



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017

Investissement Québec : information sur la rentabilité financière
et la performance économique

Aide financière accordée à Premier Tech – Motion de l'Assemblée nationale

Juin 2016

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.





Québec, juin 2016

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre un tome comportant deux chapitres. Le premier, qui porte sur Investissement Québec, traite de l'information sur sa rentabilité financière et sa performance économique. Le second, qui découle d'une motion adoptée par l'Assemblée nationale en avril 2016, concerne l'aide financière accordée à Premier Tech.

Cette publication fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017*. Elle est accompagnée du document présentant les résultats des travaux sous forme de diaporama.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA, FCA

Table des matières

Chapitre 1 Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique

Chapitre 2 Aide financière accordée à Premier Tech – Motion de l'Assemblée nationale



**Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017**

Juin 2016

Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique

CHAPITRE

1

Faits saillants

Objectifs des travaux

Investissement Québec (IQ) est une société d'État constituée en 2011 par la fusion de ses activités avec celles de la Société générale de financement (SGF).

La mission d'IQ est de contribuer au développement économique du Québec en offrant des produits de financement aux entreprises, tels que des prêts et des prises de participation.

Également, à titre de mandataire du gouvernement, IQ administre le Fonds du développement économique (FDE).

Nous voulions nous assurer que :

- IQ oriente ses interventions financières dans un souci de rentabilité et de complémentarité des partenaires;
- des mesures appropriées sont prises pour effectuer une gestion économique des frais généraux et administratifs, et;
- l'information financière et économique que possède IQ présente un portrait fidèle de sa performance.

Le rapport entier est disponible sur le site www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant l'information sur la rentabilité financière et la performance économique d'IQ.

Les critères pour déterminer si les interventions financières d'importance doivent être réalisées par le FDE ou par IQ ne sont pas précis. Dans les faits, des interventions menées entièrement à même les capitaux propres d'IQ découlent de demandes provenant de représentants gouvernementaux. À titre d'exemple, mentionnons l'acquisition et la disposition d'actions de RONA. Dans ces situations, il devient difficile de différencier la responsabilité et l'imputabilité qui reviennent à IQ de celles qui incombent au gouvernement.

IQ ne prend pas en compte le coût d'emprunt du gouvernement, conformément à ce qui est prévu dans sa loi, lorsqu'elle définit son objectif de rentabilité financière. Le plan stratégique 2011-2013 visait à obtenir progressivement une rentabilité équivalente au coût d'emprunt du gouvernement. Depuis la fusion de 2011, à l'exception de l'exercice 2012-2013, la rentabilité d'IQ a été inférieure au coût d'emprunt du gouvernement sans qu'il y ait d'explication à cet égard dans les résultats présentés.

L'information produite par IQ rend difficile l'évaluation de sa performance tant par les administrateurs de la Société que par les utilisateurs externes. Par exemple, les résultats ne sont pas présentés par secteurs d'activité. En outre, une information plus précise aurait permis de voir qu'en 2014-2015, le résultat net de 96 millions de dollars incluait notamment 16 millions liés à des revenus de trésorerie et un ajustement important de la provision pour pertes.

IQ ne présente pas un portrait adéquat de l'impact de ses interventions. À titre d'illustration, elle indique que ses interventions financières de l'exercice 2014-2015 soutenaient des projets d'une valeur de 6,8 milliards de dollars, sans préciser que seulement 1,4 milliard était associé à des projets générateurs de retombées économiques. De même, les retombées attribuables à IQ sont surévaluées, car elles incluent sans distinction celles du Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises, pour lequel les interventions d'IQ sont limitées.

IQ n'a pas atteint l'objectif d'économie demandé lors de la fusion de ses activités avec celles de la SGF. Les frais d'administration employés pour calculer l'économie générée par la fusion ont été surévalués de 12,7 millions de dollars par rapport aux frais réels d'avant la fusion. Dans les faits, l'économie est négligeable. En 2014-2015, les dépenses consacrées aux secteurs de la gouvernance, de l'administration et des activités de soutien représentent plus de 50 % des frais d'administration.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention d'IQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, certains commentaires d'IQ ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de leurs commentaires.

Recommandations à Investissement Québec

- 1 Préciser, en collaboration avec tous les intervenants gouvernementaux concernés, les critères permettant de clarifier la démarcation entre les interventions d'importance menées à même le FDE et celles réalisées avec les capitaux propres d'IQ.**
- 2 Préciser dans sa politique d'investissement comment elle tiendra compte du coût des interventions financières de la Société assumé par le gouvernement ainsi que du soutien aux emplois tout en considérant la complémentarité avec les partenaires.**
- 3 Faire un suivi rigoureux et détaillé de la rentabilité financière par secteur d'activité et en rendre compte publiquement.**
- 4 Démontrer que les interventions financières réalisées complètent l'offre des partenaires, notamment en se dotant d'indicateurs appropriés pour s'assurer du positionnement adéquat de la Société.**
- 5 Améliorer la pertinence et la fiabilité des indicateurs utilisés pour mesurer l'impact de ses interventions ainsi que les explications qu'elle fournit lors de la présentation des résultats.**
- 6 Réévaluer la structure des frais d'administration de la Société afin de démontrer qu'ils sont appariés à ses besoins.**
- 7 Améliorer les indicateurs et fixer des cibles plus contraignantes afin d'établir les bonis qui seront versés.**
- 8 Revoir la politique de gestion des achats et des contrats afin de limiter le recours aux contrats conclus de gré à gré.**
- 9 Améliorer la qualité de l'information de gestion fournie au conseil d'administration à l'égard de la rentabilité financière et la performance économique et répondre à l'exigence d'étalonnage de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.**
- 10 Présenter les informations nécessaires à l'appréciation de sa performance dans son rapport annuel.**

Table des matières

1	Mise en contexte	6
2	Résultats de la vérification	8
2.1	Différenciation des interventions d'Investissement Québec et du Fonds du développement économique	8
	Recommandation	
2.2	Performance	13
	Rentabilité financière	
	Complémentarité aux partenaires	
	Performance économique	
	Recommandations	
2.3	Frais d'administration	31
	Frais d'administration imputés aux filiales de gestion financière	
	Économie de la fusion	
	Frais d'administration par nature	
	Frais d'administration par secteurs d'activité	
	Recommandations	
2.4	Gouvernance et reddition de comptes	42
	Gouvernance	
	Reddition de comptes	
	Recommandations	
	Commentaires de l'entité vérifiée	46
	Annexes et sigles	53

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint
Véronique Boily
Directrice principale
Martin St-Louis
Directeur de vérification
Barbara Beaupré
Ariane Harvey
Robert Ratté

Le Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises vise à faciliter les démarches pour les demandeurs du statut d'immigrant qui répondent à certains critères professionnels et financiers. Ce programme exige notamment un investissement de 800 000 dollars sur 5 ans de la part du demandeur. Les revenus de placements sont gérés par IQ et versés en partie sous forme de subventions auprès d'entreprises québécoises.

Lorsqu'elle administre un dossier pour le compte du FDE, la Société effectue l'analyse financière, prépare les contrats et réalise les étapes nécessaires au déboursement de l'aide attribuée et à l'encaissement des sommes dues selon les modalités des contrats. IQ assure également le redressement des entreprises, le cas échéant.

L'attestation de crédits fiscaux consiste à analyser les demandes d'admissibilité des entreprises et à produire des attestations ou des certificats qui répondent aux critères des différentes mesures fiscales. Ces attestations permettent aux entreprises d'obtenir une aide fiscale (crédit d'impôt) de Revenu Québec.

Les pertes relatives aux interventions effectuées par l'entremise du FDE sont estimatives et permettent de traduire entre autres le degré de recouvrabilité. Étant donné qu'elles sont entièrement compensées par le gouvernement, elles n'ont pas d'effet sur le déficit annuel du Fonds.

1 Mise en contexte

1 Investissement Québec (IQ) est une société d'État constituée en 2011 par la fusion de ses activités avec celles de la Société générale de financement (SGF). IQ relève du ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation. Sa mission consiste principalement à contribuer au développement économique du Québec, à stimuler la croissance de l'investissement et à soutenir l'emploi dans toutes les régions du Québec.

