

Savoir cueillir les fruits de l'innovation

**Mémoire soumis à la consultation publique sur l'élimination
graduelle du crédit d'impôt relatif à une société à capital de ris-
que de travailleurs**

JUILLET 2013

Ce mémoire a été préparé par Robert Laplante, directeur général de l'IRÉC.



© Institut de recherche en économie contemporaine
ISBN 978-2-923203-28-7
Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2013
Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Canada, 2013
IRÉC 1030, rue Beaubien Est, bureau 103, Montréal (Québec) H2S 1T4

Mission et mandat de l'IRÉC

L'Institut de recherche en économie contemporaine est un organisme scientifique indépendant sans but lucratif. Sa mission est de contribuer au progrès des connaissances, à la promotion des compétences dans le domaine économique et à l'enrichissement du débat public par des activités d'animation, de publications et de travaux scientifiques

Table des matières

Introduction	1
PARTIE 1	
Reconnaître la valeur de l'innovation	3
PARTIE 2	
De la création d'emplois à la structuration de l'économie	5
2.1 Capital de risque ou capital entreprenant?	5
PARTIE 3	
Combien coûte le soutien à l'économie	9
Conclusion	11

Introduction

Bien qu'occupant une place névralgique dans le système financier québécois et dans l'univers des sociétés et agences vouées au développement économique, les fonds de travailleuses et de travailleurs n'ont pas fait l'objet de beaucoup d'études scientifiques. C'est une lacune importante que déploraient déjà il y a plus de dix ans les auteurs du rapport **Un cas exemplaire de nouvelle gouvernance**, rapport portant spécifiquement sur le Fonds de solidarité FTQ¹ et dont le cadre théorique continue, encore aujourd'hui, de faire autorité. Pire encore, soulignaient les auteurs, la plupart des études alors existantes ont été conduites dans des perspectives très étroites, largement dominées par des problématiques fortement teintées sur le plan idéologique. Centrés surtout sur l'évaluation des impacts sur l'emploi du Fonds de solidarité, mais aussi, plus rarement, sur l'ensemble des fonds de travailleuses et de travailleurs au Canada, les résultats de ces études n'ont pas manqué de susciter et alimenter des polémiques autour de la pertinence du soutien fiscal au Fonds, de ses coûts et de ses rendements.

Depuis plus de vingt-cinq ans maintenant, les termes des débats sont restés à peu près inchangés depuis la première fois où ils ont été consacrés dans le champ scientifique avec la parution du rapport de Pierre Lamonde (1994)². Les arguments, les paramètres de mesure et les débats méthodologiques ont été à peine réactualisés au fil des quelques études disponibles, laissant les protagonistes de part et d'autre des clivages politiques concernant le rôle de l'État et sa place dans l'économie. Une revue de littérature établirait aisément que ce qui sépare les auteurs et les analyses, ce sont davantage les positions sur le bien-fondé de l'intervention de l'État que les résultats empiriques. Les choses étant que les fonds de travailleuses et de travailleurs non seulement continuent de croître, mais continuent de bénéficier de la confiance de leurs actionnaires, ce sont moins les chiffres et les proportions définissant leurs résultats qui importent que les liens établis entre ces résultats et la mission de ces fonds. Les années passent, les résultats fluctuent, mais un fait demeure : leur présence dans l'économie du Québec s'accroît sans doute au même rythme où grandissent les attentes à leur endroit.

L'annonce récente du gouvernement fédéral touchant le retrait graduel du privilège fiscal dont bénéficient les fonds de travailleuses et de travailleurs relance ces polémiques. Les réactions en provenance d'un très vaste éventail de milieux et le consensus ferme qui a été affirmé dans l'opinion publique québécoise envers la décision fédérale l'ont établi fermement : si l'on exclut

-
1. LÉVESQUE, Benoît. *Un cas exemplaire de nouvelle gouvernance*, Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats, Montréal, 2000, 107 pages. Depuis, quelques travaux ont paru, les plus marquants ont été produits par les chercheurs du *Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats* qui ont multiplié les monographies et réalisé des travaux empiriques utiles et pertinents. Du côté anglophone, les travaux réalisés sur les fonds de travailleuses et de travailleurs sont fort inégaux, en particulier en ce qui a trait au traitement qui est réservé aux fonds québécois. C'est un texte de Jeffrey G. MacIntosh, en particulier, qui a largement façonné les points de vue, texte qui a été le principal point d'appui d'une étude de l'OCDE publiée en 2006 et qui se concluait sur une recommandation d'abolir graduellement le crédit d'impôt fédéral. Ce texte, pourtant, n'ajoute rien aux contre-arguments que le travail de Pierre Lamonde avait déjà évoqués quelques années auparavant.
 2. LAMONDE, P., Y. MARTINEAU et D. ALLEN. *Impact économique et fiscal des investissements du Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ), 1984-1993*, Institut national de la recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société, 1994, 174 pages.

tout préjugé idéologique concernant l'intervention de l'État, les fonds de travailleuses et de travailleurs continuent de mériter la confiance et l'appréciation. Ces fonds constituent une initiative économique porteuse et le rôle qu'ils jouent dans le développement du Québec et son importance dans le système financier justifie une révision de la décision gouvernementale.

