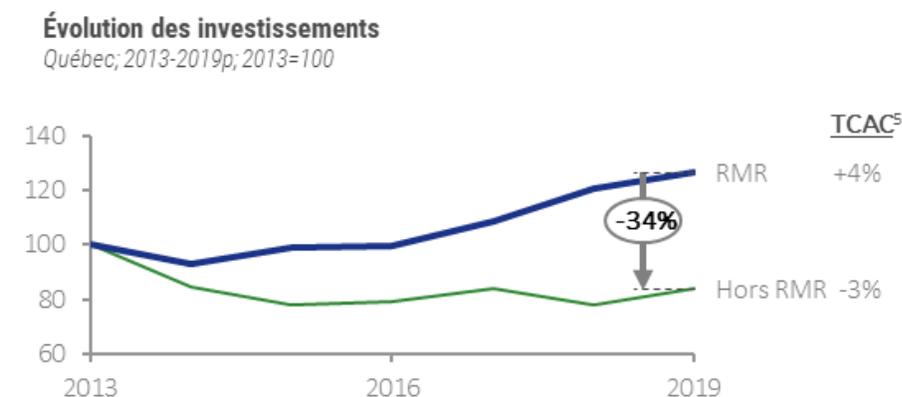
18 Voir : <https://www.investquebec.com/quebec/fr/produits-financiers/toutes-nos-solutions/essor-entreprises-des-secteurs-de-l-acier-et-de-l-aluminium.html>

Ces programmes contracycliques sont toutefois très loin de constituer l'essentiel des responsabilités et des activités d'IQ, qui est plutôt impliquée dans pratiquement toutes les strates du soutien et du financement aux entreprises, du développement local à l'attraction d'investissements étrangers en passant par la capitalisation de fonds privés de capital de risque et la promotion des exportations¹⁹. Cette société d'État financière sera donc appelée à jouer un rôle central non seulement en ce qui concerne la relance économique à court terme, mais aussi et surtout quant à la transition industrielle et énergétique qui s'impose à moyen terme.

Cette transition devra comporter deux axes prioritaires étroitement liés l'un à l'autre : a) la conversion énergétique à grande échelle – par l'efficacité énergétique des bâtiments, l'électrification/hydrogénisation des transports et le développement des biocarburants, puis la décarbonisation des activités industrielles²⁰ – qui, grâce à des « innovations de rupture²¹ », devra permettre au Québec de s'émanciper de sa dépendance envers les importations et la consommation d'énergies fossiles ; puis b) la revitalisation industrielle des régions québécoises, qui font face depuis trop longtemps au cercle vicieux liant la volatilité des prix internationaux des matières premières et des denrées agricoles, les délocalisations dans le secteur manufacturier, puis le déclin démographique par le vieillissement et l'exode rural²².

Les défis auxquels font face les régions périphériques et semi-périphériques du Québec sont de taille et se répercutent sur l'afflux d'investissements, surtout privés mais également publics, y étant engagés. Entre 2013 et 2019 par exemple, comme le montre la compilation effectuée pour le compte de la Fédération des chambres de commerce du Québec (Figure 4), la croissance des investissements publics et privés en immobilisations a été de plus d'un tiers plus faible hors des « Régions métropolitaines de recensement » – Gatineau, Laval/Montréal, Sherbrooke, Trois-Rivières, Québec, Chicoutimi – qu'au sein de celles-ci. La faible croissance relative des investissements au cours des dernières années a donc par surcroît été principalement accaparée par les centres urbains.

Figure 4. Taux de croissance des investissements intra- et hors-RMR²³



19 Rioux (2019), op.cit.

20 Voir Johanne Whitmore et Pierre-Olivier Pineau (2020), « L'État de l'énergie au Québec 2020 », Chaire de gestion de l'énergie HEC Montréal, Préparé pour Transition énergétique Québec, Montréal, p. 48.

21 Gilles L. Bourque, Noël Fagaoga, Robert Laplante et François L'Italien (2017), « Transition du secteur énergétique : amorcer une rupture », IREC, Rapport de recherche.

22 Fédération des chambres de commerce du Québec/Aviseo Conseil (2019), Pour des régions économiquement dynamiques, Livre blanc.

23 Tiré de Fédération des chambres de commerce du Québec/Aviseo Conseil (2019), op.cit., p. 3. TCAC (Taux de croissance annuel composé).

Ces défis ne sont cependant pas insurmontables, et il se trouve justement qu'une bonne part des solutions s'inscrit en complémentarité avec l'impératif de la transition énergétique. Le fait est que le développement des différentes filières d'énergie verte – éolien, biomasse, géothermie, hydrogène, hydroélectricité/lithium-ion, biocarburants – ne pourra se concrétiser et se pérenniser que s'il est intégré dans une ou plusieurs stratégies de développement industriel bien concrètes, dont plusieurs ont d'ailleurs été proposées par l'IRÉC au cours des dernières années²⁴. Or, ces stratégies industrielles ne pourront être autre chose, en définitive, que des stratégies de développement territorial, tout simplement parce que les ressources, les transformateurs (potentiels) et les consommateurs industriels (potentiels) sont dispersées à travers le territoire québécois.

Que les transitions énergétique et industrielle ne puissent se réaliser, au Québec, que par le biais de stratégies ambitieuses de développement territorial ne fait d'ailleurs aucun doute à la lecture des plans gouvernementaux en vigueur en matière énergétique²⁵ et de vitalité des territoires²⁶. De la biométhanisation des matières agricoles et agroalimentaires résiduelles à l'exploitation du lithium en passant par la biomasse forestière, l'éolien, la production d'hydrogène propre, la géothermie minière ou le développement de réseaux énergétiques et de stockage autonomes, la transition énergétique ne pourra se concrétiser qu'au moyen de projets régionaux de diversification industrielle, que pratiquement toutes les régions manufacturières et ressources du Québec appellent d'ailleurs de leurs vœux.

Comme toujours, le nerf de la guerre en ce qui concerne à la fois la transition énergétique et la conversion industrielle régionale – qui elle-même nécessitera des efforts accrus en matière d'innovation manufacturière et de relève entrepreneuriale – peut se résumer en un mot : *financement*. Le soutien financier à l'entrepreneuriat, la capitalisation « patiente » des entreprises, l'investissement public dans des projets porteurs et l'appui au repreneuriat devront constituer le véritable fil rouge d'une réponse globale aux défis énergétiques, industriels et démographiques auxquels le Québec fait face.

Ainsi, dans son *Plan directeur 2018-2023* pour la transition énergétique, le gouvernement québécois indique non seulement que « la première mesure pour favoriser la compétitivité des entreprises industrielles québécoises consiste à intégrer l'enjeu de la transition énergétique au sein des stratégies économiques transversales qui seront lancées au cours des prochaines années », mais relève également « certains obstacles concernant le financement de ces projets : absence de fonds pour investir, perception d'un risque financier élevé en raison d'un manque d'information et de la complexité technique des projets, etc. L'aide financière actuellement offerte ainsi que le financement disponible dans les institutions financières ne suffisent pas à aplanir ces obstacles²⁷ ».

Les études commandées au cours des dernières années par Transition énergétique Québec (TEQ) ou par le Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles relèvent d'ailleurs également l'insuffisance évidente et la relative inefficacité du financement bancaire privé, mais également celles des programmes

24 Gilles L. Bourque et Robert Laplante (2016), « Transition énergétique et renouvellement du modèle québécois de développement », IREC, Document de réflexion ; Bourque et al. (2017), op.cit. ; Gilles L. Bourque et Noël Fagaoga (2020), « L'hydrogène, un vecteur énergétique pour la transition », IREC, Note de recherche ; Pierre Godin (2020), « Hydro-Québec 2020 : les défis du siècle de la transition énergétique », IREC, Note de recherche.

25 Gouvernement du Québec (2018), Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023, Québec.

26 Gouvernement du Québec (2017), Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022 : les régions aux commandes, Québec.

27 Gouvernement du Québec (2018), op.cit., p. 77, 135.

et des fonds gouvernementaux existants²⁸. C'est pourquoi ces rapports recommandent la création de nouveaux outils de financement public, soit par l'entremise d'une éventuelle banque nationale d'investissement «verte», soit par le «verdissement» des institutions financières publiques existantes telles qu'IQ et la Financière Agricole, c'est-à-dire par l'imposition de missions et de cibles de financement prioritaires liées à la transition énergétique.

Pour autant qu'on s'en donne collectivement l'ambition, les défis qui s'imposent à nous nous offrent donc l'opportunité de faire d'IQ ce qu'elle devrait être: notre véritable banque publique de développement. Les responsabilités accrues qui devront, au cours des prochaines années, être imparties à IQ en matière de financement de la transition énergétique devront cependant, pour les raisons évoquées jusqu'ici, être également accompagnées d'une intensification des rôles joués par IQ en matière de développement territorial. À cet égard aussi, d'ailleurs, les besoins en matière d'investissement public s'avèrent criants.

Comme on peut le voir à l'Annexe 1 par exemple, la croissance des investissements québécois – privés et publics – en immobilisations non-résidentielles au cours de la dernière décennie n'a même pas seulement été concentrée au niveau des régions métropolitaines, mais carrément accaparée en quasi-totalité par la région administrative de Montréal, les autres régions ayant connu une véritable stagnation – et même une régression, en tenant compte de l'inflation – des investissements.

Il n'est donc pas surprenant de constater, tel que le permet le Tableau 1, de véritables carences structurelles en matière de financement des entreprises régionales dans les industries primaires et manufacturières. Ainsi, en comparaison de la moyenne québécoise, les PME des régions-ressources et des secteurs primaires, agricole ou de la fabrication demeurent largement plus susceptibles de dépendre du financement externe, d'éprouver des problèmes d'accès au financement, de se voir exiger des garanties par leurs créanciers, puis par conséquent de recourir au financement gouvernemental pour leur démarrage, leur croissance, leur modernisation et leur rachat ou transfert, et ce malgré des taux d'innovation et de croissance souvent largement supérieurs à la moyenne.

28 Voir par exemple MCE Conseil (2018), «Identification des mécanismes de financement des entreprises québécoises pour la transition énergétique», Rapport final, Longueuil; Econoler (2017), «Étude d'opportunité sur les mécanismes de financement adaptés aux projets d'efficacité et de substitution énergétiques des entreprises», Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétique, Rapport final, Québec.

Tableau 1. Statistiques sur le financement et l'activité des PME québécoises (2017)²⁹

	Ensemble des PME du Québec	PME du secteur de la fabrication	PME des régions-ressources	PME des secteurs de l'agriculture et autres industries primaires
Accès au financement comme obstacle moyen ou majeur à la croissance	17,3%	16,7%	23%	18,8%
Ayant fait une demande de financement externe	43%	48,5%	55,8%	68,7%
Auxquelles les prêteurs ont exigé des garanties	57,3%	62,3%	71,9%	84,9%
Ayant fait une demande de financement gouvernemental	5,9%	12,1	8,1%	22,4%
Créées à partir de zéro	68%	60,4%	58,1%	30,3%
Financement public utilisé lors de la création	4,8%	14,3%	6%	16,3%
Achetées	28,1%	31,3%	37,3%	54,9%
Financement public utilisé lors de l'achat	7,5%	22,3%	10,6%	22,8%
Ayant adopté au moins une nouvelle technologie entre 2015 et 2017	47,6%	62,9%	37,3%	57,6%
Utilisation de financement externe pour l'achat de machines/équipement	24,7%	38,6%	31,4%	40,3%
Croissance des revenus totaux de plus de 20% entre 2015 et 2017	7,6%	15,5%	7,8%	12,4%

29 Pascasie Nikuze (2019). « Demande de financement externe par les PME du Québec en 2017 », Science, technologie et innovation en bref, Institut de la statistique du Québec. Les cases bleues indiquent un écart statistique significatif par rapport à la norme pour l'ensemble des PME du Québec.

Même en faisant abstraction du contexte particulier lié à la crise du COVID et aux impératifs de la transition énergétique, cette situation était déjà d'autant plus problématique que le financement public des entreprises en région – et donc du développement territorial plus généralement – souffre d'une désorganisation et d'un déficit de coordination manifestes depuis l'abolition des Centres locaux de développement (CLD) en 2014, de même que de l'inefficacité de certains outils de financement fédéraux – notamment en ce qui concerne *Développement économique Canada pour les régions du Québec* (DEC)³⁰ –, carrément inadaptés aux besoins des entreprises régionales et locales.

Le financement adéquat des entreprises et des projets industriels porteurs pour la transition énergétique et la diversification régionale constituera donc le nerf de la guerre au cours des prochaines années. Les expériences internationales – notamment celles de la KfW et de Bpifrance, dont il sera question plus loin – démontrent à ce titre que le financement public, par l'entremise de banques nationales et régionales (vertes) d'investissement, s'avère largement plus efficace et plus structurant que l'utilisation de simples incitatifs fiscaux, même agressifs, ou que l'approche libérale d'un recours privilégié au financement par le biais des réseaux bancaires et/ou privés traditionnels, qui se sont progressivement désengagés des secteurs primaire, manufacturier et des énergies renouvelables³¹ au cours de la dernière décennie.

D'abord, l'investissement public a pour avantage de générer un effet levier beaucoup plus important que la fiscalité ou la simple subvention, accroissant ainsi l'apport de capitaux institutionnels et privés dans des filières, des régions, des phases de développement de projets et/ou des firmes relativement délaissées en raison des risques, des coûts administratifs ou des retombées financières à trop long terme leur étant afférents³². Les technologies véritablement « perturbatrices », dont les énergies renouvelables, ont ainsi historiquement été lourdement soutenues par du capital public et patient avant que le secteur privé ne prenne le relais lors des phases de commercialisation de masse³³. Voilà pourquoi, par exemple, les révolutions industrialo-énergétiques parmi les plus impressionnantes du 20^e siècle – le passage à l'hydroélectricité en Norvège, à la géothermie en Islande, ou au nucléaire en France par exemple – ont toutes été tributaires du leadership financier et logistique gouvernemental³⁴.

30 Selon la Fédération des chambres de commerce du Québec/Aviseo Conseil, en ce qui concerne DEC, « les montants d'aide moyens par projet pour les régions en difficulté sont de 40 % inférieurs en moyenne à ceux des régions en meilleure posture [...], la couverture de l'aide avec la création/démarrage d'entreprises ou encore leur transfert et relève est plus faible, [puis] on dénote également un financement inférieur aux besoins des entrepreneurs pour la commercialisation et l'exportation » (2019), op.cit., p. 61.

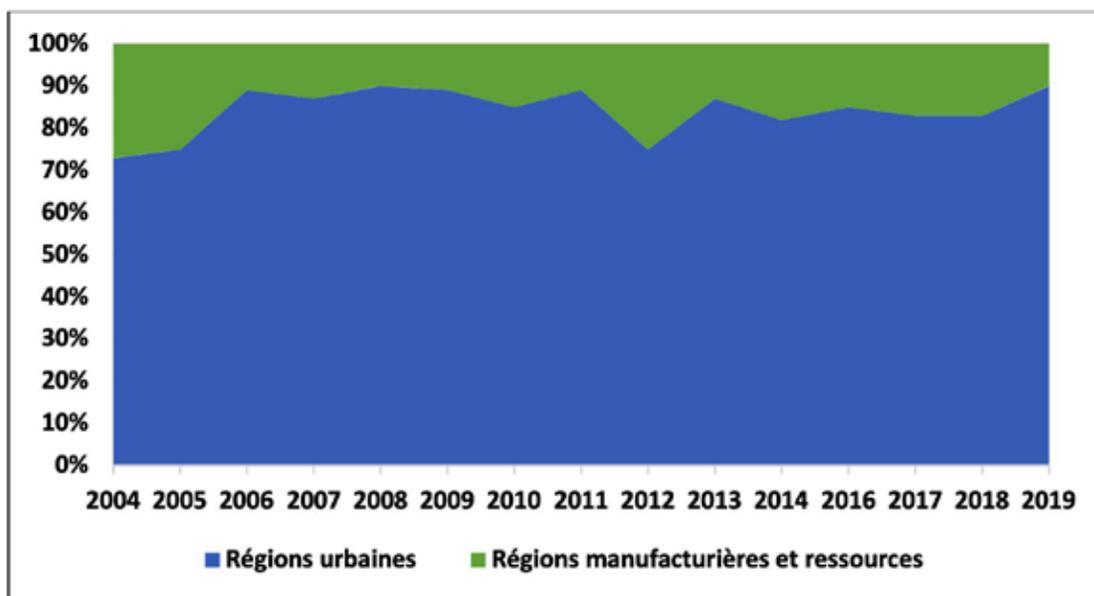
31 International Renewable Energy Agency et Climate Policy Initiative (2018), op.cit; Semieniuk et Mazzucato (2018), op.cit.

32 X. Hubert Rioux (2020), *Small Nations, High Ambitions: Economic Nationalism and Venture Capital in Quebec and Scotland*, Toronto, Toronto University Press, p. 38-43.

33 Matteo Deleidi, Mariana Mazzucato et Gregor Semieniuk (2019), « Neither crowding in nor out: Public direct investment mobilising private investment into renewable electricity projects », Institute for Innovation and Public Purpose, Université Catholique de Louvain, Working Paper 2019-10; voir aussi Mariana Mazzucato (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londres, Anthem Press.

34 Semieniuk et Mazzucato (2018), op.cit.

Figure 5. Ventilation régionale des investissements en capital de risque au Québec³⁵



Deuxièmement, il est bien connu que le capital de risque et de développement privé a tendance à se concentrer massivement au sein et autour des grands centres urbains, où se trouvent les grappes industrielles et financières les plus importantes, de même que les opportunités d’investissement les plus nombreuses³⁶. Après plus de quinze ans d’efforts en vue de développer – d’ailleurs largement grâce aux commandites d’IQ, de la CDPQ, puis des fonds fiscalisés – une industrie privée du capital de risque au Québec, nous nous retrouvons donc dans la situation paradoxale et navrante d’une concentration historique de 90 % des investissements en capital de risque au niveau des régions urbaines – Outaouais, Laval, Montréal, Québec (Figure 5). À l’inverse, comme le montre la ventilation des financements d’IQ évoquée plus loin, les outils d’investissement publics permettent et même visent, presque toujours, la déconcentration du capital.

En raison des « missions » particulières pouvant leur être imparties puis de la coordination qu’elles permettent d’instituer entre le secteur financier et les stratégies gouvernementales de développement, grâce à leur tolérance plus importante aux risques ainsi qu’au caractère « patient » de leurs investissements en capital, puis parce qu’elles peuvent ainsi « orienter », voire même « créer » certains marchés stratégiques, les banques publiques d’investissement sont mieux à même de répondre aux défis territoriaux, énergétiques et industriels majeurs qui s’imposent aux économies avancées³⁷. La question qui se pose ainsi à l’échelle québécoise est la suivante : IQ est-elle préparée et sera-t-elle en mesure, à court, moyen et long termes, d’assumer ces tâches et de s’imposer à titre de véritable banque nationale d’investissement ?

35 En % des dollars investis de 2004 à 2014, puis en % du nombre de transactions pour 2016-2019. Source : Réseau Capital/Association canadienne du capital de risque (2005-2020), Aperçus du marché québécois du capital de risque et du capital de développement.

36 Rioux (2020), op.cit., p. 38-43.

37 Mazzucato et Penna (2015), op.cit.

Évidemment, IQ ne pourra à elle seule prendre la responsabilité du financement de la transition énergétique et de la revitalisation industrielle régionale. Cela ne pourra se faire efficacement que par l'entremise d'une approche partenariale, qui mettra également à contribution la CDPQ, les fonds fiscalisés, le réseau Desjardins, les fonds hybrides et privés de capital de risque, le secteur financier institutionnel, la finance solidaire ainsi que les fonds de développement régionaux et locaux. Néanmoins, une attention particulière mérite d'être portée à IQ dans le contexte actuel, ne serait-ce que parce qu'une réforme majeure de cette société d'État, par l'entremise de la *Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation* (Loi 27), entre dans sa phase de mise en œuvre au printemps 2020.

Cette réforme, d'ailleurs, vise assez explicitement à placer le développement territorial et dans une moindre mesure, la transition énergétique au cœur même des missions renouvelées d'IQ. Officiellement adoptée et sanctionnée en décembre 2019, la Loi 27 modifie et précise d'abord certains des rôles clefs du ministre (et du Ministère) de l'Économie, stipulant entre autres que :

Dans sa mission, le ministre contribue à la mise en œuvre du développement durable en favorisant particulièrement, à l'égard de toutes les régions du Québec, l'accès au savoir, le maintien et la création d'emplois, l'économie sociale, la création de la richesse collective, le progrès social, le respect de l'environnement et l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière d'électrification de l'économie et de lutte contre les changements climatiques [...] Le ministre doit établir des objectifs et élaborer des politiques, des stratégies de développement et des programmes propres à assurer l'accomplissement de sa mission, et ce, en favorisant la synergie des acteurs concernés. Ces objectifs, politiques, stratégies de développement et programmes doivent tenir compte des caractéristiques propres aux régions visées³⁸.

L'essentiel de la Loi 27 porte toutefois effectivement sur les formes, missions et activités d'IQ, puis comporte deux grands volets : un premier sur l'investissement et le financement des entreprises, puis un second sur la prospection des investissements étrangers et la promotion des exportations. Sept éléments de réforme principaux ainsi qu'une foule d'initiatives secondaires en ressortent qui auront le potentiel d'altérer significativement le champ et les capacités d'action d'IQ, afin d'en faire l'instrument économique et financier privilégié du gouvernement québécois. Ces sept grands éléments de réforme sont les suivants :

- a) Bonification de 25 % du capital-actions d'Investissement Québec – ce qu'on appelle communément ses « fonds propres » – le faisant passer à 5 milliards \$;
- b) Création du « Fonds pour la croissance des entreprises québécoises », capitalisé à hauteur d'un milliard \$ et géré conjointement par le MEI et IQ ;
- c) Intégration du Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) à IQ, création du « Réseau des Centres d'expertise industrielle 4.0. » et prolongement de l'initiative « Propulser nos manufacturiers innovants » d'IQ ;
- d) Réintégration de la filiale Ressources-Québec à la structure principale d'IQ et élargissement des mandats énergétiques et environnementaux du fonds « Capital Mines Hydrocarbures », renommé « Capital Ressources naturelles et énergie » puis co-géré par le MEI et IQ ;

38 Éditeur officiel (2019), *Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation*, LQ 2019, c. 29, Chapitre 1, art. 2 et 4.

- e) Intégration de la direction « Services aux entreprises et affaires territoriales » du MEI à IQ, fusion des bureaux régionaux du MEI et des bureaux régionaux d'IQ, puis création de « Comités de développement régionaux » ;
- f) Création d'« Investissement Québec International » et de la Vice-présidence « Investissements étrangers et exportations », puis intégration à IQ des fonctions d'appui aux exportations du MEI (unité « Export Québec » et attachés commerciaux)
- g) Création d'un « Comité de coordination stratégique » et d'un « Comité de liaison » regroupant IQ, le MEI, le Ministère des Relations internationales et le Secrétariat québécois aux relations canadiennes.

Ces principaux éléments de réforme contenus dans la Loi 27 ne prendront véritablement effet qu'au cours de l'année financière 2020-2021. Les formes précises que prendront ces réformes ainsi que la logistique de leur mise en œuvre restent donc pour l'essentiel à établir. Le contexte de sortie de crise et la remise en perspective des véritables besoins et intérêts industriels du Québec imposés par la COVID-19 permettent donc et même exigent une réflexion plus poussée quant aux potentialités qu'offre cette réforme d'IQ, notamment en ce qui concerne le développement territorial et la transition énergétique.

Le projet de loi 27 à l'origine de cette réforme a été présenté au printemps 2019, en des circonstances bien différentes, par un nouveau gouvernement cherchant à affirmer une approche plus volontariste du développement, axée sur le « nationalisme économique ». La question qui se pose à la lumière des événements du printemps 2020 est la suivante: doit-on s'arrêter en si bon chemin, ou doit-on plutôt s'orienter vers une mise en œuvre plus agressive des principales dispositions de la Loi 27, de manière à faire d'IQ notre véritable banque nationale d'investissement? Le présent rapport défend la seconde option et propose, notamment à la lumière des rôles joués ailleurs en matières régionales et énergétiques par la KfW, Bpifrance ou la Bnie, quelques pistes de réflexion quant aux missions prioritaires d'IQ et aux moyens à lui donner.

Dans un premier temps, nous procédons à une synthèse des contributions historiques d'IQ au développement territorial, de sa création en 1998 – des suites de la fusion entre la Société de développement industriel et la Direction des investissements étrangers de l'ex-Ministère de l'Industrie et du Commerce – à l'annonce de sa réforme en 2018-2019. Dans un deuxième temps, nous consacrons un long chapitre détaillé aux avenues de réforme supplémentaires qui, suivant la logique ou ajoutant aux dispositions de la Loi 27, permettraient: a) de recentrer les missions prioritaires d'IQ; b) d'en faire un véritable « catalyseur » de marchés; c) de muscler ses capacités financières; d) de la placer au cœur d'une architecture de concertation régionale plus élaborée; puis e) d'en accélérer la régionalisation et le « verdissement ». Au fil de ce chapitre, nous soumettons huit propositions principales à la réflexion publique, sur lesquelles nous revenons succinctement en conclusion.

Chapitre 1. Synthèse des contributions d'IQ au développement territorial

Malgré son importance et sa position d'ores et déjà centrale au sein du modèle québécois de développement, IQ demeure une société d'État méconnue, pour ne pas dire carrément obscure aux Québécois. Comme le montre le Tableau 2, généralement moins d'un Québécois sur cinq peut dire bien connaître les activités d'IQ et plus d'un tiers ne peut donc s'en faire d'opinion éclairée. Ce qui est cependant le plus inquiétant est qu'IQ soit particulièrement méconnue des groupes sociaux dont les taux d'entrepreneuriat nécessiteraient d'être accrus afin que le Québec puisse rattraper en partie, voire en tout son retard sur le reste du Canada à cet égard. Les femmes, les jeunes, les immigrants et les citoyens de l'extérieur de Montréal sont effectivement plus nombreux à méconnaître les activités d'IQ et par conséquent les services de cette société d'État, dont ils pourraient bénéficier.

