



AVIS

PROJET DE LOI N° 27

Loi concernant principalement
l'organisation gouvernementale en matière
d'économie et d'innovation

Septembre 2019

Recherche et rédaction

Recherche et défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Table des matières

Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec	4
Ministère de l'Économie et de l'Innovation et Investissement Québec : à chacun son rôle.....	5
<i>Conséquences pour les membres du SFPQ.....</i>	<i>6</i>
<i>Une question de reddition de compte.....</i>	<i>7</i>
<i>Des objectifs différents, mais complémentaires</i>	<i>9</i>
<i>Conclusion.....</i>	<i>12</i>
<i>Rappel des recommandations</i>	<i>12</i>

PRÉSENTATION DU SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU QUÉBEC

Le SFPQ est un syndicat indépendant qui regroupe environ 40 000 membres répartis dans plus de 35 accréditations québécoises. Quelque 30 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise et répartis comme suit : près de 27 000 employés de bureau et techniciens, dont ceux du ministère de l'Économie et de l'Innovation, et environ 3 000 ouvriers travaillant au sein de divers ministères et organismes. Les 10 000 autres membres proviennent du secteur parapublic, notamment les employés de bureau et techniciens d'Investissement Québec.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INNOVATION ET INVESTISSEMENT QUÉBEC : À CHACUN SON RÔLE

Le projet de loi n° 27 intitulé Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation aura un impact important pour certains membres du SFPQ. Il suscite également des inquiétudes concernant les effets du transfert de responsabilités du ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEIQ) vers Investissement Québec (IQ).

Les objectifs de ce projet de loi sont fort louables et nous les partageons en partie. Quand il s'agit de simplifier la vie des entreprises québécoises qui traitent avec l'administration québécoise ou d'augmenter leurs ventes au Canada comme à l'étranger, le SFPQ partage cet objectif. Lorsqu'il s'agit d'attirer des investissements étrangers, le SFPQ est aussi de la partie. Par contre, s'il s'agit de confier la mise en œuvre de politiques publiques et de stratégies économiques, voire l'élaboration de programmes, à un organisme ne faisant pas partie de la fonction publique et ayant tous les traits d'une banque, des craintes et des questionnements surgissent.

Soyons clairs, le rôle que joue Investissement Québec pour l'économie québécoise est primordial. Ses activités de financement à risques plus élevés qu'une institution financière privée comblent un vide permettant à de nombreuses entreprises de se développer, d'innover et de créer des emplois. Investissement Québec a aussi un rôle à jouer pour soutenir l'économie sociale dont on ne pourrait suffisamment souligner l'importance. Toutefois, l'objectif premier d'Investissement Québec est la rentabilité financière et la maximisation de son rendement. C'est bien normal, puisqu'il s'agit d'une institution financière aussi publique soit-elle.

Aux yeux du SFPQ, la mise en œuvre de politiques publiques doit être confiée à une organisation ayant comme objectif premier l'amélioration de toute l'économie québécoise, et dont l'évaluation de sa performance ne dépend pas de sa rentabilité propre. Une telle organisation devrait aussi relever directement du ministre, sans l'intermédiaire d'un conseil d'administration. Seul le ministère de l'Économie et de l'Innovation remplit tous ces critères.

Comme mentionné d'entrée de jeu, le projet de loi n° 27 aura des conséquences pour certains membres du SFPQ œuvrant au ministère de l'Économie et de l'Innovation. La seconde partie de cet avis en traitera. La troisième partie traitera de la responsabilité ministérielle. Quant à la quatrième partie, celle-ci élaborera la distinction essentielle entre les rôles du MEIQ et d'IQ. Finalement, la dernière partie fera état de nos recommandations.

Nous laissons le soin à d'autres organisations de commenter les autres matières du projet de loi telles que les relations internationales et l'encadrement de la recherche au Québec.