2 Pour accomplir sa mission, IQ offre des produits de financement aux entreprises tels des prêts, des garanties de prêt et des prises de participation par l'achat de capital-actions.

3 IQ coordonne également la collecte, la gestion et le placement de sommes d'argent provenant du **Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises**. Ce sont des intermédiaires financiers – par exemple des banques – qui font le démarchage d'immigrants investisseurs et qui proposent des entreprises pouvant bénéficier des subventions offertes grâce à des sommes générées par ce programme.

4 Également, à titre de mandataire du gouvernement, IQ **administre** le Fonds du développement économique (FDE). Ce fonds est affecté à deux grands groupes d'activités :

- La réalisation d'interventions financières qui peuvent prendre la forme de prêts, de garanties de prêt, de subventions et de prises de participation par l'achat de capital-actions;
- La réalisation d'activités spécifiques comme la prospection d'investissements étrangers ainsi que l'**attestation de crédits fiscaux**.

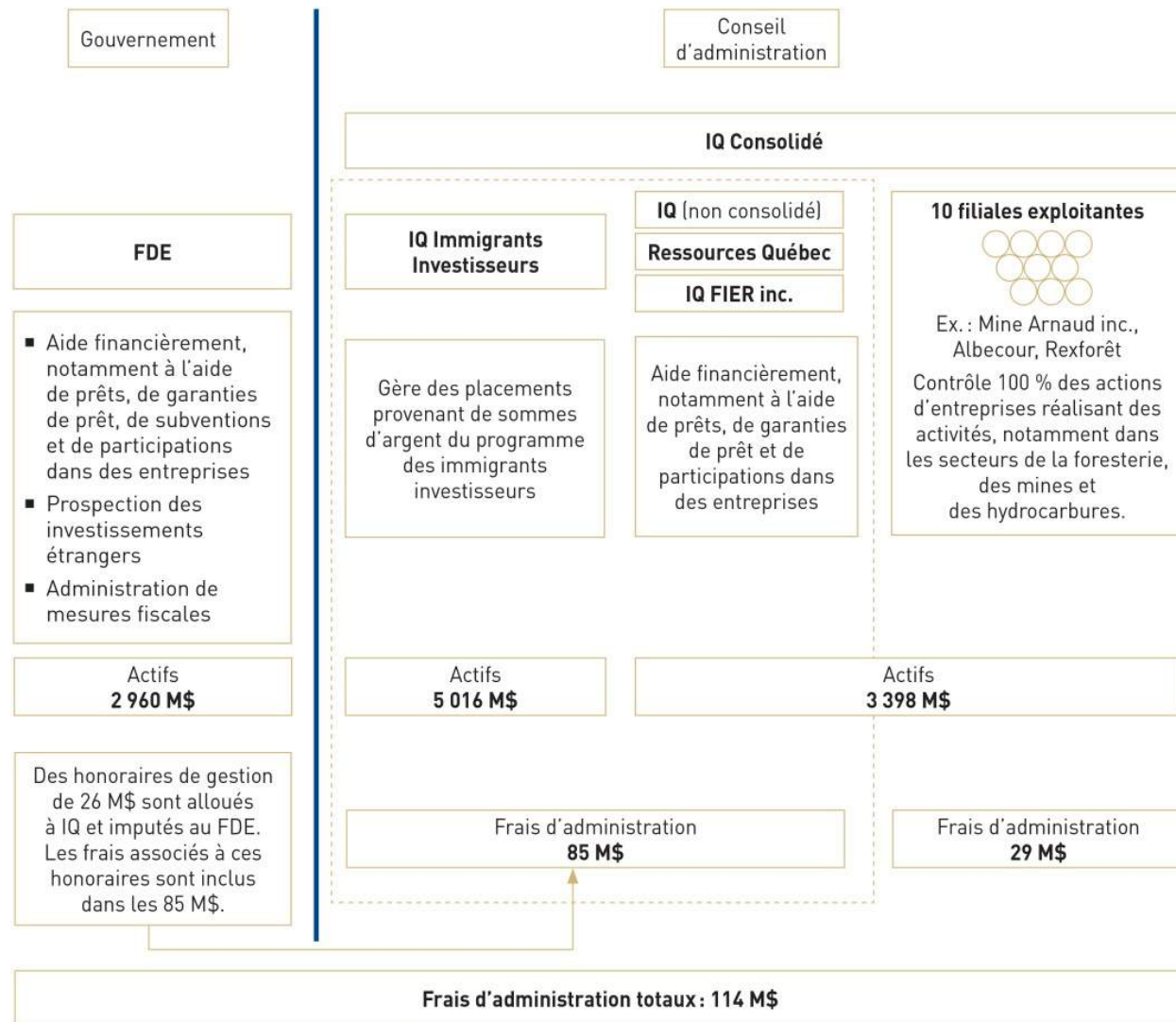
5 Pour compenser financièrement IQ pour cette gestion, des honoraires lui sont alloués et imputés au FDE (26 millions de dollars en 2014-2015). De plus, depuis juillet 2015, la Société administre le fonds Capital Mines Hydrocarbures pour appuyer des projets d'investissement réalisés notamment sur le territoire couvert par le Plan Nord.

6 Les activités du FDE sont avant tout financées par des emprunts auprès du ministère des Finances du Québec. Au 31 mars 2015, la dette à long terme du FDE était de 2,3 milliards de dollars et les intérêts afférents à l'exercice financier terminé à cette date s'élevaient à 73 millions de dollars. Comme le gouvernement demeure responsable des interventions effectuées par le FDE, il assume les **pertes** relatives à celles-ci. En outre, lorsque ce fonds présente un déficit annuel, celui-ci est remboursé par le gouvernement. L'exercice financier 2014-2015 s'est soldé par un déficit d'exploitation de 36 millions de dollars et la contribution du gouvernement pour les pertes sur placements et garanties s'est élevée à 147 millions de dollars.

7 La rentabilité financière et la performance économique du FDE font l'objet d'une reddition de comptes séparée et l'information relative à ces deux éléments est donc traitée de façon distincte du reste des activités d'IQ. La figure 1 illustre

l'instance de gouvernance, les principales activités, les actifs et les frais d'administration attribuables au FDE et à IQ.

Figure 1 - Illustration de l'ensemble des activités d'Investissement Québec (2014-2015)



8 Pour accomplir ses activités, IQ possède 17 bureaux au Québec (incluant son siège social à Québec et son bureau principal à Montréal) et 12 bureaux à l'étranger. Au 31 mars 2015, IQ comptait 473 employés.

9 En 2014-2015, IQ a réalisé 1 163 interventions pour un financement total de 934,6 millions de dollars. Pour ce même exercice, à titre de mandataire du gouvernement, IQ a administré pour le compte du FDE 200 interventions financières d'une valeur totale de 310 millions de dollars.

10 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

11 Les travaux ont porté sur quatre sujets. Premièrement, nous avons examiné les critères qui déterminent si une intervention doit être allouée au FDE ou aux capitaux propres d'IQ (2.1). Deuxièmement, nous nous sommes intéressés à l'information utilisée par IQ pour évaluer son rendement, soit la rentabilité financière de ses interventions, la performance économique qui peut y être associée et la complémentarité de ses interventions avec celles de ses partenaires (2.2). L'encadrement des frais d'administration a fait l'objet du troisième volet (2.3). Finalement, nous avons examiné la gouvernance et la reddition de comptes d'IQ (2.4).

2.1 Différenciation des interventions d'Investissement Québec et du Fonds du développement économique

12 Le principal objectif de la mise sur pied du FDE est de permettre la réalisation d'interventions structurantes pour le développement économique du Québec, avec plus de transparence et une plus grande imputabilité. Les interventions découlant de décisions gouvernementales sont mises en œuvre par l'entremise de ce fonds, permettant ainsi d'y associer tous les bénéfices et tous les coûts.

13 Les interventions du FDE se réalisent généralement par l'intermédiaire de programmes ayant un **cadre normatif**. Toutefois, lorsqu'un projet ne répond pas à ces normes, mais qu'il présente des intérêts économiques selon le gouvernement, ce dernier peut émettre un décret afin de réaliser l'intervention financière à l'aide du FDE.