Tableau 2. Sondage d'opinion sur Investissement Québec (n=700)³⁹

	<i>Dans quelle mesure connaissez-vous les activités d'IQ ?</i>			<i>Quelle opinion avez-vous d'IQ ?</i>		
	<i>Très bien / Assez bien</i>	<i>Quelque peu / Pas du tout</i>	<i>Ne sais pas</i>	<i>Très bonne / Assez bonne</i>	<i>Assez mauvaise / Très mauvaise</i>	<i>Ne sais pas</i>
<i>Hommes</i>	28,2%	67,7%	4,1%	65,1%	14,5%	20%
<i>Femmes</i>	14%	83,2%	2,9%	42,2%	18,4%	39,4%
<i>18-34 ans</i>	16,8%	78,1%	5,1%	46,3%	21,7%	31,2%
<i>35-54 ans</i>	17,6%	80,9%	1,6%	52,3%	11%	35,7%
<i>55 ans et +</i>	26,1%	69,9%	4%	57,8%	17,7%	24,5%
<i>Immigrants récents</i>	11,3%	88,7%	0%	42,4%	16,8%	40,8%
<i>Francophones</i>	20,2%	78%	1,7%	53,6%	16,1%	30,1%
<i>De Montréal</i>	24,2%	72,5%	3,3%	49,4%	16,1%	34,2%
<i>De Québec</i>	12,8%	87,2%	0%	50,7%	18,2%	31,2%
<i>D'ailleurs au Québec</i>	18,8%	76,7%	4,5%	58,6%	16,6%	24,8%

Pourtant, les contributions d'IQ au développement économique et territorial du Québec sont en effet tout à fait substantielles. Créée en 1998 de la fusion de la *Société de développement industriel* (SDI) et de la Direction générale des investissements étrangers de l'ex-Ministère de l'Industrie et du Commerce, IQ a depuis octroyé au-delà de 30 milliards \$ en financements de toutes sortes (Figure 6), appuyant des

³⁹ Tiré de Rioux (2019), op.cit., p. 205.

projets dont la valeur totale surpasse les 130 milliards \$ en plus d'attirer au Québec des investissements étrangers d'une valeur globale de plus de 32 milliards \$. IQ est donc déjà l'une des sociétés d'État à vocation économique les plus importantes du Québec, aux côtés de la CDPQ et d'Hydro-Québec. Pour mieux comprendre son rôle au sein du modèle québécois de développement toutefois, de même que son potentiel pour la suite des choses, il vaut la peine de revenir brièvement sur ses origines.

1.1 Des origines intimement liées au développement régional

IQ est née dans un contexte bien particulier, marqué par le dynamisme des gouvernements péquistes successifs qui, notamment dans la foulée du « Sommet sur l'économie et l'emploi » de 1996, de la « Politique de soutien au développement local et régional » de 1997 et de la stratégie « Objectif emploi » de 1998 mettront en place une foule de nouveaux instruments économiques et financiers, dont plusieurs seront spécifiquement axés sur le développement régional : programme d'investissement en démarrage d'entreprises (1994), Société de développement des entreprises culturelles (1995), fonds régionaux de solidarité (1995), sociétés Innovatech (1995-1998), Fondation (1996), Ministère des Régions (1997), Fonds pour l'accroissement de l'investissement privé et la relance de l'emploi (1997), CLD (1998), Capital régional et coopératif Desjardins (2001), etc⁴⁰.

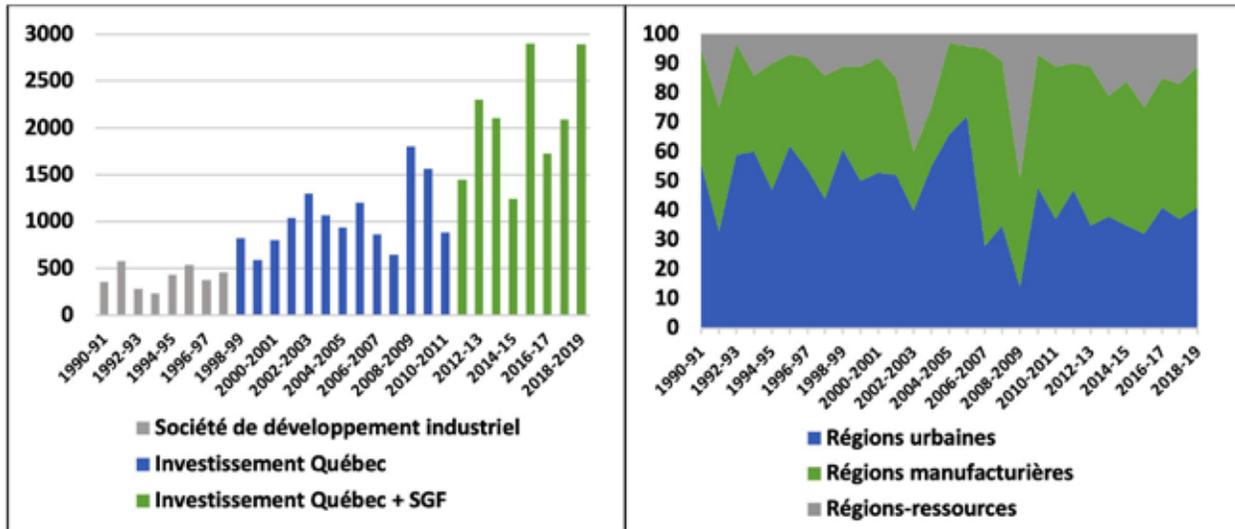
IQ sera établie dans ce contexte d'ébullition mais surtout, sous l'impulsion du « Plan d'Action pour favoriser le développement du secteur financier » (1998), avec la volonté d'accroître significativement, à l'aide d'un effet levier plus puissant, l'investissement corporatif et en particulier l'investissement en région. Ainsi, comparativement à la SDI, dont les investissements étaient plus fortement concentrés dans les régions urbaines et dont elle prendra la relève, IQ travaillera à déconcentrer progressivement (outre quelques années exceptionnelles) ses financements vers les régions manufacturières et les régions-ressources (Figure 7). Alors qu'entre 1990 et 1998, 52 % des financements octroyés par la SDI ont en moyenne été destinés aux régions urbaines contre 37 % et 11 % aux régions manufacturières et ressources, ces proportions sont depuis respectivement passées à 44 %, 39 % et 17 %.

Déjà entre 1998 et 2003, IQ engage des fonds dans plusieurs projets industriels majeurs en région, notamment dans les secteurs minier, forestier, des pâtes et papiers, de l'aluminium et du transport. L'évaluation des retombées régionales des projets soutenus figure d'ailleurs parmi les principales méthodes utilisées dès lors pour sélectionner les projets à financer : le poids économique régional de l'entreprise menant le projet (emplois, volume de production, etc.), mais surtout « l'indice de disparité régionale associé à la région concernée, comparant les taux d'emploi et de sécurité du revenu ainsi que le revenu personnel par habitant aux moyennes québécoises⁴¹ ».

40 Voir Rioux (2019), op.cit. et X. Hubert Rioux (2019b), « Vingt ans plus tard : une rétrospective des contributions d'Investissement Québec au développement régional », dans M-U. Proulx et M-C. Prémont (dir.), *La politique territoriale au Québec : 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 203-220.

41 Rioux (2019b), op.cit., p. 209.

Figures 6 et 7. Financements annuels autorisés (fonds propres et mandats gouvernementaux, millions \$ courants) et ventilation régionale des financements annuels autorisés (en % de la valeur des financements, fonds propres)⁴²



Sous le gouvernement libéral de Jean Charest, entre 2003 et la crise financière de 2008, les activités d’IQ connaissent un déclin notable (Figure 6), principalement parce que les mandats gouvernementaux de financement lui étant octroyés sont moins nombreux et importants, mais aussi parce que le principe d’autofinancement de ses activités (i.e. l’impératif de rendement lui est imposé dès 2003 sur un horizon de cinq ans, mais sera atteint dès 2005-2006⁴³. À partir de 2004-2004, dans la foulée de la publication du *Rapport du Groupe de travail sur le rôle de l’État québécois dans le capital de risque* (ou rapport Brunet), on demande également à IQ – de même qu’aux fonds fiscalisés et à la CDPQ – d’externaliser une portion croissante de ses investissements en capital de risque, c’est-à-dire d’en confier la gestion, via commandites, à des fonds privés ou « hybrides ».

L’une des premières manifestations de cette nouvelle approche sera l’initiative des « Fonds d’intervention économique régionaux » (FIER). Une filiale d’IQ, « IQ-FIER », sera créée dès 2005 afin de capitaliser, en collaboration avec les trois fonds fiscalisés, le fonds de fonds « FIER-Partenaires » chargé de commanditer des fonds privés de capitaux de risque, ce qui s’avérera un succès et pavera la voie au modèle *Teralys Capital*, mis sur pied en 2009 et très actif depuis. IQ-FIER devra toutefois également capitaliser les fameux « FIER-Régions », fonds régionaux sous commandite dont les décisions d’investissement seront laissées aux partenaires privés afin de promouvoir l’implication des milieux d’affaires régionaux dans le domaine du financement entrepreneurial.

Trente FIER-Régions seront établis dans pratiquement toutes les régions du Québec et demeureront actifs jusqu’aux environs de 2015, investissant au total 236 millions \$. En voulant mousser ainsi l’investissement privé régional et en laissant aux commandités la responsabilité des choix d’investissement, deux problèmes contradictoires émergeront toutefois rapidement : celui d’une collusion répandue entre

42 Rapports annuels, SDI (1991-1998) et IQ (1999-2019). Tirés de Rioux (2019, 2019b).

43 Rioux (2020), op.cit., p. 130.

les commandités et les milieux d'affaires régionaux, menant au financement de projets peu rentables, mais surtout l'investissement d'une part substantielle du capital des plus importants FIER-Régions, souvent au-delà des 50 % permis, en dehors de leur région attitrée et dans la grande région de Montréal, en contradiction directe avec l'objectif de déconcentration recherché⁴⁴.

L'épisode des FIER-Régions a montré que s'il importe effectivement de promouvoir l'investissement privé et que la capitalisation de fonds de capitaux de risque externes spécialisés est un moyen d'y arriver, la responsabilité du développement régional ne peut certainement pas leur être confiée en exclusivité. Tel que mentionné en introduction, malgré le succès et l'importance indéniables de certains fonds « hybrides » capitalisés notamment par IQ par la suite, tels que Cycle Capital, Teralys, Biomasse Énergie, AmorChem, Novacap, iNovia, Anges Québec Capital et plusieurs autres, la déconcentration du capital de risque vers les régions manufacturières et ressources demeure un défi important, auquel IQ devra répondre. Il serait toutefois mal venu de reprocher à IQ l'échec relatif des FIER-Régions, tout simplement parce que cette initiative lui aura été imposée par mandat gouvernemental.

Cela dit, tout n'aura pas été noir pour IQ entre 2003 et 2008 : au contraire, des initiatives extrêmement importantes et structurantes auront été mises en place durant cette période, comme le « Programme de soutien à l'industrie forestière » mentionné en introduction et le programme « Relève-PME » (2005), axé sur le financement des transferts d'entreprises et du reprenariat, enjeux cruciaux en région, où dominent les entreprises familiales et où le vieillissement des propriétaires d'entreprises est le plus marqué. La relève entrepreneuriale est d'ailleurs devenue depuis l'un des champs d'intervention clés d'IQ, le programme « Relève-PME » ayant notamment tracé la voie à la capitalisation, au cours des années subséquentes, du « Fonds d'investissement pour la relève agricole » ainsi que du « Fonds Relève-Québec » (devenu le « Fonds de transfert d'entreprise du Québec »), en collaboration avec les fonds fiscalisés et la Financière agricole.

1.2 L'expansion post-2008

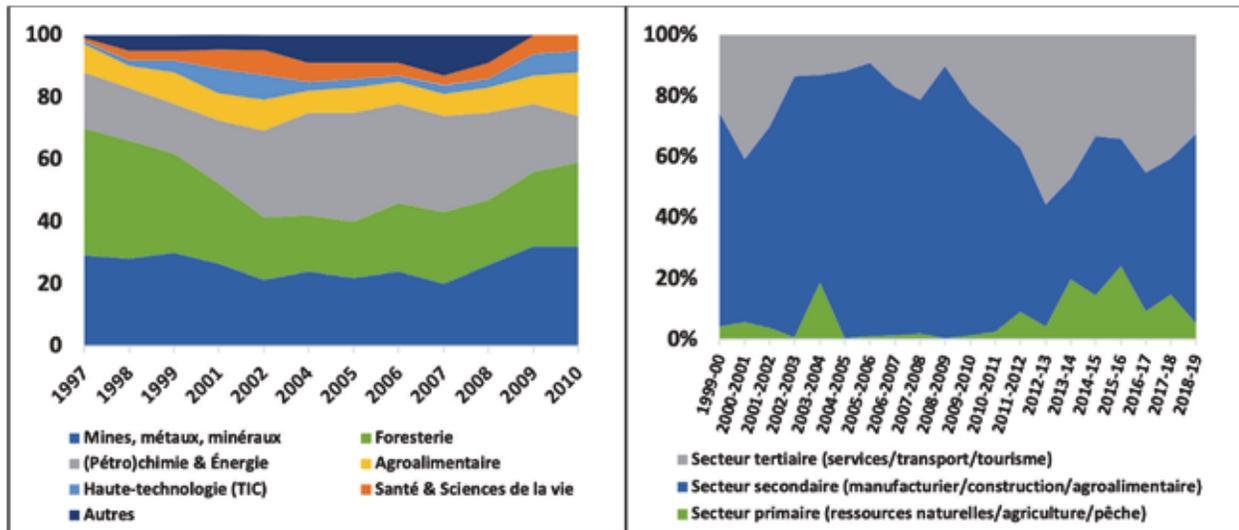
Dans la foulée de la crise financière de 2008, par ailleurs, l'externalisation des rôles d'IQ sera partiellement abandonnée et IQ sera fortement mise à contribution pour la relance économique, ce qui solidifiera pour de bon la position centrale qu'elle occupe au sein de l'écosystème québécois du financement corporatif. La fusion avec la Société générale de financement (SGF) en 2011, notamment, aura pour effet de concrétiser le retour d'IQ dans le créneau de l'investissement en équité et d'offrir ainsi aux PME régionales, par l'entremise du réseau régional d'IQ, un accès bonifié à ce type de financement.

De la SGF, IQ héritera d'ailleurs d'un portefeuille d'actifs concentré à près de 90 % dans les filières minière, forestière, énergétique/pétrochimique et agroalimentaire (Figure 8), puis d'un réseau de filiales régionales important dans les secteurs primaires et secondaires, comprenant notamment la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM), Albecour (Aluminerie Alouette), Rexforêt, Produits forestiers Temrex, Gestion forestière Lacroix, Gestion forestière du St-Maurice, et le Centre d'insémination porcine du Québec⁴⁵. En parallèle du « Plan Nord » annoncé au printemps 2011, les interventions d'IQ dans le secteur minier, du transport et du tourisme s'accroissent également, notamment via le lancement de la filiale Ressources-Québec et du Fonds Capital Mines Hydrocarbures, puis de la division IQ-Tourisme et du Programme d'appui au développement des attraits touristiques.

44 Rioux 2019b, op.cit., p. 210 ; voir aussi le Rapport du Groupe-conseil sur la gouvernance des FIER-Régions de 2009 : http://igopp.org/wp-content/uploads/2014/04/rapport_FIER_regions.pdf

45 IQ (2019), Rapport annuel, p. 200.

Figure 8 et 9. Ventilation sectorielle des actifs totaux (%) de la SGF⁴⁶ et ventilation sectorielle des financements autorisés en % des financements totaux, IQ (fonds propres)⁴⁷



À compter de 2012, les financements autorisés par IQ dans les secteurs primaire et secondaire – et de façon concomitante, dans les régions ressources et manufacturières – reprennent donc progressivement une place plus importante et un meilleur équilibre s’impose face au secteur tertiaire, devenu depuis la crise financière son principal champs d’intervention (Figures 7 et 9). Par l’entremise de Ressources-Québec ou de mandats gouvernementaux, IQ continue dans les années qui suivent à appuyer, notamment dans le contexte de la chute drastique des cours internationaux des ressources naturelles, certains projets d’exploitation et de transformation minières stratégiques dans les régions périphériques, tels que ceux de la mine d’apatite de Sept-Îles (Mine Arnaud), ou de la mine de graphite du Lac Guéret (Mason Graphite) et de la mine de lithium de Whabouchi (Nemaska) dans le Nord-du-Québec.

L’appui aux secteurs minier, forestier et agricole n’est évidemment pas le seul médium par lequel IQ a jusqu’ici soutenu les entreprises et les projets régionaux. Une foule de programmes et de mandats gouvernementaux – et même privés, tels que le Fonds de diversification de l’industrie forestière capitalisé par Produits Forestiers Résolu – sont également gérés par IQ et génèrent d’importantes retombées régionales, tels que les « fonds de diversification économique » dédiés à la MRC des Appalaches, à la MRC des Sources (Estrie), au Centre-du-Québec et à la Mauricie, le « fonds d’aide à l’économie » de Lac-Mégantic, le « Programme favorisant la capitalisation des entreprises d’économie sociale », le « Programme d’appui à la reprise collective d’entreprises », puis le programme « ESSOR » mentionné plus tôt, qui comprend des volets dédiés aux entreprises d’exploitation forestière, au tourisme, au tertiaire moteur, à la distribution et au manufacturier.

Par le biais de ces mandats et programmes gouvernementaux, gérés par IQ via le FDE qui distingue, depuis 2011, les activités « mandataires » d’IQ de ses activités autonomes par « fonds propres », IQ a

46 SGF (1998-2011), Rapports annuels. Données incomplètes pour 2003.

47 IQ (2000-2019), Rapports annuels.

consenti en moyenne depuis cette date un peu plus d'un milliard \$ en financements par année⁴⁸. Ces activités sont évidemment essentielles, mais cela signifie donc que la plus grande part des contributions d'IQ au développement territorial passe par ses financements autonomes, par fonds propres (dont fait partie le portefeuille de Ressources Québec). En date du dernier bilan d'IQ, son portefeuille global en fonds propres atteignait 4,3 milliards \$ et était composé à 40 % de prises de participation et de capital de risque (y compris en gestion externe), puis à 60 % de financement « traditionnel » (prêts, garanties, subventions)⁴⁹.

1.3 La déconcentration du capital

L'une des caractéristiques notables des activités de financement par fonds propres d'IQ est sa décentralisation : entre 80 % et 90 % des financements octroyés le sont depuis plusieurs années non pas par le Comité de financement central, mais par l'entremise du « réseau régional » d'IQ, composé d'une Vice-présidence, d'une Direction générale et de neuf Directions régionales en plus d'une Direction aux coopératives et entreprises d'économie sociale, le tout réparti à travers dix-sept bureaux répartis parmi les régions administratives. Cette présence régionale forte constitue une importante valeur ajoutée, car elle permet aux entreprises situées en périphérie des régions métropolitaines d'avoir un accès direct aux services d'IQ, en plus de permettre à cette dernière de mieux coordonner ses activités avec celles des organismes financiers régionaux et locaux.

Par rapport au secteur bancaire traditionnel, d'ailleurs assez peu présent, à l'exception des caisses Desjardins, dans les régions périphériques, IQ finance des projets plus risqués et des entreprises plus jeunes et moins rentables, offrant des conditions financières flexibles par l'entremise de débentures et de prêts échelonnés sur des périodes beaucoup plus longues. IQ participe également au financement de projets et de secteurs généralement moins intéressants pour le secteur financier privé en raison de coûts de gestion élevés ou de taux de rentabilité potentiels faibles ou incertains, tels que la R&D, l'innovation organisationnelle et l'innovation de procédés, le manufacturier traditionnel, la foresterie et le bois d'œuvre, l'agroalimentaire et les énergies renouvelables⁵⁰.

En somme, la mission de développement économique et territorial d'IQ l'enjoint à prioriser la vitalité de certaines filières industrielles, l'aboutissement de projets porteurs, puis la pérennité des entreprises appuyées au-delà des impératifs de rendement à court terme et même, dans certains cas, au-delà de la sécurité des sommes investies. Un excellent exemple du rôle structurant joué par IQ à cet égard est la récente initiative « Propulser nos manufacturiers innovants », lancée en 2016 et toujours en vigueur. Cette initiative, qui vise à appuyer les PME manufacturières traditionnelles de toutes les régions à moderniser leurs équipements et procédés afin de faciliter le passage au 4.0., de maximiser l'efficacité énergétique, d'encourager les transferts de technologie, de favoriser la transformation locales des ressources, puis de pallier les délocalisations et la pénurie de main d'œuvre, a déjà donné lieu à trois grandes tournées régionales annuelles ainsi qu'à près de 2 milliards \$ en financements, ayant soutenu au-delà de 800 projets d'investissement technologique d'une valeur totale surpassant les 7 milliards \$⁵¹.

48 IQ (2012-2019), Rapports annuels.

49 IQ (2019), Rapport annuel, p. 6.

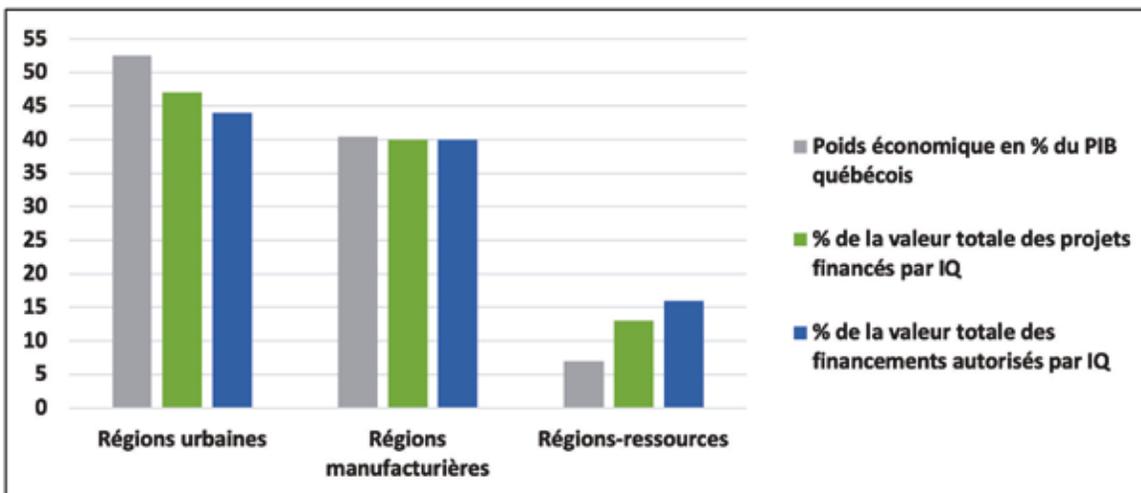
50 Entrevues avec deux représentants d'IQ.

51 IQ (2017-2019), Rapports annuels. Voir aussi Rioux (2019, 2019b), op.cit.

On ne saurait donc minimiser le rôle joué par IQ depuis une vingtaine d'années en ce qui concerne la décentralisation de l'investissement au Québec. En fait, plus du tiers des régions québécoises, toutes des régions manufacturières ou ressources (Montréal, Côte-Nord, Chaudière-Appalaches, Saguenay-Lac-St-Jean, Bas-St-Laurent, Centre du Québec), reçoivent en moyenne une proportion des financements d'IQ supérieure à la part des investissements québécois totaux en immobilisations réalisée sur leur territoire. Qui plus est, IQ finance en moyenne dans les régions ressources, depuis 1998, des projets dont la valeur totale en proportion de la valeur de tous les projets soutenus par IQ représente le double du poids économique de ces régions par rapport au PIB québécois, alors que la valeur relative des projets financés par IQ dans les régions urbaines est de plus de 10 % inférieure à leur poids économique (Figure 10).

Enfin, le travail de prospection d'investissements étrangers abattu par IQ à l'international, de même que les retombées de ces investissements étrangers en région méritent d'être mentionnés. Tel que l'Annexe 2 le donne à voir, la région de Montréal n'accapare au cours des dernières années qu'entre un cinquième et un tiers des investissements étrangers entrant au Québec, le reste étant relativement bien réparti entre les régions même s'il reste place à l'amélioration à cet égard. Considérant qu'IQ a été responsable à elle-seule, au cours des cinq dernières années, de l'attraction d'entre 20 % et 50 % de tous les investissements étrangers entrant au Québec annuellement⁵², il ne fait aucune doute que la répartition régionale relativement efficace de ces investissements découle en bonne partie du travail d'IQ. À condition que cette répartition demeure au cœur des activités de prospection d'IQ, l'intensification de ces dernières à la suite de la mise en œuvre de la Loi 27 ne peut que constituer une bonne nouvelle.

Figure 10. Part régionale moyenne (%) des financements et de la valeur totale des projets financés par IQ en comparaison du poids économique moyen des régions, 1998-2018⁵³



La question n'est donc pas de savoir si les contributions d'IQ au développement territorial sont substantielles; elles le sont. Il ne s'agit pas non plus de savoir si IQ est en mesure de régler tous les problèmes et de régler tous les défis auxquels font face les régions périphériques manufacturières et ressources,

52 IQ (2015-2019), Rapports annuels.

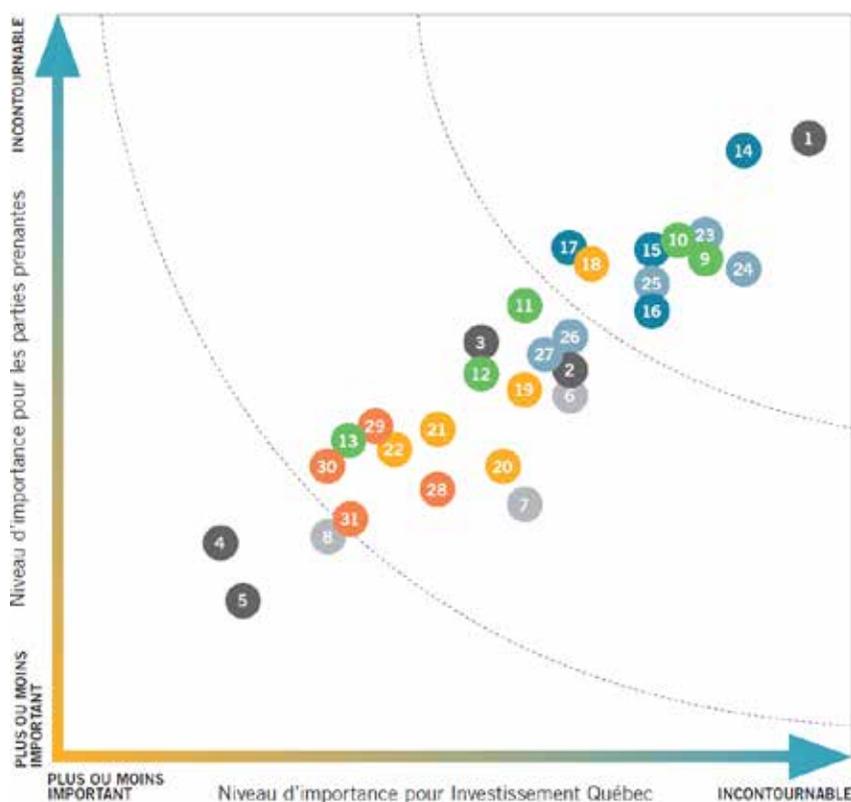
53 Tiré de Rioux (2019b), op.cit., p. 217.

puisque'il est évident que tel n'est pas le cas. Il serait à l'inverse légitime et utile de pouvoir établir où en serait aujourd'hui le tissu entrepreneurial et industriel de ces régions périphériques sans l'apport d'IQ et de ses partenaires au cours des vingt dernières années, mais cela n'est évidemment pas possible. Les questions qui se posent donc vraiment, d'autant plus dans le contexte de la relance post-COVID et de la réforme en cours d'IQ, sont les suivantes : comment maximiser cet apport à l'avenir, et comment lier cette contribution au développement régional à la nécessaire transition énergétique que le Québec doit effectuer ?