CONSÉQUENCES POUR LES MEMBRES DU SFPQ

Les articles 51 à 55 du projet de loi traitent du transfert de personnes employées au ministère de l'Économie et de l'Innovation vers Investissement Québec. Selon les articles 51 et 54, les personnes transférées devront être identifiées d'ici le 30 juin 2020 et le transfert sera effectif au plus tard le 1^{er} octobre 2020. Bien que plusieurs personnes soient vraisemblablement identifiées plus tôt que la date butoir du 30 juin 2020, certaines personnes pourraient avoir moins de trois mois pour décider de leur avenir et réorganiser leur vie personnelle et familiale en raison d'un changement de leur lieu de travail. Le SFPQ voudrait savoir combien de ses membres parmi les 169 seront touchés par ce transfert. Nous sommes, pour l'instant, tenus dans l'ignorance.

Ce que le SFPQ anticipe vis-à-vis les services et mandats qui seront transférés du MEIQ vers IQ est qu'ils concerneront principalement les directions régionales du MEIQ, dont plusieurs pourraient être déménagées vers les bureaux régionaux d'IQ. Malgré que les deux organisations possèdent une structure régionale étendue, dans certaines régions, les bureaux du MEIQ et d'IQ sont situés dans des villes assez éloignées les unes des autres. Par exemple, dans la région de la Côte-Nord, un bureau du MEIQ est situé à Baie-Comeau tandis que celui d'IQ est à Sept-Îles. Plus de 200 kilomètres séparent ces deux villes; une distance pouvant certainement avoir un impact sur le quotidien des travailleurs et travailleuses appelés à transférer. Ce genre de situation s'applique aussi pour les personnes employées des bureaux régionaux du MEIQ à Montmagny, Victoriaville, New Carlisle, Gaspé, Joliette et Chibougamau. De plus, IQ ne possède aucun bureau dans les régions de Lanaudière, des Laurentides et du Nord-du-Québec. Est-ce que de nouveaux bureaux d'IQ seront ouverts dans chacune de ces villes et régions?

Recommandation #1 : Modifier l'article 4 du projet de loi afin d'inclure dans le nouvel article 5.2 de la Loi sur Investissement Québec, l'obligation pour Investissement Québec d'avoir des bureaux dans toutes les régions administratives du Québec.

Recommandation #2 : Modifier l'article 51 du projet de loi afin d'inclure la garantie que le lieu de travail du nouveau personnel d'Investissement Québec ne sera pas situé à plus de 50 kilomètres de leur lieu de travail actuel. S'il n'est pas possible de respecter la limite de 50 kilomètres, le projet de loi doit prévoir le transfert de la personne employée vers un ministère ou organisme respectant la limite, et ce pour tout le personnel du MEIQ visé.

Le SFPQ doit également déplorer que pour ses membres ayant le statut *d'employés occasionnels* ou *temporaires*, ce transfert signifie la perte de la possibilité d'obtenir le statut *d'employé permanent* au sens de la Loi sur la fonction publique. Ces membres peuvent au mieux espérer le statut *d'employé régulier* au sens de la convention collective convenue entre le SFPQ et IQ. Cette distinction est importante puisque le statut de *permanent* confère

le droit à une mobilité à travers toute la fonction publique, contrairement à un *emploi régulier* chez Investissement Québec, et est assorti d'une sécurité d'emploi plus élevée.

UNE QUESTION DE REDDITION DE COMPTE

Le projet de loi n° 27 aura pour effet de transférer tout un pan de l'offre de services du MEIQ vers IQ, dans le but de transformer Investissement Québec en guichet unique pour les entreprises. L'article 6 de la nouvelle Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation édictée par l'article 1 du projet de loi n° 27 et son miroir, le nouvel article 4 de la Loi sur Investissement Québec modifiée par l'article 2, le permettent explicitement. Ce faisant tous les fonctionnaires qui offraient ces services au MEIQ seront transférés chez IQ avec les conséquences décrites plus haut. Au-delà des impacts sur le plan individuel, ce transfert aura aussi pour effet d'affaiblir la fonction publique puisque qu'IQ n'en fait pas partie au sens de la Loi sur la fonction publique. De plus, les personnes employées d'Investissement Québec réalisant des mandats pour le compte du ministre ne répondront pas directement à lui, mais plutôt à un conseil d'administration indépendant, comme le prévoient les règles de gouvernance d'IQ. Ces deux éléments font émergés des questionnements sur la responsabilité ministérielle et sur la reddition de compte envers l'Assemblée nationale.