Reconnaître la valeur de l'innovation

La naissance du Fonds de solidarité FTQ a constitué une innovation économique majeure. Cette innovation a essaimé aussi bien au Canada qu'au Québec même où Fondation a été créé une quinzaine d'années plus tard. Au plus fort d'une crise qui affectait l'économie du Québec au moins aussi durement qu'ailleurs, sinon davantage en raison de sa structure industrielle spécifique, la proposition de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) ne manquait ni d'audace ni d'inventivité. En effet, l'idée de prendre une part active dans la création d'emplois et la recherche des voies de sortie de la récession était loin d'aller de soi dans les pratiques syndicales du temps et dans la réflexion sur les stratégies de relance économique généralement acceptées aussi bien dans les milieux d'affaires que gouvernementaux.

La proposition syndicale a littéralement bouleversé l'ordre du jour du Sommet économique convoqué en 1982 par le Gouvernement du Québec. L'idée de faciliter l'accès au financement pour des entreprises en mutualisant le risque entre l'État, les travailleuses et les travailleurs disposés à mobiliser leur épargne-retraite pour créer des emplois et sauver des entreprises a vite rallié l'ensemble des intervenants. Dès 1983, le ministre des Finances du Québec autorisait la création du Fonds de solidarité. La mission de ce fonds est claire et restera inchangée au cours des années et des événements qui conduiront en 1995 à la création de Fondation, qui se distinguera en mettant l'accent sur la gestion participative, les entreprises autocontrôlées et les entreprises soucieuses de l'environnement dans un parti-pris assumé pour le développement durable :

- Investir dans des entreprises et des projets créateurs d'emplois ou susceptibles d'en maintenir;
- Réaliser des investissements stratégiques contribuant à renouveler et stimuler l'économie du Québec;
- Participer à la formation économique et financière des travailleurs québécois;
- Encourager l'épargne chez les travailleuses et les travailleurs et canaliser celle-ci vers le développement économique du Québec.

La réponse des travailleuses, des travailleurs et des contribuables québécois dépassera toutes les attentes. En moins de deux décennies, ces fonds québécois vont modifier radicalement le paysage financier de l'économie québécoise. Leurs interventions n'ont pas seulement contribué à créer et préserver des emplois, elles ont modifié l'offre de capital. En se donnant pour objectif de soutenir le développement de l'ensemble du territoire québécois, ces fonds ont favorisé le développement régional en accroissant substantiellement la disponibilité des capitaux dans des régions jusque-là plus ou moins bien servies par les marchés financiers peu attirés par les économies locales plus vulnérables ou carrément en difficulté. Les SOLIDE et FILACTION, que les deux fonds ont vite fait de mettre sur pied pour s'assurer d'une présence forte dans toutes les régions du Québec, ont considérablement amélioré les conditions d'accueil des petits projets d'investisse-

ment, favorisant, du coup, l'élargissement de la base entrepreneuriale de nombre de communautés et favorisant la création d'emplois dans des marchés difficiles.

Né dans l'urgence de réagir à une récession dont les effets étaient dévastateurs sur l'emploi et l'économie du Québec, le Fonds de solidarité s'est rapidement imposé comme un acteur économique de premier plan. Ce qui aurait pu n'être qu'une réponse ponctuelle et datée à un problème conjoncturel s'est plutôt avéré le révélateur et le catalyseur d'une importante transformation structurelle. En effet, l'émergence du Fonds de solidarité, suivie de celle de la naissance de Fondation n'a pas seulement signifié la manifestation d'un volontarisme économique nouveau de la part du monde syndical, elle a surtout témoigné de l'émergence d'une force qui n'avait pas encore révélé toute l'étendue de sa puissance économique et financière, celle qu'on allait bientôt désigner comme la force des investisseurs institutionnels. Ces fonds sont des précurseurs d'un mouvement qui ira en s'amplifiant, reconfigurant le secteur financier tout en élargissant considérablement les horizons de l'entrepreneuriat collectif.