Chapitre 2. Repenser les rôles, les structures et les moyens d'IQ

Il y a trois raisons pour lesquelles il vaut la peine de repenser les rôles, les structures et les moyens d'IQ : d'abord parce que la crise de la COVID a imposé de nouveaux défis économiques au Québec, ensuite parce que la réforme portée par la Loi 27 en offre une belle opportunité, mais surtout parce que malgré ses contributions indéniables au développement territorial et même à la transition énergétique au cours des dernières années, IQ reste une institution financière « traditionnelle » au sens où ses priorités en matière de critères ESG (Figure 11) demeurent les retombées économiques des projets soutenus (1), l'éthique et la conformité (14-15), la gouvernance (16), l'offre de services et la satisfaction de la clientèle (9-10), les conditions de travail et le développement des compétences (23-24-25), la performance financière (17) et la communication (18).

Figure 11. Pertinence des enjeux ESG tels qu'identifiés par IQ⁵⁴



Ces enjeux demeurent parmi les « incontournables » identifiés par IQ dans « l'analyse de pertinence » des critères ESG sous-tendant ses activités. À l'inverse, des enjeux pourtant cruciaux tels que les facteurs extra-financiers (6), la vitalité des régions (3), les pratiques de gestion écoresponsables (28), la sensibilisation au développement durable (13), les principes et indicateurs de développement durable (20-21), l'économie verte (12), puis la gestion des matières résiduelles, de l'énergie et de l'eau (29-30) demeurent en milieu, voire même en queue de peloton parmi les facteurs ESG identifiés (Figure 11).

54 Tiré d'IQ (2019), Rapport annuel, p. 27.

Sans évidemment nier l'importance des enjeux de gouvernance ou de la performance économique et financière des projets soutenus, un réordonnement des priorités s'impose si l'on souhaite faire d'IQ un outil véritablement stratégique de développement territorial et énergétique.

2.1 Faire d'IQ un instrument axé sur le financement de grandes « missions »

La conjoncture économique découlant de la crise de la COVID, pour toutes les raisons évoquées jusqu'ici, offre une opportunité historique de repositionnement stratégique quant aux rôles de l'État et de ses outils de développement, notamment financiers. Dans ce contexte, il est possible et souhaitable de donner à IQ les véritables formes, fonctions et moyens d'une banque nationale d'investissement, puis de la placer au cœur d'une nouvelle stratégie de développement territorial prioritairement axée sur la transition énergétique. Une telle ambition n'est d'ailleurs pas sans équivalent : un grand nombre de banques d'investissement vertes établies au cours des dernières années lient leurs activités de financement de technologies et d'énergies renouvelables à des missions de développement et de revitalisation régionale, locale et communautaire⁵⁵.

Deux des plus importantes banques publiques d'investissement du monde occidental, la KfW⁵⁶ et Bpifrance⁵⁷, de même que l'une des banques publiques les plus récentes et innovantes du monde, la Bnie⁵⁸ – qu'il est par ailleurs intéressant de comparer à IQ en raison des nombreuses similarités entre le Québec et l'Écosse dans le domaine du financement entrepreneurial⁵⁹ –, ont également inscrites à même leur loi constitutive et/ou intégrées à leur structure les missions de pallier le déclin démographique, de soutenir le développement local et régional, puis de financer la transition énergétique. Ce fonctionnement par grandes « missions » socioéconomiques tranche avec les perspectives traditionnelles axées sur le rendement, la compétitivité ou même le simple « développement économique » entendu au sens large⁶⁰, qui demeure le terme utilisé au sein de la loi sur IQ. Il faut donc repenser la mission, les structures et les moyens d'IQ, afin d'en orienter les activités vers les grands défis sociétaux qui s'imposent au Québec.

55 OCDE (2017), op.cit.

56 Stefan Gärtner (2006), « Public Service in the Financial Sector: German Savings Banks and the Effects on Regional Development », XVI International RESER Conference, Lisbonne; Andreas Rüdinger (2013), « L'enjeu du financement de la transition énergétique : le cas de l'Allemagne », IDDRI-SciencesPo, Paris; Stephany Griffith-Jones (2016), « National Development Banks and Sustainable Infrastructure: the Case of KfW », Boston University Global Economic Governance Initiative, Working Paper 006-07. Un tableau synthèse des instruments financiers de la KfW est inclus à l'Annexe 3.

57 Hayez et Savel (2018), op.cit.; Thomas Tardiveau (2018), « Bpifrance, un business model atypique et en bouleversement au service des politiques publiques de soutien aux entreprises », HAL, no 01890501; Marie Ekeland, Augustin Landier et Jean Tirole (2016), « Renforcer le capital risque français », Notes du Conseil d'analyse économique, vol. 6, no 33; Laurent Granguillaume et Véronique Louwagie (2015), « Rapport d'information sur la banque publique d'investissement Bpifrance », Assemblée nationale, no 3097. Un tableau synthèse des instruments financiers de la KfW est inclus à l'Annexe 3.

58 Scottish Government (2018), Scottish National Investment Bank Implementation Plan, Édimbourg; Rona Michie et Fiona Wishlade (2014), « Business Development Banks and Funds in Europe: Selected Examples », Briefing to the Scottish Government in the context of the Scottish Business Bank Proposal, European Policies Research Center, Glasgow; Mariana Mazzucato et Laurie Macfarlane (2019), « A Mission-oriented Framework for the Scottish National Investment Bank », Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Paper 2019-02; Alison O'Connor (2019), « Scottish National Investment Bank Bill », Scottish Parliament SPICe Briefing, SB 19-25.

59 À ce sujet, voir Rioux (2020), op.cit.

60 Justin Potts (2018), Closing the Finance Gap: How a National Investment Bank Could Support Enterprise and Raise Productivity, Institute for the Study of Civil Society, Londres, p. 24-25; Macfarlane et Mazzucato (2018), op.cit.; Mazzucato et Penna (2015), op.cit.

La réforme d'IQ lancée par l'entremise de la Loi 27 est une occasion unique de procéder à ce repositionnement stratégique. Bien que le contenu de la loi ait déjà été débattu, amendé et formellement adopté, il conviendrait et il demeure possible de bonifier certaines de ses dispositions en fonction des circonstances particulières dans lesquelles la crise de la COVID a plongé le Québec. Qui plus est, puisque cette crise en a justement retardé quelque peu la mise en œuvre, qui était de toute façon prévue à partir du printemps 2020, il est encore temps de rehausser collectivement nos ambitions et de faire en sorte que cette réforme, dans son exécution concrète, établisse clairement le développement territorial et la transition énergétique en tant que missions prioritaires d'IQ.

2.1.1 Les missions prioritaires et complémentaires d'IQ

Avant d'évoquer en détail les avenues de réforme qui permettraient ce virage territorial et énergétique, il faut toutefois d'abord s'attarder à l'essentiel, c'est-à-dire aux mandats et aux structures mêmes d'IQ, ainsi qu'aux moyens mis à sa disposition. La première étape consiste donc à clarifier les missions confiées à IQ. Précisons d'abord que la Loi 27 accorde une très grande latitude au ministre de l'économie en ce qui concerne l'établissement des priorités, mais également la mise en œuvre des initiatives élaborées afin d'atteindre ces objectifs prioritaires. On y prévoit ainsi que le ministre :

[...] détermine les secteurs de l'économie dans lesquels il entend agir en priorité et conseille le gouvernement, les ministères et les organismes dans toutes les matières relevant de sa mission [...] Il doit, en matière de développement économique régional et dans les autres matières relevant de sa mission, assurer la cohérence et l'harmonisation des actions gouvernementales [...] Le ministre est responsable de la mise en œuvre des politiques, des stratégies de développement et des programmes qu'il établit et des autres mesures qu'il prend. Le ministre peut toutefois confier, même en totalité, cette mise en œuvre à Investissement Québec par un mandat donné en vertu de sa loi constitutive⁶¹.

Il serait donc tout à fait en accord avec l'esprit de la loi que le ministre impose à IQ des missions prioritaires, accompagnées d'une obligation de production, par IQ, de plans stratégiques sectoriels triennaux ou quinquennaux détaillant les outils financiers, les cibles, les méthodes d'évaluation des retombées ainsi que les mesures d'atteinte des objectifs adoptés pour remplir ces missions. De cette façon, et ce tout en laissant à IQ la flexibilité nécessaire au niveau de la mise en œuvre, le ministre pourrait exiger d'IQ que le développement territorial et plus précisément, la diversification régionale et locale *par l'entremise de la transition énergétique*, soit clairement établi en tant que priorité absolue.

Proposition # 1 : établir le financement du développement territorial et de la transition énergétique en tant que missions prioritaires et complémentaires d'IQ, devant faire l'objet de plans stratégiques approuvés par le gouvernement

Cette proposition s'appuie d'ailleurs sur certaines des pratiques les plus innovantes, à l'international, en ce qui concerne les rôles et modes d'intervention des banques publiques (vertes) d'investissement. La KfW, par exemple, est tenue en vertu d'une foule de lois et de programmes gouvernementaux établis au cours des années 2000, telle que la politique allemande de transition énergétique *Energiewende*, d'établir des cibles de financement annuelles ambitieuses dans les secteurs des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, de la biodiversité et de la gestion environnementale. Dès 2011, la KfW a donc élaboré un « Plan d'action de transition énergétique » dans le cadre duquel elle octroie en moyenne, annuellement, au-delà de 20 milliards

61 Éditeur officiel (2019), op.cit., chapitre 1, a. 3, 4 et 5.

d'euros en financement. Au cours des dernières années, la KfW a ainsi dédié à ces secteurs pas moins de 35 % à 45 % de ses financements totaux à l'échelle allemande, un apport gigantesque⁶².

La toute nouvelle Banque nationale d'investissement écossaise (Bnie), qui entamera ses activités en 2020, offre un autre bon exemple. Spécifiquement mise sur pied avec l'intention de dépasser le modèle traditionnel du financement selon les «défaillances du marché» et de mettre plutôt en œuvre une approche «par missions», la Bnie recevra ponctuellement ses priorités stratégiques sous forme de mandats ministériels, qui devront par ailleurs être déposés publiquement au Parlement écossais. À la suite de la réception de ces mandats, la Bnie aura l'obligation de préparer un plan stratégique de mise en œuvre dans un délai de trois mois, en plus d'un rapport annuel de performance lié à ces mandats. Afin d'initier ses activités, la Bnie s'est vu octroyer trois missions prioritaires : la décarbonisation de l'économie et des transports, la revitalisation économique locale et régionale, puis l'amortissement des chocs liés au vieillissement démographique⁶³.

À l'heure actuelle, la Loi sur IQ telle qu'amendée par la Loi 27 stipule que «la société a prioritairement pour mission, tant dans ses activités propres que dans l'administration de programmes ou dans l'exécution d'autres mandats que lui confie le gouvernement ou le ministre, de participer activement au développement économique du Québec conformément aux grandes orientations du gouvernement⁶⁴». De plus, il est désormais précisé qu'IQ (au même titre que le ministre) doit accomplir sa mission «dans une perspective de développement durable» et «en favorisant l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière d'électrification de l'économie et de lutte contre les changements climatiques⁶⁵».

En partant de la Loi, assez peu devrait donc être fait afin d'imposer le développement territorial et la transition énergétique en tant que missions prioritaires d'IQ. Cela est d'autant plus vrai que la Loi sur IQ prévoit également que «la société doit fournir au ministre l'appui que celui-ci juge nécessaire à la mise en œuvre des politiques, des stratégies de développement, des programmes d'aide et des autres mesures qu'il élabore», puis que «la société transmet au ministre, selon la forme, la teneur et la périodicité qu'il détermine, tout renseignement relatif à l'administration des programmes d'aide financière et à l'exécution des mandats que lui confie le gouvernement⁶⁶».

Par ailleurs, IQ est déjà légalement tenue d'élaborer, «selon la forme, la teneur et la périodicité fixées par le gouvernement, un plan stratégique qui doit inclure son offre de produit et services destinés à l'accompagnement des entrepreneurs, son offre de services financiers, sa politique d'investissement et les activités de ses filiales». Ce plan stratégique «est soumis à l'approbation du gouvernement par le ministre, après consultation du ministre des Ressources naturelles et de la Faune, du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et des autres ministres, pour les activités sectorielles de la société qui se rapportent à leurs responsabilités respectives⁶⁷».

Si la loi permet donc d'entrevoir l'établissement de missions prioritaires et l'élaboration de plans stratégiques y étant spécifiquement liés, il s'avère qu'IQ doit justement en produire prochainement un

62 Macfarlane et Mazzucato (2018), op.cit., p. 31 ; Marois (2017), op.cit., p. 9-10 ; Griffith-Jones (2016), op.cit., p. 6.

63 O'Conor (2019), op.cit.;

64 Éditeur officiel du Québec (2020), Loi sur Investissement Québec, c. I-16.0.1., Chapitre 2, a. 4.

65 Ibid., Chapitre II, s. I, a. 4,1.

66 Ibid., Chapitre II, s. III, a. 24.

67 Ibid., Chapitre 5, a. 69.

nouveau. Dans son dernier en date, le *Plan stratégique 2016-2019*, IQ présentait déjà la diversification économique régionale, notamment par l'entremise de la modernisation des entreprises manufacturières et la transformation locale accrue des ressources naturelles – volonté qui donnera d'ailleurs naissance à l'initiative sur le « manufacturier innovant » –, comme l'un de ses objectifs prioritaires. Toutefois, la transition énergétique, évoquée marginalement, n'y était pas présentée comme particulièrement portuse en matière de diversification régionale.

Une meilleure idée de ce à quoi pourraient ressembler un éventuel plan stratégique axé sur les missions prioritaires du développement territorial *par* la transition énergétique peut être tirée des « Plans d'action 2018-2020 » d'IQ pour « l'occupation et la vitalité des territoires » et pour le « développement durable », dont les principales dispositions font l'objet d'un suivi et d'une évaluation dans ses rapports annuels. Dans le premier, IQ dresse notamment une liste de secteurs d'intervention prioritaires pour chacune des régions administratives. Il est intéressant de noter que plusieurs d'entre-elles renvoient déjà aux potentialités de la transition énergétique, de l'agroalimentaire, de la foresterie, de la relève agricole puis de la transformation locale des ressources en matière de revitalisation et de diversification économique régionale⁶⁸.

On y évoque également l'initiative sur le manufacturier innovant et ses tournées régionales, l'importance de l'appui aux entreprises d'économie sociale, mais également des cibles générales telles que la « proportion annuelle des interventions financières autorisées par le réseau régional », le nombre de nouvelles entreprises rencontrées par ce même réseau régional, ou le nombre et la valeur des interventions financières auprès d'entreprises manufacturières innovantes ou d'économie sociale. La plupart de ces cibles ont été atteintes ou surpassées au cours des deux dernières années, mais il faudra impérativement, à court et moyen termes, rehausser le niveau d'ambition de ces cibles et en repenser les indicateurs de succès.

2.1.2 Le potentiel énergétique inexploité d'IQ

Par exemple, plutôt que de s'en tenir à des objectifs généraux tels que ceux-ci, IQ pourrait établir des cibles d'investissement annuel *par région*, en fonction de critères préétablis, ou même, plus précisément, des cibles d'investissement par région axés sur la transition énergétique en particulier. C'est d'ailleurs ce qui est déjà mis en pratique, timidement mais tout de même, dans le cadre du « Plan d'action de développement durable 2018-2020 » d'IQ, notamment élaboré en appui à la *Politique énergétique 2030* du gouvernement québécois. On y évoque entre autres la nécessité de développer une stratégie de financement et de développement des filières vertes, puis la mise en œuvre d'au moins deux interventions financières par année dans le créneau de l'électrification des transports, et d'au moins dix dans celui de l'efficacité énergétique des entreprises⁶⁹.

68 IQ (2018), Plan d'action pour l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2020, Québec.

69 IQ (2018), Plan d'action de développement durable 2018-2020, Québec, p. 8, 13-14.

Tableau 3. Interventions financières d'IQ liées à la « croissance propre », 2018-2019⁷⁰

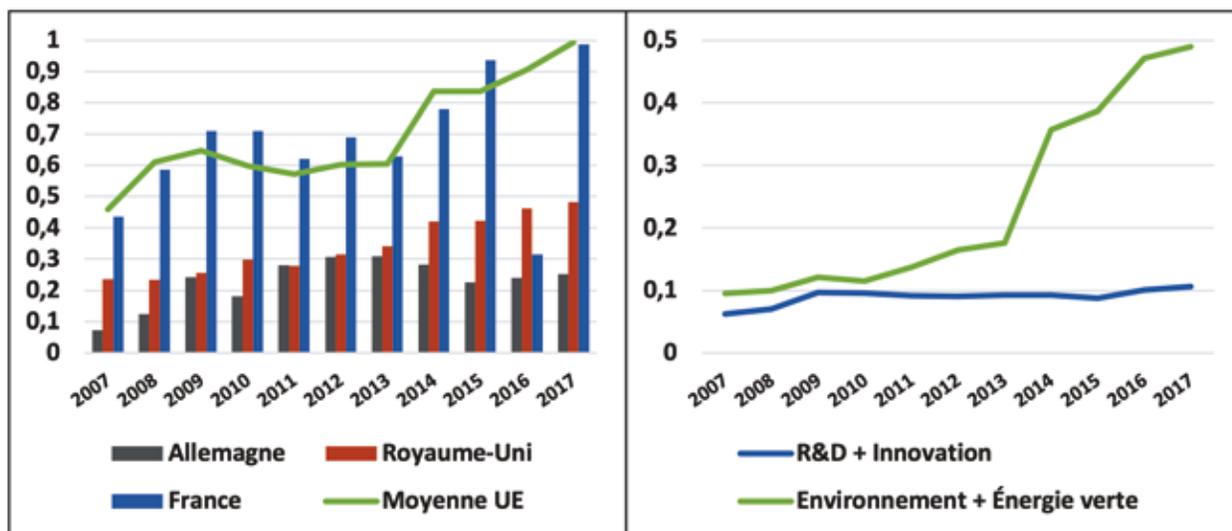
INTERVENTIONS FINANCIÈRES LIÉES À LA CROISSANCE PROPRE, 2018-2019			
SECTEURS	NOMBRE D'INTERVENTIONS	VALEUR DES INTERVENTIONS (M\$)	VALEUR DES PROJETS (M\$)
Recyclage, gestion des déchets, produits recyclés et services environnementaux	28	21,7	74,5
Technologies propres	17	12,9	53,4
Électrification des transports	12	55,1	1 146,9
Efficacité énergétique, énergies renouvelables et réduction de GES	6	20,0	95,2
TOTAL	63	109,7	1 370,0

Malgré ces bonnes intentions, il est assez évident que la contribution d'IQ à la transition énergétique demeure en deçà de son potentiel. Au-delà de sa participation à la capitalisation de fonds de capital de risque partiellement ou entièrement dédiés aux énergies et aux technologies vertes, tels que Cycle Capital, Teralys ou Biomasse Énergie, les investissements et financements d'IQ spécifiquement dédiés à ces secteurs demeurent relativement marginaux. Le rapport annuel 2018-2019 d'IQ est d'ailleurs le tout premier à en effectuer la ventilation et tel que le montre le Tableau 3 en étant tiré, la valeur totale de ces interventions, à 110 millions \$, n'équivaut qu'à moins de 4 % des financements totaux octroyés par IQ pour cette année. À 10 % de la valeur totale des projets financés par IQ pour 2018-2019 toutefois, les 1,4 milliards \$ en projets de « croissance verte » soutenus sont tout à fait substantiels et illustrent le fort effet levier potentiel généré par l'investissement public dans ce créneau.

En l'absence de données ventilées précises pour les années précédentes, il est difficile d'évaluer la contribution à plus long terme d'IQ à la « croissance verte » autrement qu'en comparant les deux seuls secteurs pertinents pour lesquels des compilations étaient effectuées, soit la pétrochimie et les services environnementaux (Figure 12). Là encore, la portrait de la situation est assez clair : depuis la crise financière, bien que ni l'un ni l'autre de ces créneaux n'aient figuré parmi ses cibles prioritaires, IQ a consacré beaucoup moins de ressources aux entreprises de services environnementaux qu'aux projets du secteur pétrochimique.

70 Tiré de IQ (2019), Rapport annuel, p. 92.

Figure 12. Ventilation sectorielle des financements autorisés en % des financements totaux : pétrochimie vs. services environnementaux (fonds propres, IQ)⁷¹



Dans ce dernier cas, un virage stratégique en faveur d'un financement plus agressif de la filière des bio-carburants et de la chimie verte pourrait toutefois être imaginé – en collaboration avec Cycle Capital et Biomasse Énergie, par exemple – à la faveur d'une diversification des grappes de Lévis et de l'est de Montréal, mais également du développement de bioraffineries régionales à travers le territoire, valorisant les résidus agricoles et forestiers locaux⁷². Ces bioraffineries régionales pourraient permettre à la fois une décarbonisation du transport routier, mais également rehausser l'efficacité énergétique des bâtiments publics, commerciaux et industriels⁷³.

Les raisons pour lesquelles la transition énergétique ne semble pas avoir été jusqu'ici un vecteur particulièrement important de la contribution d'IQ au développement territorial sont évidemment multiples, mais l'enjeu financier lui-même est clef : les filières des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique sont encore sous-développées, peu rentables à court terme, et mal intégrées au tissu industriel existant, ce qui en fait des créneaux d'investissement complexes aux plans logistique et technique, puis risqués au plan financier.

Pour faire face à ces obstacles, trois pistes de solutions liées les unes aux autres s'imposent : d'abord, réorienter la philosophie d'investissement d'IQ des « défaillances du marché » vers la « création de marchés » ; ensuite, bonifier la capitalisation d'IQ en lui permettant de mobiliser de nouveaux bassins de capitaux ; enfin, institutionnaliser la coordination et la mise en commun des ressources et des expertises des grands instruments financiers publics et parapublics, au service de la transition énergétique, du développement régional et de la propriété québécoise des entreprises.

71 IQ (2009-2019), Rapports annuels.

72 Bourque et al. (2017), op.cit., p. 69.

73 Gouvernement du Québec/TEQ (2018), op.cit., p. 110.

2.2 Faire d'IQ un catalyseur de marchés

Comme toute organisation financière bien gérée, IQ respecte une foule de politiques de gestion et de diversification des risques liés à ses financements et à ses investissements. Certaines lui sont d'ailleurs légalement imposées: par exemple, «la société ne peut investir une somme supérieure à 2,5 % de la valeur nette de ses actifs sans l'autorisation du gouvernement [et] 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 ministre⁷⁴». D'autres émanent plutôt des comités de gestion des risques d'IQ: par exemple, «la proportion maximale d'investissement par secteur est de 10 % ou 15 % pour la plupart des secteurs», sauf pour celui des mines et hydrocarbures où la limite se situe à 25 %⁷⁵.

Ces politiques sont nécessaires, mais peuvent parfois se révéler restrictives et générer des obstacles artificiels au soutien de filières prioritaires, comme les énergies renouvelables, les technologies vertes, les services environnementaux et l'efficacité énergétique devraient l'être. Qui plus est, ces limites ne visent pas seulement la mitigation des risques associés aux financements publics, mais également le *partage* des risques, relevant d'une philosophie encore axée sur l'intervention en cas de «défaillance des marchés», sur la génération d'effets levier, puis sur la théorie de «l'éviction» (*crowding out*) de l'investissement privé.

Voilà ce qui doit changer: il ne s'agit pas de nier l'importance des critères de contrôle des risques, mais d'opérer un virage paradigmatique reconnaissant pleinement et priorisant les effets catalytiques de l'investissement public. Les statistiques sur le financement des énergies renouvelables à travers le monde illustrent très clairement que l'investissement public ne joue tout simplement pas les mêmes rôles que le capital bancaire ou privé, étant plus présent au niveau de la recherche fondamentale puis des créneaux technologiques précoces, moins rentables, plus coûteux, plus complexes ou davantage axés sur le développement communautaire que sur le rendement financier, tels que les biocarburants, la géothermie, la biomasse, l'hydroélectricité, les infrastructures et la mise en réseau (Figure 13).

Les problèmes du financement de la transition énergétique et parallèlement, du développement régional ne sont en effet pas dû principalement à la *rareté* du capital d'investissement, mais à son *allocation*, c'est-à-dire à son orientation vers les secteurs à haut rendement financier plutôt qu'à fort potentiel stratégique. La résolution de ce problème relève donc du domaine des politiques publiques: le défi des États et des banques publiques (vertes) d'investissement n'est pas simplement de pallier les insuffisances de marché, mais carrément de procéder à la «création» de nouveaux marchés et de nouveaux créneaux industrialo-énergétiques vers lesquels le capital privé ne s'oriente pas tout simplement parce qu'ils n'existent pas⁷⁶.

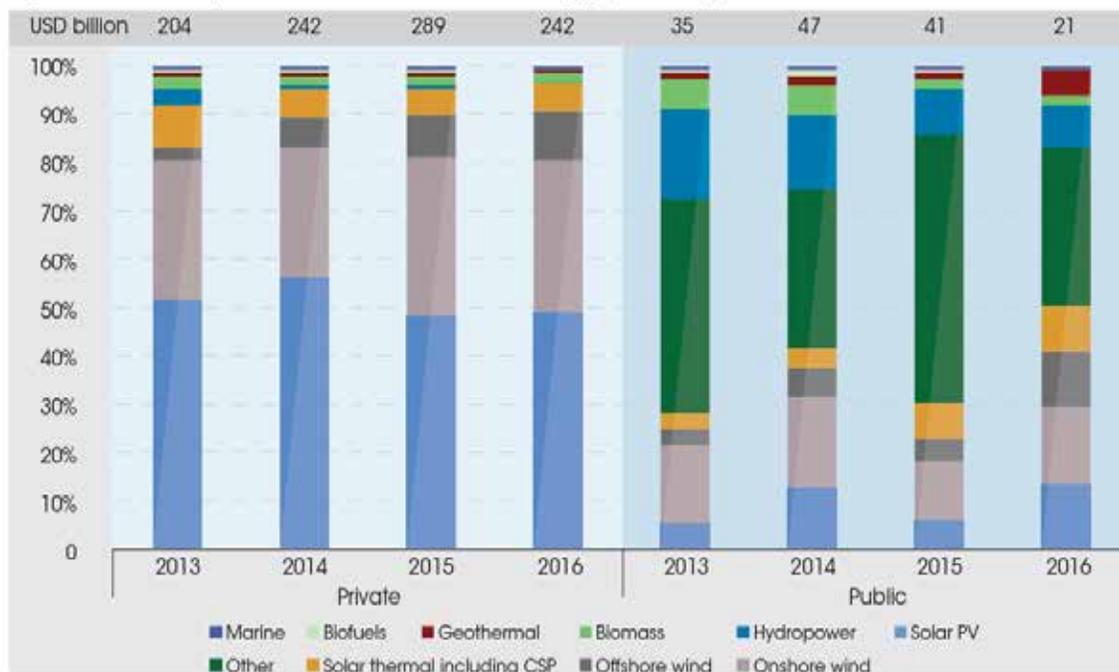
74 Éditeur officiel du Québec (2020), op.cit., Chapitre 2, s. I. 2., a. 12.

