

MÉMOIRE

présenté à

la Commission des finances publiques

dans le cadre de la consultation générale
sur le document intitulé
«Rapport du groupe de travail sur le rôle de l'État québécois
dans le capital de risque»

par le

**CONSEIL RÉGIONAL DE CONCERTATION ET DE DÉVELOPPEMENT
GASPÉSIE-ÎLES-DE-LA-MADELEINE**

Gaspé, le 9 février 2004

Le Conseil régional de concertation et de développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine

Le Conseil régional de concertation et de développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (CRCDGÎM) est un organisme privé à but non lucratif qui a pour mission de favoriser le développement socio-économique de la région dans une perspective privilégiant la concertation de tous les intervenants régionaux et visant une prise en charge par le milieu de ses destinées.

La composition du CRCDGÎM est représentative des principaux secteurs socio-économiques de la région. On compte, parmi ses membres, des représentants du monde municipal, du milieu des affaires, de l'agriculture, de la foresterie, des groupements de travailleurs et des syndicats, des institutions d'enseignement et de formation, des conseils consultatifs (culture, loisir, tourisme, environnement), ainsi que d'autres associations, groupes et individus actifs dans le milieu.

Portrait de la région

La région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine est reconnue depuis le 22 décembre 1987. Elle compte une population de près de 100 000 habitants sur un territoire de 20 395 km carrés, comprenant un archipel situé à 200 km des côtes. Cette région compte quarante-deux municipalités locales, deux réserves et une communauté amérindienne micmaque. Elle comprend cinq municipalités régionales de comté (MRC) et une municipalité hors MRC (Îles-de-la-Madeleine). À l'exception de quelques villages, la population est dispersée le long du littoral. Le taux de densité est de cinq habitants par kilomètre carré. Les principales causes de cette dispersion sont la configuration géographique de la péninsule. La majorité des localités comptent moins de 5 000 habitants. La région est caractérisée par une multitude de centres de petite taille et par un réseau de transports très étendu par rapport à la population à desservir. Le réseau routier en Gaspésie est très peu hiérarchisé, la principale voie de circulation étant la route 132, la route nationale. Les activités prédominantes de la région se retrouvent dans les secteurs des pêches, de la forêt, du tourisme et des services.

Une économie en émergence

La région a subi de nombreuses contraintes qui ont influencé l'évolution de son économie. La diminution de la population, les effets conjoncturels du marché, les diminutions de la ressource exploitée, la faible diversité des activités secondaires, la forte saisonnalité des emplois sont tous des éléments qui expliquent la fragilité de la structure économique.

En 1998, les leaders régionaux sonnaient l'alarme. La convergence de différents facteurs comme la réforme de l'assurance-emploi, la réforme de l'aide sociale, le

moratoire sur la pêche au poisson de fond, la restructuration et la rationalisation des services publics, conjuguée avec le tissu industriel fragile et peu diversifié de la région, principalement basé sur l'exploitation et la première transformation des ressources et sur l'industrie touristique, accentuaient la dégradation socio-économique de la région et contribuaient à l'appauvrissement de sa population.

Le gouvernement avait répondu à l'appel et avait élaboré, en partenariat avec les intervenants socio-économiques du milieu, un plan de relance pour la région. Ce plan de relance comprenait différentes mesures visant à soutenir une stratégie de diversification de l'économie. Cinq thèmes avaient été identifiés par le comité de travail, soit l'augmentation de la production de biens à valeur ajoutée et leur commercialisation, la mise en place d'entreprises utilisatrices des nouvelles technologies de l'information et des communications, le développement et la consolidation de l'industrie touristique, le développement et la consolidation de l'industrie maricole, le développement des entreprises utilisatrices des biotechnologies marines.