14 Pour les interventions nécessitant un décret, une analyse du dossier est réalisée par IQ ainsi que par le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI). Un avis sectoriel du ministère concerné est également exigé pour compléter le dossier. Par exemple, s'il s'agit d'un projet de nature touristique, le ministère du Tourisme rédige l'avis sectoriel et si l'intervention financière doit se faire auprès d'une entreprise œuvrant dans le secteur de l'horticulture et de l'agriculture, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec est mis à contribution. L'analyse du dossier et l'avis sectoriel portent entre autres sur

- la pertinence du dossier;
- les retombées économiques attendues;
- la situation financière de l'entreprise;
- le montage financier du dossier.

15 Une note ministérielle présentant quelques scénarios est soumise au ministre afin de faire une proposition au conseil des ministres. Ce dernier prendra une

Le cadre normatif d'un programme peut notamment déterminer les entreprises admissibles et le montant maximal de l'aide financière pouvant être autorisée. Le cadre normatif des programmes du FDE est approuvé par le Conseil du trésor.

décision, effective à la signature du décret gouvernemental. Le gouvernement devient alors imputable de sa décision.

16 L'aide gouvernementale accordée à Premier Tech en 2012, qui a fait l'objet d'une motion de l'Assemblée nationale adoptée à l'unanimité demandant au Vérificateur général d'examiner le dossier, fait partie des dossiers financés par le FDE à la suite de l'émission d'un décret. Le chapitre 2 de ce rapport traite spécifiquement de ce dossier.

17 De son côté, IQ détermine elle-même son offre de services, qui inclut notamment des prêts, des garanties de prêts ainsi que des investissements tels que des prises de participation par l'achat de capital-actions. Elle finance alors ses activités à même ses capitaux propres. Pour cette dernière catégorie d'intervention, la loi constitutive de la Société prévoit que celle-ci ne peut investir une somme supérieure à **2,5 % de la valeur nette de ses actifs** sans l'autorisation du gouvernement. Il n'y a pas de telles limites légales en ce qui concerne les prêts et les garanties de prêt. Toutefois, la politique d'investissement d'IQ prévoit une limite de 100 millions de dollars pour le cumul des interventions dans une même entreprise.

2,5 % de la valeur nette des actifs d'IQ représentaient une somme de 70 millions de dollars au 31 mars 2015.

18 Comme la mission d'IQ et les objectifs du FDE se ressemblent et qu'IQ a la responsabilité d'administrer le Fonds pour le gouvernement, il est important d'établir clairement les interventions financières à réaliser par chacune des entités.

19 Une démarcation claire doit notamment permettre :

- d'évaluer adéquatement la performance de chacune des deux entités, et ce, en fonction de la mission et des objectifs propres à chacune;
- de confirmer l'autonomie de la société d'État et de la rendre imputable de ses décisions à l'égard de l'utilisation de ses capitaux propres;
- d'assurer l'imputabilité et la transparence des décisions prises par le gouvernement par la publication des décrets ou en rendant disponible l'information sur le [site Web du MESI](#).

En vertu du *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*, le MESI doit diffuser sur son site Web la liste des engagements financiers de plus de 25 000 dollars, incluant ceux en lien avec le FDE.

20 Pour les interventions financières d'importance, les critères pour déterminer si elles doivent être réalisées par le FDE ou par IQ ne sont pas précis, ce qui complexifie l'évaluation de la performance et affecte l'imputabilité de ces deux entités.

21 Le cadre normatif des programmes du FDE permet de préciser les interventions financières devant être réalisées par l'entremise de ces programmes. Pour les interventions financières d'importance, ne répondant pas aux normes de ces programmes, il y a peu de critères permettant de déterminer avec quelle entité intervenir. Le principal critère qui semble être appliqué est celui du risque associé au projet. Un projet ayant un risque qualifié d'acceptable par IQ sera financé à l'aide de ses capitaux propres; sinon, il sera alors imputé au FDE.

22 De plus, pour un même projet, des interventions financières sont réalisées par IQ et le FDE, ce qui rend plus complexe l'évaluation des décisions prises. Par exemple, en février 2014, un décret gouvernemental autorise l'achat d'actions de Stornoway pour une somme maximale de 100 millions de dollars. L'investissement

est donc imputé au FDE puisqu'il est instauré par décret. Au même moment, IQ fait un prêt de 120 millions de dollars à Stornoway Diamond Canada inc. à même ses capitaux propres.

23 En intervenant conjointement avec le FDE et ses capitaux propres, IQ diminue le risque financier pour ses propres capitaux puisqu'elle considère partager ce risque avec un partenaire, ce qui lui permet d'intervenir. Par contre, du point de vue gouvernemental, le risque assumé demeure le même.

24 Par ailleurs, nous avons constaté que des interventions d'IQ menées entièrement à même ses capitaux propres découlent de demandes provenant de représentants gouvernementaux. D'une part, il devient difficile de rendre imputable la direction d'IQ pour des décisions qu'elle ne contrôle pas entièrement. D'autre part, cela ne permet pas de répondre à l'objectif de transparence et d'imputabilité gouvernementale visé par la mise en place du FDE.

25 Les sous-sections qui suivent présentent des exemples qui illustrent les enjeux liés à cette façon de faire. Elles concernent des interventions auprès du Comité organisateur des Jeux équestres mondiaux (COJEM), de RER Hydro et de RONA.

Les Jeux équestres mondiaux

26 Afin de tenir les Jeux équestres mondiaux de 2018, une société à but non lucratif a été formée, soit le COJEM.

27 Par sa nature, ce projet répond à un programme du FDE qui appuie le développement touristique. D'ailleurs, le COJEM a sollicité le gouvernement pour bénéficier de ce programme et obtenir une garantie de prêt. Un avis favorable du ministère du Tourisme a été émis le 19 septembre 2014. Toutefois, la somme demandée excédait le montant maximum pouvant être alloué par ce programme (2 millions de dollars).

28 En mars 2015, une lettre de **cautionnement de 6 millions de dollars** a été émise en faveur du COJEM par IQ dans le cadre de ses propres interventions financières. Or, une telle forme d'intervention ne correspond pas à ce que réalise habituellement IQ à même ses capitaux propres. L'urgence de répondre aux besoins du COJEM a été évoquée. Nous nous serions donc attendus à ce qu'un décret soit obtenu afin de confirmer la volonté gouvernementale de participer à ce projet à même le FDE.

29 D'ailleurs, lors des discussions sur cette intervention financière, à l'unanimité, les membres du conseil d'administration d'IQ ont décidé d'exprimer au gouvernement le grave inconfort qu'ils avaient de voir le gouvernement avoir recours aux capitaux propres d'IQ pour la réalisation d'interventions financières qui, par leur nature ou leurs paramètres, devraient être traitées au sein du FDE.

Au 31 décembre 2015, 2,2 millions de dollars avaient été déboursés en rapport avec le cautionnement de 6 millions de dollars.

RER Hydro

30 En novembre 2013, une entente de partenariat est conclue entre le gouvernement du Québec, RER Hydro et d'autres entreprises afin de mettre en place une filière hydrolienne au Québec. Le gouvernement voulait contribuer financièrement à ce projet pour un montant maximal de 85 millions de dollars.

31 Il s'agissait d'une initiative gouvernementale et un décret était nécessaire pour enclencher l'intervention financière avec le FDE puisque le projet ne correspondait à aucun programme du FDE. Par contre, aucun décret n'a été adopté et l'intervention a dû être réalisée à l'aide des capitaux propres d'IQ.

32 En décembre 2013, une communication du ministère des Finances et de l'Économie du Québec à IQ mentionne qu'il serait souhaitable que la Société intervienne financièrement auprès de RER Hydro à même ses capitaux propres et que les sommes lui seraient remboursées ultérieurement par le FDE à la suite de l'adoption d'un décret. Au cours du premier trimestre de 2014, un soutien financier total de 9,5 millions de dollars est autorisé par IQ à même ses capitaux propres. Le dossier indique que la valeur des cautions provient entièrement du FDE.