Tout cela est d'autant plus inquiétant que des allégations de nominations partisans chez Investissement Québec ont été entendues dans les derniers mois. Un décret a aussi été signé le 14 août dernier et donne, jusqu'en 2022, toute la latitude nécessaire à IQ pour réaliser toutes les embauches et octroyer tous les contrats de service voulus sans devoir en rendre compte au Conseil du trésor.

Loi sur la fonction publique

La Loi sur la fonction publique assure le respect des principes de base de l'État de droit de même que l'intégrité de la fonction publique et de son personnel. Sur le plan de l'organisation des ressources humaines, elle permet l'égalité d'accès à la fonction publique pour tous les citoyens et citoyennes, l'impartialité et l'équité affectant les fonctionnaires, la contribution optimale des diverses composantes de la société québécoise de même que la prise en compte des attentes exprimées par les citoyennes et les citoyens. Le SFPQ se doit donc de condamner toute sortie de la fonction publique au nom de la démocratie. Cette sortie s'inscrit au sein d'une tendance lourde que l'on remarque depuis quelques décennies à l'exclusion de la fonction publique des pans entiers de l'administration publique québécoise. Pensons à la conversion de la Sépaq en société d'État, la transformation du ministère du Revenu en agence ou plus récemment le départ de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec.

Le SFPQ juge que la simplification du fardeau administratif des entreprises ne devrait pas se faire au détriment de l'impartialité dans l'embauche des fonctionnaires et que les entreprises ont droit d'obtenir la même garantie de qualité de services que la population. Or, l'objectif de la Loi sur la fonction publique, selon son article 2, est précisément « de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit ».

Investissement Québec pourrait très bien servir de porte d'entrée pour les entreprises afin d'avoir accès à toutes sortes de services. Lorsque ce service est offert par le MEIQ, Investissement Québec n'aurait qu'à orienter l'entreprise vers la bonne ressource. Ainsi, les deux organisations seraient complémentaires et travailleraient dans le même sens.

Recommandation #3 : Modifier le projet de loi afin que les services actuellement offerts par le ministère de l'Économie et de l'Innovation continuent de l'être et qu'Investissement Québec soit chargé d'orienter les entreprises vers le MEIQ.

La gestion par conseil d'administration

Investissement Québec est une entreprise publique dirigée par un conseil d'administration composé de quinze personnes nommées par le gouvernement. Si Investissement Québec est mandaté pour mettre en œuvre diverses politiques et stratégies, qui sera imputable des résultats et à quel degré? Le conseil d'administration bénéficiera alors de quelle marge de manœuvre pour faire cette mise en œuvre? Est-ce qu'il jouera son rôle de manière indépendante? Est-ce que des personnes non élues devraient être responsables de la mise en œuvre de politiques et de stratégies économiques?

Dans l'état actuel des choses, il est bien difficile de répondre à toutes ces questions. Considérant la nature de l'offre de services actuelle d'Investissement Québec, il est évident qu'un conseil d'administration soit nécessaire pour assurer une neutralité dans l'attribution des prêts ou l'acquisition de parts de diverses entreprises. Le politique n'a pas à s'immiscer dans ce genre de décision.

Par contre, lorsqu'il est question d'élaborer des politiques et des stratégies, il est évident que c'est le ministre qui doit en être responsable et le travail doit être fait par ses fonctionnaires. Mais la mise en œuvre devrait aussi faire partie de la responsabilité directe du ministre. N'est-elle pas l'incarnation concrète de ce qui a été conçu en des termes plus abstraits par l'équipe du ministre? Si la mise en œuvre d'une stratégie nécessite d'élaborer un programme, qui en sera responsable? Le ministre ou le conseil d'administration d'Investissement Québec?