Cinq ans plus tard, on note une nette amélioration de la situation. En effet, les derniers indicateurs du marché du travail sont encourageants. L'emploi a connu une hausse dans la région pour un dix-huitième mois consécutif. Pour l'année 2003, on note une croissance nette de 1 600 emplois; un gain dû uniquement à des emplois à temps plein. Le taux d'emploi pour la région était à 43,3 % pour le quatrième trimestre de 2003; une augmentation de 0,9 % par rapport au quatrième trimestre de 2002. Il faut remonter à 1988 pour trouver un taux similaire. Le taux de chômage pour le quatrième trimestre de 2003 était de 17,9 %, en baisse de 3,2 % par rapport à celui du quatrième trimestre de 2002 qui se situait à 21,1 %. Ces données démontrent que les efforts fournis par tous les intervenants ont porté fruit. Il faut souligner aussi l'apport du gouvernement du Québec, par son plan de relance et par d'autres mesures de soutien, et celui du gouvernement d'Ottawa par ses initiatives régionales stratégiques.

Situation de l'emploi 1998-2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Taux d'emploi	38,6 %	39,8 %	41,2 %	40,5 %	42,4 %	43,3 %
Taux d'activité	49,5 %	50,3 %	51,5 %	50,7 %	53,6 %	52,7 %
Taux de chômage	22,0 %	20,8 %	20,0 %	20,1 %	21,1 %	17,9 %
Création d'emploi (000)	- 0,6	0,9	1,0	-0,8	1,5	1,6

Population de 15 ans et plus

Sources : Statistiques Canada, Enquête sur la population active;
Compilation : Institut de la statistique du Québec et CRCDGÎM

Il faut également souligner la diminution du nombre de nos concitoyens à avoir recours à l'aide sociale. En effet, entre le mois d'octobre 98 et le mois d'octobre 2003, ce nombre est passé de 7 894 à 4 947, soit une diminution de 37,3% comparativement à une diminution de 24,0% pour l'ensemble du Québec.

Une autre donnée encourageante est le solde migratoire pour la région. Pour l'année 1998-1999, il se situait à moins 2 009. Pour l'année 2002-2003, il se situe à moins 449. L'exode a donc régressé de manière significative, particulièrement dans la tranche d'âge des 25-29 ans qui, elle, a connu un solde migratoire positif cette année.

Malgré ces données encourageantes, l'économie de la région est encore fragile. En attendant la mise en place des nouveaux organismes régionaux et les nouvelles mesures prévues dans les orientations politiques du ministère du Développement économique et régional, il faut poursuivre dans le sens des mesures qui sont déjà en place.

Des mesures particulières à préserver

En novembre 2000, des mesures fiscales spécifiques ont été mises en place, notamment dans les domaines des biotechnologies marines, de l'aquaculture, de l'éolien, de la transformation des produits marins et de la construction navale. D'autres mesures pour favoriser la diversification de l'économie ou pour soutenir les secteurs en émergence ont aussi été mises sur pied. La société de capital de risque Innovatech Régions ressources, créée en 1998, a développé une expertise particulière dans le créneau marin afin de venir en aide aux entreprises de ce secteur. La présence de la société a permis à des entreprises d'avoir accès à du capital de risque pour amorcer leur démarrage, les autres partenaires financiers en faisant une condition pour y investir à leur tour.

Le projet ACCORD (Action concertée de coopération régionale de développement), mis de l'avant en 2002, visait à identifier, pour chaque région du Québec, des créneaux d'excellence en vue de leur positionnement sur les marchés national et international. La région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, tout comme les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Côte-Nord, ont été reconnues comme leaders dans le créneau des ressources, sciences et technologies marines.

Afin de développer ces créneaux d'excellence et de poursuivre la diversification de leur économie, les régions ressources comme la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ont besoin de ce que l'on a appelé du «capital patient», du capital de risque adapté à des économies en émergence.

Une transition à prévoir

Le gouvernement, par son programme de *priorités d'actions politiques pour des emplois et des services en région*, réaffirme la volonté des Québécoises et des Québécois d'occuper tout leur territoire. La vision exprimée dans le document intitulé «*Faire confiance aux régions*» consiste à stimuler la prospérité des régions et des villages; permettre aux citoyens de se réaliser et de vivre en santé; assurer une meilleure qualité de vie et garantir l'équité dans l'accès aux services. Parmi les actions retenues, nous retrouvons celles de doter les régions d'un environnement propice à la création d'emplois et de favoriser la croissance de la population en région.