33 Au moment où RER Hydro a déclaré faillite en décembre 2015, une somme de 5,1 millions de dollars demeurait due à IQ. Cette somme a été, par la suite, en partie remboursée par le MESI à même ses crédits budgétaires 2015-2016.

RONA

34 RONA a reçu, le 8 juillet 2012, une offre d'achat de Lowe's pour la totalité de ses actions en circulation. Cette offre a été refusée par le conseil d'administration de RONA, mais Lowe's souhaitait toujours conclure une transaction avec RONA. Les autorités gouvernementales avaient mandaté IQ pour examiner les actions à entreprendre pour contrer cette offre, ce qui a donné lieu à une intervention financière d'IQ à même ses capitaux propres.

35 Voici un bref historique relatif à l'intervention d'IQ auprès de RONA.

Août 2012	- Le conseil d'administration autorise l'achat d'actions ordinaires pour un montant maximal de 100 millions de dollars. Des autorisations seront également données pour réaliser d'autres achats au cours des mois suivants. - L'investissement excédant la limite permise de 2,5 % de la valeur nette des actifs, IQ obtient l'autorisation du gouvernement, comme cela est exigé dans un tel cas.
Février 2013	IQ cesse d'acquérir des actions de RONA. La Société détient alors 12 millions d'actions acquises au coût de 156 millions de dollars, ce qui représente 6 % de la valeur nette des actifs d'IQ.
Novembre 2013 à Novembre 2014	Le conseil d'administration autorise la vente de blocs d'actions.
Décembre 2014	Autorisation du conseil d'administration pour la vente de la totalité des actions.
Décembre 2014 à Février 2015	- Les 10,1 millions d'actions de RONA encore détenues par IQ sont vendues au montant de 13,59 dollars l'action. - À la suite de la vente des 12 millions d'actions, la Société a réalisé un gain total de 6,2 millions de dollars.
Février 2016	Achat de RONA par Lowe's qui paie 24 dollars par action ordinaire.

36 L'investissement qui fut réalisé à même les capitaux propres d'IQ répondait davantage aux caractéristiques d'une intervention financière du FDE :

- Les directives internes d'IQ relatives aux investissements de plus de 5 millions de dollars précisent que la Société ne fait pas d'interventions auprès des entreprises de commerce au détail à même ses capitaux propres;
- Il s'agissait d'un mandat donné à IQ par des représentants gouvernementaux – donc d'une intervention gouvernementale – et le FDE a été créé pour isoler ce type d'activité;
- Le FDE se veut le véhicule pour réaliser des projets gouvernementaux structurants pour le Québec qui ne cadrent pas dans les programmes existants. L'intervention financière auprès de RONA avait pour objectif de contrer une offre d'achat présentée par une entreprise étrangère;
- Le montant de l'investissement était exceptionnel. D'ailleurs, pour ce projet, IQ a dû obtenir l'autorisation de dépasser la limite de la valeur des investissements prévue à sa loi (2,5 % de la valeur nette des actifs), ce qu'elle n'avait jamais eu à faire depuis la fusion avec la SGF.

37 Étant donné que l'intervention financière a été effectuée à l'aide des capitaux propres d'IQ, la responsabilité de gérer le dossier par la suite lui incombait, notamment en ce qui concerne la décision de vendre les actions. Toutefois, les membres du conseil d'administration d'IQ ne considéraient pas avoir toute la latitude pour autoriser la vente sans avoir consulté le gouvernement. D'ailleurs,

selon les procès-verbaux du conseil d'administration, ils ont obtenu en décembre 2014 l'accord du ministre avant de vendre la totalité des actions.

38 Cet autre exemple démontre la difficulté de différencier la responsabilité et l'imputabilité qui reviennent à la Société de celles qui incombent au gouvernement lorsqu'une démarcation claire n'est pas faite entre les interventions devant être menées à même le FDE ou des capitaux propres d'IQ.

Recommandation

39 La recommandation suivante s'adresse à Investissement Québec.

- 1 Préciser, en collaboration avec tous les intervenants gouvernementaux concernés, les critères permettant de clarifier la démarcation entre les interventions d'importance menées à même le FDE et celles réalisées avec les capitaux propres d'IQ.**

2.2 Performance

40 La loi constitutive d'IQ (art. 14) précise que la Société réalise ses interventions en complémentarité à celles des **partenaires**, dans des conditions normales de rentabilité, compte tenu notamment de sa mission, de la nature du service financier offert, du coût moyen des emprunts du gouvernement et des retombées économiques attendues.

41 Ces paramètres doivent donc être considérés lors du choix des interventions et de l'évaluation de la performance de la Société. Ceux-ci peuvent parfois entrer en contradiction. Par exemple, la recherche d'une meilleure rentabilité pourrait conduire IQ à concurrencer des institutions financières privées et, ainsi, à ne pas être complémentaire. Ou encore, un projet qui présente un risque financier sérieux pourrait engendrer des retombées économiques intéressantes, mais affecter la rentabilité de la Société.

42 L'article 13 de la loi constitutive d'IQ prévoit que son conseil d'administration doit établir une politique d'investissement qui précise notamment les objectifs de rendement. Étant donné que la rentabilité financière, la complémentarité avec les partenaires, la création et la sauvegarde d'emplois ainsi que les retombées économiques attendues doivent guider le choix des interventions d'IQ, nous nous attendions à ce que sa politique précise clairement comment considérer et baliser ces éléments.

43 La politique d'investissement ne précise pas comment la Société doit considérer dans son objectif de rentabilité les conditions établies dans sa loi, notamment celles ayant trait au coût d'emprunt. De plus, l'information produite par la Société présente plusieurs lacunes, rendant difficile l'évaluation de son rendement.

44 Les trois sections suivantes détaillent les enjeux en rapport avec ce constat.

Les partenaires identifiés par IQ sont notamment les ministères et les organismes publics, les organismes de développement économique, les institutions financières du secteur privé et les fonds fiscalisés.

Rentabilité financière

45 À titre de société d'État, IQ a les pouvoirs nécessaires pour mener des activités commerciales. Elle finance ses activités par les revenus provenant des services financiers qu'elle offre aux entreprises, les honoraires qu'elle perçoit et l'apport de fonds du gouvernement. Son capital social est détenu exclusivement par le gouvernement et totalisait 3,1 milliards de dollars au 31 mars 2015. Principalement en raison du déficit cumulé, au 31 mars 2015, les capitaux propres étaient de 2,8 milliards de dollars.

46 Le résultat net consolidé d'IQ a été de 96 millions de dollars pour l'année 2014-2015. Le rendement des capitaux propres a donc été de **3,5 %** pour ce même exercice. Ces résultats prennent en compte l'ensemble des activités sous la responsabilité d'IQ, incluant celles de ses filiales en propriété exclusive, dont la liste et une brève définition se trouvent à l'annexe 2. Le gouvernement peut exiger qu'IQ lui paye des dividendes, mais la Société n'en a pas versé, au moins au cours des 15 dernières années.

Le rendement est calculé sur la moyenne des capitaux propres de l'exercice 2014-2015, soit 2,7 milliards de dollars.

Objectif de rentabilité financière

47 Rappelons que la Société est tenue par sa loi de réaliser ses interventions financières dans des conditions normales de rentabilité, et que celles-ci doivent tenir compte notamment du coût moyen des emprunts du gouvernement du Québec. La loi et la politique d'investissement d'IQ ne précisent pas quel taux doit être utilisé pour mesurer ce coût d'emprunt.

48 Pour nos travaux, nous avons utilisé le taux d'intérêt moyen pondéré du service de la dette. Nous considérons qu'il s'agit du taux qui se rapproche le plus du coût réel des fonds investis par le gouvernement puisqu'il représente le **coût de renonciation**. Par exemple, entre 2015 et 2019, le gouvernement prévoit injecter 750 millions de dollars dans les capitaux propres d'IQ. Il renonce donc à employer cette somme à d'autres fins, notamment à la réduction de la dette.

Le coût de renonciation représente la perte de biens ou d'avantages lorsqu'on affecte les ressources disponibles à un usage donné au détriment d'autres choix.

49 IQ ne prend pas en compte le coût d'emprunt du gouvernement, conformément à ce qui est prévu dans sa loi, lorsqu'elle définit son objectif de rentabilité financière.