75 IQ (2016), Plan stratégique 2016-2019, p. 45.

76 OCDE (2017), op.cit.

Figure 13. Ventilation sectorielle du financement privé et public des énergies/ technologies vertes à travers le monde⁷⁷

Figure 22 Public and private investment in renewable energy by technology, 2013-2016



Note: The "other" category in public finance represents a range of projects including advisory work in support of building renewable energy infrastructure, investment in community programmes, upgrades to grid infrastructure and mixed renewable technologies.

2.2.1 Renouer avec la prise de risques

De cette perspective, le rôle des banques publiques d'investissement n'est donc pas prioritairement de générer un effet levier mais de mettre en place les conditions financières propices au développement de nouvelles filières qui, une fois établies et développées, pourront se révéler attractives pour le capital bancaire ou institutionnel. Pour y arriver, il convient donc d'abandonner (au moins partiellement), l'approche axée sur l'effet levier et la théorie de l'éviction, selon laquelle lorsqu'il n'investit pas aux côtés de partenaires privés, l'État « évince » le capital privé. Puisque, en ce qui concerne les projets régionaux et locaux de diversification industrielle par le biais des énergies renouvelables, le capital bancaire et institutionnel se révèle à peu près absent, le financement entièrement public est tout à fait justifiable et même nécessaire⁷⁸.

IQ, autrement dit, doit se réapproprier les rôle de catalyseur financier et de développement de marché qui devraient être les siens. Dans le domaine de la *diversification* industrielle régionale par les énergies et technologies renouvelables, IQ devra opérer un changement de paradigme: se révéler plus ambitieuse, plus téméraire, plus agressive, et viser la *création* de nouveaux marchés. Pour ce faire, il faudra qu'IQ soit prête à risquer l'absence de rendement ou même de rentabilité à court et moyen termes, par l'octroi

77 Tiré de International Renewable Energy Agency et Climate Policy Initiative (2018), op.cit., p. 36.

78 Deleidi et al. (2019), op.cit.

de financement et de capital de *risque*, au profit d'une philosophie d'investissement plus structurante à long terme, par l'octroi de financement et de capital *patient*.

La mise en œuvre concrète d'une telle approche pourrait s'inspirer des pratiques innovantes adoptées par la KfW et Bpifrance⁷⁹. Sans entrer dans les détails techniques, on pourrait imaginer qu'IQ – sur la base des missions prioritaires lui étant imposées – puisse accorder, au niveau de l'évaluation des demandes de financement, des avantages ou même carrément la priorité à toute entreprise ou à tout projet à fortes retombées régionales et/ou environnementales. Au niveau de l'octroi des financements, on pourrait également songer à l'établissement de programmes de financement ciblés – à l'image des programmes dédiés à l'économie sociale ou au entrepreneuriat, par exemple – de même qu'à un assouplissement significatif et généralisé des garanties, des collatéraux, des taux d'intérêt et/ou des redevances exigées aux entreprises financées, en retour de l'imposition d'éléments de conditionnalité en matière de retombées régionales et/ou environnementales.

2.2.2 Aller au-devant des projets

Encore plus en amont des projets, nous devrions même envisager qu'IQ puisse carrément lancer, d'elle-même ou préférablement, en coordination avec d'autres intervenants tels que TEQ, Hydro-Québec, les nouveaux « comités régionaux de développement », ou même les incubateurs/accélérateurs et unités d'intervention régionale spécialisés, tels d'AGROFOR⁸⁰, des appels d'offres ciblés par région et/ou par filière industrialo-énergétique. Cela permettrait à IQ d'aller au-devant des projets et d'agir en véritable catalyseur. Ces appels à projets pourraient être réalisés, en accord avec le MEI, via le FDÉ et le fonds *Capital ressources naturelles et énergie*, puis les projets retenus et financés prendre ainsi la forme de mandats gouvernementaux, dont les risques et les coûts seraient assumés collectivement.

Proposition # 2: Permettre à IQ de lancer des appels à projets ciblés par région et/ou par filière énergétique, puis restructurer le Conseil d'administration et/ou le Comité de direction d'IQ sur la base d'expertises sectorielles et régionales clés

En vertu de la loi, IQ a d'ailleurs déjà l'obligation d'exercer tout mandat de financement lui étant confié par TEQ pour un projet ou une entreprise, car les mandats de TEQ « sont assimilés à des mandats confiés par le gouvernement⁸¹ ». La coordination et la complémentarité entre TEQ et IQ en matière de financement de projets stratégiques porteurs – éventuellement identifiés par appels d'offres – semble donc aller de soi, d'autant plus que « le gouvernement est responsable de l'aide financière accordée par la société [IQ] dans l'exécution d'un mandat qu'il lui confie ainsi que des revenus et des pertes du Fonds du développement économique attribuables à ces mandats⁸² ».

79 Le modèle de la KfW est particulièrement intéressant à cet égard : des taux d'intérêts préférentiels sont par exemple offerts aux projets à fortes retombées pour les collectivités locales, en échange de l'impositions « d'obligations de résultats » attestant, par exemple, de la performance et l'efficacité énergétique des entreprises et des bâtiments (Rüdinger 2013), op.cit., p. 5-9). Sur la KfW, voir aussi : Macfarlane et Mazzucato (2018), op.cit., p. 60 ; Marois (2017), op.cit.

80 François L'Italien, Robert Laplante et David Dupont (2018), « L'unité d'intervention AGROFOR : un instrument de premier plan pour le développement des domaines agricole et forestier », Institut de recherche en économie contemporaine, Rapport de recherche.

81 Éditeur officiel (2020), op.cit., Chapitre 2, s. III, a. 21.

82 Ibid., Chapitre 2, s. III, a. 23.

Le fonds *Capital ressources naturelles et énergie*, relevant du MEI/FDE mais dont l'administration des investissements revient à IQ, serait également un médium parfait pour procéder au financement de projets stratégiques identifiés par appels d'offres, notamment en concertation avec TEQ et les régions. Selon la loi, IQ « a pour mandat de *proposer* et d'analyser les projets d'investissement de sommes portées au crédit du fonds, de faire les investissements projetés puis d'en assurer la gestion⁸³ », alors que le fonds a notamment pour objet d'investir dans des entreprises opérant la transformation des ressources naturelles exploitées au Québec, la production, le stockage, le transport et la distribution d'énergie renouvelable ou de substituts aux énergies fossiles, puis le développement, la commercialisation et l'implantation de technologies favorisant la transition, l'innovation ou l'efficacité énergétique⁸⁴.

On pourrait donc très bien imaginer, dans le cadre même de la Loi sur IQ, le lancement d'appels à projets ciblés visant à accélérer, en fonction des besoins, des avantages comparatifs et des expertises industrielles de chacune des régions, le financement et le développement de réseaux énergétiques autonomes (Îles-de-la-Madeleine), de l'efficacité énergétique des bâtiments industriels, commerciaux et administratifs (Outaouais, Montréal, Capitale-Nationale), des deuxième et troisième transformations de l'aluminium vert (Saguenay-LSJ, Côte-Nord), de la filière éolienne (Gaspésie, Côte-Nord, Nord-du-Québec), de l'hydrogène (Montréal, Centre-du-Québec, Estrie), de la géothermie minière (Abitibi-Témiscamingue, Estrie, Chaudière-Appalaches), de la biométhanisation des résidus agricoles et alimentaires (Lanaudière, Montréal, Centre-du-Québec, Bas-St-Laurent), et de la biomasse forestière (Outaouais, Capitale-Nationale, Mauricie, Saguenay-LSJ, Gaspésie).

Afin de mettre en œuvre une telle proposition, toutefois, deux étapes clés devraient être préalablement franchies. D'abord, il est évident que pour lancer de tels appels à projets structurants, IQ devra d'abord regrouper en son sein une expertise plus fine des enjeux, des besoins, des capacités et du potentiel des régions en matière de diversification industrialo-énergétique, puis des connaissances plus précises des défis logistiques liés à la mise en œuvre de tels projets. Pour s'en assurer, il faudrait songer à une restructuration progressive du Conseil d'administration d'IQ et/ou de son Comité de direction, de manière à y bonifier graduellement l'expertise régionale et sectorielle, en parallèle de l'expertise financière, entrepreneuriale et administrative généraliste qui y domine actuellement.

2.2.3 Accroître l'expertise régionale et sectorielle interne d'IQ

Il ne s'agit ici d'aucune façon d'insinuer que les membres actuels du Conseil d'administration ou du Comité de direction d'IQ, ce dernier ayant la responsabilité de l'élaboration des stratégies et plans d'action, ne sont pas qualifiés ou aptes à exercer leurs fonctions. Simplement, dans l'éventualité où IQ devait se voir imposer les missions prioritaires de la diversification et de la revitalisation territoriale par la transition énergétique, une expertise plus pointue serait requise pour faire d'IQ le catalyseur qu'elle a le potentiel d'incarner. Les banques d'investissement vertes et les grandes banques publiques d'investissement axées sur le financement « par missions », telles que la KfW ou Bpifrance, font d'ailleurs la place belle aux expertises régionales et sectorielles au sein de leurs appareils administratifs.

Ainsi, les principales banques vertes établies par les pays membres de l'OCDE depuis la crise financière de 2008 « emploient des professionnels financiers combinant des expertises nationales et régionales

83 Ibid., Chapitre 2, s. III, a. 35,6. Les italiques sont nôtres.

84 Ibid., Chapitre 2, s. III, a. 35,1.

en matière de technologies, de projets et d'investissements durables, puis une compréhension fine des profils de risque et de rendement susceptibles de mobiliser les intervenants financiers locaux et institutionnels. Cette expertise locale procure des avantages informationnels permettant de lever les barrières à l'investissement, qui sont souvent localement ou sectoriellement ancrées⁸⁵ ».

Pour les mêmes raisons, le Comité de direction (*Board of Supervisory Directors*) de la KfW, par exemple, regroupe non seulement des experts financiers et des représentants gouvernementaux fédéraux ou des *Länders*, mais également des délégués de divers secteurs industriels et des grands syndicats⁸⁶. Plus largement, la KfW compte également parmi ses professionnels et ses gestionnaires un nombre important d'experts des filières du transport et des infrastructures, des ressources naturelles, de l'énergie renouvelable et de l'agriculture. Cela « permet à KfW de se distinguer du secteur bancaire privé et de fonder ses décisions d'investissement sur un ensemble de critères en parallèle des signaux du marché, en plus d'évaluer le potentiel des entreprises et des projets de façon plus précise⁸⁷ ».

Le Conseil d'administration de la KfW, par ailleurs, est composé de plus d'une trentaine de membres comprenant des ministres fédéraux ainsi que des représentants du Conseil fédéral (*Bundesrat*), des *Länders*, des municipalités, des banques et des caisses d'épargne, des grappes industrielles, des syndicats, des organismes de promotion du commerce, des filières artisanales, puis des secteurs agricole et de l'immobilier⁸⁸. En plus de ses avantages en matière d'identification et d'évaluation des projets porteurs, la diversité de l'expertise sectorielle et régionale détenue par la KfW permet de générer des effets levier plus importants en maximisant la confiance de ses partenaires bancaires et privés, mais aussi d'accroître de façon organique le degré de concertation socio-économique sous-tendant ses stratégies et ses décisions d'investissement.

Un modèle similaire s'observe d'ailleurs du côté français : des représentants régionaux siègent à la fois au Conseil d'administration de Bpifrance et à celui de sa filiale Bpifrance Régions, de même qu'au « Conseil national d'orientation » établissant les grandes doctrines et stratégies de la banque⁸⁹. Parmi les 15 membres du Conseil d'administration central de Bpifrance figurent également en permanence deux représentants des régions ainsi que trois experts sectoriels⁹⁰. Tel qu'il en sera question dans la prochaine section, cela permet à Bpifrance de mettre en œuvre un très haut niveau de concertation et de collaboration avec les régions de France.

Sur la base des meilleures pratiques internationales à cet égard, il serait donc judicieux de songer à un remaniement graduel du Conseil d'administration et du Comité de direction d'IQ qui permettrait de mieux représenter et ainsi de mieux refléter, au sein des processus de réflexion stratégique et de prise de décision, l'expertise et les intérêts sectoriels régionaux devant sous-tendre la revitalisation industrialo-énergétique qui s'impose. Cela pourrait d'ailleurs se faire dans le cadre de la loi actuelle, puisque la nomination (pour quatre ans) des membres du Conseil d'administration, lui-même chargé des nominations aux Comités de direction et de gestion des risques d'IQ, relève directement du gouvernement du Québec⁹¹.

85 OCDE et Bloomberg Philanthropies (2015), « Green Investment Banks », Policy Perspectives, p. 12 (traduction libre).

86 Potts (2018), op.cit., p. 61.

87 Macfarlane et Mazzucato (2018), op.cit., p. 19.

88 Marois (2017), op.cit., p. 9.

89 Hayez et Savel (2018), op.cit., p. 186 ; Granguillaume et Louwagie (2015), op.cit., p. 33.

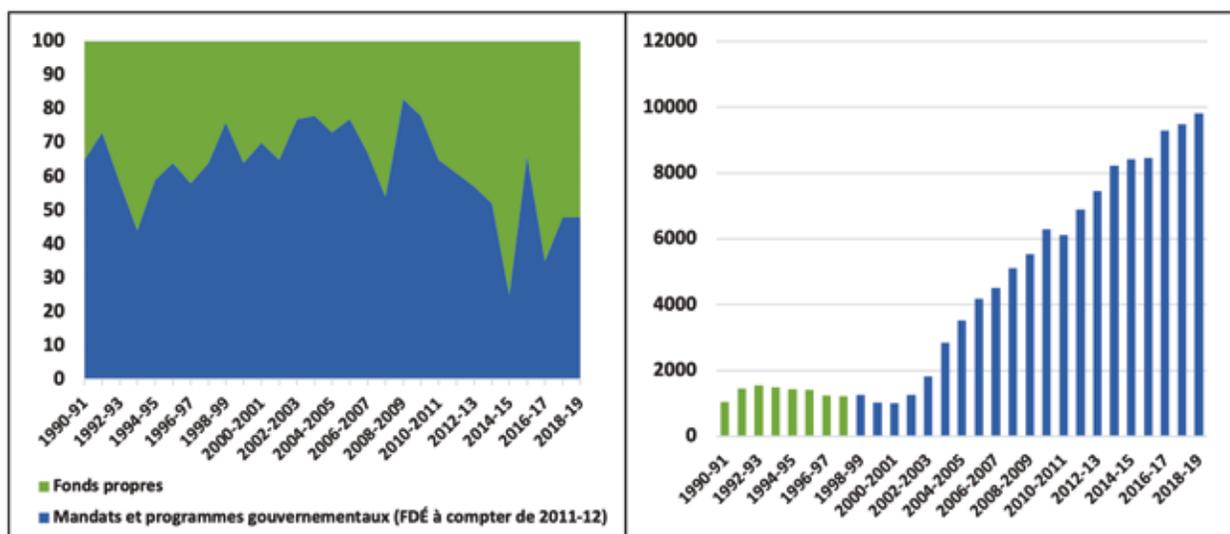
90 Ekeland et al. (2016), op.cit., p. 6.

91 Éditeur officiel (2020), op.cit., Chapitre 3, a. 37.

2.3 Faire d'IQ un levier financier plus puissant

En second lieu toutefois, pour que la prise de risque et les coûts afférents à un financement beaucoup plus agressif de la transition énergétique et de la revitalisation industrielle régionale puissent être assumés avec assurance et efficacité, il conviendrait non seulement de repenser les missions et structures d'IQ, mais également d'en accroître les moyens. C'est d'ailleurs précisément ce que la Loi 27 a amorcé, en portant le fonds social autorisé d'IQ – son capital-actions – de 3,6 à 5 milliards \$, divisé en 5 millions d'actions de 1000 \$ chacune, toutes détenues par le Ministère des Finances⁹². Il s'agit là d'une augmentation substantielle, qui permettra à IQ d'intensifier ses activités de financement par fonds propres, en appuyant davantage de projets, en procédant plus fréquemment par le biais de prises de participation, et en prenant plus de risques.

Figures 14 et 15. Mandats et programmes gouvernementaux en % des financements annuels autorisés et Valeur totale des actifs (millions \$ courants), SDI (1990-1998) & IQ (1998-2019)⁹³



Cela dit, à 5 milliards \$ la capitalisation d'IQ atteint désormais 1,1 % du PIB québécois, ce qui situe la société dans la moyenne des banques publiques d'investissement, mais encore en-deçà des mieux dotées d'entre-elles. En effet, à l'échelle internationale les banques publiques d'investissement recensées sont généralement capitalisées à hauteur de 0,5 % à 1,5 % du PIB de leur État respectif⁹⁴ : la BDC, par exemple, demeure relativement modeste à environ 0,5 % du PIB canadien, alors que la KfW (0,9 %), Bpifrance (1 %) et la Bnie (1,3 %) se situent également en milieu de peloton. En portant éventuellement les capitaux propres d'IQ à 6,5 milliards \$, nous nous doterions, à l'équivalent de 1,5 % du PIB québécois, de l'une des banques publiques d'investissement les mieux capitalisées du monde.

92 Ibid, Chapitre 4, a. 60.

93 SDI (1991-1998) et IQ (1999-2019), Rapports annuels.

94 O'Connor (2019), op.cit., p. 31.

2.3.1 La capitalisation et le financement d'IQ

Afin que tout le poids financier encouru par une telle bonification ne retombe que sur le Trésor québécois, il serait d'ailleurs possible d'envisager l'ouverture du capital-actions d'IQ à d'autres intervenants publics, notamment à la CDPQ. Après tout, que le gouvernement du Québec soit le seul actionnaire d'IQ s'avère limitatif, surtout considérant que d'autres grandes banques publiques d'investissement, telles que la KfW ou Bpifrance, sont pour leur part également capitalisées à 20 % par les *Länders* allemands pour l'une, puis à 50 % par la Caisse des dépôts et consignations pour l'autre. Une participation directe de la CDPQ dans IQ aurait d'ailleurs non seulement le mérite de bonifier son capital social, mais également de favoriser une coordination beaucoup plus poussée entre ces deux acteurs clés du modèle québécois de développement.

Proposition # 3 : Bonifier la capitalisation et les moyens d'IQ en lui permettant notamment d'émettre des obligations durables (vertes et/ou sociales) garanties par le Gouvernement du Québec

Une telle modification à sa structure actionnariale nécessiterait presque certainement une nouvelle réouverture de la Loi sur IQ, mais cette avenue n'est pas la seule envisageable afin d'accroître les moyens d'IQ ou la concertation avec la CDPQ ou les fonds fiscalisés. Une seconde option consisterait effectivement non pas à bonifier la capitalisation d'IQ elle-même, mais à lui permettre de maximiser ses moyens et ses capacités d'intervention par le biais d'émissions obligataires, idéalement rattachées à des projets régionaux et/ou énergétiques précis et structurants. Là encore, l'émission d'obligations durables (vertes et/ou sociales) par IQ serait compatible avec les meilleures pratiques internationales.

Un très grand nombre de banques vertes d'investissement mises sur pied au cours des dix dernières années utilisent par exemple ce moyen de financement afin de mobiliser le capital d'investisseurs institutionnels et de financer des projets majeurs malgré des moyens relativement limités⁹⁵. Les grandes banques publiques d'investissement, y compris canadiennes, font d'ailleurs pour une large part d'entre elles la même chose : la BDC elle-même émet des obligations cotées AAA et entièrement garanties puisque constituant des « obligations directes et inconditionnelles de Sa Majesté du chef du Canada⁹⁶ », tout comme EDC émet des obligations vertes également garanties pour la même raison⁹⁷.

La KfW et Bpifrance, pour leur part, se financent d'ailleurs prioritairement par le biais d'émissions d'obligations. En 2019, la KfW a ainsi levé pour 80 milliards d'Euros par l'émission d'obligations AAA garanties à 100 % par l'État fédéral allemand, dont plus de 8 milliards en obligations vertes (*Green bonds – Made by KfW*), ce qui en fait l'un des plus grands émetteurs mondiaux de ce type d'obligation⁹⁸. Bon an mal an, environ 90 % du volume de financement de la KfW provient de l'émission d'obligations⁹⁹. Du côté de Bpifrance, l'encours obligataire actuel – garanti à 100 % par l'État français – dépasse les 30 milliards d'Euros, détenus à 12 % par des assureurs, à 23 % par différentes banques centrales et institutions gouvernementales, à 30 % par des gestionnaires de fonds de placement, puis à 35 % par le secteur bancaire¹⁰⁰.

95 OCDE (2015, 2017), op.cit.;

96 https://www.bdc.ca/fr/a_propos/regie_entreprise/rerelations_avec_les_investisseurs/pages/questions_frequentes_billets.aspx

97 <https://www.edc.ca/FR/Investor-Relations/Documents/green-bond-fact-sheet.pdf>

98 https://www.kfw.de/KfW-Group/Newsroom/Latest-News/Pressemitteilungen-Details_556608.html

99 Potts (2018), op. cit., p. 63.

100 <https://www.bpifrance.fr/Espace-Investisseurs>

L'émission d'obligations durables d'IQ garanties par l'État québécois et liées à des projets industria-lo-énergétiques régionaux majeurs permettrait non seulement une augmentation du volume de financement mais, plus important encore, la mobilisation de réservoirs d'épargne énormes au bénéfice du développement économique. On peut ainsi songer aux caisses de retraite, aux assureurs, aux banques commerciales et aux gestionnaires de fonds communs, dont les politiques de placement responsable favorisent l'implication sur les marchés obligataires « durables » et dont l'enracinement local des capitaux gagnerait à être approfondi¹⁰¹. En parallèle, on peut aussi présumer de l'intérêt que présenteraient les obligations durables d'IQ pour la CDPQ, les fonds fiscalisés et Desjardins.

En somme, donc, l'émission d'obligations durables par IQ permettrait de faire d'une pierre quatre coups : accroître les moyens financiers d'IQ, gonfler son volume de financement et d'investissement, mobiliser et recycler l'épargne québécoise au profit de la transition énergétique et de la revitalisation des régions, puis approfondir la complémentarité, voire la concertation entre les grands intervenants financiers que sont IQ, la CDPQ, les fonds fiscalisés, le mouvement Desjardins et les grandes banques québécoises.

Cette proposition recèle enfin un dernier avantage : bien que légalement tenue de financer ses activités par le biais des revenus qu'elles génèrent, IQ dispose tout de même déjà d'un pouvoir d'emprunt autonome dont la limite est fixée à un peu plus d'un milliard \$ jusqu'au 30 avril 2021, mais que le gouvernement québécois peut modifier à sa guise et *par décret*¹⁰². À priori, aucune modification législative ne serait donc requise pour procéder, d'autant plus qu'il est déjà prévu à la loi que « le gouvernement peut, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine, garantir le paiement en capital et intérêts de tout emprunt contracté par [IQ] ou par une de ses filiales ainsi que l'exercice de toute obligation de celles-ci¹⁰³ ».

2.3.2 Les capacités et opportunités de concertation nationale d'IQ

Afin d'accélérer, à la faveur de la transition énergétique et du développement territorial, l'approfondissement des synergies et de la concertation entre IQ et d'autres institutions centrales du modèle québécois de développement, la restructuration des méthodes de financement d'IQ ne sera cependant pas suffisante. À l'heure actuelle, les grands acteurs économiques et financiers que sont IQ, la CDPQ, les fonds fiscalisés, Hydro-Québec et TEQ ne coordonnent leurs activités que ponctuellement et/ou indirectement, dans le cadre de co-investissements dans certains projets ou certaines entreprises, puis par le biais de la capitalisation conjointe de fonds sectoriels de capital de risque et de développement.

La Loi 27 dans son ensemble, au-delà de ses dispositions particulières, vise prioritairement à solidifier la cohérence et la coordination des diverses composantes du modèle québécois de développement. C'est pourquoi cette réforme prévoit la fusion de certaines organisations à IQ, tels que les bureaux régionaux du MEI, Export-Québec, Ressources-Québec ou le CRIQ, de même que l'établissement de diverses nouvelles plateformes de concertation, tels que les « comités régionaux de développement » ou les comités de « coordination stratégique » et de « liaison » en matières internationales. La Loi sur IQ, par ailleurs, stipule que celle-ci doit chercher, autant que possible, à « présenter une offre complémentaire à celle de ses partenaires¹⁰⁴ ».

101 Claude Jr. Dostie (2017), « Portrait 2016 de la finance responsable », Institut de recherche en économie contemporaine.

102 IQ (2019), op.cit., p. 189.

103 Éditeur officiel (2020), op.cit., Chapitre IV, a. 65, 66 et 68.

104 Ibid., Chapitre II, s. I, a. 4.

Proposition # 4 : Mettre sur pied un « Conseil stratégique commun » regroupant IQ, le MEI, la CDPQ, les fonds fiscalisés, la Financière agricole, TEQ et Hydro-Québec, puis lui octroyer la responsabilité du « Fonds pour la croissance des entreprises québécoises »

Bien que toutes ces initiatives représentent un pas dans la bonne direction, il manque donc à la réforme initiée par la Loi 27 l'institution d'un organe officiel de coordination des grands intervenants économiques et financiers publics opérant à l'échelle provinciale. À l'initiative du MEI, il faudrait conséquemment songer à mettre sur pied un « Conseil stratégique commun » sur lequel siègeraient des représentants du MEI, d'IQ, de la CDPQ, des fonds fiscalisés, d'Hydro-Québec, de TEQ et des « comités régionaux de développement » ou des Conférences administratives régionales. Au-delà de ses fonctions de coordination et de dialogue, cet organe pourrait se voir doté de mandats spécifiques, tel que celui d'accélérer la diversification industrialo-énergétique régionale par un soutien concerté aux projets les plus stratégiques et structurants.

Cette proposition avait d'ailleurs déjà été évoquée dans le mémoire déposé par le Fonds de solidarité de la FTQ lors des consultations parlementaires liées au projet de loi 27. On y évoquait effectivement l'idée qu'un « comité-conseil se composant des représentants des institutions financières québécoises, de l'industrie du capital de risque et du capital de développement, fasse rapport chaque année au ministre de l'Économie et de l'Innovation de l'état de l'écosystème de la finance et fasse des recommandations pour améliorer sa complémentarité », en plus de se pencher sur les lacunes du marché, la prise de risque, puis la capitalisation de fonds spécialisés et « d'enveloppes de co-investissement¹⁰⁵ ». Cette idée, de surcroît, s'inspire d'initiatives similaires à l'international.