La situation précaire qui prévalait dans la région requérait une intervention lourde de la part de l'État. Les mesures adoptées par le gouvernement avaient pour but de stimuler l'économie et de donner un second souffle aux intervenants socio-économiques de la région. Les efforts ont donné des résultats positifs, mais l'économie régionale a encore besoin d'être soutenue.

C'est le cas pour le développement des créneaux d'excellence. Les entreprises émergentes de ces secteurs ont besoin d'un soutien particulier pour assurer leur viabilité dans les premières phases de leur existence. Sans la présence des sociétés publiques de capital de risque, comme la Société Innovatech Régions ressources, et du soutien financier direct de l'État, une bonne partie de ces entreprises n'aurait pas vu le jour. En effet, l'expérience récente révèle une faible présence d'investisseurs de capital de risque provenant du secteur privé sur le territoire des régions ressources, surtout pour les phases d'amorçage et de démarrage.

Le rapport Brunet : des nuances à apporter

Comme le fait remarquer le Réseau Capital, dans le mémoire qu'il a déposé au groupe de travail sur le rôle de l'État québécois dans le capital de risque, «*Les investisseurs étrangers ne reconnaissent pas, au Québec, l'environnement usuel auquel ils sont habitués. Ils ne comprennent pas la motivation des actionnaires investisseurs présents dans ces entreprises et craignent qu'il y ait un agenda qui diverge du leur : le développement de l'emploi et de l'infrastructure locale au détriment de leurs intérêts mercantiles de générer un rendement supérieur. Bien qu'en soi, l'objectif économique des joueurs traditionnels québécois ne cause pas problème, cet objectif est différent du leur.*» Cette déclaration de Réseau Capital démontre bien que les comparaisons avec nos voisins ont leurs limites.

Il est probable que la société québécoise soit différente des sociétés voisines, le Québec étant la seule nation francophone en Amérique. À défaut de pouvoir comparer les environnements d'affaires et de pouvoir les modeler, il faut quand même viser l'obtention de résultats aussi bons, voire meilleurs, que ceux de nos voisins. Le copier-coller ne permettrait pas d'atteindre de tels objectifs. Le Québec

doit continuer d'innover dans le domaine du capital de risque comme dans bien des domaines, en considérant ses caractéristiques propres.

Les structures

Cela étant dit, l'État québécois est tout à fait justifié de poser les questions qu'il pose sur la structure du capital de risque au Québec et surtout sur les résultats que l'on obtient. La restructuration des sociétés d'état qui œuvrent dans le domaine amènera sûrement une meilleure efficacité. Il serait important cependant de ne rien échapper dans l'opération.

Comme le recommandent les auteurs du rapport, nous croyons que les activités des sociétés SOQUIA, SOQUEM, REXFOR et SOQUIP doivent être maintenues. En effet, ces sociétés effectuent une bonne partie de leurs activités dans les régions et, pour la région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, SOQUIA et REXFOR sont particulièrement importantes. Ces deux sociétés ont été associées de près au développement de nombreux projets dans le domaine de la transformation alimentaire et celui des ressources forestières. Dans une perspective de développement minier et gazier, l'expertise développée par SOQUIP et SOQUEM pourrait être très importante pour notre région.

Par ailleurs, la disparition possible d'Innovatech Régions ressources nous apparaît comme un recul pour les régions. En effet, malgré sa courte existence, cette société a collaboré de manière exemplaire à la réalisation de certains projets. La présence de cette société dans un dossier est un signal clair pour plusieurs autres partenaires; elle permet souvent de compléter le financement et la réalisation du projet. Nous croyons que la société Innovatech Régions ressources devrait être maintenue et qu'elle devrait poursuivre ses activités. Si le gouvernement retenait la proposition de l'éliminer, son expertise et son mode d'intervention devraient être conservés pour le bénéfice des régions. Transférer les activités de cette société dans la société Investissement Québec pourrait être une solution puisque Investissement Québec est présente dans toutes les régions du Québec.