50 Le coût d'emprunt du gouvernement doit être considéré, notamment pour justifier la rentabilité financière atteinte par la Société compte tenu du coût des capitaux qu'elle utilise pour y parvenir.

51 Un objectif de rentabilité financière a été défini dans le plan stratégique pour la période 2011-2013. La cible fixée était d'obtenir une rentabilité de l'ordre de 2 % avant le 31 mars 2013. Le plan visait également à obtenir progressivement une rentabilité équivalente au coût d'emprunt du gouvernement, en plus de l'atteinte des objectifs de retombées économiques.

52 Entre 2013 et 2016, il n'y a pas eu de plan stratégique. Pour l'exercice 2013-2014, IQ n'a pas visé une rentabilité équivalente au coût d'emprunt moyen du gouvernement (d'environ 4 %), mais a plutôt continué à appliquer l'objectif de

2 %. En 2014-2015, le **projet de loi no 28** demandait à IQ d'avoir un résultat net d'au moins 42 millions de dollars, soit le résultat minimum à atteindre avant d'accorder au personnel de la direction et d'encadrement le versement d'une rémunération additionnelle fondée sur le rendement. Cette cible correspond à un **rendement** d'environ 1,5 %. En avril 2016, la Société adoptait un nouveau plan stratégique pour la période 2016-2019. À l'intérieur de ce plan, elle annonce qu'elle devrait réaliser un rendement moyen de 1,6 % au cours des exercices 2015-2016 à 2018-2019.

53 Depuis la fusion de 2011, à l'exception de l'exercice 2012-2013, la rentabilité d'IQ a été inférieure au coût d'emprunt du gouvernement (moyenne de 4 %) sans que des explications à cet égard n'accompagnent la présentation des résultats. Comme les capitaux propres pour cette période ont été en moyenne de 2,5 milliards de dollars, IQ devrait tendre vers un résultat net d'au moins 100 millions de dollars par année ou préciser les motifs de l'écart. Cependant, le résultat net a été de 55 millions de dollars en 2011-2012, de 101 millions de dollars en 2012-2013, de 38 millions de dollars en 2013-2014 et de 96 millions de dollars en 2014-2015.

Information de gestion sur la rentabilité financière

54 L'information de gestion sur la rentabilité financière qui est utilisée et communiquée par IQ doit présenter un portrait adéquat de ses activités. La présentation des résultats par secteur d'activité accompagnée d'explications pertinentes sur les principales variations en lien avec les stratégies d'affaires est essentielle pour une organisation telle qu'IQ.

55 Voici une brève description des secteurs d'activité identifiés par IQ.

Financement (comptes majeurs)	■ Financement, sous forme de prêts et de garanties de prêt, pour des montants généralement supérieurs à 5 millions de dollars.
Financement (réseau régional)	■ Financement auprès des petites et des moyennes entreprises. L'offre de financement se fait principalement sous forme de prêts et de garanties de prêt.
Investissement (capital-actions)	■ Prise de participation dans des entreprises.
Fonds et capital de risque	■ Investissement dans les fonds, le capital de risque et les activités de la filiale IQ FIER inc.
Filiale IQ Immigrants Investisseurs inc.	■ Gestion et placement de sommes d'argent provenant d'immigrants investisseurs.
Trésorerie	■ Gestion des liquidités d'IQ, y compris les billets à terme adossés à des actifs (BTAA).
Administration du FDE	■ Mandats confiés par le gouvernement, notamment l'administration des interventions du FDE, la prospection d'investissements étrangers et l'attestation de crédits fiscaux.

56 Une information de gestion détaillée sur la rentabilité financière aide les administrateurs quant à la prise de décision et à la détermination des éléments

Le projet de loi no 28, une fois adopté, est devenu la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014* et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016.

À titre indicatif, la Banque de développement du Canada (BDC) avait eu un rendement moyen de 11,6 % au cours des exercices 2011-2012 à 2014-2015.

nécessitant des améliorations. De même, dans un souci de transparence, une société d'État doit fournir dans son rapport annuel des explications suffisantes à la compréhension des résultats.

57 L'information transmise au conseil d'administration et celle présentée dans le rapport annuel d'IQ ne permettent pas de bien évaluer la rentabilité financière par secteur d'activité et sont insuffisantes pour la prise de décision.

58 L'information communiquée par IQ dans son rapport annuel ne permet pas de bien comprendre et d'expliquer les résultats de la Société. Par exemple, dans le rapport annuel de 2014-2015, il est seulement mentionné qu'IQ a réalisé un résultat net de 96 millions de dollars, en comparaison des 38 millions de dollars de l'exercice précédent, et que l'augmentation s'explique par des provisions pour pertes sur placements moindres atténuées par des gains sur disposition de placements moins élevés. Aucune précision n'est donnée sur l'ampleur des sommes en cause par secteur d'activité et aucune justification n'est fournie au sujet des ajustements.

59 En comparaison, les autres institutions financières ou sociétés d'État publient des rapports financiers contenant plus de détails et plus d'explications, ce qui permet de mieux comprendre les résultats financiers. Par exemple :

- la BDC présente trimestriellement un rapport faisant notamment état du bénéfice net consolidé pour chacun de ses six secteurs d'activité; les résultats sont accompagnés d'explications;
- la Caisse de dépôt et placement du Québec présente son rendement par catégorie d'investissements et d'actifs en fournissant de multiples explications;
- la Banque de Montréal précise la contribution au rendement global de chaque secteur d'activité, et chacun est accompagné d'explications;
- Loto-Québec expose ses différents services en expliquant pour chacun les variations des résultats.

60 En ce qui concerne IQ, elle fait peu de suivi de ses résultats par secteur d'activité. En 2014, elle a préparé un rapport indiquant le résultat net par secteur d'activité pour la période 2011-2014. Celui-ci a été utilisé au **Comité de gestion des risques** en janvier 2015 afin que ses membres discutent principalement des provisions pour pertes. En 2015, un document similaire a été produit pour la période 2011-2015, sans toutefois être présenté aux administrateurs de la Société. L'annexe 3 montre le sommaire des résultats par secteur d'activité que l'on retrouve dans ce document.

61 Les secteurs d'activité d'IQ se divisent en deux grandes catégories :

- les secteurs d'activité directs, soit ceux qui touchent les interventions financières de la Société réalisées auprès des entreprises;
- les secteurs d'activité indirects :
 - la trésorerie (a trait principalement à la gestion des liquidités de la Société);

Le Comité de gestion des risques est constitué de membres du conseil d'administration et son rôle est notamment de s'assurer que soit mis en place un processus de gestion des risques pour les domaines suivants : stratégique, réputation, financier, opérationnel et conformité.

- la filiale IQ Immigrants Investisseurs;
- les mandats gouvernementaux exécutés dans le cadre du FDE.

62 Le tableau 1 indique, par secteur d'activité et pour l'exercice 2014-2015, le portefeuille et la composition du résultat net totalisant 96 millions de dollars. D'une part, nous constatons que les secteurs d'activité indirects représentent une part importante du résultat net, soit 27 %. D'autre part, l'exercice soulève des éléments qui peuvent influencer de façon considérable l'interprétation des résultats. Ces éléments sont présentés dans le tableau 1, aux données F, G et H.

Tableau 1 Rentabilité par secteur d'activité en 2014-2015 (en milliers de dollars)

	Porte- feuille moyen	Revenus	Provision pour pertes	Frais d'adminis- tration	Résultat net (B-C-D)
	A	B	C	D	E
Secteurs d'activité directs					
Financement (Comptes majeurs)	327 843	28 765	16 803	3 042	8 920
Financement (Réseau régional)	1 026 673	65 734	25 284	22 778	17 672
Investissement (Capital-actions)	1 163 535	43 875	(1 683) ^G	6 917	38 641
Fonds et capital de risque	456 322	5 582	–	594	4 988
Sous-total	2 974 373	143 956	40 404	33 331	70 221
Secteurs d'activité indirects					
Immigrants Investisseurs	212 091 ¹	27 077	–	– ²	27 077 ^H
Trésorerie	592 927 ^F	12 476	(3 752)	83	16 145
Sous-total	805 018	39 553	(3 752)	83	43 222
Administration du FDE	3 779 389	–	–	17 373 ^H	(17 373)
Sous-total	7 558 780	183 509	36 652	50 787	96 070

1. Ce montant correspond aux capitaux propres de la filiale Immigrants Investisseurs. Les actifs de cette filiale incluent notamment 4,6 milliards de billets à recevoir du gouvernement du Québec.