Ce que le SFPQ désire est de garantir la redevabilité du ministre devant l'Assemblée nationale. Il faut que le ministre continue d'être le responsable direct de tout ce qui est de nature politique et stratégique dans son ministère, sans l'intermédiaire d'un conseil

d'administration indépendant. Dans le cas contraire, nous craignons un affaiblissement du principe de *responsabilité ministérielle individuelle* qui est défini comme suit :

Les ministres sont individuellement responsables de la gestion de leur ministère. Ils doivent présenter les politiques et défendre les actions entreprises par leur ministère. Devant l'Assemblée, un ministre doit répondre non seulement de ses propres actions, mais aussi de celles de ses fonctionnaires. Il pourrait même être forcé de démissionner en raison d'un cas important de mauvaise gestion. Il doit aussi présenter et défendre les projets de loi relevant de sa sphère d'activité, en plus de justifier les crédits qui lui sont octroyés.¹ (souligné par nous)

Est-ce que le ministre devra aussi répondre des actions du personnel d'Investissement Québec malgré qu'ils ne soient pas ses fonctionnaires au sens strict du terme? Le SFPQ juge que pour assurer un maximum de redevabilité et de transparence envers la population, il est préférable que le ministre conserve au sein de son ministère la mise en œuvre des politiques et stratégies que son ministère aura de toute manière élaborées. En «sous-traitant» la mise en œuvre des politiques et stratégies à un organisme externe à l'appareil gouvernemental on vide de son sens premier les rôles des élus et des ministres. Les seules choses qui devraient être confiées à Investissement Québec sont l'exécution de mandats précis et la gestion de programmes aux règles bien définies comme c'est le cas actuellement.

Recommandation #4 : Supprimer le deuxième paragraphe de l'article 6 de la nouvelle Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation comme édicté par l'article 1 du projet de loi n° 27.

Recommandation #5 : Supprimer le troisième paragraphe du nouvel article 4 de la Loi sur Investissement Québec comme proposé par l'article 2 du projet de loi n° 27.

DES OBJECTIFS DIFFÉRENTS, MAIS COMPLÉMENTAIRES

En plus des enjeux concernant les conséquences pour les membres du SFPQ et ceux interrogeant la responsabilité du ministre à l'égard de l'Assemblée nationale et de la population subsistent les enjeux relatifs aux différences de cultures organisationnelles et d'objectifs entre le MEIQ et Investissement Québec. Ces différences sont à notre avis trop importantes pour que le transfert d'activités du MEIQ vers IQ soit opportun.

¹ «Responsabilité ministérielle», Assemblée nationale du Québec, [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/responsabilite-ministerielle.html> (Page consultée le 24 septembre 2019)

À la lecture de la mission de chacune des organisations, il serait possible de croire que le MEIQ et IQ ont les mêmes objectifs, voire qu'ils font presque la même chose. Leur mission est toutes deux de favoriser la croissance économique du Québec, la création d'emplois, l'exportation et l'innovation. La différence réside dans la manière dont elles agissent pour réaliser leur mission.

Le champ d'action du MEIQ est large. Il agit tant sur le plan des grandes politiques et stratégies, que sur le plan des services de proximité aux entreprises du Québec. Il doit de plus favoriser le développement durable de toutes les régions du Québec. Les résultats de ses actions sont jugés en fonction de la vigueur économique des industries québécoises, de la création d'emploi, de la balance commerciale, bref en fonction des résultats généraux de l'économie québécoise.