Investissement Québec joue un rôle important en région. On peut également dire qu'en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, cette société a été un partenaire important du Plan de relance de l'économie de la région. Aussi, croyons-nous que le gouvernement du Québec devrait continuer d'utiliser l'article 28 de sa loi pour soutenir, à l'occasion, des initiatives de développement, particulièrement dans les régions ressources.

Par ailleurs, l'objectif du groupe de travail sur le rôle de l'État québécois dans le capital de risque, qui est de viser l'autofinancement des frais de fonctionnement d'Investissement Québec, nous laisse songeurs. Bien que cet objectif soit souhaitable, la société pourrait être amenée, afin de l'atteindre, à réduire sa présence en région et à centraliser davantage ses opérations; cependant, la centralisation n'a jamais été

favorable au développement régional. Le gouvernement a le devoir d'accompagner les régions dans leur développement et la société Investissement Québec doit maintenir une présence active en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.

Les moyens

Le groupe de travail a identifié des carences dans la chaîne de financement, particulièrement dans les secteurs des technologies de l'information et dans le secteur des sciences de la santé et, de manière générale, dans les petits financements en région. Afin de remédier à ces manques, il est proposé de favoriser le capital privé de risque. Pour ce faire, le groupe recommande la mise sur pied de trois fonds.

Un premier fonds est un fonds mixte spécialisé en haute technologie pour les entreprises en situation d'amorçage ou de démarrage. En principe, le CRCDGÎM est en accord avec les grandes lignes de cette proposition, mais nous avons également quelques inquiétudes. La première est que le gouvernement ne participe pas aux pertes, laissant au secteur privé cette responsabilité et donc l'obligation de rembourser l'État en cas de financements infructueux. Les gestionnaires du fonds favoriseront alors les projets à faible risque, où les coûts de transaction sont moindres. Il y a donc peu de probabilité que des projets dans les régions accèdent à ce financement. Nous croyons que si le gouvernement retient cette proposition, il doit participer aux pertes afin de donner plus de liberté aux gestionnaires du fonds dans le choix des investissements. Le gouvernement doit également prendre les mesures nécessaires pour que les projets issus des régions ne soient pas rejetés à cause de l'éloignement et des coûts de transaction.

Le groupe recommande également la mise sur pied d'un fonds entièrement privé pour les entreprises en expansion (ronde de 20 millions et plus). Malheureusement, il ne donne aucune information sur ce fonds. Nous comprenons qu'un comité ad hoc devra recommander des mesures fiscales qui favoriseront la naissance de ce fonds. Nous souhaitons donc qu'en attendant les résultats des travaux de ce comité ad hoc, le gouvernement s'assure que les entreprises ayant besoin de financement à ce stade puissent le trouver.

Le groupe de travail souligne que les prêts aux CLD, dans le cadre du Fonds local d'investissement (FLI), seront remboursables à compter de 2005. On comprend que le groupe souhaite que le gouvernement amorce une procédure de remboursement. Nous croyons, qu'avant de procéder, le gouvernement doit faire l'examen approfondi des résultats de cette mesure. Le FLI est un instrument de financement géré au niveau local (territoire de MRC); les CLD ont mis sur pied des comités d'investissement où siègent des représentants de la communauté d'affaires. Le FLI est devenu un outil de développement pour plusieurs CLD et les en priver nuirait aux Plans d'actions locales pour l'économie et l'emploi dont s'est dotée chacune des MRC.

Le groupe de travail recommande enfin la création de fonds d'initiatives régionales (FIR). Les objectifs de ces fonds sont les suivants : offrir aux régions un outil de financement souple et adapté, faire une plus grande place au secteur privé et créer un environnement qui permettra, notamment, d'accompagner les entreprises dans la chaîne de financement. Bien que nous soyons en accord avec ces objectifs, nous ne croyons pas que la création de tels fonds permettra de les atteindre, d'autant plus que leur formule de gestion par le milieu des affaires ne garantit pas la convergence avec les objectifs que poursuit l'ensemble des acteurs régionaux, entre autres la Conférence régionale des élus. Le fait que le gouvernement ne participe pas aux pertes, et qu'il prête deux dollars pour chaque dollar du secteur privé, obligera les gestionnaires du fonds à n'investir que dans des projets peu risqués.