Dans le cadre de l'établissement de la Bnie et plus largement, de la consolidation de l'appareil public de soutien aux entreprises, par exemple, le gouvernement écossais a établi en 2017 un « Conseil stratégique » national regroupant ses principales agences d'investissement et de développement économique, mais également des représentants des principales universités écossaises, des chambres de commerce, des syndicats et de diverses grappes industrielles régionales. Afin de « maximiser l'impact de l'investissement collectif » écossais au profit du développement des entreprises, ce Conseil stratégique se réunit tous les deux mois et a pour mandats d'assurer la mise en œuvre coordonnée des politiques économiques et industrielles nationales, puis de formuler des recommandations au gouvernement écossais à cette fin¹⁰⁶.

2.3.3 IQ et la propriété nationale des filières stratégiques

Un tel « Conseil stratégique commun » québécois, au sein duquel IQ occuperait une place centrale en tant que courroie de transmission entre le gouvernement et le secteur financier, pourrait donc jouer un certain nombre de rôles clefs en soutien aux priorités économiques, énergétiques et territoriales du Québec. Non seulement pourrait-il mousser, au profit de projet régionaux et/ou énergétiques porteurs, la complémentarité et le co-investissement au sein de l'écosystème financier public et parapublic,

105 Mémoire du Fonds de solidarité FTQ (2019), Présenté à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre des consultations sur le projet de loi no. 27, p. 7.

106 <https://www.scot.binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2018/10/working-collaboratively-better-scotland/documents/00542105-pdf/00542105-pdf/govscot%3Adocument/00542105.pdf>

mais il pourrait par ailleurs travailler au développement et à l'exécution de la toute première doctrine nationale québécoise de protection des fleurons industriels, des sièges sociaux et plus largement, de la propriété québécoise des filières économiques stratégiques puis des terres agricoles.

Cela s'impose pour au moins deux raisons. D'abord, pour que la transition énergétique soit véritablement structurante pour l'économie du Québec et de ses régions, il faudra s'assurer de promouvoir et de protéger la propriété locale des projets et des entreprises y étant engagées. Tel que l'a montré, par exemple, le développement de la filière éolienne en Gaspésie depuis une quinzaine d'années, le découplage entre nos stratégies de diversification industrialo-énergétique régionales d'un côté, puis la propriété des infrastructures et des entreprises opérant le déploiement de ces stratégies de l'autre est contreproductive, tout simplement parce que de la perspective d'intérêts étrangers, les retombées économiques locales et le raccord de ces projets aux tissus industriels et communautaires existants ne représentent pas des enjeux prioritaires¹⁰⁷.

Afin d'assurer que des retombées économiques locales et régionales structurantes découlent des efforts de diversification industrielle et énergétique déployés au cours des prochaines années, IQ et ses partenaires – potentiellement via ce « Conseil stratégique commun » – devront s'assurer de maximiser, par des collaborations et des prises de participation conséquentes, la propriété collective québécoise des filières stratégiques. Cet enjeu, toutefois, va dans un deuxième temps bien au-delà de la transition énergétique et concerne le Québec Inc. dans son ensemble, puisque la perte de fleurons industriels, de sièges sociaux ou même de terres agricoles entraîne presque toujours des effets régionaux et locaux destructurants, par le biais du démantèlement des réseaux de fournisseurs, de sous-traitants, de transporteurs, de distributeurs et de clients. La vente des quincailleries RONA à l'américaine Lowe's en est un bon exemple, parmi tant d'autres.

Qu'IQ favorise désormais plus activement, notamment en concertation avec la CDPQ, les fonds fiscalisés et Hydro-Québec, la protection des fleurons et des sièges sociaux québécois ne serait d'ailleurs pas en décalage avec ce que d'autres grandes banques publiques d'investissement favorisent déjà. Bpifrance, par exemple, est légalement tenue d'appuyer les politiques industrielles nationales et d'agir de concert avec le gouvernement français, la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence des participations de l'État et l'Agence pour le développement durable et la maîtrise de l'énergie¹⁰⁸. Elle finance de plus activement, tant directement que par le biais de fonds spécialisés, la relève et la restructuration d'entreprises stratégiques en difficulté, puis « dispose d'une enveloppe pour les investissements exceptionnels qui lui permet d'investir au capital des grandes entreprises stratégiques pour l'économie française dans le cadre de la consolidation d'un fleuron de l'industrie, stratégique pour sa filière, ou de la stabilisation de l'actionnariat d'une entreprise majeure ou encore dans un secteur clé pour l'emploi français¹⁰⁹ ».

L'institution d'un tel « Conseil stratégique commun », sur lequel siègerait IQ et qui aurait pour notamment pour mandat de développer une doctrine de protection des fleurons et sièges sociaux permettrait enfin de maximiser les moyens, l'efficacité et les retombées du nouveau « Fonds pour la croissance des entreprises québécoises », créé via la Loi 27. La gestion de ce fonds, qui a pour fonction de soutenir « les entreprises dont les principales activités sont exercées au Québec et qui présentent soit un fort potentiel de croissance, soit un caractère stratégique pour l'économie du Québec, par des

107 Bourque et al. (2017), op.cit., p. 47-53.

108 Granguillaume et Louwagie (2015), op.cit., p. 11-12.

109 Ibid., p. 99-100.

investissements en participations [supérieurs à 5 millions \$] dans celles-ci ou dans des fonds de toute forme juridique poursuivant le même objet¹¹⁰», pourrait ainsi être accordée au comité. Sur la base d'une concertation et d'une mise en commun des ressources de ses membres, celui-ci pourrait alors en bonifier la capitalisation, en préciser les stratégies d'investissement, puis l'utiliser afin d'acquérir, sur approbation gouvernementale, les minorités de blocage qui s'imposent.

2.4 Placer IQ au centre d'une architecture de concertation régionale

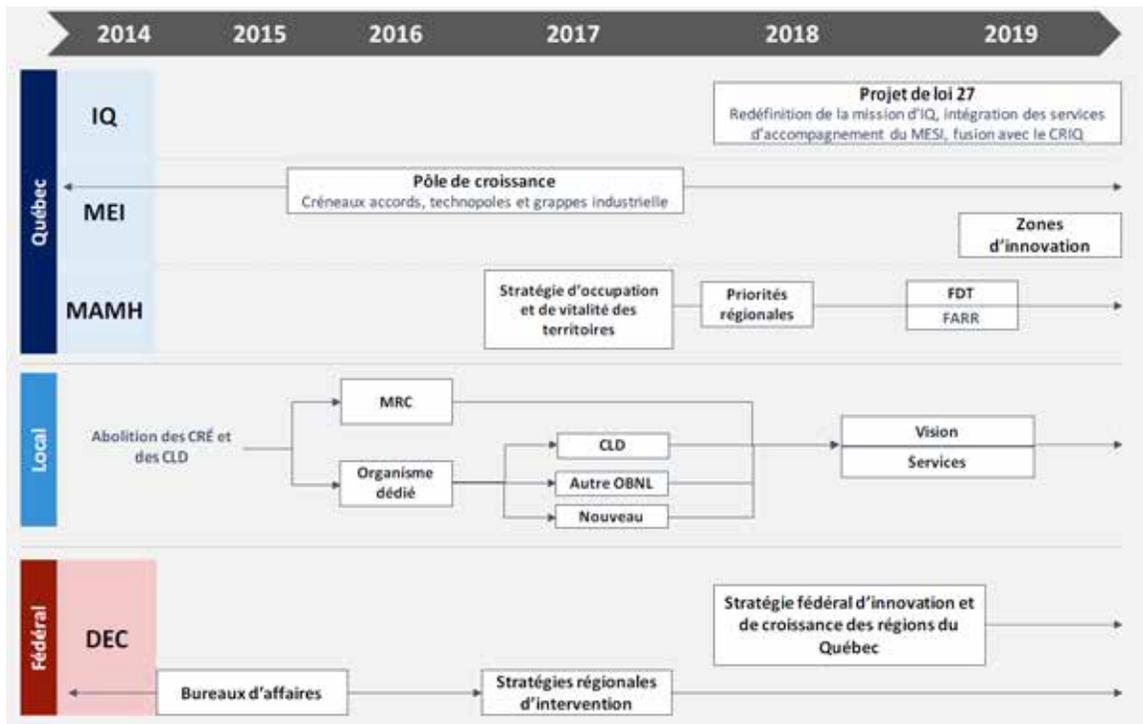
Les «comités régionaux de développement», dont nous proposons la participation à un éventuel Conseil stratégique commun aux côtés d'IQ, sont un élément central de la réforme engagée par la Loi 27. En sus de l'intégration des «services aux entreprises et affaires territoriales» ainsi que des bureaux régionaux du MEI à IQ, l'établissement de ces comités pourrait contribuer très fortement à la «régionalisation» des activités d'IQ, puis en faire de puissants leviers de développement territorial à condition d'être accompagné de mesures concrètes et structurantes. Ces comités, sur lesquels siègeront certainement des représentants régionaux, d'IQ et du MEI, peuvent devenir des interfaces stratégiques entre les politiques industrialo-énergétiques nationales puis le financement et l'accompagnement des projets et entreprises, régionalement ou localement enracinés.

Les défis liés au développement territorial sont multiples et importants: outre les impératifs de la transition et de l'efficacité énergétiques, les régions manufacturières et ressources devront au cours des prochaines années intensifier leurs efforts de rétention démographique, d'appui à la relève entrepreneuriale et agricole, de développement de l'entrepreneuriat (y compris collectif), de transformation locale des ressources naturelles, des sous-produits et des résidus industriels, de mise en marché des produits locaux, puis d'innovation technologique. Pour faire face à tous ces défis, les approches en silo et à la pièce ne pourront suffire à la tâche. De nouveaux instruments et de nouvelles stratégies de coordination financière, industrielle et énergétique seront nécessaires.

Or, il s'avère justement qu'au cours des dernières années, en particulier depuis l'abolition des CLD en 2014, la coordination des efforts en matière de développement territorial s'est relâchée, donnant lieu à un écosystème segmenté au sein duquel les organes du gouvernement fédéral (BDC, DEC, CAE/SADC), le gouvernement provincial, IQ, les MRC, leurs services de développement économique et les municipalités elles-mêmes opèrent, hormis quelques collaborations ponctuelles, en relative isolation les uns par rapports aux autres (Tableau 4). À ce portrait déjà fragmenté, face auquel les entreprises et autres organismes économiques sectoriels, régionaux et locaux ont souvent du mal à s'orienter, il faut évidemment ajouter une myriade d'investisseurs privés ou institutionnels tels que les Fonds régionaux et locaux de solidarité (FTQ) ou le mouvement Desjardins (caisses populaires et *Capital régional et coopératif Desjardins*).

110 Éditeur officiel (2020), op.cit., Chapitre II, s. III, a. 35,18 et 39,19.

Tableau 4. Évolution récente des champs et des appareils d'intervention publics en développement territorial¹¹¹



Un effort de réorganisation s'impose donc, dont les nouveaux « comités régionaux de développement », par le biais du leadership d'IQ, pourraient être les fers de lance. Selon ce qui est désormais prévu par la Loi, IQ :

constitue un comité de développement dans chacune des régions administrative où elle établit un bureau. Lorsque plusieurs bureaux sont établis dans une même région, elle peut constituer plus d'un comité. Chaque comité est formé d'au moins cinq membres dont la majorité provient du personnel de la société et du ministère de l'Économie et de l'Innovation ainsi que du milieu des affaires et du développement économique de la région. Un tel comité, dont le rôle est consultatif, doit favoriser l'élaboration de projets susceptibles d'accroître le développement économique de la région. Il est de plus chargé d'examiner, conformément au règlement intérieur de la société, les projets qui lui sont soumis, de sélectionner ceux qu'il juge les plus susceptibles de favoriser ce développement et de recommander à la société d'effectuer le prêt ou de prendre la participation qu'il estime appropriés afin d'appuyer les projets ainsi sélectionnés¹¹².

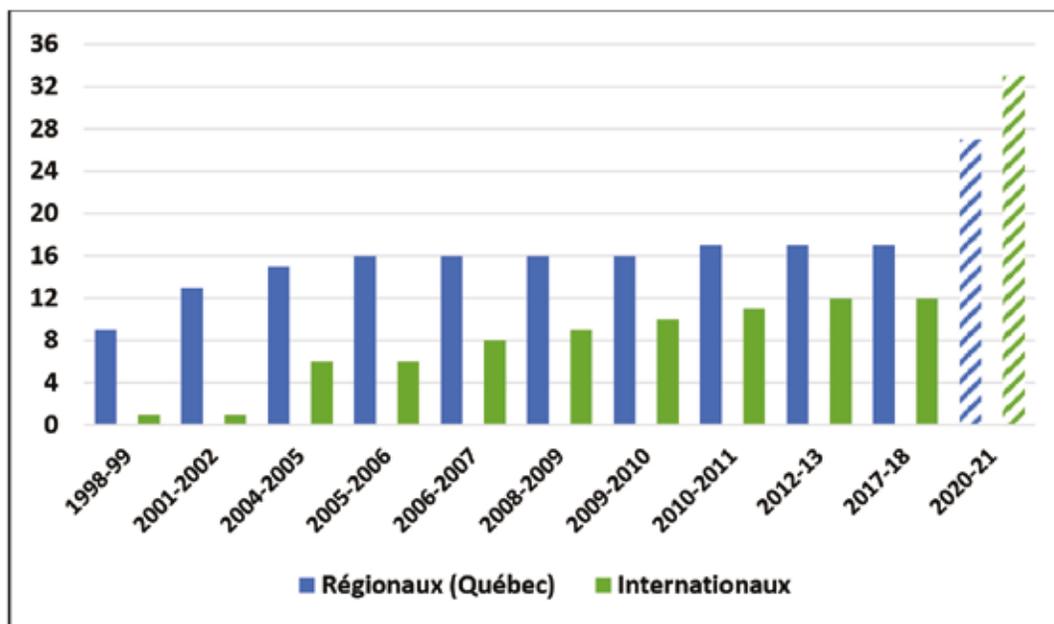
À l'heure actuelle, le réseau régional d'IQ compte dix-sept bureaux (Figure 16) répartis à travers toutes les régions du Québec à l'exception du Nord-du-Québec, des Laurentides et de Lanaudière, respectivement représentées par les bureaux d'Abitibi-Témiscamingue et de Laval. À la suite de la fusion avec les bureaux régionaux du MEI, ce réseau pourrait s'étendre à quelques localités additionnelles et

111 Tiré de Fédération des chambres de commerce du Québec/Aviseo Conseil (2019), op.cit., p. 12

112 Éditeur officiel (2020), op.cit., Chapitre II, s. I, a. 5,3.

notamment à Chibougamau (Nord du Québec), Victoriaville (Centre-du-Québec), Sainte-Marie et Montmagny (Chaudière-Appalaches), Baie-Comeau (Côte-Nord), Gaspé et New-Carlisle (Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine), Joliette (Lanaudière), St-Jérôme (Laurentides) et Longueuil (Montérégie).

Figure 16. Évolution du nombre de bureaux régionaux et internationaux d'IQ¹¹³



Que tous ces bureaux additionnels, situés dans des localités où IQ n'était pas encore implantée, demeurent ouverts à la suite de l'intégration avec le réseau du MEI demeure à établir. Quoiqu'il en soit, le réseau d'IQ pourrait donc potentiellement passer de 17 à 27 bureaux régionaux et par conséquent, entre 17 et 27 «comités régionaux de développement» pourraient être mis sur pied. Nous sommes d'avis que l'établissement de plus d'un de ces comités dans les régions à forte densité économique et/ou démographique serait effectivement avantageux, ne serait-ce que parce que cela permettrait d'inclure, parmi les organisations représentées à ces comités, la totalité des MRC et/ou leurs services de développement économique, qui possèdent souvent les connaissances les plus fines des besoins et du potentiel régionaux et locaux.

Proposition # 5: Faire des «comités régionaux de développement» pilotés par IQ de véritables interfaces stratégiques de coordination et de partenariat multi-niveaux, en y intégrant les MRC, les Conseils régionaux des caisses Desjardins, les Pôles d'économie sociale, la Financière agricole, les universités, les CCTT et les ORPEX

113 IQ (1999-2019), Rapports annuels. Expansion potentielle des réseaux pour 2020-2021.

2.4.1 Les MRC et leurs services de développement économique

La composition exacte des « comités régionaux de développement » ne sera pas la même d'une région à l'autre et ne sera connue qu'à mesure de leur établissement progressif au cours des prochains mois. Cela offre toutefois la possibilité d'y aller de quelques propositions allant dans le sens de la mise sur pied de véritables interfaces de collaboration et de partenariat, qui rendraient possible une approche concertée du développement territorial. L'inclusion des services de développement économique des MRC, d'abord, nous semble aller de soi parce qu'elle est recommandée par la Fédération québécoise des municipalités¹¹⁴ et qu'elle permettrait une véritable complémentarité entre IQ et les instruments financiers régionaux et locaux (Fonds de développement des territoires, Fonds d'aide et de relance régionale, Fonds locaux d'investissement, Fonds locaux de solidarité, etc.).

Cette complémentarité entre IQ et les MRC s'appuierait d'ailleurs sur la loi telle qu'éditée, puisqu'il est déjà prévu qu'IQ doive permettre « l'établissement, dans les différents secteurs de l'économie, d'une chaîne de financement entière propre à assurer le financement des entreprises selon leur stade de développement », puis que, par l'entremise de ses bureaux régionaux, elle « offre, outre ses produits et services, ceux élaborés à la demande et avec le financement de municipalités et d'autres instances locales ou régionales¹¹⁵ ». La coordination entre IQ et les MRC pourrait donc aller bien au-delà d'un simple rapport consultatif, mais s'incarner sous la forme d'un véritable continuum de services financiers, au sein duquel les dossiers seraient référencés d'un niveau à l'autre et par le biais duquel les MRC ainsi que leurs services de développement économique eux-mêmes pourraient, à l'inverse, être également financés par IQ afin de procéder à l'exécution de projets régionaux ou locaux stratégiques élaborés au niveau national.

Légalement, il est déjà prévu qu'IQ puisse « investir *dans tout groupement de personnes ou de biens ayant pour objet le financement d'entreprises*, qu'elle qu'en soit la forme juridique, lui consentir des prêts et garantir le paiement en capital et intérêts de ses emprunts ainsi que l'exécution de ses autres obligations¹¹⁶ ». On pourrait ainsi imaginer qu'IQ, par l'entremise des « comités régionaux de développement » et sur la base des projets qui y seront étudiés, puisse lorsque pertinent financer ces projets indirectement, par l'intermédiaire des services de développement économique des MRC, qui jouissent normalement d'une connaissance plus fine du terrain et du tissu industriel régional, de relations de proximité mieux développées, puis d'un capital d'acceptabilité sociale plus solide.

Une intégration plus poussée des activités d'IQ et des services de développement économique des MRC s'inscrirait d'ailleurs en droite ligne avec les meilleures pratiques internationales. La Bnie, par exemple, continuera à collaborer étroitement avec le réseau écossais de soutien local aux entreprises, *Business Gateway*, entièrement contrôlé par les autorités locales mais fournissant un flot continu d'entreprises en croissance et donc d'opportunités d'investissement aux institutions financières nationales¹¹⁷. Bpifrance fait de même de son côté, en développant des « partenariats opérationnels » et des « conventions-cadres » avec les acteurs financiers régionaux via les « Comités régionaux d'orientation », qui « formulent des avis

114 Fédération québécoise des municipalités (2019), Commentaires sur le projet de loi 27, Présenté à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec, p. 15-16.

115 Éditeur officiel (2020), op.cit., Chapitre II, s. I, a. 5 et 5,2.

116 Ibid., Chapitre II, s. II, a. 15. Les italiques sont nôtres.

117 Rioux (2020), op.cit., p. 171.

sur l'action de la banque publique de leur région et veillent à la cohérence de cette action avec la stratégie régionale de développement économique et d'innovation, en associant les acteurs économiques du territoire¹¹⁸ ».

La KfW, enfin, inscrit son action dans une logique de subsidiarité implacable, une très grande proportion de ses financements étant octroyée par l'entremise du réseau allemand des banques et des caisses d'épargne publiques régionales, qui ont une meilleure connaissance des entreprises, de leurs dirigeants et de leurs liens avec le tissu industriel et communautaire¹¹⁹. C'est d'ailleurs là un modèle dont IQ devrait s'inspirer : en coordination avec les Conseils régionaux des caisses Desjardins, qui pourraient siéger aux comités régionaux de développement, IQ pourrait relancer ses programmes de garanties de prêt, s'impliquer dans des projets de co-investissement aux côtés des caisses régionales et locales, ou même s'assurer éventuellement d'acheteurs potentiels pour ses obligations durables à impact régional. Cela aurait pour avantage notable de promouvoir une utilisation accrue de l'épargne locale aux fins du développement économique.

2.4.2 Les Pôles d'économie sociale

Considérant la nature des défis qui s'imposent à moyen terme en matière de développement territorial, de vieillissement démographique, puis de protection de la propriété québécoise des filières stratégiques, il serait par ailleurs judicieux d'approfondir, par le biais des comités régionaux de développement, les relations entre IQ et les Pôles régionaux et autochtones d'économie sociale, implantés dans toutes les régions du Québec. L'entrepreneuriat collectif est effectivement déjà et sera d'autant plus à l'avenir un secteur stratégique de l'économie québécoise, notamment parce que les entreprises d'économie sociale, coopératives ou OBNL sont, typiquement, profondément enracinées localement, pratiquement inaliénables et indélocalisables, particulièrement résilientes en temps de crise, puis fort utiles en matière de relève, grâce à la reprise collective des entreprises.

D'ailleurs, IQ est légalement tenue de financer les entreprises d'économie sociale, puis est déjà passablement active dans ce créneau par l'entremise de ses propres outils de financement de l'entrepreneuriat collectif comme par le biais des programmes gouvernementaux de « capitalisation des entreprises de l'économie sociale » et « d'appui à la reprise collective d'entreprises ». On pourrait même envisager, suivant la proposition du Chantier de l'Économie sociale, qu'IQ étende tous ses programmes de financement aux entreprises de ce secteur¹²⁰. Les Pôles d'économie sociale constitueraient donc des interlocuteurs et des collaborateurs tout indiqués pour IQ et ses partenaires financiers au sein des comités régionaux de développement, puisque leur rôle est justement de consolider l'encrage de l'économie sociale en tant que modèle de développement territorial dans toutes les régions du Québec, puis qu'à ce titre, ils collaborent déjà régulièrement avec les MRC et leurs services de développement économique.

Là encore, par surcroît, IQ et les comités régionaux de développement iraient dans le sens de modèles internationaux bien établis. Bpifrance, notamment, est probablement l'une des banques publiques d'investissement les plus actives du monde dans le créneau de l'économie sociale, qui est d'ailleurs mentionné dans le tout premier article de sa loi constitutive en tant que sphère d'activité prioritaire. Non

118 Hayez et Savel (2018), op.cit., p. 186; voir aussi Granguillaume et Louwagie (2015), p. 34.

119 Potts (2018), op.cit., p. 43-44; Gärtner (2006), op.cit. ;

120 Chantier de l'économie sociale (2019), *L'économie sociale : partenaire pour le déploiement de la nouvelle mission d'Investissement Québec*, Présenté à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec, p. 7.

seulement offre-t-elle des produits financiers ciblés aux entreprises d'économie sociale et solidaire, mais « grâce à sa définition élargie de l'innovation – qui dépasse l'innovation technologique – Bpifrance peut financer l'économie sociale et solidaire par le biais du Fonds d'investissement dans l'innovation sociale (FISO), doté en partenariat avec huit régions volontaires de 10 millions d'euros, alloués dans les régions par les équipes Innovation de Bpifrance » à des projets répondant à un besoin social, créant des emplois et générant des bénéfices sociaux ou environnementaux¹²¹.

2.4.3 La Financière agricole

Pour des raisons fort similaires, soit notamment parce que la spéculation internationale et l'accaparement des terres agricoles demeurent des problèmes, puis parce que la relève agricole constituera l'un des plus grands défis des prochaines décennies, une concertation beaucoup plus poussée entre IQ et La Financière agricole via les comités régionaux de développement serait nécessaire. Nous en avons déjà appelé à sa participation à un potentiel « Conseil stratégique commun » à l'échelle nationale, mais il faut souligner que La Financière agricole est d'abord et avant tout un organisme dont la prestation de services s'exerce aux niveaux régional et local, par l'intermédiaire d'un réseau de dix-sept centres¹²². Si les filières agricole et agroalimentaire doivent être au cœur des stratégies de relance industrialo-énergétique régionales dans lesquelles IQ devra s'impliquer, alors La Financière agricole devra constituer un partenaire privilégié.

Jusqu'ici, IQ et La Financière agricole ont opéré sur la base d'une complémentarité *de facto*, la plupart des programmes financiers d'IQ n'étant pas accessibles aux exploitations agricoles, à l'exception des entreprises elles-mêmes inadmissibles aux programmes de La Financière agricole. Sans entrer dans les détails de ce qui est ou de ce qui n'est pas admissible aux programmes respectifs des deux organisations, il fait peu de doute qu'une concertation plus active entre elles serait stratégique à la fois pour le développement territorial et la transition énergétique. IQ pourrait par exemple s'appuyer sur l'expertise sectorielle et régionale de la Financière agricole afin de mieux planifier et structurer ses interventions à travers la chaîne agroalimentaire, de manière à promouvoir plus efficacement le développement de circuits courts liant les producteurs aux transformateurs, aux transporteurs et aux distributeurs.

De la même façon, IQ et la Financière agricole, potentiellement en coordination avec TEQ, pourraient collaborer au développement et à la mise en œuvre d'outils d'accompagnement et de financement du créneau des biocarburants, en valorisant les résidus et rejets agricoles ou agroalimentaires. Bpifrance, encore elle, prévoit par exemple dans son « Plan stratégique 2018-2023 » un soutien de plus de 100 millions d'euros sous la forme de prêts sans garanties aux petites exploitations agricoles, dédiés à des projets de biométhanisation par cogénération ou par injection¹²³. Tout en protégeant les prérogatives et les champs d'action de chacun, il serait donc intéressant de s'en inspirer et de donner le mandat à IQ, à la Financière agricole – via son « Programme d'appui à la diversification et au développement régional¹²⁴ », par exemple – ainsi qu'à leurs partenaires de développer des initiatives locales structurantes visant à remobiliser la filière agricole par le biais, notamment, de son potentiel énergétique.