C'est ainsi qu'au fil des ans et en réponse toujours plus pointue aux mouvements souvent brutaux de la conjoncture économique, les deux fonds de travailleuses et de travailleurs ont mis sur pied en collaboration avec la Caisse de dépôt et placement du Québec et Investissement Québec de nombreux fonds spécialisés qui ont largement soutenu le dynamisme entrepreneurial québécois et canadien.

De la création d'emplois à la structuration de l'économie

On a beaucoup insisté, et avec raison, sur la performance des fonds de travailleuses et de travailleurs en matière de création et maintien d'emplois de même qu'en matière de soutien aux entreprises – qu'elles soient en difficulté ou en pleine croissance. Ces résultats constituent, pourrait-on dire, la face visible de leur activité. Depuis vingt-cinq ans, ces interventions ont permis aux entreprises de s'adapter aussi bien aux diverses conjonctures de marché qu'aux transformations des secteurs économiques où elles s'inscrivent. Par des approches originales, les fonds ont eu un impact durable sur l'économie québécoise en mettant à la disposition des entreprises des capitaux généralement plus patients que ce à quoi elles avaient traditionnellement accès, à des conditions avantageuses et dans un environnement d'affaires (conseil, accompagnement et soutien au maillage) qui n'avaient pas d'équivalent dans l'offre de financement. En soutenant, au surplus, la création d'un vaste réseau de fonds locaux et régionaux, les fonds ont favorisé l'émergence et la consolidation d'un continuum de financement ³ qui constituent un puissant instrument de soutien et de développement économique.

C'est un élément fondamental de leur contribution : les fonds ne sont pas devenus les plus importants pourvoyeurs de fonds de développement au Canada en se contentant de répondre à une demande latente, ils ont pris des initiatives. La croissance des fonds est inséparable de la volonté qu'ils ont eue de couvrir l'ensemble du territoire avec des structures d'accueil adaptées.

Misant sur des pratiques de concertation économique qu'ils ont beaucoup contribué à façonner, les fonds de travailleuses et de travailleurs ont ainsi contribué à structurer une offre de capitaux qui donne au système financier québécois non seulement son originalité, mais aussi sa capacité de réaction particulière.

2.1 Capital de risque ou capital entreprenant?

Plusieurs études ont montré le caractère innovateur de ces réalisations. Elles ont bien montré en quoi ces fonds ont permis de répondre à des besoins non comblés par les méthodes conventionnelles et les choix du secteur financier. Ces études ont surtout permis d'attirer l'attention sur la façon dont ils ont contribué à un maillage institutionnel qui a beaucoup contribué à leur croissance et à favoriser une approche du financement des entreprises et des projets qui, à bien des égards, donne une couleur particulière au modèle de développement économique du Québec.

Collant au plus près de la réalité du terrain, bien inscrits dans des structures de concertation et forts de nombreux partenariats d'affaires, les fonds de travailleuses et de travailleurs ont largement contribué à renouveler les façons de faire en matière de financement. Leur insistance sur

3. LÉVESQUE, Benoît, Marguerite MENDELL et Solange VAN KEMENADE, sous la dir. de. *Profil socio-économique des fonds de développement local et régional au Québec*, Rapport de recherche du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) réalisé avec le BFDR-Q, numéro hors série HS9702.

une plus grande qualité de l'information disponible aux travailleuses et travailleurs et leurs efforts pour rehausser leur niveau de connaissance économique ont amélioré les conditions de mobilisation pour la réussite et joué un rôle déterminant dans l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des entreprises où ils interviennent. À cet égard, même si leur mission est demeurée la même depuis leur fondation et que ses paramètres restent inscrits dans les textes juridiques, ces fonds ont en quelque sorte pris appui sur leurs réalisations, leurs pratiques et leurs rapports avec le milieu pour réaliser une seconde innovation. En effet, tout en demeurant des acteurs de financement assujettis aux conditions de la concurrence et des rendements, les fonds de travailleuses et de travailleurs ne sont pas demeurés actifs du seul côté de l'offre de financement. Leur encastrement dans les réseaux sociaux des milieux où ils investissent, le large appui populaire dont ils bénéficient et leur participation active aux diverses instances de concertation les ont progressivement entraînés à réfléchir et progressivement à intervenir du côté de la demande.