Nous recommandons au gouvernement de participer aux pertes, d'assumer une partie des frais de gestion du fonds. Le groupe recommande également la mise sur pied d'un comité ad hoc chargé de proposer des mesures fiscales favorisant la création des FIR. Les régions doivent participer aux discussions de ce comité en ce qui concerne les FIR. Nous recommandons également que, si le gouvernement décide de créer ces fonds, les mesures fiscales facilitent davantage le financement des projets appartenant aux créneaux d'excellence identifiés dans chacune des régions ressources. Notons finalement que la création des FIR n'assure en rien le développement économique des régions, ce sera tout au mieux un nouvel outil.

Le financement des entreprises dans les régions

Le groupe de travail sur le rôle de l'État québécois dans le capital de risque fait une description de l'offre de capital de développement en région. Nous ne sommes que partiellement en accord avec cette description. En effet, les auteurs expliquent la faible présence de capital de risque par le niveau de risque plus élevé et par les coûts importants de transaction. Nous sommes d'accord avec cet énoncé. Par contre, le groupe avance que la forte présence d'acteur publics sur le marché ne laisse pas de place au privé. Là, nous sommes totalement en désaccord. Les capitaux de risque privés ne sont pas disponibles en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine parce que le risque y est encore très élevé, parce que les projets nécessitent en général de petits investissements et que les coûts de transaction sont élevés. Le capital privé ne s'intéresse pas à notre région parce que les capitaux investis ne représentent pas des perspectives de rendement aussi élevées qu'ailleurs.

L'économie de la région est en train de trouver un nouveau souffle; nous sommes à en diversifier les bases et, tant que la région n'aura pas atteint un stade de développement économique offrant une stabilité et un certain dynamisme, le privé ne s'y intéressera pas. Il serait utopique, pour l'ensemble de la région, de penser que le privé viendra combler le vide laissé par le retrait du gouvernement du capital de risque.

Comprenons bien que le CRCDGÎM ne s'oppose nullement à la venue de capitaux de risque privés, au contraire. Cependant, nous ne croyons pas que l'approche que privilégie le groupe de travail est garante de succès. Nous croyons même que la disparition proposée des FLI sera nuisible au développement de l'économie et à la mise en place de conditions propices au développement du capital de risque privé. Les commentaires formulés plus haut à propos des fonds mixtes, concernant particulièrement la non-participation de l'État aux pertes des fonds mixtes, porte à réfléchir, et à douter de la réussite.

Le groupe souligne qu'il doit y avoir un bon arrimage des différentes interventions ministérielles. La région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine peut témoigner de la nécessité d'un tel arrimage et des résultats qui en découlent. En effet, dans le cadre du Plan de relance de l'économie de la région, le gouvernement a mis en place un comité de coordination qui doit se réunir sur une base régulière pour gérer le Plan. Tous les joueurs importants sont à la table lorsqu'un projet est soumis. Les doublages sont évités et les interventions deviennent complémentaires. Le gouvernement du Québec a d'ailleurs demandé à Développement économique Canada de siéger à ce comité de coordination afin d'arrimer également les interventions possibles du gouvernement fédéral. Comme vous avez pu le constater dans la description de notre économie, «Une économie en émergence», cet arrimage donne de bons résultats, surtout si les acteurs ont les bons outils.

Le gouvernement du Québec doit identifier clairement ses objectifs dans la restructuration qui lui est proposée par le groupe de travail sur le rôle de l'État dans le capital de risque. Ces objectifs peuvent-ils être les mêmes pour l'ensemble du Québec et chacune des régions? Est-ce que ces objectifs sont simplement de mettre en place des fonds privés de capital de risque?

Nous croyons qu'il est légitime pour l'État québécois de remettre en question le coût de son intervention dans le capital de risque. Nous croyons que les interventions de l'État dans le capital de risque ne constituent pas uniquement des interventions financières, mais également des interventions en développement régional et économique. En ce sens, le gouvernement du Québec ne peut remplacer ces dernières par le seul biais du capital de risque. Il devra utiliser du financement public pour contrer l'absence de capitaux de risque dans notre région.