121 Granguillaume et Louwagie (2015), op.cit., p. 133-134.

122 <https://www.fadq.qc.ca/pour-nous-joindre/#centre-de-services>

123 Bpifrance (2018), Plan stratégique 2018-2023, Paris, p. 97.

124 <https://www.fadq.qc.ca/fileadmin/fr/appui-diversification-developpement-regional/programme-appui-diversification-developpement-regional.pdf>

2.4.4 L'innovation technologique, les universités et les CCTT

Si nous sommes sérieux quant à notre volonté d'amorcer une véritable transition industrialo-énergétique au service du développement territorial, ce type de projets innovateurs devra d'ailleurs se multiplier. L'une des réformes importantes annoncées par la Loi 27 vise d'ailleurs justement l'accélération de l'innovation industrielle par le biais de la facilitation des transferts technologiques et de la commercialisation de la recherche. L'intégration du *Centre de recherche industrielle du Québec* (CRIQ) à IQ constitue en effet un effort notable en ce sens: non seulement cela permettra-t-il à IQ d'acquérir les compétences internes nécessaires pour intensifier et accroître la qualité de ses services d'accompagnement technologique et de stratégie-conseils aux entreprises¹²⁵, mais cela accordera en retour au CRIQ un accès direct au réseau régional d'IQ ainsi qu'à ses programmes de financement dédiés à l'innovation et à la commercialisation technologiques.

On ne saurait minimiser la portée de cette fusion, qui permettra de maximiser les retombées régionales de l'initiative d'IQ sur le « manufacturier innovant », évoquée au chapitre précédent et dont les objectifs visent précisément à accélérer le passage à l'industrie 4.0. Le CRIQ était déjà impliqué dans ce projet en tant que collaborateur clef, puisqu'à titre de « bras technologique de l'État, le CRIQ accompagne les entreprises dans leur transition vers le manufacturier innovant en mettant à leur disposition les services et les laboratoires de pointe pour qu'elles puissent comprendre les technologies et les concepts de l'industrie 4.0., saisir les opportunités au cœur de cette transition et en tirer profit¹²⁶ ». Son apport potentiel sera désormais d'autant plus important qu'il se doublera des ressources d'IQ et du tout nouveau « Réseau des centres d'expertise industrielle 4.0¹²⁷. », établi en 2019 en collaboration avec le MEI, l'Association pour le développement de la recherche et de l'innovation du Québec (ADRIQ), puis Siemens Canada.

Ce réseau compte actuellement quatre centres à Montréal, Longueuil, Drummondville et Québec, où les entreprises manufacturières des régions limitrophes pourront bénéficier de démonstrations et tester des technologies de pointe – numérique, robotique, intelligence artificielle, gestion de données, etc. Comme l'a d'ailleurs fait remarquer l'ADRIQ dans son mémoire déposé lors des consultations sur le projet de loi 27, on pourrait également espérer que l'intégration du CRIQ accentue l'appui financier au brevetage et à la commercialisation de nouveaux procédés ou de nouvelles technologies déjà prévu aux principaux programmes d'IQ, voire même facilite le développement de programmes d'accès privilégié aux marchés publics pour les innovations technologiques québécoises¹²⁸.

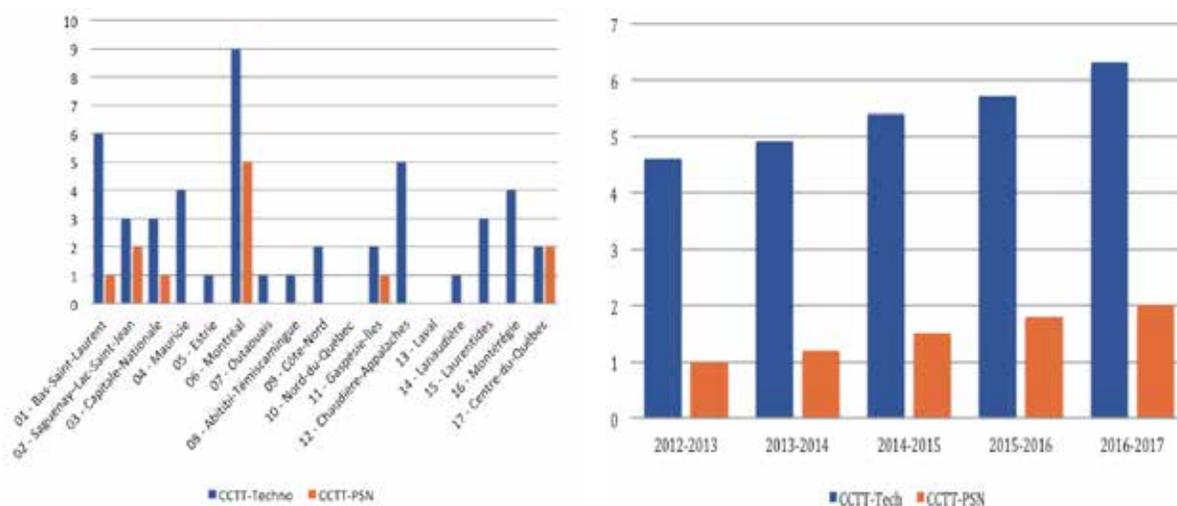
125 La Loi sur IQ telle qu'amendée stipule en effet qu'IQ doit désormais offrir des services d'accompagnement technologiques axés sur la conception, la mise à l'essai, l'implantation et la commercialisation de nouveaux procédés, outils et/ou produits technologiquement innovateurs. Voir Éditeur officiel (2020), op.cit., Chapitre II, s. I.1, a. 8,1.

126 Centre de recherche industrielle du Québec (2018), Rapport annuel 2017-2018, Montréal, p. 7.

127 <https://www.investquebec.com/quebec/fr/salle-de-presse/communiqués/5-4-millions-de-dollars-pour-les-centres-d-expertise-4-0-et-la-creation-de-la-vitrine-Mecfor.html>

128 ADRIQ (2019), Mémoire déposé par l'ADRIQ, Présenté à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec, p. 8.

Figures 17 et 18. Répartition du nombre de CCTT par région administrative (2019) et Effet levier moyen des CCTT pour chaque dollar en subventions de fonctionnement¹²⁹



L'enracinement régional et même local des services d'IQ et du CRIQ en matière d'innovation technologique, de transfert et de commercialisation pourrait par ailleurs être consolidé par la multiplication des partenariats – déjà nombreux – avec les universités et les cinquante-neuf « Centres collégiaux de transfert de technologie » (CCTT), qui devraient ainsi siéger également aux nouveaux comités régionaux de développement. Non seulement les universités et les collèges sont-ils évidemment des acteurs économiques régionaux de première importance, mais leurs activités de R&D recèlent un potentiel de valorisation particulièrement stratégique pour le développement territorial.

Pas moins de quatorze CCTT, par exemple, répartis dans huit régions, travaillent précisément au développement et au transfert de technologies liées à l'efficacité et à la transition énergétique des entreprises¹³⁰, alors que plusieurs autres sont actifs dans les secteurs clés de l'agriculture et de l'agroalimentaire, de la foresterie, de l'ébénisterie, des composites, des résidus industriels, de la métallurgie, de l'hydrologie/hydrographie, de la pêche et de l'aquaculture, des biotechnologies et du textile¹³¹.

2.4.5 Les ORPEX

Les bénéfices de l'innovation technologique et de l'implantation de nouveaux procédés ou de nouveaux outils de production et de gestion sont multiples, mais l'un des principaux consiste évidemment à accroître le taux de *productivité* des entreprises, qui demeure l'un des points faibles de l'économie québécoise par rapport à beaucoup de ses concurrentes nord-américaines et internationales. À cet

129 Tiré de Duhaime (2019), op.cit., p. 46. CCTT-Techno = CCTT en technologies; CCTT-PSN = CCTT en pratiques sociales novatrices.

130 <https://synchronex.ca/escouades/energie/>

131 <https://synchronex.ca/a-propos/liste-des-centres/>; sur les CCTT et leurs contributions au développement économique régional, voir en particulier Éric N. Duhaime (2019), « Portrait et retombées de la recherche au niveau collégial », Institut de recherche en économie contemporaine, Rapport de recherche, Montréal.

égard, un dernier élément de la réforme lancée par la Loi 27 mérite d'être abordé ici : l'intégration, à la nouvelle entité *Investissement Québec International*, des services de promotion des exportations du MEI notamment pris en charge par son unité « Export-Québec » et par ses délégués commerciaux travaillant dans les délégations, bureaux et antennes du Québec à l'étranger.

Cette intégration, également, va dans le sens des meilleures pratiques internationales. Les fonctions de promotion des exportations et de prospection des investissements étrangers sont de plus en plus fréquemment imparties aux mêmes agences de développement économique ou aux mêmes banques publiques d'investissement afin de mieux coordonner l'appui aux fusions, acquisitions, expansions et exportations des entreprises locales de même que l'accompagnement des investisseurs étrangers dont la production est destinée à la réexportation¹³². Plus largement, les subventions, l'aide financière et l'appui logistique à l'exportation sont partout des sphères d'activité en forte croissance¹³³, tout simplement parce qu'il est assez unanimement reconnu que les entreprises exportatrices, en raison de la compétition à laquelle elles font face, sont généralement plus productives et ultimement plus sujettes à la croissance.

Il faut dire qu'IQ était déjà assez active dans le domaine, agissant à titre de complément financier aux services d'Export Québec et des délégués commerciaux du MEI. Ainsi, alors que ces derniers offraient de l'expertise-conseil et de l'accompagnement technique aux entreprises exportatrices ou en expansion à l'étranger – missions commerciales, intelligence d'affaires, études de marché, réseautage, marketing, stratégies d'implantation, montages financiers, recherche de fournisseurs et de clients, services juridiques, etc. – IQ offrait déjà pour sa part différents types de financement des projets d'exportation ou d'expansion, couvrant les frais de déplacement, le développement des affaires, les campagnes de publicité et de mise en marché, le paiement des fournisseurs et des matériaux, l'achat et la mise à niveau des installations et de la machinerie, la consolidation d'inventaire, les fusions-acquisitions, et ainsi de suite.

L'intégration des activités d'Export-Québec et des délégués commerciaux à IQ apparaît donc naturel et porteur, d'autant plus que cela permettra par ailleurs à IQ d'accroître significativement sa présence internationale par le biais des représentations du Québec à l'étranger. Alors qu'IQ ne bénéficiait jusqu'ici que de douze bureaux répartis dans neuf pays – dont le tiers aux États-Unis – ce réseau pourrait potentiellement s'élargir à trente-trois bureaux dans dix-neuf pays, si le réseau de représentations du Québec, au sein duquel les délégués commerciaux du MEI sont répartis, lui est effectivement ouvert en entier (Figure 16). Les entreprises québécoises exportatrices ou envisageant une expansion internationale, en retour, pourront pour leur part bénéficier non plus seulement du financement à l'exportation mais également de l'expertise et des réseaux d'IQ en matière d'investissement étranger, et ce au niveau local comme à l'extérieur du pays.

Les implications de cette réforme pour le développement territorial sont potentiellement grandes. Il est par exemple important de noter que les PME des régions manufacturières et des régions-ressources demeurent significativement moins exportatrices que les PME urbaines, notamment parce que les entreprises des secteurs de la fabrication, agricole ou des industries primaires souffrent généralement d'un accès plus restreint au financement externe¹³⁴. À plus forte raison dans le contexte de la reprise

132 International Trade Center (2015), « Integrating Trade Support and Investment Attraction », Organisation mondiale du commerce, Genève.

133 Marcio Cruz, Daniel Lederman et Laura Zoratto (2018), « Anatomy and Impact of Export Promotion Agencies », World Bank Group, Policy Research Working Paper 8470.

134 Pascasie Nikuze (2019), op.cit.

post-COVID, un effort particulier devra donc être réalisé en région si l'objectif à moyen terme du gouvernement québécois, qui est de porter les exportations de biens et services du Québec à 50 % du PIB, doit se réaliser¹³⁵. C'est ici qu'entrent donc en jeu les « Organismes régionaux de promotion des exportations », les ORPEX¹³⁶, dont nous proposons qu'ils siègent également aux comités régionaux de développement pilotés par IQ.

Toutes les régions québécoises, à l'exception de la Côte-Nord, bénéficient en effet déjà des services de leur ORPEX respectif, tels que la sensibilisation et la formation, l'accompagnement logistique personnalisé, la certification de traitement douanier accéléré, l'organisation de missions commerciales à l'étranger, puis l'aiguillage des entreprises vers les prestataires et les programmes d'aide financière appropriés aux niveaux fédéral, provincial et régional. La coordination, par le biais des comités régionaux de développement, des services d'accompagnement et d'expertise-conseil des ORPEX aux échelles locale et régionale, puis des services techniques et financiers d'IQ aux niveaux national et international offrirait ainsi l'avantage d'un continuum qui pourrait se révéler hautement bénéfique au développement territorial, notamment en considération des obstacles particuliers auxquels semblent faire face les entreprises québécoises à cet égard (Tableau 5).

Tableau 5. Comparatif des obstacles à l'exportation, Québec vs. Canada¹³⁷

Difficulté associée aux obstacles à l'exportation ou à la tentative d'exportation de biens ou de services	Part des entreprises		
	Québec	Écart	
		Québec et Ontario	Québec et Canada
	En pourcentage	En points de pourcentage	
Accès au financement	14,7	5,4	4,3
Insuffisance des ressources internes ou de la capacité	25,9	13,6	10,3
Difficulté à trouver des clients étrangers	32,6	18,3	14,2
Difficulté à trouver des partenaires, des fournisseurs ou des distributeurs étrangers	26,1	11,3	9,0

Le gouvernement québécois devant par ailleurs déposer prochainement un nouveau plan d'action 2020-2025 de développement des exportations¹³⁸, il y aurait tout lieu de repenser immédiatement certains des objectifs stratégiques d'IQ et de ses partenaires en cette matière. Quelques propositions soumises dans le cadre des consultations sur le projet de loi 27 méritent ici d'être relevées, telles que l'élaboration

135 <https://www.lapresse.ca/affaires/economie/201906/13/01-5229983-quebec-veut-doubler-les-investissements-etran-gers-en-cinq-ans.php>

136 <http://ciquebec.ca/>

137 Tiré de MEI (2019), Donner une nouvelle impulsion à la croissance des investissements étrangers et des exportations, Document de consultation, Québec, p. 4.

138 https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/plans-action/PL_consult_plan_action_invest_export_MEI_2020-2025.pdf?1572460170

de plans stratégiques *régionaux* de promotion des exportations, la bonification et le regroupement du soutien financier aux exportateurs, la priorisation de l'aide aux exportateurs visant des marchés autres qu'américains, puis l'intensification des services logistiques et financiers *d'initiation* à l'exportation, dédiés aux entreprises envisageant d'exporter pour la première fois. Dans tous les cas, les rôles d'IQ, des ORPEX et d'instruments spécialisés tels que le « Fonds Innovexport », capitalisé en partie par IQ et soutenant les entreprises exportatrices en phase d'amorçage et de démarrage, seront stratégiques.

2.5 Accélérer la régionalisation et le « verdissement » d'IQ

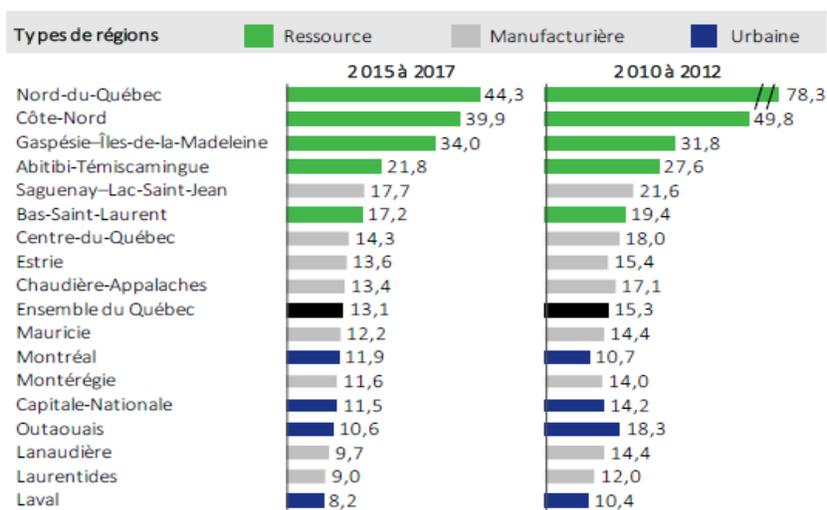
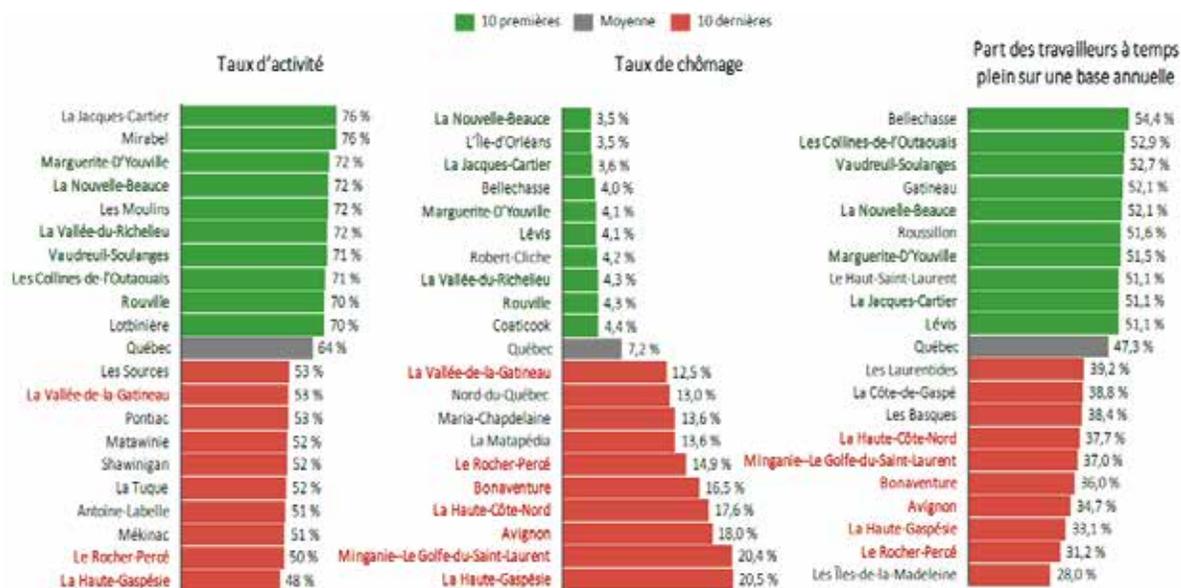
La fusion des réseaux régionaux du MEI et d'IQ, de même que l'établissement des nouveaux comités régionaux de développement, indépendamment de leur composition finale, auront pour effet d'approfondir l'enracinement d'IQ aux niveaux régional et local, à la fois par le déploiement de ses activités de financement et par la concertation plus étroite avec les différentes parties prenantes qui s'ensuivra. Tel que nous en avons fait la démonstration au précédent chapitre, les contributions d'IQ au développement territorial étaient d'ailleurs déjà significatives, 80 % à 90 % de ses financements par fonds propres étant octroyés par l'intermédiaire de son réseau régional. Malgré tout, en parallèle des propositions structurelles mises de l'avant jusqu'ici, un certain nombre de mesures stratégiques et de nouveaux outils pourraient être prises et adoptés afin d'accélérer la régionalisation *et le verdissement* d'IQ.

En élargissant nos horizons à l'échelle internationale, on se rend effectivement compte assez rapidement du fait que plusieurs banques publiques d'investissement majeures ont su contribuer, au cours des dernières années, au développement régional et à la transition énergétique de manière plus agressive et efficace qu'IQ. Certains des mécanismes et des outils utilisés par ces grands joueurs méritent donc considération si l'on souhaite s'attaquer plus urgemment aux défis présentés dans ce rapport. Certaines des propositions qui suivent apparaîtront ainsi ambitieuses, difficilement réalisables indépendamment des éléments de réforme évoqués aux sections précédentes, ou susceptibles de provoquer des dédoublements de responsabilités entre IQ et différents autres organismes d'accompagnement et de financement corporatifs. Nous sommes néanmoins d'avis qu'il faille les présenter, ne serait-ce qu'afin d'alimenter la réflexion publique.

2.5.1 Mieux cibler l'action régionale d'IQ: Québec nordique et Est du Québec

Il est assez communément admis, d'abord, que les régions périphériques du nord et de l'est du Québec – Abitibi-Témiscamingue, Nord-du-Québec, Saguenay-Lac-St-Jean, Côte-Nord, Bas-St-Laurent, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine – font face à des défis économiques et démographiques particuliers. Traditionnellement qualifiées – à l'exception du Saguenay-LSJ, région « manufacturière » – de « régions-ressources » en raison de la concentration relativement importante de leur économie au niveau des industries primaires, ces régions nordiques et orientales sont celles qui font face aux plus importants problèmes de rétention démographique, notamment parce que leur marché du travail est peu dynamique et/ou saisonnier (Figure 19). En raison de la structure de leur économie qui plus est, ces régions sont de loin les plus dépendantes des investissements – privés et publics – qui y sont réalisés ponctuellement pour le développement ou la relance de projets majeurs (Figures 20 et 21).

Figures 19 et 20. Classement des MRC selon les indicateurs de vitalité du marché du travail (2016) et Moyennes des investissements annuels en immobilisation en % du PIB régional¹³⁹



Ces régions du Québec se retrouvent donc dans une position bien particulière : elles sont à la fois celles qui font face aux défis économiques les plus importants à moyen terme, celles qui dépendent le plus des investissements productifs, puis celles qui recèlent probablement le potentiel le plus important en matière de transition énergétique, en raison des ressources et des industries – foresterie, pâtes et papiers, agriculture, agroalimentaire, mines, métallurgie, hydroélectricité, éolien, etc. – qu'on y retrouve. Pourtant, on ne peut pas dire qu'IQ ait à ce jour porté à ces régions une attention particulière : ses

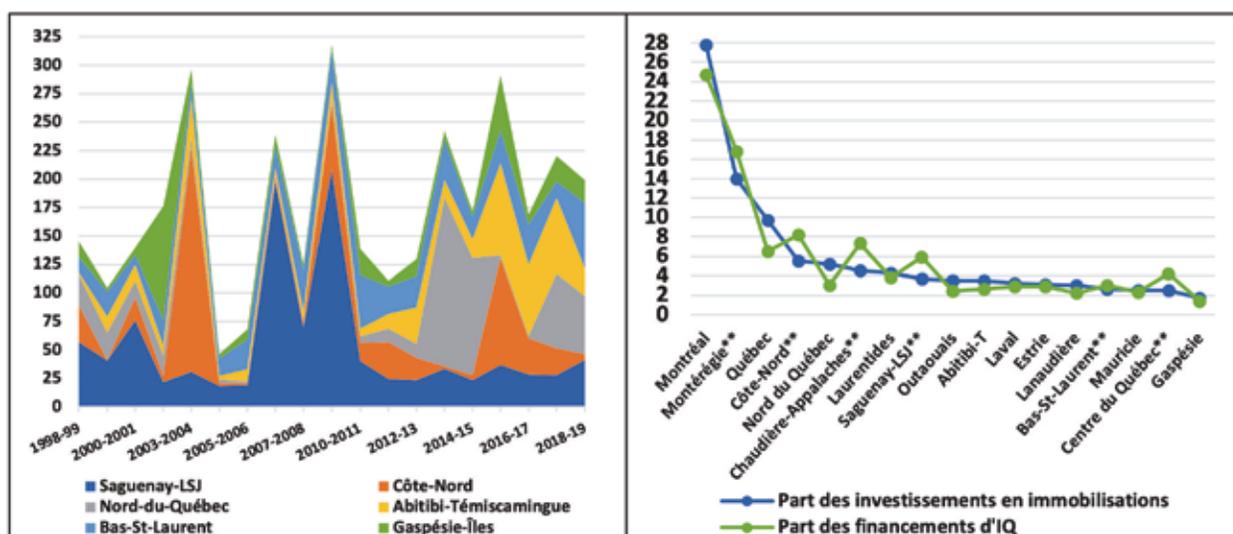
¹³⁹ Les deux figures sont tirées de Fédération des chambres de commerce du Québec/Aviso Conseil (2019), op.cit., p. 20, 25.

financements y sont assez volatiles, ne représentent en moyenne que 20 % de ses financements totaux octroyés au Québec, puis ne dépassent en moyenne depuis le milieu des années 2000, en termes relatifs, la part des investissements québécois totaux en immobilisations effectuée sur leur territoire que dans trois de ces régions sur six (Figures 21 et 22).

Proposition # 6: Créer de nouvelles filiales d’IQ dédiées aux régions nordiques et à l’Est du Québec

Considérant les besoins mais également le potentiel particuliers – notamment en ce qui concerne la transition énergétique – de ces régions nordiques et orientales, il vaudrait donc la peine de songer à ce qu’IQ y consacre à l’avenir davantage de ressources et d’attention. Plusieurs avenues sont envisageables pour ce faire, mais la plus porteuse nous apparaît être la création de deux nouvelles filiales d’IQ entièrement dédiées à ces régions, qui seraient évidemment étroitement liées à la structure nationale mais jouiraient d’une certaine autonomie quant à la concertation avec les acteurs régionaux et locaux – notamment par le biais des comités régionaux de développement –, à l’évaluation et la sélection des projets, puis à la mise en œuvre des divers programmes de financement.

Figures 21 et 22. Ventilation régionale des financements d’IQ (millions \$ courants, fonds propres) et Parts régionales moyennes (%) des financements annuels d’IQ (fonds propres) en comparaison des parts régionales moyennes (%) des investissements québécois en immobilisations non-résidentielles (publics et privés), 2006-2018¹⁴⁰



On pourrait ainsi envisager l’établissement d’«IQ-Régions nordiques» et d’«IQ-Est du Québec», qui se rapporteraient au siège social et aux Comités de direction, de financement et de crédit nationaux d’IQ, mais qui jouiraient d’une certaine autonomie sur leur territoire. Contrairement aux « Directions

140 IQ (1999-2019), Rapports annuels. * Pour obtenir un portrait d’ensemble plus fidèle à la « norme », les années 2002-2003 et 2008-2009 ont été retirées du graphique de gauche en raison de financements exceptionnellement élevés sur la Côte-Nord, octroyés en soutien à des développements miniers.

régionales» existantes et couvrant actuellement ces régions, dont les activités sont principalement axées sur le financement et l'accompagnement des entreprises au quotidien, de telles filiales pourraient regrouper en leur sein l'ensemble des mandats, services et expertises d'IQ, de l'exécution des programmes gouvernementaux à la planification stratégique en passant par l'élaboration d'outils ciblés, la gestion des comptes majeurs, le financement spécialisé, la promotion de l'innovation industrielle et énergétique, la soumission de projets à Ressources Québec, l'évaluation de la performance, le développement de partenariats, l'appui aux exportations et même la prospection d'investissements étrangers.