Du côté d'Investissement Québec, elle réalise sa mission en offrant principalement des solutions financières aux entreprises québécoises qui prennent la forme de prêts, de garanties de prêts, l'achat de capital-actions ou le lancement de fonds d'investissement à vocation particulière. C'est pratiquement une banque de développement commercial ayant la particularité d'être publique et de soutenir un niveau de risque plus élevé qu'une banque classique afin de combler un vide dans le système de financement des entreprises au Québec. Les résultats d'Investissement Québec sont évalués à l'aune de ses rendements financiers, du nombre de transactions autorisées, de la gestion de ses risques, bref en fonction de sa propre performance financière. Performance qui doit être d'autant plus grande que le niveau de risque encouru par IQ, puisque la règle générale est que plus un investissement est risqué plus le rendement espéré est grand.

Dit plus simplement, la différence entre le MEIQ et IQ est que le MEIQ recherche le développement du Québec alors qu'IQ recherche du rendement. Il ne faut pas voir dans ce constat, la critique d'Investissement Québec qui réalise simplement le mandat que lui a confié le gouvernement lors de sa création. Son rôle est très important pour notre prospérité collective, tout comme le rôle du MEIQ qui doit veiller à développer le Québec sur tout son territoire dans une perspective durable. Le SFPQ croit que le MEIQ et IQ ont des rôles importants à jouer et qu'ils sont complémentaires, mais que leurs objectifs ne sont pas compatibles. Si Investissement Québec réalise de bonnes performances, cela ne veut pas dire que toute l'économie québécoise se développe sainement et, à l'inverse, si l'économie québécoise se développe correctement, il n'est pas garanti que le portefeuille d'IQ performe bien. Le SFPQ craint en somme qu'une délégation de responsabilités telles que proposées par le projet de loi n° 27 entraîne une forme de bancarisation des politiques économiques du Québec.

Notre inquiétude peut aussi être examinée sous la loupe du développement durable et de la nécessaire transition écologique. Bien qu'IQ soit assujettie à des obligations en

matière de prise en compte des principes de développement durable, les mêmes que pour le MEIQ, on peut supposer qu'une entité à vocation lucrative telle qu'IQ ne pourra sacrifier son rendement économique au nom de l'environnement. Cela pourrait se refléter dans la manière dont elle assumerait ses nouvelles fonctions. Cette inquiétude est exacerbée par l'évaluation que fait IQ de la pertinence des enjeux de développement durable dans son rapport annuel 2018-2019. Dans la section sur son Rapport sur le développement durable, les trente et un enjeux sont ordonnés selon leur importance pour Investissement Québec². Sans surprise, c'est la rentabilité financière qui est le défi le plus important suivi de près par l'éthique. Mais ce qui est inquiétant est que parmi la dizaine d'enjeux qu'IQ juge incontournable, aucun ne concerne la préservation de l'environnement. Même l'économie verte se retrouve à peine parmi les vingt enjeux les plus importants.

Finalement, advenant la concrétisation du transfert d'une partie du MEIQ vers IQ, nous envisageons que des problèmes d'au moins deux ordres pourraient survenir, des apparences de conflit d'intérêts d'une part et un problème de type principal-agent d'autre part.

D'abord, une apparence de conflit d'intérêts pourrait prendre la forme d'une situation semblable à la suivante : Investissement Québec détient un éventail d'actions plutôt complet dans un secteur de l'économie en particulier et le ministre lui confie la tâche de mettre en œuvre une stratégie de développement dans cette même industrie. Si la mise en œuvre implique des crédits d'impôt ciblés ou d'autres mesures d'appui financier, comment garantir la neutralité d'Investissement Québec?

Ensuite, un problème de type principal-agent s'envisage en examinant une situation dans laquelle une entreprise en difficulté (l'agent) fait d'abord affaire avec le MEIQ (le principal) pour obtenir des conseils stratégiques. Ceci implique pour l'entreprise de montrer ses livres comptables, mais ne compromet ses chances de crédits futures, car le MEIQ n'est pas une institution financière. Suite à l'adoption du projet de loi, l'entreprise doit faire affaire avec IQ (le nouveau principal) pour obtenir les mêmes conseils stratégiques. C'est à ce moment que peut se produire un problème. En effet, l'entreprise (l'agent) n'a pas la garantie que l'ouverture de ses livres devant IQ (principal) n'affectera pas ses chances de financement futures auprès d'IQ qui pourrait conserver les informations. Dans cette situation, l'entreprise (l'agent) ne voudra peut-être pas avoir la même transparence qu'elle avait auparavant avec son conseiller stratégique du MEIQ (le principal), même si ce pourrait être la même personne. Tout le monde est perdant. L'entreprise ne reçoit plus les meilleurs conseils possibles et les conseillers stratégiques, d'abord au MEIQ et ensuite chez IQ, ne reçoivent pas la meilleure information possible pour accomplir leur travail.