Nous croyons qu'il faut travailler à mettre en place les conditions propices à une plus grande intervention du secteur privé dans le capital de risque. Pour l'ensemble des régions du Québec et, particulièrement pour la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, nous croyons que cela signifie d'abord travailler au développement économique régional. Une économie développée est une condition sine qua non à la venue du privé. Nous croyons, de plus, que le mur à mur n'est pas la solution, car chaque région du Québec a ses propres caractéristiques et ses propres contraintes. Des mesures adaptées s'imposent. À titre d'exemple, le marché immobilier secondaire est très faible dans la région. La valeur marchande d'un immeuble industriel nouvellement construit est à peine plus de 50% des coûts de construction.

Lorsqu'un entrepreneur désire une hypothèque, l'institution prêteuse acceptera l'hypothèque jusqu'à concurrence de la valeur marchande de l'immeuble. Comment financer la différence?

Résumé des recommandations

Afin de réussir la diversification de l'économie de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, nous souhaitons l'accompagnement actif du gouvernement du Québec. Cette diversification est sur la bonne voie : moins de chômage, plus d'emplois, amélioration du taux d'activité et du taux d'emploi, diminution du déficit migratoire. Il ne faudrait pas s'arrêter là. Les recommandations proposées dans le rapport inquiètent les intervenants du développement régional et nous demandons au gouvernement du Québec d'être attentif à nos besoins.

Nous recommandons :

- Le maintien du financement des programmes ACCORD :
 - Le récréotourisme santé/nature ;
 - L'éolien;
 - Les ressources sciences et technologies marines;
 - Les produits forestiers à valeur ajoutée (sapin et peuplier faux tremble);
- Le maintien des activités des sociétés SOQUIA, REXFOR, SOQUEM, SOQUIP;
- Le maintien d'Innovatech Régions ressources :
 - À défaut, le transfert des activités et de l'expertise au sein d'Investissement Québec;
- Le maintien du soutien gouvernemental au fonctionnement du Fonds régional de solidarité des travailleurs et travailleuses du Québec afin qu'il poursuive ses activités dans la région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine;
- La participation de représentants de la région aux comités ad hoc sur les mesures fiscales;
- Si le gouvernement opte pour la mise en place des FIR :
 - Participation de l'État aux pertes des fonds;
 - Participation aux frais de fonctionnement des fonds régionaux et aux frais de fonctionnement des fonds qui investissent en région;
- Évaluation des résultats des FLI et prolongation des prêts ou transformation en capital de développement local;

- Mise en place d'un nouveau plan de relance de l'économie, un *Plan de diversification de l'économie*, axé sur la stratégie de diversification de l'économie identifiée par la région en 1998, et sur les créneaux d'excellence, notamment
- Des interventions musclées dans le secteur éolien;
 - Des mesures favorisant la transformation des produits marins, la mariculture et les biotechnologies marines;
 - Un soutien aux organismes d'encadrement des entreprises en développement;
 - Des mesures favorisant l'implantation des jeunes dans la région.

En conclusion, nous tenons à vous dire que la région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine a encore besoin, pour les années à venir, d'un important soutien gouvernemental adapté à sa réalité et à son contexte économique. Nous commençons tout juste à diversifier notre économie, ce qui n'est pas une mince tâche vu les obstacles auxquels nous sommes confrontés. Les statistiques que nous avons citées plus haut – taux d'activité et taux d'emploi – sont de nature à nous rendre optimistes. Cependant, ces quelques acquis peuvent se volatiliser en un rien de temps si les mesures qui y ont donné naissance disparaissent.

Nous comprenons les préoccupations qui ont animé le groupe de travail. L'État doit faire mieux avec moins. Cependant, ce qui est beau, bon et bien pour certaines régions ne l'est pas nécessairement pour la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine. La réalité économique est multiple selon les endroits où on l'appréhende, il faut appliquer des mesures diverses à des situations qui le sont tout autant.