Les avantages potentiels liés à l'établissement de telles filiales consacrées à 100 % aux défis et aux opportunités des régions nordiques et de l'Est du Québec sont multiples. L'exemple écossais en fournit d'ailleurs une illustration intéressante, alors que la Bnie continuera de coordonner ses activités avec trois agences publiques de développement économique régionalement ancrées mais faisant partie d'un seul réseau : *Scottish Enterprise*, l'agence principale s'occupant de la « *Central Belt* » écossaise comprenant les grands centres industriels et financiers que sont Glasgow, Stirling, Édimbourg et Aberdeen ; *Highlands & Islands Enterprise*, l'agence dédiées aux régions nordiques, aux péninsules et aux îles, très axées sur l'agroalimentaire et les énergies vertes ; puis la toute nouvelle *South of Scotland Enterprise Agency*, consacrée aux régions méridionales à prédominance rurale, peu densément peuplées et dominées par les industries primaires, le tourisme et les petites et micro-entreprises familiales.

Le modèle écossais¹⁴¹ est intéressant pour plusieurs raisons, mais principalement parce qu'il permet, sans compromettre la possibilité de stratégies industrialo-énergétiques nationales, des relations plus proximales et fructueuses avec les partenaires régionaux et locaux, de même que l'élaboration de programmes et d'outils de soutien ou de financement faits sur mesure en fonction des structures, des besoins et des intérêts économiques de ces trois grands ensembles régionaux. *Highland & Islands Enterprise* et la *South of Scotland Enterprise Agency*, par exemple, consacrent comparativement à *Scottish Enterprise* beaucoup plus de ressources humaines et financières à des initiatives de développement communautaire et de soutien aux infrastructures, notamment en matière de connectivité, de transport ou d'efficacité et de production énergétiques, en plus d'offrir un appui étroit et personnalisé aux entreprises des industries primaires et de la transformation des ressources, moins prédominantes au cœur de la *Central Belt*.

En concertation avec divers partenaires régionaux et locaux, d'éventuelles filiales *IQ-Régions nordiques* et *IQ-Est du Québec* partiellement autonomes seraient donc potentiellement, à moyen terme, mieux à même de développer des projets structurants adaptés aux réalités et aux besoins des industries et des communautés, notamment en ce qui concerne la conversion et/ou la valorisation énergétiques des filières existantes. Cette proposition apparaît d'ailleurs d'autant plus sensée, enfin, que la Loi sur IQ prévoit déjà que, sur approbation gouvernementale, IQ « peut constituer toute filiale dont l'objet est limité à l'exercice des activités qu'elle-même peut exercer », puis qu'une telle « filiale dispose des mêmes pouvoirs que la société dans l'exercice de ses activités¹⁴² ». La création de filiales régionales spécialisées serait donc conforme à l'esprit comme à la lettre de la loi, mais surtout, irait dans le sens d'une réorganisation des priorités d'IQ telle que nous la proposons, favorisant le développement territorial et la transition énergétique.

141 Pour une analyse détaillée du modèle écossais de soutien financier aux entreprises, voir Rioux (2020), op.cit.

142 Éditeur officiel (2020), op.cit., Chapitre II, a. 6.

2.5.2 Renouveler l'effort de déconcentration du capital

Si l'établissement de telles filiales serait à notre avis porteur, reste qu'il ne s'agit certainement pas de la seule manière d'accélérer la régionalisation et le « verdissement » d'IQ. À plus modeste échelle, une foule d'initiatives pourraient être prises afin d'opérer, avec le leadership d'IQ, un nouvel effort de déconcentration du capital au bénéfice du développement territorial et de la transition industrialo-énergétique. Heureusement, certaines des meilleures pratiques en ce sens nous sont données en exemple par les grandes banques publiques d'investissement que sont Bpifrance et la KfW. Alors que la première a mis en place, depuis 2012, un réseau très élaboré de partenariats financiers régionaux dédiés tant à l'amorçage qu'au développement et à la relève des entreprises, la KfW s'est pour sa part probablement érigée en leader mondiale de l'appui à l'efficacité énergétique, par le biais de programmes exécutés aux niveaux local et régional.

Dans un premier temps, IQ – dont la loi constitutive prévoit qu'elle doive « permettre l'établissement d'une chaîne de financement entière propre à assurer le financement des entreprises selon leur stade de développement¹⁴³ » – devrait songer à commanditer le développement et la consolidation d'un véritable réseau régional d'incubateurs et d'accélérateurs d'entreprises, auquel elle pourrait contribuer aux côtés de partenaires tels que la CDPQ (déjà impliquée dans le domaine avec *Espace CDPQ*), les fonds fiscalisés, Desjardins, les MRC et/ou les Pôles d'économie sociale. Pour y arriver, IQ et ses partenaires n'auraient d'ailleurs pas à créer de nouvelles organisations de toutes pièces : il existe en effet déjà, à travers pratiquement toutes les régions du Québec, plusieurs dizaines d'incubateurs et d'accélérateurs couvrant une variété de secteurs industriels – y compris l'économie sociale, via le réseau « SISMIC¹⁴⁴ » – puis n'attendant qu'à être plus profondément intégrés aux circuits régionaux et nationaux de finance entrepreneuriale¹⁴⁵.

Proposition # 7 : Financer de nouveaux incubateurs/accélérateurs régionaux et capitaliser de nouveaux fonds (de fonds) régionaux de capital de risque et d'appui à la relève

Plusieurs éléments militent en faveur d'une plus grande implication d'IQ dans le domaine des incubateurs et accélérateurs d'entreprises. D'abord, malgré une amélioration notable depuis la crise de 2008, les taux d'activité entrepreneuriale et de création d'entreprise du Québec souffrent toujours d'un retard par rapport à l'Ontario ou à la moyenne canadienne, et ce nonobstant des taux « d'intention entrepreneuriale » relativement similaires. Toutefois, si les entrepreneurs québécois demeurent, toutes proportions gardées, moins nombreux qu'en Ontario ou ailleurs au Canada dans la population en général, ils sont à l'inverse plus nombreux parmi les plus jeunes cohortes (18-24 ans et 25-35 ans) et plus présents dans le créneau des hautes-technologies¹⁴⁶. Nos entrepreneurs étant en général plus jeunes et plus technologiquement ambitieux, ils nécessitent donc dès les stades de l'incubation et de l'amorçage des services d'accompagnement, de réseautage et de financement bien développés.

143 Éditeur officiel (2020), op.cit., Chapitre II, s. II, a. 10.

144 <https://chantier.qc.ca/sismic/ou-nous-trouver/>

145 Pour la liste complète des incubateurs et accélérateurs existants, visiter : https://www.infoentrepreneurs.org/fr/recherche/?type_de_contenu=organisme&organisme=accelerators%20-%20incubators&gclid=CjwK-CAjw8J32BRBCEiwApQEKgS0yhOEWemuBXdbZFUaxGlgwfDlvRYM5589710-OYTICDD7ZCafucBoCL-ycQAvD_BwE

146 Rioux (2020), op.cit., p. 206-208.

Les grandes banques publiques d'investissement sont d'ailleurs de plus en plus impliquées dans le domaine de l'incubation et de l'accélération d'entreprises en pré-démarrage, pour la simple et bonne raison que l'appui aux entrepreneurs dans les phases les plus précoces en amont permet l'avènement, en aval, de « pipelines » d'opportunités d'investissement pour les fonds régionaux et nationaux de capital de risque et de développement, s'intéressant aux entreprises à plus fort potentiel de croissance.

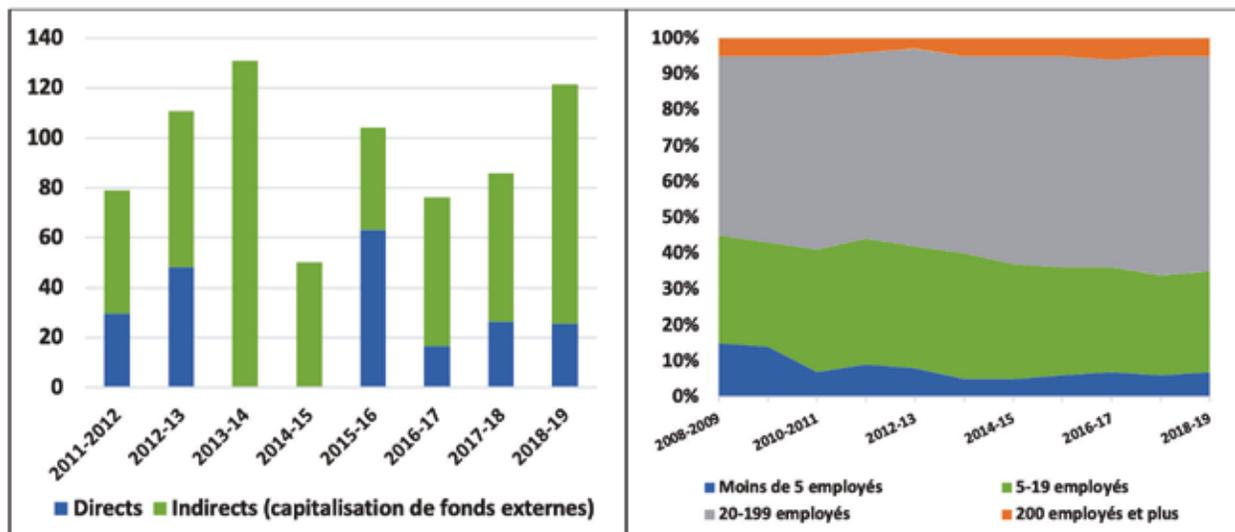
Bpifrance, par exemple, a récemment intensifié ses activités dans le domaine de l'incubation et de l'accélération des projets entrepreneuriaux en intégrant à sa structure l'ex-« Agence France Entrepreneurs », spécialisée dans le domaine, puis en développant, en collaboration avec la Caisse des dépôts et consignations ainsi qu'avec les régions, des réseaux d'accompagnement et de financement axés notamment sur le « micro-crédit digitalisé », soit sur l'offre simplifiée de micro-prêts de 10 000 Euros sans garanties, gérés par les régions et servant au financement d'investissements « immatériels » – R&D, recherche et formation de la main d'œuvre, acquisition de logiciels, réseautage, marketing, etc.

En s'inspirant de ce modèle, on pourrait donc effectivement imaginer qu'IQ puisse, en partenariat avec les MRC, les Pôles d'économie sociale ou Desjardins Capital, appuyer financièrement les incubateurs et accélérateurs existants en plus d'en créer de nouveaux dans les régions et les secteurs industriels prioritaires ou moins bien dotés – les régions-ressources ou les technologies environnementales, par exemple. En parallèle de ces efforts, IQ pourrait également accroître son implication dans le domaine complémentaire du microcrédit, préférablement en commanditant ou en co-investissant aux côtés d'organisations bien établies dans ce secteur, telles que le réseau d'organismes de micro-crédit « MicroEntreprendre », déjà présent dans treize régions, ou le réseau « Femmessor », dédié au soutien à l'entrepreneuriat féminin dans les dix-sept régions du Québec.

Une implication plus active d'IQ dans le créneau du pré-démarrage d'entreprises régionales pourrait d'ailleurs s'avérer stratégique dans la mesure où cela servirait à « nourrir » en opportunités subséquentes d'investissement certains des fonds de capital d'amorçage et de risque commandités par IQ et/ou par Teralys – Anges Québec Capital, Réal, AmorChem, Cycle-C3E, ACET, CTI, Lumira, iNovia, Cycle Capital, XPND, WhiteStar, Panache, PCP et Novacap, notamment –, de même que le réseau régional d'IQ lui-même. Dans un deuxième temps, IQ devrait donc envisager de solidifier ses chaînes de financement et d'approfondir sa présence *régionale* dans le secteur du capital de risque, afin non seulement de valoriser ses contributions à l'incubation et au pré-démarrage, mais surtout de permettre aux jeunes entreprises à fort potentiel de s'enraciner et de croître *dans leur région*.

Nous en avons déjà fait mention en introduction et au chapitre précédent : depuis le milieu des années 2000, les contributions d'IQ à l'écosystème du capital d'amorçage et du capital de risque ont principalement été externalisées, via la capitalisation de fonds (de fonds sectoriels spécialisés, privés ou hybrides). Depuis sa dernière grande réforme en 2011, ainsi, IQ a investi pas moins de 550 millions \$ dans la capitalisation de fonds externes, mais n'a consacré qu'un peu moins de 210 millions \$ en investissements *directs* en capital de risque (Figure 23). S'il est vrai que cette externalisation des activités d'investissement en capital de risque – à laquelle les fonds fiscalisés et la CDPQ se sont également adonnés – a contribué au développement d'un écosystème de fonds privés et hybrides plus complet et performant, dont le Québec avait effectivement besoin, cela a en retour eu pour effet de retarder significativement la régionalisation de cet écosystème, dont 90 % des investissements annuels demeurent concentrés dans les régions urbaines (voir Figure 5).

Figures 23 et 24. Investissements directs et indirects en capital de risque, IQ (millions \$)¹⁴⁷ et Ventilation des interventions annuelles d'IQ selon la taille de l'entreprise (% du nombre d'interventions)¹⁴⁸



Par ailleurs, cette tendance à l'externalisation des investissements en capital de risque, en conjonction avec d'autres facteurs, a contribué à provoquer le recul graduel des interventions d'IQ auprès des petites et en particulier des très petites entreprises, au profit de son implication auprès des firmes de taille moyenne (Figure 24). Qu'IQ occupe le devant de la scène, au même titre que les fonds institutionnels et les banques, en matière de capital de développement et de financement des entreprises établies en phase d'expansion est nécessaire et donc approprié. Néanmoins, il serait important qu'IQ réinvestisse les créneaux du capital de risque et de l'appui aux petites entreprises, car ce sont ces *start-ups* régionales qui, pour les plus innovantes et performantes d'entre-elles, deviendront les « gazelles » et les « licornes » de demain mais sont trop souvent contraintes à la délocalisation, à la vente à des intérêts étrangers ou à l'entrée en bourse, afin d'accéder au capital nécessaire à leur croissance.

Pour toutes ces raisons, il serait judicieux qu'IQ puisse relancer, correctement cette fois, une initiative similaire à celle des FIER-Régions. Afin de faire face au défi important de la déconcentration du capital de risque, IQ pourrait effectivement présider au développement, dans chacune des régions québécoises, de fonds de capital de risque co-capitalisés par les partenaires des comités régionaux de développement. Puisque ces comités doivent demeurer des instances « consultatives », ces fonds agirait en parallèle et non sous la direction des comités, mais puisque IQ et ses partenaires régionaux en seraient les commanditaires, un droit de regard influent sur les politiques et les décisions d'investissement pourrait être établi.

Ces fonds régionaux de capital de risque, commandités par IQ et ses partenaires, devraient toutefois être soumis à des règles d'investissement régional strictes, afin d'éviter l'exode des capitaux observé

147 Ces données excluent les investissements du réseau des FIER et notamment des FIER-Régions, dont quelques-uns demeureront actifs jusqu'en 2013-2014. Données sur l'investissement direct manquantes pour 2013-2015. IQ (2012-2019), Rapports annuels.

148 IQ (2009-2019), Rapports annuels.

durant les premières années d'activité des FIER-Régions. On pourrait par exemple imaginer que ces fonds doivent réaliser 100 % de leurs investissements annuels dans leur région attitrée ou, pour permettre une certaine flexibilité, dans cette dernière et dans leurs régions limitrophes immédiates, à l'exclusion de Montréal. En retour, ces fonds régionaux pourraient répartir les risques et les coûts associés à leurs activités en co-investissant aux côtés d'IQ elle-même, d'anges investisseurs, ou d'autres intervenants régionaux tels que les MRC et les fonds fiscalisés¹⁴⁹. L'établissement, sous le leadership d'IQ et en coordination avec les partenaires des comités régionaux de développement, de tels fonds régionaux de capital de risque se révélerait d'ailleurs en phase avec certaines des meilleures pratiques internationales à cet égard.

En coordination avec ses propres «comités régionaux d'orientation», par exemple, Bpifrance est déjà engagée dans des activités de co-investissement avec pas moins d'une centaine de fonds départementaux, régionaux et interrégionaux de garantie, de crédit, d'innovation, de capital de risque et de capital de développement, dont plusieurs ont d'ailleurs été capitalisés en partie par les filiales «Bpifrance Régions» ou «Bpifrance Investissement», en partenariat avec les régions elles-mêmes¹⁵⁰. L'objectif étant de «contribuer à la structuration du capital-investissement régional afin de répondre aux besoins de financement en fonds propres des entreprises sur tous les territoires¹⁵¹», l'implication de Bpifrance dans ce secteur est d'ailleurs à ce point développée que la banque est responsable de 20 % à 25 % de la capitalisation totale des fonds régionaux français de capital de risque et de développement¹⁵².

L'implication de Bpifrance auprès des écosystèmes régionaux de financement va même plus loin, puisque la banque est également l'instigatrice et la commanditaire de plusieurs fonds régionaux de «retournement», dédiés à la reprise et/ou à la restructuration d'entreprises régionales stratégiques en difficulté¹⁵³. Dans un même ordre d'idées, il serait également important qu'IQ s'implique encore davantage, en particulier au niveau régional, dans le financement de la relève entrepreneuriale et du transfert d'entreprise. Cette phase clef de la vie des entreprises demeure un défi particulier pour le Québec et en particulier pour l'économie des régions périphériques (Tableau 6), composées d'un grand nombre de PME privées et/ou familiales opérant dans les secteurs primaires, manufacturier, du commerce au détail, de l'hébergement ou du tourisme et dont les propriétaires sont vieillissants.

Sur le plan national, IQ est déjà passablement active dans ce domaine, que ce soit par le biais de ses propres programmes de financement, des programmes gouvernementaux dont elle est mandataire, tel que le «Programme d'appui à la reprise collective d'entreprises», ou de la capitalisation du «Fonds pour le transfert d'entreprise du Québec», relevant du «Centre de transfert d'entreprise du Québec» auquel elle collabore. En coordination avec ses partenaires des comités régionaux de développement, IQ pourrait donc accroître son soutien à l'échelle régionale, et ce de trois manières.

IQ pourrait d'abord, en collaboration avec le Centre de transfert d'entreprises du Québec, travailler à peaufiner l'«Index» pour les cédants et repreneurs d'entreprises développées par ce dernier¹⁵⁴. Cela

149 Il est à noter que le Fonds de solidarité de la FTQ a recommandé une implication accrue d'IQ au niveau de la co-capitalisation de fonds régionaux spécialisés. Voir *Mémoire du Fonds de solidarité FTQ* (2019), op.cit., p. 8-10.

150 Macfarlane et Mazzucato (2018), op.cit., p. 71.

151 Hayez et Savel (2018), op.cit., p. 180.

152 Tardiveau (2018), op.cit., p. 3.

153 Granguillaume et Louwagie (2015), op.cit., p. 87.

154 <https://ctequebec.com/lindex/>

pourrait se faire notamment en perfectionnant avec ses partenaires – notamment avec les MRC et les fonds fiscalisés – des listes *régionales* d’entreprises à vendre et/ou à transférer, à ajouter à l’Index et à l’aide desquelles le maillage adéquat et *régionalement ancré* entre propriétaires, repreneurs et institutions financières pourrait être effectué.

En second lieu, de nouveaux fonds régionaux d’appui au transfert d’entreprises et à la relève entrepreneuriale, liés au Centre de transfert d’entreprises, pourraient être capitalisés par IQ et ses partenaires. Considérant les défis particuliers posés par la relève agricole, un réseau parallèle de fonds régionaux de transfert et de repreneuriat agricole pourrait enfin être progressivement établi, en coordination avec La Financière agricole et le « Fonds d’investissement pour la relève agricole », co-capitalisé par cette dernière et les fonds fiscalisés.

Tableau 6. Pourcentage des PME issues du repreneuriat/transfert, Québec vs. Canada¹⁵⁵

Province	% de PME	
Atlantique	30,5 %	
Québec	32,0 %	
Ontario	21,8 %	
Prairies	23,8 %	
Colombie-Britannique et Territoires	20,8 %	
Emplacement de la PME	Canada	Québec
Rurale	31,0 %	43,8 %
Urbaine	23,4 %	28,6 %
Secteur d’activités de la PME	Canada	Québec
Agriculture, foresterie, pêche et chasse, Extraction minière et extraction de pétrole et de gaz	39,6 %	69,1 %
Construction	12,6 %	15,9 %
Fabrication	30,8 %	36,0 %
Commerce de gros	33,3 %	32,5 %
Commerce de détail	42,0 %	54,3 %
Transport et entreposage	15,7 %	24,1 %
Services professionnels, scientifiques et techniques	9,4 %	12,4 %
Services d’hébergement et de restauration	51,2 %	57,8 %
Autres services	28,6 %	34,9 %
Industrie de l’information et industrie culturelle; Services immobiliers et services de location et de location à bail; Services administratifs, services de soutien, services de gestion des déchets et services d’assainissement; Soins de santé et assistance sociale; Arts, spectacles et loisirs	18,3 %	17,6 %
Tourisme	46,1 %	57,7 %
Technologies de l’information et des communications (TIC)	6,3 %	9,5 %
Industries fondées sur le savoir (IFS)	8,5 %	12,5 %

155 Tirés de Marc Duhamel, Louise Cadieux, François Brouard et Frédéric Laurin (2019), « Portrait du repreneuriat de PME au Québec en 2017 », Centre de transfert d’entreprises du Québec, p. 5, 6 et 12.

2.5.3 Engager IQ en faveur de l'efficacité énergétique

Toutes ces suggestions visent au fond une seule et même chose : la consolidation maximale de la chaîne d'accompagnement et de financement des entreprises liée à IQ, et ce au profit du développement territorial. Toutefois, pour toutes les raisons évoquées jusqu'ici, cette chaîne ne sera ni stratégiquement constituée, ni complète tant qu'IQ ne sera pas plus activement engagée dans les secteurs afférents à la transition et à l'efficacité énergétiques. Malgré leur potentiel immense en matière de développement économique et de revitalisation des territoires, le fait demeure que les filières des énergies renouvelables, de services de gestion environnementale et de l'efficacité énergétique des bâtiments apparaissent complexes, coûteuses et risquées de la perspective d'intervenants financiers qui, comme IQ, opèrent sur une base commerciale.

Pour remédier à ce problème et forcer IQ à s'y engager résolument, une solution globale paraît envisageable. Suivant la logique de notre toute première proposition, qui consisteraient à doter IQ des deux missions prioritaires et complémentaires que sont le développement territorial et la transition énergétique, le gouvernement québécois pourrait carrément « territorialiser » le FDE et le fonds « Capital ressources naturelles et énergie » en en développant des filiales régionales auxquelles des mandats énergétiques précis seraient imposés. L'État français, par exemple, a procédé similairement en créant, à partir de son « Programme d'investissement d'avenir » (PIA) dont Bpifrance est mandataire, de petits « PIA territorialisés » notamment chargés d'octroyer à travers les régions et à des conditions préférentielles des centaines de millions d'Euros en « prêts verts » et en crédits-bails, dédiés à la décarbonisation, à l'efficacité énergétique et à la gestion écologique des déchets industriels¹⁵⁶.

De la même façon, Bpifrance est également mandataire du « Fonds Écotechnologies », capitalisé par le PIA via « l'Agence de la transition écologique », l'équivalent français de TEQ. Par l'entremise de ce fonds, Bpifrance est donc chargée d'investir dans des projets structurants d'énergie renouvelable, de chimie verte, de valorisation des déchets agricoles et industriels, puis de réseaux électriques intelligents (*smart grid*) locaux et régionaux¹⁵⁷. Sur la base de tels modèles, on pourrait donc imaginer la création de nouveaux programmes financiers « territorialisés » par le MEI ou TEQ, mandatés au FDE ou à Capital ressources naturelles et énergie et gérés par IQ. Cela aurait pour avantage de mobiliser les ressources et les partenariats d'IQ dans le sens de la transition énergétique, tout en impliquant par ailleurs que comme le veut la loi, les risques et les pertes associées à ces programmes seraient entièrement assumés par l'État plutôt que par IQ.

Cette approche engagerait donc directement le gouvernement du Québec, et n'aurait véritablement de sens que si notre première proposition, concernant les missions fondamentales d'IQ, était mise en application. Néanmoins, cette première proposition garderait pour sa part tout son sens même si de tels mandats « territorialisés » n'étaient pas imposés à IQ via le FDE. En effet, un certain nombre de mesures pourraient être prises par IQ elle-même, de manière autonome, qui auraient potentiellement des effets structurants sur les contributions de cette dernière à la transition énergétique. En parallèle des initiatives ambitieuses évoquées par ailleurs à cet égard au fil de ce rapport, des décisions plus modestes et ciblées pourraient par exemple être prises à l'interne par IQ, dans l'optique d'un développement progressif mais néanmoins assumé de ses rôles en matière d'*efficacité énergétique*.

156 Granguillaume et Louwagie (2015), op.cit., p. 40.

157 Ibid., p. 131.

La toute première, la plus simple et pourtant probablement la plus importante de ces mesures consisterait à ajouter à la structure organisationnelle d'IQ¹⁵⁸ une « Direction générale à la transition énergétique », qui s'ajouterait aux directions composant son réseau régional. L'ajout d'une telle direction générale sectorielle au réseau régional d'IQ ne serait d'ailleurs pas sans précédent ou équivalent, puisqu'il existe déjà, sous la « Vice-présidence » du réseau régional, une « Direction aux coopératives et autres entreprises d'économie sociale », qui coordonne les activités d'IQ dans ce domaine en collaboration avec les bureaux régionaux. La principale fonction d'une éventuelle Direction générale à la transition énergétique, de la même manière, serait de développer, en concertation avec le réseau régional d'IQ, certains objectifs de financement en matière énergétique et d'assurer la cohérence des activités du réseau dans ce domaine.

Proposition # 8 : Ajouter une « Direction générale à la transition énergétique » aux structures administratives d'IQ, chargée des collaborations avec TEQ et de l'élaboration de nouveaux outils d'intervention en efficacité énergétique

Plusieurs autres responsabilités pourraient et devraient toutefois être imparties à une telle Direction, qui agirait en soutien au réseau régional d'IQ. Sans les énumérer toutes, on peut notamment en mentionner une qui aurait potentiellement un impact majeur sur les capacités d'IQ à investir le domaine de l'efficacité énergétique et à y épauler les entreprises : l'établissement de « catalogues » régionaux recensant les firmes et les experts spécialisés dans les domaines afférents à l'innovation et à l'efficacité énergétique, qui pourraient non seulement fournir des services de consultation au réseau régional d'IQ mais carrément fournir les services d'accompagnement technique, d'installation et de suivi aux entreprises cherchant à améliorer les performances énergétiques de leurs appareils productifs.

En cela, IQ s'inspirerait non seulement d'un grand nombre de banques publiques vertes d'investissement, dont les activités reposent pour une large part sur l'expertise locale qu'elles sont en mesure de mobiliser à des fins de soutien technique¹⁵⁹, mais également sur la banque publique d'investissement qui est probablement la plus active du monde en matière de soutien financier à l'efficacité énergétique. La KfW a en effet érigé, depuis plusieurs années, une banque d'experts-consultants en efficacité énergétique qui travaillent en soutien non seulement à la KfW et à ses partenaires, mais également aux entreprises financées par ces dernières afin d'améliorer leurs performances environnementales¹⁶⁰.