2. Les frais d'administration sont considérés dans le résultat net de 27,1 millions de dollars.

Source : Investissement Québec.

Trésorerie (donnée F du tableau 1)

63 Le portefeuille de trésorerie de la Société est constitué de l'encaisse, de placements temporaires et de BTAA.

64 Pour les exercices 2011-2012 à 2014-2015, le portefeuille moyen de trésorerie d'IQ a représenté des sommes d'environ 600 millions de dollars par année. Ces sommes ont permis de générer des revenus, augmentant les résultats entre 10 et 22 millions de dollars par année.

65 L'objectif du portefeuille de trésorerie est principalement de disposer de liquidités qui permettent de répondre aux besoins des autres secteurs d'activité. En 2011-2012, le gouvernement a ajouté 400 millions de dollars dans le capital social d'IQ. Cette injection d'argent a fait passer le portefeuille de trésorerie de 220 millions de dollars au début de l'exercice 2011-2012 à plus de 625 millions de dollars à la fin du même exercice. Ce portefeuille est demeuré à un niveau élevé depuis cet investissement, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2 Trésorerie (en milliers de dollars)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Solde de début	219 579	625 633	646 876	626 359
Solde de fin	625 633	646 876	626 359	559 495
Portefeuille moyen	422 606	636 255	636 618	592 927
Contribution au résultat net	10 279	21 535	15 746	16 145

Source : Investissement Québec.

À titre comparatif, la trésorerie de la BDC correspond à 3,5 % de son portefeuille.

66 Il s'agit de sommes importantes, qui représentent **15 %** de l'ensemble du portefeuille d'IQ. Bien que ces sommes permettent de générer des revenus pour IQ, elles ne sont pas utilisées dans le cadre de sa mission qui est de réaliser des interventions financières auprès d'entreprises. Une présentation des résultats par secteur d'activité permettrait d'identifier des enjeux quant à l'usage des fonds disponibles. Par exemple, la Société doit-elle améliorer sa capacité à saisir des occasions pour soutenir des projets ou retourner une partie de ces sommes dont le gouvernement pourrait se servir à d'autres fins?

Provision pour pertes sur placements (donnée G du tableau 1)

67 En 2014-2015, le résultat net inclut d'importants ajustements de la provision pour pertes relative aux investissements en capital-actions de la Société. Si ce n'était de ces ajustements, le résultat net pour l'exercice 2014-2015 aurait été nul.

68 Les variations de la provision pour pertes sur placements peuvent avoir des effets significatifs sur les résultats. Par exemple, en 2014-2015, il y a eu d'importants ajustements à la valeur des investissements en capital-actions qui auraient dû être expliqués en détail, notamment dans le rapport annuel. En effet, alors que la dépense de provision pour pertes liée à ces investissements était en moyenne de 112 millions de dollars de 2011 à 2014, elle était favorable de 1,7 million de dollars en 2015 (tableau 3).

Tableau 3 Variation de la provision pour pertes sur placements
(en milliers de dollars)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Financement (Comptes majeurs)	475	(4 377)	10 685	16 803
Financement (Réseau régional)	15 627	32 929	47 831	25 284
Investissement (Capital-actions)	114 285	103 584	116 609	(1 683)
Fonds et capital de risque	-	-	-	-
Sous-total	130 387	132 136	175 125	40 404
Trésorerie ¹	(2 841)	(13 136)	(7 786)	(3 752)
Total	127 546	119 000	167 339	36 652

1. La variation positive de la provision pour pertes sur le plan de la trésorerie est provoquée par la valeur de BTAA qui avait été trop dépréciée au cours des exercices précédents.

Source : Investissement Québec.

69 IQ se limite à indiquer qu'il y a des provisions pour pertes sur placements moindres sans en préciser l'ampleur par secteur d'activité ni les causes. Pourtant, de tels ajustements ont un impact considérable sur l'interprétation de la rentabilité financière d'IQ.

Résultats de la filiale IQ Immigrants Investisseurs et honoraires d'administration du FDE (données H du tableau 1)

70 Pour l'exercice 2014-2015, le résultat net de 96 millions de dollars inclut un bénéfice de 10 millions de dollars lié aux activités réalisées à titre de mandataire pour le compte du FDE.

71 Pour l'exercice 2014-2015, le résultat net de la filiale IQ Immigrants Investisseurs a été d'environ 27 millions de dollars (28 % du résultat net). Celui-ci provient essentiellement des activités associées à la gestion du Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises dans lequel les interventions d'IQ sont limitées puisqu'elles consistent essentiellement à la collecte et à la gestion des sommes investies. La loi sur IQ précise que ce montant doit être considéré à titre de rémunération pour l'administration du FDE. La perte relative à l'administration du FDE a été estimée par IQ à 17 millions de dollars, soit la différence entre les honoraires versés par le gouvernement (26 millions de dollars) et les coûts attribuables aux activités effectuées par IQ dans le cadre de son mandat (43 millions de dollars). En considérant donc le résultat net de 27 millions de dollars provenant de la filiale IQ Immigrants Investisseurs, il n'y a pas de perte relative à la gestion du FDE, mais plutôt un surplus de l'ordre de 10 millions de dollars pour l'exercice 2014-2015, ce qui contribue aussi à accroître les bénéfices totaux de la Société sans que ce ne soit lié à ses activités directes.

Sommaire

72 En conclusion, une information plus précise sur les résultats de 2014-2015, accompagnée des explications nécessaires, aurait permis aux utilisateurs du rapport annuel et aux membres du conseil d'administration de mieux évaluer la performance de l'organisation; de comprendre également que le résultat net de 96 millions de dollars incluait 26 millions de dollars provenant d'activités qui ne sont pas associées à des interventions financières ainsi qu'un écart favorable d'environ 100 millions de dollars de la provision pour pertes (dépense de provision moyenne de 112 millions de dollars de 2011 à 2014 à une provision favorable de 1,7 million de dollars en 2015).

Complémentarité aux partenaires

73 C'est en lien avec sa mission, notamment en matière de développement économique, qu'IQ définit les produits financiers qu'elle désire offrir ainsi que les critères auxquels doivent répondre les entreprises qui veulent obtenir du financement. La Société bénéficie donc d'une marge de manœuvre par rapport aux produits et aux services qu'elle offre.

74 La tarification chargée à une entreprise tient compte de plusieurs éléments, dont la situation financière, les **sûretés** et l'évaluation du risque. Afin d'atteindre la rentabilité recherchée, IQ prévoit que les interventions financières sont tarifées à des conditions de marché. Par contre, elle bénéficie de divers avantages financiers :

- Elle ne paie pas d'impôt;
- Son coût de financement est limité, compte tenu de l'apport gouvernemental de capitaux et de l'absence de dette;
- Elle n'a pas à assumer les coûts associés à l'émission et à la gestion des emprunts effectués sur les marchés financiers ainsi que ceux relatifs à l'encadrement exercé par les organismes de réglementation du secteur financier (exemples : reddition de comptes trimestrielle, conformité à la réglementation et inspections).

75 Afin d'éviter de concurrencer les organisations offrant des services similaires, entre autres les institutions financières du secteur privé, la loi constitutive d'IQ demande que la Société réalise ses interventions en complémentarité avec celles des partenaires.

76 IQ n'est pas en mesure de démontrer que ses interventions sont réalisées en complémentarité avec ses partenaires. Notamment, les critères pour apprécier la complémentarité d'une intervention n'ont pas été précisés et l'indicateur retenu pour évaluer l'atteinte de cet objectif n'est pas adéquat.

77 La notion de complémentarité n'a pas été définie dans la loi constitutive d'IQ. Afin de préciser ce concept, un document renfermant des critères utiles à son application a été présenté en janvier 2012 aux administrateurs de la Société.

Une sûreté est une garantie fournie par l'engagement d'une caution ou par un bien du débiteur.