En phase avec leur milieu, en effet, les fonds sont progressivement devenus des catalyseurs de nombreuses attentes visant non pas seulement le sauvetage ou le développement d'entreprises existantes, mais encore et surtout à l'endroit des perspectives et des ambitions de développement. Dotés d'une capacité d'intervention assez puissante pour modifier le cours des choses dans certains secteurs industriels ou encore pour influencer la structuration des économies locales et régionales, ils sont progressivement devenus des lieux où se conçoivent des visions de développement qui englobent tout le milieu. Leurs pratiques de financement, leurs critères d'évaluation des projets, leurs modes d'organisation s'en sont trouvés progressivement transformés.

En passant de l'intervention ponctuelle (le traitement au cas par cas) au choix de l'intervention stratégique, les fonds de travailleuses et de travailleurs passent progressivement d'une réponse centrée sur l'emploi et l'entreprise à une réponse centrée sur la compétitivité et l'économie. Cette transformation, même si elle s'inscrit dans le prolongement de leur mission d'origine, n'en constitue pas moins une innovation en elle-même. Et cette innovation ne manque pas de révéler jusqu'à quel point ces fonds se distinguent des fonds de capital de risque auxquels on les associe trop souvent. C'est une confusion nuisible à la compréhension de leur rôle et qui nourrit une large part des critiques mal fondées qui leur sont adressées. Il importe de dissiper les malentendus que cela provoque.

Aussi bien par leur mission que par leurs pratiques, les fonds de travailleuses et de travailleurs ne peuvent être assimilés à des pourvoyeurs conventionnels de capital de risque. Ce sont des organisations hybrides qui allient finalités sociales et intervention de financement. Ce caractère leur est inhérent et toute analyse qui néglige d'en tenir compte non seulement fait une mauvaise lecture de la réalité, mais encore et surtout se fait le relai d'une résistance à l'innovation qui, à terme, prive en partie le système financier de gains majeurs.

En choisissant de travailler dans un paradigme de reconfiguration de la demande de capitaux, en privilégiant une approche de façonnement des secteurs où ils choisissent d'intervenir par l'établissement de priorités stratégiques incarnant une vision de l'économie, ces fonds sont appelés à bonifier ce type d'outils qui fournissent les véritables paramètres d'évaluation du succès qu'ils ont à remplir leur mission et donnent la mesure de leur pertinence pour l'État qui leur consent des privilèges et pour les actionnaires qui acceptent de mutualiser les risques inhérents à ces choix de développement.

Dans un environnement complexe que leurs propres pratiques contribuent à complexifier davantage par les choix qu'ils font de privilégier des actions structurantes à long terme, les fonds

sont appelés à se donner des instruments pour ajuster leur positionnement aux effets en échange de leurs interventions. Ils sont confrontés à la nécessité de compléter la boucle de rétroaction indispensable pour évaluer leur performance selon des critères qui vont au-delà de ce que leur environnement financier tente de lui imposer et qui savent rester en phase avec les attentes que nourrissent à leur endroit aussi bien l'État que les actionnaires. C'est un exercice d'autant plus exigeant que ces fonds interviennent dans un environnement d'affaires où les critères qu'utilise la concurrence pour les évaluer ne sont pas forcément ceux-là qu'ils appliquent à eux-mêmes. Cela ne donne pas seulement lieu à des malentendus, c'est la matière même d'un procès de légitimité qui n'est pas étranger aux débats provoqués par la décision gouvernementale.

Combien coûte le soutien à l'innovation?

De tous les aspects mis en avant par les détracteurs des fonds de travailleuses et de travailleurs, celui du coût de la mesure fiscale est celui qui est le plus souvent mis en avant. Ce n'est pas un hasard, c'est un argument simple, facile à comprendre et à vérifier alors que d'autres éléments d'argumentaire (effets d'éviction, critères de performance, mesures de rendement, etc.) exigent des discussions souvent complexes et reposent sur des raisonnements tout en nuances, plus difficiles à utiliser pour polariser les débats.

Dans le débat présent, un chercheur de l'IRÉC, Gilles L. Bourque a fait l'effort de cerner le coût du soutien fiscal aux fonds de travailleuses et de travailleurs en comparaison avec le coût de deux autres mesures fiscales fort utilisées et rarement questionnées. Dans une note d'intervention⁴ parue en février 2012, l'auteur a fait la comparaison avec l'imposition partielle pour gain de capital et avec le coût de la déduction pour gain de capital. Les résultats de ces comparaisons sont fort éloquentes :

La dépense fiscale totale du gouvernement fédéral de 2005 à 2010 pour les fonds de travailleuses et de travailleurs s'élevait à 740 millions de dollars alors que celle de l'imposition partielle des gains en capital se chiffrait à 23 milliards \$ pour une valeur 30 fois supérieure à celles des fonds de travailleurs.