² Investissement Québec, *Rapport annuel 2018-2019*, p.27.

Recommandation #6 : Le SFPQ recommande au ministre de renoncer à fusionner une partie du MEIQ avec IQ. Sinon, le ministre doit garantir que les informations sur les entreprises ne pourront circuler entre les nouveaux secteurs d'IQ. De plus, il doit prévoir des mécanismes en ce sens afin de garantir un mur coupe-feu complètement étanche à tous les niveaux entre les divers secteurs qu'IQ aura à gérer.

CONCLUSION

Le SFPQ a plusieurs interrogations et inquiétudes à propos des conséquences du projet de loi n° 27. Le point commun à nos inquiétudes pour nos membres, pour la responsabilité du ministre devant l'Assemblée nationale et pour que subsiste la distinction essentielle entre les rôles du MEIQ et d'IQ, est que le projet de loi n° 27 prévoit le transfert d'une partie des activités du MEIQ vers IQ. Le ministre se doit de renoncer à consacrer cette sortie de la fonction publique et doit revoir son projet de loi. Le SFPQ est intraitable sur cette question.

S'il va dans cette direction, mais qu'il voudrait tout de même travailler sur un nouveau partage des fonctions et des tâches entre le MEIQ et IQ, le ministre peut compter sur la collaboration du SFPQ pour l'aider à y arriver.

Recommandation générale : Le SFPQ recommande au ministre de renoncer à transférer une partie des activités du MEIQ vers IQ et de revoir le projet de loi n° 27 en conséquence.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

Recommandation générale : Le SFPQ recommande au ministre de renoncer à transférer une partie des activités du MEIQ vers IQ et de revoir le projet de loi n° 27 en conséquence.

Recommandation #1 : Modifier l'article 4 du projet de loi afin d'inclure dans le nouvel article 5.2 de la Loi sur Investissement Québec, l'obligation pour Investissement Québec d'avoir des bureaux dans toutes les régions administratives du Québec.

Recommandation #2 : Modifier l'article 51 du projet de loi afin d'inclure la garantie que le lieu de travail du nouveau personnel d'Investissement Québec ne sera pas situé à plus de 50 kilomètres de leur lieu de travail actuel. S'il n'est pas possible de respecter la limite de 50 kilomètres, le projet de loi doit prévoir le transfert de la personne employée vers un ministère ou organisme respectant la limite.

Recommandation #3 : Modifier le projet de loi afin que les services actuellement offerts par le ministère de l'Économie et de l'Innovation continuent de l'être et qu'Investissement Québec soit chargé d'orienter les entreprises vers le MEIQ

Recommandation #4 : Supprimer le deuxième paragraphe de l'article 6 de la nouvelle Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation comme édicté par l'article 1 du projet de loi n° 27.

Recommandation #5 : Supprimer le troisième paragraphe du nouvel article 4 de la Loi sur Investissement Québec comme proposé par l'article 2 du projet de loi n° 27.

Recommandation #6 : Le SFPQ recommande au ministre de renoncer à fusionner une partie du MEIQ avec IQ. Sinon, le ministre doit garantir que les informations sur les entreprises ne pourront circuler entre les nouveaux secteurs d'IQ. De plus, il doit prévoir des mécanismes en ce sens afin de garantir un mur coupe-feu complètement étanche à tous les niveaux entre les divers secteurs qu'IQ aura à gérer.