Ce recensement permanent d'experts-consultants externes ne permet pas seulement à la KfW, pré-cisons-le, de prendre de meilleures décisions financières et de n'appuyer que les projets qui méritent effectivement de l'être, mais de plus, cela lui permet de s'assurer de la qualité des travaux, des mises à niveau et des équipements effectués et installés par les entreprises financées. En effet, « afin de bénéficier des aides, les propriétaires doivent impérativement faire appel à un expert thermicien certifié avant le lancement des travaux [...] Cet accompagnement professionnel permet de s'assurer de la cohérence du projet : respect des exigences techniques et travaux adaptés à chaque cas de figure, afin de garantir l'efficacité des travaux et des fonds publics investis. En externalisant le contrôle technique, les banques intermédiaires et la KfW peuvent se focaliser sur le cœur de leur métier, à savoir la finance¹⁶¹ ».

158 Voir l'organigramme d'IQ à l'Annexe 4.

159 OCDE et Bloomberg Philanthropies (2015), op.cit., p. 12.

160 Macfarlane et Mazzucato (2018), op.cit., p. 61.

161 Rüdinger (2013), op.cit., p. 9.

Dans cette optique, une seconde responsabilité clef d'une éventuelle « Direction générale à la transition énergétique » serait d'assurer la complémentarité et la coordination des activités d'IQ en matière d'efficacité énergétique avec celles de TEQ, dont c'est la fonction principale. TEQ, en effet, gère déjà une dizaine de programmes d'accompagnement et de financement essentiellement dédiés à la décarbonisation des transports et des industries ainsi qu'à l'efficacité énergétique des bâtiments résidentiels, commerciaux et industriels¹⁶². S'il est vrai qu'IQ, tel que mentionné précédemment, a déjà le mandat explicite de mettre en œuvre tout dossier de financement que lui confie TEQ en raison de sa taille, de sa complexité ou du caractère stratégiques de ses retombées en matières industrielles ou socioéconomiques, IQ aurait tout de même le devoir par ailleurs de s'assurer que tout nouveau programme de financement mis sur pied à l'interne en matière d'efficacité énergétique ne chevauche pas directement ceux de TEQ.

Dans ce créneau, IQ pourrait donc intervenir à la fois en amont, en soutien et en aval des programmes gérés par TEQ. En finançant, par exemple, des projets régionaux de *production* de carburants (biogaz, hydrogène), d'électricité (éolien, solaire) et de chaleur (géothermie, biomasse) renouvelables, ou alors en soutenant le développement d'industries régionales du *stockage* et de la *distribution* d'énergies, IQ contribuerait à établir les bases du succès des programmes de TEQ, axés sur la *mise en service* de ces nouvelles sources d'énergie. Un domaine stratégique auquel IQ pourrait contribuer et pour lequel une nouvelle « Direction générale à la transition énergétique » pourrait développer de nouveaux outils, en toute logique, serait donc celui du déploiement des infrastructures locales et régionales nécessaires à de tels projets de production, de stockage et de distribution d'énergies vertes. Le financement de circuits énergétiques locaux et régionaux autonomes, notamment, serait porteur.

Mentionnons enfin que dans cette filière stratégique, d'éventuels nouveaux programmes d'accompagnement et de financement d'IQ n'auraient pas nécessairement à assumer tous les risques et les coûts associés au développement de tels réseaux. À l'image de la KfW, par exemple, IQ pourrait non seulement octroyer des prêts à taux et à conditions préférentiels aux projets locaux de production, de stockage et de distribution d'énergies renouvelables (Tableau 7), mais également encourager l'émergence de réseaux locaux et régionaux de financement participatif, visant à assurer une réelle réappropriation communautaire des circuits énergétiques et de leur utilisation.

En appuyant financièrement et techniquement, en coordination avec ses partenaires, l'établissement de coopératives énergétiques locales, IQ pourrait accélérer la transition énergétique par le bas, car « l'avantage majeur de ces mécanismes, et des coopératives de l'énergie en particulier, réside dans leur capacité à faire émerger de nouveaux réseaux d'acteurs locaux (collectivités, citoyens, entreprises) et à créer un espace d'initiatives pour porter des projets innovants à l'échelle des territoires¹⁶³.

162 https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/teq/2019-10-04-Napperon_Corporatif-TEQ.pdf

163 Rüdinger (2013), op.cit., p. 16.

Tableau 7. Aperçu des programmes de financement de la KfW pour la transition et l'efficacité énergétiques¹⁶⁴

Aperçu des programmes de financement de la KfW en lien avec la transition énergétique				
Désignation du programme (N° programme KfW)	Cibles	Prêt max.	Taux min.	Bonification (relatif au montant du prêt)
Constructions éco-performantes (153) - Maison KfW 70, 55, 40, Passivhaus	Tous	50.000	1,41 %	5% (KfW 55) 10% (KfW 44)
Rénovations globales éco-performantes – crédit (151) - Maison KfW 115, 100, 85, 70, 55	Tous	75.000	1,00 %	2,5% (KfW 115) à 12,5% (KfW 55)
Rénovations éco-performantes – bonification sans crédit (430) - Maison KfW 115, 100, 85, 70, 55	Tous	-	-	10% (KfW 115) à 25% (KfW 55)
Actions simples rénovation – crédit (152)	Tous	50.000	1,00 %	
Actions simples rénovation – bonification (430)	Tous	-	-	5% (5.000 € max.)
Maîtrise d'ouvrage professionnelle (431)	Tous			Jusqu'à 50% des coûts, 4.000 € max
Rénovations éco-performantes – remplacement chauffage	Tous	50.000	1,00 %	Par fonds chaleur (BAFA) en fonction de la source utilisée
Energies renouvelables – standard (270, 274)	Tous	25 millions	1,31%	
Energies renouvelables – premium (271, 281) - S'applique aux ENR chaleur : solaire thermique, biomasse, cogénération, réseaux chaleur, biogaz, PAC, géothermie	Tous	10 millions	1,15%	Jusqu'à 30% de l'investissement net (conditions du fonds chaleur)
Programme éolien offshore	Entreprises	700 millions		
Amélioration de l'efficacité énergétique dans les entreprises - Efficacité des process, moteurs, bâtiments, gestion énergie, etc. - Au moins 20% d'économies d'énergie	Entreprises	25 millions	1,00 %	
Programme d'innovation du BMU (230) - Soutien pour projets pilotes <u>innovants</u> avec impact environnemental (énergie, eau, déchets, bruit, etc.)	Tous	Pas de plafond	2,22 %	Jusqu'à 30%
Audit / conseil énergétique Mittelstand (EBM) - Pour entreprises avec coûts énergie > 5000 €	Entreprises			Jusqu'à 80% des coûts d'un audit initial (1.280 € max) Jusqu'à 60% des coûts d'un audit approfondi (4.800 € max)
Soutien à l'efficacité à l'échelle du quartier (432) - Planning / étude de faisabilité dans une approche globale (bâtiments, industries, mobilité, etc.)	Collectivités et grands bailleurs			65% des coûts éligibles 120.000 € max si uniquement maîtrise d'ouvrage sur le bâti.
Approvisionnement énergétique local (203) - Amélioration réseaux de distribution, gestion de l'énergie, compteurs intelligents, smart grids - Centrales virtuelles et technologies de stockage élec.	Collectivités	Pas de plafond	0,53%	
Infrastructures de distribution à l'échelle du quartier (202) - Amélioration / construction d'infrastructures réseaux : chaleur, cogénération, eau, eaux usées	Collectivités	50 millions	1,00%	
Rénovation énergétiques – collectivités (218)	Collectivités	500 € max /m ²	0,10 %	5% (KfW 100) à 12,5% (KfW 55)

164 Tiré de Rüdinger (2013), op.cit., p. 17.

Conclusion : récapitulatif et synthèse des propositions

La crise de la COVID-19 aura fait du printemps 2020 un moment charnière : la déstabilisation des chaînes d'approvisionnement mondiales et la mise en pause des activités industrielles auront fait apparaître aux yeux de tous les rôles stratégiques fondamentaux qui incombent aux États en matière d'organisation de l'économie. Des tendances qui étaient bien visibles depuis l'éclatement de la bulle technologique au début des années 2000 et encore davantage depuis la crise financière de 2008 feront donc l'objet d'un coup d'accélérateur supplémentaire. Les instruments financiers publics, tels que les banques publiques d'investissement, seront notamment mises à contribution de façon beaucoup plus agressive que par le passé afin non seulement de relancer l'économie, mais de provoquer et de hâter les transitions industrielles et énergétiques qui s'imposent à moyen terme.

Dans ce contexte, la grande réforme de la société d'État financière Investissement Québec, annoncée par le biais de la Loi 27 adoptée en décembre 2019, mérite d'être reconsidérée et bonifiée afin de doter le Québec d'une véritable banque nationale d'investissement, dont les missions, structures et moyens permettront un appui structurant à la revitalisation industrielle des régions et à la transition énergétique qui devra l'accompagner. S'il est vrai que les contributions d'IQ au développement territorial et dans une moindre mesure, à la décarbonisation de l'économie se sont déjà révélées, depuis la fin des années 1990, relativement substantielles, de multiples avenues de réforme réalistes permettraient de les accentuer substantiellement. Plusieurs des dispositions majeures annoncées par la Loi 27 vont en ce sens, mais il serait possible et nécessaire de les pousser plus loin.

L'argumentaire présenté dans ce rapport vise donc à inspirer les décideurs gouvernementaux, de même que les dirigeants d'IQ, sur la base des meilleures pratiques internationales. Les exemples des grandes banques publiques d'investissement que sont la KfW allemande et Bpifrance, de même que celui de la toute nouvelle Banque nationale d'investissement écossaise, permettent en effet de constater qu'en ce qui a trait au développement territorial et à la transition énergétique, ou même plus précisément au développement territorial *par la transition énergétique*, IQ aurait le potentiel d'en faire beaucoup plus si seulement on lui en donnait collectivement les mandats et les moyens. Si le Québec doit faire face aux défis immenses de la revitalisation industrielle régionale, de la décarbonisation et de l'efficacité énergétique, il y aurait donc tout lieu de nous doter d'un instrument financier à la hauteur de nos ambitions.

La Loi 27, dont la majeure partie des dispositions concernant IQ ne prendront véritablement effet qu'au cours de l'année financière 2020-2021, bonifie le capital-actions d'IQ, crée un nouveau fonds géré conjointement avec le MEI afin de soutenir les champions industriels nationaux, intègre le Centre de recherche industrielle du Québec à IQ, élargi les mandats de ses filiales en matière d'investissement énergétique, fusionne les réseaux régionaux du MEI et d'IQ, puis intègre à cette dernière les activités de promotion des exportations du MEI.

Ces réformes auront des impacts majeurs et bénéfiques sur les capacités stratégiques et le caractère structurant des interventions d'IQ. Néanmoins, nous sommes d'avis que considérant les circonstances, il y aurait lieu d'aller plus loin afin de recentrer les missions prioritaires d'IQ, d'en faire un véritable « catalyseur » de marchés; de muscler encore davantage ses capacités financières, de la placer au cœur d'une architecture de concertation régionale plus élaborée, puis d'accélérer sa régionalisation et son « verdissement ». Pour ce faire, nous soumettons donc à la réflexion publique, avec ce rapport,

huit propositions précises, étoffées et en phase avec les meilleures pratiques de certaines des banques publiques d'investissement les plus importantes et innovantes du monde. Ces propositions sont les suivantes :

Proposition # 1 : *Établir le financement du développement territorial et de la transition énergétique en tant que missions prioritaires et complémentaires d'IQ, devant faire l'objet de plans stratégiques approuvés par le Gouvernement du Québec*

Proposition # 2 : *Permettre à IQ de lancer des appels à projets ciblés par région et/ou par filière énergétique, puis restructurer le Conseil d'administration et/ou le Comité de direction d'IQ sur la base d'expertises sectorielles et régionales clés*

Proposition # 3 : *Bonifier la capitalisation et les moyens d'IQ en lui permettant notamment d'émettre des obligations durables (vertes et/ou sociales) garanties par le Gouvernement du Québec*

Proposition # 4 : *Mettre sur pied un « Conseil stratégique commun » regroupant IQ, le MEI, la CDPQ, les fonds fiscalisés, la Financière agricole, TEQ et Hydro-Québec, puis lui octroyer la responsabilité du « Fonds pour la croissance des entreprises québécoises »*

Proposition # 5 : *Faire des « comités régionaux de développement » pilotés par IQ de véritables interfaces stratégiques de coordination et de partenariat multiniveaux, en y intégrant les MRC, les Conseils régionaux des caisses Desjardins, les Pôles d'économie sociale, la Financière agricole, les universités, les CCTT et les ORPEX*

Proposition # 6 : *Créer de nouvelles filiales d'IQ dédiées aux régions nordiques et à l'Est du Québec*

Proposition # 7 : *Financer de nouveaux incubateurs/accélérateurs régionaux et capitaliser de nouveaux fonds (de fonds) régionaux de capital de risque et d'appui à la relève*

Proposition # 8 : *Ajouter une « Direction générale à la transition énergétique » aux structures administratives d'IQ, chargée des collaborations avec TEQ et de l'élaboration de nouveaux outils d'intervention en efficacité énergétique*

Annexe 1. Dépenses en immobilisations corporelles non-résidentielles par région¹⁶⁵

Région M\$	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bas-Saint-Laurent	862,8	896,7	1 043,7	1 445,1	1 280,7	657,1	943,8	1 175,5	1 002,0	841,6
Privée	399,5	366,7	390,5	865,0	801,9	290,8	592,2	677,9	394,4	380,3
Publiques	463,3	530,0	653,2	580,1	478,8	366,3	351,6	497,6	607,6	461,3
Saguenay–Lac-Saint-Jean	1 216,7	1 871,6	1 852,7	1 172,7	1 166,1	1 332,6	1 280,0	1 613,8	1 599,8	1 778,3
Privées	670,4	1 376,3	1 419,8	742,4	789,7	795,8	702,3	721,6	879,3	1 147,4
Publiques	546,3	495,3	432,9	430,2	376,4	536,9	577,8	892,3	720,5	630,9
Capitale-Nationale	3 574,3	3 235,6	3 355,3	3 490,9	3 021,7	2 841,4	2 788,7	3 411,8	3 767,7	4 120,1
Privées	1 641,9	1 524,0	1 498,2	1 777,5	1 426,0	1 234,4	1 199,2	1 459,1	1 597,9	1 686,1
Publiques	1 932,4	1 711,6	1 857,1	1 713,4	1 595,7	1 607,0	1 589,5	1 952,8	2 169,8	2 434,1
Mauricie	962,9	782,3	805,2	725,7	689,5	713,1	759,3	912,5	960,6	816,4
Privées	375,6	349,9	375,3	317,7	301,6	319,7	437,9	398,9	392,0	368,4
Publiques	587,3	432,4	429,9	408,0	387,9	393,4	321,4	513,6	568,6	447,9
Estrie	1 146,6	1 097,9	1 194,2	1 110,6	1 121,6	1 071,4	1 064,6	1 151,3	1 221,9	1 332,9
Privées	682,7	589,4	699,6	590,6	623,0	573,5	651,5	610,9	606,9	684,6
Publiques	463,9	508,5	494,6	520,1	498,6	497,9	413,0	540,4	615,1	648,3
Montréal	7 413,4	9 485,3	9 899,8	10 646,1	10 198,9	11 386,8	11 325,0	12 264,4	13 472,1	13 965,3
Privées	3 972,5	4 882,1	5 174,4	5 199,3	5 484,0	5 404,1	5 740,2	6 101,1	6 039,2	6 771,5
Publiques	3 440,9	4 603,2	4 725,4	5 446,7	4 714,9	5 982,7	5 584,7	6 163,3	7 433,0	7 193,8
Outaouais	1 646,5	1 450,0	1 605,4	874,0	965,4	1 149,7	863,9	905,2	1 067,8	1 216,3
Privées	824,6	649,9	769,3	352,7	391,4	534,1	376,4	356,7	480,9	490,7
Publiques	821,9	800,0	836,1	521,3	574,0	615,6	487,6	548,4	586,9	725,6
Abitibi-Témiscamingue	1 638,9	1 359,3	1 588,6	1 216,4	1 307,0	1 088,5	1 192,6	1 418,4	1 623,4	1 785,0
Privées	1 302,8	1 007,7	1 270,8	826,3	888,0	692,7	854,0	1 067,4	1 258,9	1 429,0
Publiques	336,1	351,6	317,9	390,1	419,0	395,8	338,6	351,0	364,5	356,0

165 Institut de la statistique du Québec: https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/investissements/ipp_pp_ra_som.htm

Côte-Nord	1 850,5	2 435,4	3 903,4	3 965,3	2 350,1	2 011,6	1 717,2	1 724,6	1 803,9	1 978,7
Privées	571,6	1 135,4	2 118,9	1 932,0	586,3	552,6	370,2	521,6	592,6	561,0
Publiques	1 278,9	1 300,1	1 784,5	2 033,4	1 763,8	1 459,0	1 347,0	1 203,0	1 211,4	1 417,8
Nord-du-Québec	2 259,8	2 053,1	2 347,2	2 068,9	1 840,2	1 307,7	1 347,9	1 347,4	1 208,4	1 584,0
Privées	562,1	965,8	1 457,9	1 293,3	1 148,9	794,9	790,1	718,6	598,3	908,0
Publiques	1 697,7	1 087,3	889,3	775,6	691,4	512,9	557,8	628,8	610,1	676,0
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	723,7	865,5	569,6	557,5	719,8	980,4	1 298,7	710,3	402,5	472,0
Privées	386,9	463,9	255,4	226,3	505,9	728,3	476,5	93,2	93,7	106,6
Publiques	336,8	401,6	314,2	331,2	213,9	252,1	822,2	617,1	308,9	365,4
Chaudière-Appalaches	1 516,7	1 889,5	1 860,0	2 130,8	1 539,0	1 440,7	1 378,9	1 805,8	1 707,0	1 767,2
Privées	840,7	1 140,5	1 051,7	1 375,7	861,9	780,3	816,7	1 092,0	910,7	1 004,1
Publiques	676,0	749,0	808,3	755,2	677,1	660,5	562,2	713,8	796,3	763,2
Laval	1 136,8	860,5	1 090,6	983,7	883,2	902,4	911,1	864,5	1 085,9	1 019,3
Privées	596,9	499,0	707,2	491,0	564,2	588,4	551,3	447,2	554,7	532,8
Publiques	539,8	361,6	383,4	492,7	318,9	314,0	359,8	417,3	531,3	486,5
Lanaudière	911,4	1 342,0	1 391,3	1 012,7	943,9	950,6	909,9	945,1	963,2	957,2
Privées	528,3	911,8	843,0	521,2	510,5	495,9	564,9	484,8	420,2	466,3
Publiques	383,1	430,3	548,3	491,5	433,3	454,7	345,0	460,3	543,0	490,9
Laurentides	1 623,0	1 545,0	1 539,7	1 679,0	1 398,5	1 397,3	1 335,8	1 414,3	1 543,7	1 482,9
Privées	850,9	777,8	788,7	995,9	740,0	714,0	707,2	610,6	668,3	636,2
Publiques	772,1	767,2	750,9	683,0	658,5	683,3	628,6	803,8	875,4	846,7
Montérégie	5 048,8	4 832,0	5 102,4	4 337,1	4 151,8	4 563,4	4 720,7	4 975,1	4 947,6	5 444,1
Privées	2 679,1	2 426,9	2 927,1	2 428,2	2 512,4	2 435,4	2 805,2	2 771,2	2 645,6	2 867,7
Publiques	2 369,7	2 405,1	2 175,3	1 908,9	1 639,4	2 128,0	1 915,5	2 203,9	2 302,0	2 576,5
Centre-du-Québec	1 183,0	1 008,6	1 042,5	948,1	710,7	806,9	938,3	989,4	836,1	959,0
Privées	567,4	497,5	573,1	592,2	420,9	464,1	539,7	645,0	452,6	513,1
Publiques	615,6	511,1	469,3	355,9	289,8	342,7	398,6	344,4	383,5	445,8
Ensemble du Québec	34 715,8	37 010,4	40 191,6	38 364,7	34 288,1	34 601,7	34 776,3	37 629,6	39 213,6	41 447,8
Privées	17 454,0	19 564,6	22 320,9	20 527,3	18 556,8	17 398,8	18 175,5	18 777,9	18 585,9	20 553,7
Publiques	17 261,8	17 445,8	17 870,7	17 837,3	15 731,4	17 202,9	16 600,8	18 851,7	20 627,7	20 894,0

Annexe 2. Investissements privés étrangers en immobilisations corporelles non-résidentielles par région¹⁶⁶

Région	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
M\$							
Bas-Saint-Laurent	43,2	92,0	12,7	19,0	12,4	18,6	19,4
Saguenay-Lac-Saint-Jean	304,0	430,2	441,5	181,2	x	x	x
Capitale-Nationale	341,8	281,5	115,4	202,4	254,4	276,5	266,0
Mauricie	36,0	36,6	26,5	31,1	29,2	41,8	29,6
Estrie	71,4	102,6	47,7	77,9	x	85,1	x
Montréal	911,2	927,3	960,9	1 287,7	873,7	872,9	947,8
Outaouais	36,4	31,6	24,0	40,2	33,9	44,0	45,6
Abitibi-Témiscamingue	14,1	118,8	16,8	21,7	150,4	168,9	292,1
Côte-Nord	1 821,7	487,9	392,1	223,4	306,2	341,9	313,3
Nord-du-Québec	497,6	337,8	253,8	271,4	242,6	x	504,5
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	8,4	92,8	92,1	12,3	19,7	7,5	7,0
Chaudière-Appalaches	497,6	151,6	90,0	97,3	122,3	268,9	214,1
Laval	107,9	65,0	85,3	63,1	89,8	78,0	75,3
Lanaudière	73,1	51,5	49,2	47,5	39,1	27,7	43,0
Laurentides	132,1	151,1	151,0	108,2	140,7	132,1	115,3
Montréal	477,0	459,0	398,4	548,3	522,9	728,3	921,4
Centre-du-Québec	70,6	61,2	54,6	98,6	108,2	60,5	67,7
Ensemble du Québec	5 444,3	3 878,6	3 211,9	3 331,2	3 315,7	3 894,8	4 685,1

166 Institut de la statistique du Québec: https://www.stat.gouv.qc.ca/docs-hmi/statistiques/economie/investissements/ipp_etr_ra_som.htm

Annexe 3. Principaux instruments financiers de la KfW (gauche) et de Bpifrance (droite)¹⁶⁷

Customer	Activity	Examples of funding instruments	
Companies	Business start-up and secession	<ul style="list-style-type: none"> Long-term subordinated loans at subsidised interest rates for recent start-ups who do not have enough equity Long-term loans at favourable interest rates to help establish or grow new companies 	Innovation
	Innovation	<ul style="list-style-type: none"> Loans at favourable interest rates for firms promoting digitisation and innovation. Subordinated loans for firms developing new products and processes 	
	Energy and the environment	<ul style="list-style-type: none"> Long-term, low interest loans for investments in environmental protection measures, energy efficiency measures and renewable energy programmes Grants covering up to 40% of costs for certain investments (e.g. facilities which recover or avoid waste heat) 	Financement
	Business expansion and consolidation	<ul style="list-style-type: none"> Targeted loans for investments in structurally lagging regions of Germany, terms of up to 20 years with favourable interest rates Refinancing lines to encourage equity investment in SMEs seeking to broaden their capital base 	
Private customers	Construction of new homes	<ul style="list-style-type: none"> Loans at favourable interest rates to help construct a new energy-efficient home. 	Garantie
	Home renovation and energy-efficient modification	<ul style="list-style-type: none"> Grants and loans at favourable interest rates to improve the energy efficiency of existing homes Grants and loans at favourable interest rates to make properties more accessible for the elderly and disabled 	
	Education and training	<ul style="list-style-type: none"> Long-term loans to help finance the living expenses of students or fund a study semester abroad 	
Public institutions	Municipal and social care	<ul style="list-style-type: none"> Long-term loans to finance investments in municipal and social infrastructure such as schools, hospitals and transport 	Fonds propres
	Urban redevelopment	<ul style="list-style-type: none"> Long-term loans to invest in the construction, purchase and renovation of energy efficient non-residential buildings Grants for organisations who install a fuel cell system in new or existing buildings 	
	Social commune	<ul style="list-style-type: none"> Loans at favourable interest rates to rebuild existing municipal buildings, traffic facilities and public space to improve accessibility for the elderly and families 	
	Housing	<ul style="list-style-type: none"> Long-term loans and grants to construct new energy efficient housing 	
International financing	Exports	<ul style="list-style-type: none"> Export finance to support lending for German exports to emerging and developing countries. 	International
	Shipbuilding	<ul style="list-style-type: none"> Fixed-rate loans for the purchase of German built ships to support German shipyards in the face of global competition 	

Projets innovants, individuels et collaboratifs sous forme d'aide à la R&D, de financement pour le lancement industriel et commercial, ou de prise de participations :
 – aide à l'innovation : subvention, avance récupérable, prêts à taux zéro
 – prêts innovation pour lancer sur le marché des produits et des services innovants
 – investissement en fonds propres, en direct ou via les fonds partenaires
 Accompagnement : conseil, université et mise en réseau

Cofinancement aux côtés des banques pour les investissements des entreprises de toutes tailles :
 – prêt à moyen et long terme
 – crédit-bail mobilier
 – crédit-bail immobilier
 Prêts sans garanties, longs et patients, pour financer l'immatériel et les besoins en fonds de roulement :
 – prêt croissance, prêt d'avenir
 – prêt vert, prêt numérique à taux bonifié
 – prêts participatifs
 – prêts de développement territorial
 Renforcement de la trésorerie des entreprises :
 – mobilisation des créances publiques et privées
 – préfinancement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)
 Accompagnement : conseil, université et mise en réseau

Apport aux banques de notre garantie à hauteur de 40 % à 60 % pour les inciter à financer les PME dans les phases les plus risquées : création, reprise, innovation, international, développement, renforcement de la trésorerie (jusqu'à 70 % avec les Régions)

Prise de participations minoritaires dans les entreprises de croissance, de l'amorçage à la transmission, le plus souvent aux côtés de fonds privés, nationaux ou régionaux : prises de participations dans l'entreprise, quelle que soit sa taille : obligations convertibles
 Investissement aux côtés d'acteurs publics et privés dans des fonds de capital-investissement qui investissent eux-mêmes dans des PME : plus de 300 fonds partenaires, dont 95 fonds régionaux
 Accompagnement : conseil, université et mise en réseau

Accompagnement des projets à l'export :
 – accompagnement au développement ou à l'implantation
 – assurance export : prospection, crédit, change/garantie des cautions et des préfinancements*
 – prêt croissance international
 – fonds propres
 – garantie des financements bancaires dédiés à l'international
 Accompagnement : conseil, université et mise en réseau

167 Le tableau de la KfW est tiré de Macfarlane et Mazzucato (2018), op.cit., p. 60 ; celui de Bpifrance est tiré de Hayez et Savel (2018), op.cit., p. 189.