78 Les critères présentés aux membres du conseil d'administration sont peu restrictifs. Sur la base de ces critères, presque toutes les interventions financières peuvent être considérées comme étant complémentaires. Par exemple, selon ces critères, la Société est complémentaire lorsqu'elle effectue un prêt à une entreprise notamment parce que le projet aura un impact significatif sur le développement économique du Québec ou parce que l'intervention d'IQ a pour effet de diversifier les sources de financement. Une présentation plus détaillée des critères est reproduite à l'annexe 4.

79 Ces critères n'ont pas été intégrés au processus d'analyse d'une demande de financement. Le volet complémentarité peut être mentionné au dossier, mais il n'est pas considéré en tant que critère.

80 Aussi, au cours des dernières années, la Société a modifié sa stratégie en augmentant l'effort pour maximiser le volume des prêts. Depuis quatre ans, les interventions en **cautionnement** ont nettement diminué. Le ratio prêt/cautionnement est passé de 1,2 en 2011-2012 à 3,9 en 2014-2015 (tableau 4).

Le cautionnement est le principe selon lequel une personne se porte garante du paiement de la dette d'une autre personne. Il prend la forme d'une garantie de prêt ou d'un engagement financier.

Tableau 4 Interventions financières accordées (en millions de dollars)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Prêts	361,8	426,2	611,2	477,4
Cautionnements (garantie de prêt et d'engagement financier)	306,1	207,0	170,0	121,1
Ratio prêt/cautionnement	1,2	2,1	3,6	3,9

Source : Investissement Québec.

81 Contrairement à la garantie de prêt, complémentaire par sa nature, l'octroi de prêts est susceptible d'accroître la concurrence dans l'offre de service des institutions financières. D'ailleurs, le conseil d'administration a manifesté à plusieurs reprises des préoccupations au sujet des conséquences potentielles que ce changement de l'offre de service pouvait avoir sur la complémentarité des interventions financières de la Société. En avril 2014, une étude sur le sujet a été demandée par les administrateurs. Celle-ci n'a pas été produite ni présentée aux administrateurs de la Société par la suite.

82 Compte tenu des avantages concurrentiels d'IQ et des changements apportés à sa stratégie d'intervention, il importe qu'elle établisse clairement dans sa politique d'investissement son orientation à l'égard de son offre de services. De plus, elle doit disposer d'une information pertinente lui permettant de s'assurer de mesurer sa complémentarité, ce qui n'est pas le cas avec l'indicateur utilisé actuellement. Celui-ci porte sur la satisfaction des partenaires. La mesure est orientée sur l'accueil, le professionnalisme et les délais de traitement des dossiers. L'indicateur employé ne permet pas d'exercer un réel suivi pour déterminer dans quelle mesure les interventions financières de la Société sont complémentaires.

Performance économique

83 Étant donné que la mission d'IQ est de contribuer au développement économique du Québec, la Société doit se doter d'indicateurs permettant d'évaluer les impacts de ses interventions. Les renseignements colligés à cet effet se divisent en deux catégories :

- Les renseignements directement associés aux projets que la Société a financés au cours de l'année, soit la valeur totale des projets ainsi que le nombre d'emplois créés ou **sauvegardés** par ces projets. Cette information est obtenue auprès des entreprises soutenues financièrement;
- Les emplois soutenus ainsi que les recettes fiscales et parafiscales directement et indirectement attribuables à certaines dépenses de projets ou aux activités des **entreprises en portefeuille** d'IQ. Ceux-ci sont calculés à l'aide d'un modèle économique dont l'objectif est d'estimer l'impact des interventions sur l'ensemble de l'économie du Québec.

84 Les renseignements directement rattachés aux projets sont présentés par produits financiers et transmis aux membres du conseil d'administration. Ils sont également communiqués de façon sommaire dans le rapport annuel.

85 Les renseignements communiqués par IQ à son conseil d'administration et dans son rapport annuel ne présentent pas un portrait adéquat de l'impact de ses interventions.

86 Le conseil d'administration reçoit de l'information sur le nombre d'interventions réalisées, les sommes en cause ainsi que les emplois qui seront créés ou sauvegardés. Le tableau 5 dresse un portrait des renseignements communiqués aux administrateurs de la Société.

Un emploi sauvegardé correspond à un poste occupé à temps plein qui serait menacé de disparaître dans un délai de deux ans sans la réalisation du projet de l'entreprise.

Les entreprises en portefeuille sont celles dont IQ a pris une participation ou pour lesquelles la Société a un prêt ou une garantie de prêt en cours. Les entreprises qui ont bénéficié d'une subvention dans le cadre du programme des immigrants investisseurs sont également considérées en portefeuille.

Tableau 5 Impacts des interventions financières réalisées en 2014-2015
(information présentée aux administrateurs)

Produits financiers	Nombre d'interventions	Montant autorisé par IQ (M\$)	Valeur déclarée des projets (M\$)	Nombre d'emplois créés ou sauvegardés
Financement (prêts, garanties et participations)				
De 5 M\$ et moins ¹	569	329,9	912,3	2 761
De 5 M\$ et plus ²	22	332,4	3 316,1	851
Auprès d'entreprises d'économie sociale	57	103,4	1 735,5	150
Financement de crédits d'impôt	206	75,2	283,3	604
Fonds et capital de risque	2	54,7	37,8	293
Sous-total	856	895,6	6 285,0	4 659
Immigrants investisseurs	307	39,0	532,6	2 324
Total	1 163	934,6	6 817,6	6 983

1. La valeur de l'aide financière accordée pour cette catégorie de produits est généralement de 5 M\$ et moins. Elle pourrait dans certains cas être supérieure.

2. Il s'agit du financement associé aux comptes majeurs dont la valeur de l'aide accordée est généralement de 5 M\$ et plus.

Source : Investissement Québec.

87 À partir de l'information indiquée dans le tableau ci-dessus, nous pouvons constater que les interventions financières de 5 millions de dollars et plus représentent :

- 2 % des interventions (22 des 1 163);
- 36 % du montant total autorisé par IQ (332,4 millions de dollars sur 934,6 millions);
- 49 % de la valeur des projets (3,3 milliards de dollars sur un total de 6,8 milliards);
- 12 % des emplois créés ou sauvegardés (851 sur 6 983).

88 Dans le rapport annuel, les renseignements communiqués ne sont pas détaillés par produits financiers. L'information fournie est insuffisante pour permettre aux utilisateurs d'analyser et d'interpréter l'impact des interventions de la Société. Par exemple, la présentation distincte des données du Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises permettrait de constater que 33 % des emplois créés ou sauvegardés en 2014-2015 (2 324 sur 6 983) découlent de ce programme, comme le montre le tableau 5, et non avec des interventions financières réalisées par l'apport des capitaux propres d'IQ.

89 Les sous-sections qui suivent présentent d'autres explications qui devraient accompagner les résultats communiqués par IQ.

Valeur déclarée des projets

90 La valeur déclarée des projets est une estimation du coût total du projet que souhaite réaliser l'entreprise. La Société finance une partie des coûts de ces projets, soit 14 % de la valeur des projets en 2014-2015 (934,6 millions de dollars sur 6 817,6 millions de dollars).

91 La Société appuie des projets de différents types. Selon la nature des dépenses encourues, les retombées économiques peuvent varier grandement. Par exemple, l'agrandissement d'une usine génère des retombées, car il nécessite l'achat de matériaux et offre du travail à plusieurs personnes. En contrepartie, l'acquisition d'une entreprise déjà existante produit peu de retombées. D'ailleurs, IQ exclut ces dernières dépenses lorsqu'elle calcule les emplois soutenus ainsi que les recettes fiscales et parafiscales associées à ses interventions.

92 Les interventions relatives au financement de projets d'acquisitions d'entreprises sont notamment justifiées par la volonté de favoriser la continuité des activités des entreprises et de s'assurer que leurs centres décisionnels demeurent au Québec. Ces interventions peuvent également appuyer des projets visant le maintien de la propriété et son transfert à la relève.

93 La Société ne présente pas distinctement la valeur des projets générateurs de retombées économiques et celle associée à des acquisitions d'entreprises, ce qui ne permet pas d'estimer l'atteinte des objectifs poursuivis par chacun de ces types d'interventions.