Pour la même période, il en coûtait au gouvernement du Québec 654 millions de dollars pour soutenir les fonds de travailleurs et 2,6 milliards \$ pour l'imposition partielle des gains en capital, soit un coût quatre fois plus élevé.

En ce qui concerne la déduction pour gains en capital, les trois dernières catégories de revenus des contribuables les plus riches soit 1/8 de 1 % des contribuables profitent de 676 millions \$ d'avantages fiscaux qui équivalent à 3 % de l'impôt des particuliers au niveau du gouvernement fédéral seulement.

En comparaison, le crédit pour les fonds de travailleuses et de travailleurs profite à 6,5 % des contribuables, issus des catégories de faible revenu ou de la classe moyenne, pour des avantages fiscaux équivalents à moins de 1/2 de 1 % de l'impôt des particuliers.

On le voit, la question de la sensibilité au coût de la mesure fiscale de soutien aux fonds de travailleuses et de travailleurs prend une importance toute relative dès lors qu'elle est située dans le contexte fiscal global. On comprend aussi que les arguments visant le bien-fondé et la pertinence de l'intervention de l'État puissent facilement prendre une tournure idéologique dès lors que ce soutien profite à des acteurs syndicaux...

4. BOURQUE, Gilles. *Fonds de travailleuses et de travailleurs et avantages fiscaux. Une comparaison avantageuse*, note d'intervention de l'IRÉC no.13, février 2012, 6 p. [<http://www.irec.net/index.jsp?p=76>]

Par-delà la dimension strictement comptable, la question des retombées économiques associées au choix de l'État de soutenir ces fonds s'avère encore plus déterminante dans l'évaluation des termes de la discussion en cours sur la pertinence de la décision gouvernementale. Les résultats de l'analyse conduite par Gilles L. Bourque sont concluants :

« Pour un coût de 636 millions \$ pour chaque ordre de gouvernement durant les six années étudiées (2005-2010), les fonds de travailleuses et de travailleurs ont investi 4,2 milliards \$ directement dans les entreprises québécoises en plus de placer un montant à peu près équivalent dans les marchés financiers, majoritairement sous la forme d'obligations. Il est par ailleurs très difficile d'établir avec précision les retombées économiques des autres mesures fiscales soumises à la comparaison. »⁵

On l'aura compris, s'il s'agit pour l'État fédéral de réduire les coûts, il y a une plus grande marge de manœuvre du côté de la révision des modalités applicables aux deux autres mesures fiscales analysées. Dès lors qu'on quitte la perspective comptable, la discussion sur la pertinence du soutien aux fonds de travailleuses et de travailleurs devient une affaire d'ouverture à l'innovation, de stratégie de développement économique et de renouvellement du modèle de développement.

5. *Op.cit.*, p. 4.

Conclusion

Par leur existence et leurs pratiques, les fonds de travailleuses et de travailleurs québécois ont permis la création et le maintien de plus de 100 000 emplois en plus de contribuer à l'adaptation et au renouvellement de la structure industrielle du Québec. Ce sont des résultats remarquables, sans équivalent ailleurs dans le monde. Il faut, en outre, ajouter à cet impressionnant bilan le fait que plus de 600 000 citoyennes et citoyens ont du même coup profité de leur engagement envers ces fonds pour se constituer une épargne-retraite complémentaire qui contribue à leur offrir des perspectives de sécurité financière et de maintien d'un meilleur niveau de vie. Tout cela sans oublier que les fonds ont largement contribué à l'éducation économique et à l'élargissement de l'actionnariat. Il ne fait aucun doute que les choix de l'État de soutenir cette innovation sociale et économique majeure sont parfaitement justifiés.

En contribuant à façonner une réalité économique capable de bien relayer les initiatives entrepreneuriales issues de leur milieu, en enrichissant le réseau institutionnel du système financier aussi bien que des milieux d'affaires, ces fonds ont démontré leur fécondité en tant qu'innovation sociale. Les consensus forts qui se sont manifestés en réaction à l'annonce des intentions du gouvernement fédéral ont illustré jusqu'à quel point l'ensemble des acteurs économiques tient à ce que cette innovation continue de donner des fruits. Les défis de l'économie du 21^e siècle passent, faut-il le rappeler, par la capacité à stimuler l'entrepreneuriat par des mesures innovatrices de longue portée. Les fonds de travailleuses et de travailleurs sont tout à fait en phase avec cette exigence. Il faut que l'État reconnaisse le fait et sache bien servir une culture de l'innovation que, par ailleurs, ses politiques économiques appellent de tous leurs vœux.