94 La Société indique qu'elle a réalisé des interventions financières à la hauteur de 934,6 millions de dollars pour soutenir des projets d'une valeur de 6,8 milliards de dollars qui contribueront à la création ou à la sauvegarde de 6 983 emplois, sans aucune distinction sur le type de projet.

95 Des 6,8 milliards de dollars de projets soutenus communiqués par IQ, 1,4 milliard est associé à des projets générateurs de retombées économiques (tableau 6). De ce 1,4 milliard de dollars, 517,5 millions proviennent du Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises. Donc, seulement 929,9 millions de dollars sont attribuables à des interventions financières de la Société et associés à des projets dont la nature des dépenses génère des retombées économiques. Cette information devrait accompagner les résultats communiqués par IQ afin de donner un portrait plus juste de sa performance.

Tableau 6 Impacts des interventions financières réalisées en 2014-2015

Produits financiers	Montant autorisé par IQ (M\$)	Valeur déclarée des projets (M\$)	Valeur déclarée des projets qui génèrent des retombées économiques (M\$)
Financement (prêts, garanties et participations)			
De 5 M\$ et moins ¹	329,9	912,3	422,9
De 5 M\$ et plus ²	332,4	3 316,1	370,3
Auprès d'entreprises d'économie sociale	103,4	1 735,5	136,7
Financement de crédits d'impôt	75,2	283,3	–
Fonds et capital de risque	54,7	37,8	–
Sous-total	895,6	6 285,0	929,9
Immigrants investisseurs	39,0	532,6	517,5
Total	934,6	6 817,6	1 447,3

1. La valeur de l'aide financière accordée pour cette catégorie de produits est généralement de 5 M\$ et moins. Elle pourrait dans certains cas être supérieure.

2. Il s'agit du financement associé aux comptes majeurs dont la valeur de l'aide accordée est généralement de 5 M\$ et plus.

Source : Investissement Québec.

96 C'est principalement les produits financiers relatifs au financement d'entreprises d'économie sociale ainsi qu'au financement de 5 millions de dollars et plus qui nécessitent des explications additionnelles, car ils représentent une part importante de la valeur déclarée des projets. La valeur des projets reliée à ces produits financiers représente environ 5 milliards de dollars (74 % du total). Plusieurs de ces projets sont des transactions qui génèrent peu ou pas de retombées économiques. C'est le cas par exemple pour 5 projets d'acquisitions d'envergure aidés financièrement par IQ en 2014-2015. La valeur de ces projets totalise près de 3,8 des 5 milliards de dollars. Pour 3 de ces 5 projets, les acquisitions étaient effectuées à l'extérieur du Québec (tableau 7).

Tableau 7 Portrait de 5 projets d'acquisitions importantes soutenus financièrement par Investissement Québec en 2014-2015

Entreprises	Description du projet	Financement autorisé par Investissement Québec (M\$)	Valeur déclarée du projet (M\$)
Knowlton Development Corporation	Rachat et financement d'acquisitions	60,0	770,0
Transforce	Acquisition d'une entreprise ontarienne	16,5	681,0
Boralex	Acquisition d'une entreprise en Europe	10,0	400,0
Logibec Holdings	Acquisition d'une entreprise	7,5	356,0
Agropur	Acquisition d'entreprises au Canada et aux États-Unis	65,0	1 575,0
Total		159,0	3 782,0

Source : Investissement Québec.

Emplois créés ou sauvegardés

97 Entre 2011 et 2015, le nombre d'emplois créés ou sauvegardés à la suite d'une intervention financière d'IQ a été en constante diminution, alors que le montant des interventions demeure relativement stable (tableau 8).

Tableau 8 Nombre d'emplois créés ou sauvegardés

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Secteurs d'activité directs				
Nombre d'emplois créés ou sauvegardés	8 698	6 282	5 854	4 659
Nombre d'interventions	1 053	1 169	1 001	856
Montant des interventions (M\$)	839,8	960,5	966,8	895,6
Immigrants investisseurs				
Nombre d'emplois créés ou sauvegardés	3 579	3 331	2 910	2 324
Nombre d'interventions	359	335	311	307
Montant des interventions (M\$)	45,0	43,9	44,3	39,0
Total				
Nombre d'emplois créés ou sauvegardés	12 277	9 613	8 764	6 983
Nombre d'interventions	1 412	1 504	1 312	1 163
Montant des interventions (M\$)	884,8	1 004,4	1 011,1	934,6

Source : Investissement Québec.

98 L'indicateur du nombre d'emplois créés ou sauvegardés fait l'objet de peu de contrôle pour en assurer la fiabilité et n'est pas apparié à une cible.

99 Le nombre d'emplois créés ou sauvegardés s'appuie uniquement sur les renseignements déclarés par l'entreprise au moment où elle demande une intervention financière d'IQ. La réalisation des projets et la création des emplois s'étalent sur une période maximale de trois ans et la sauvegarde des emplois, sur une période maximale de deux ans.

100 La Société ne formule pas d'obligations contractuelles associées à la création ou à la sauvegarde d'emplois et ne fait pas de suivi pour s'assurer que les emplois annoncés se sont concrétisés. Or, de nombreux événements peuvent avoir un impact sur les emplois offerts par l'entreprise (exemples : l'évolution des marchés, de la stratégie d'affaires et des changements sur le plan de l'économie ou de la concurrence).

101 Finalement, aucune cible n'est appariée à l'indicateur du nombre d'emplois créés ou sauvegardés, alors que c'est au cœur de la mission d'IQ. Tel que le détaille le tableau 8, le nombre d'emplois créés ou sauvegardés à la suite d'une intervention financière d'IQ et du Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises est passé de 12 277 en 2011-2012 à 6 983 en 2014-2015.

102 La détermination d'une cible donnerait une orientation claire pour l'identification des meilleurs projets à cet égard et amènerait IQ à expliquer la diminution survenue au cours des dernières années.

Emplois soutenus, recettes fiscales et parafiscales

103 L'objectif poursuivi par le calcul des retombées économiques, qui incluent les emplois soutenus de même que les recettes fiscales et parafiscales, est d'estimer l'impact des interventions financières d'IQ sur l'ensemble de l'économie québécoise. À cette fin, la Société utilise les services de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). Ces retombées sont estimées au moyen de simulations effectuées avec le modèle intersectoriel du Québec, à partir des données fournies par IQ. Elles se traduisent par les indicateurs suivants :

- les emplois soutenus, c'est-à-dire le nombre d'emplois directs et indirects soutenus par les interventions financières de la Société;
- les **recettes fiscales et parafiscales** attribuables aux interventions de la Société.

104 Ces retombées sont calculées à l'aide :

- de la valeur des projets autorisés au cours de l'exercice (valeur totale du projet, incluant le financement d'IQ);
- des ventes réalisées par les entreprises en portefeuille (notamment les entreprises dont IQ a actuellement une participation, un prêt ou une garantie de prêt).

Les recettes fiscales sont les impôts et les taxes provenant des salaires et des traitements versés aux salariés. Les recettes parafiscales représentent les contributions des salariés et des employeurs aux différents fonds et régimes de sécurité sociale (par exemple, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, le Régime des rentes du Québec et le Régime québécois d'assurance parentale).

105 La Société ne s'attribue pas la totalité des retombées économiques liées à ses interventions puisqu'elle ne finance qu'une partie du projet. Pour déterminer la part des retombées qu'elle juge attribuable à ses interventions, elle détermine une quote-part (en pourcentage) qu'elle applique aux retombées économiques des projets et des entreprises en portefeuille préalablement calculées par l'ISQ. La quote-part est calculée différemment selon le produit financier offert.

106 Le tableau 9 reproduit l'information présentée par IQ dans son rapport annuel. Il indique les emplois soutenus, les recettes fiscales et parafiscales calculées à partir de la valeur des projets autorisés dans l'exercice et les ventes des entreprises en portefeuille. Il expose aussi la part que la Société attribue à ses interventions.

Tableau 9 Retombées économiques des interventions financières d'Investissement Québec

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Projets autorisés dans l'exercice				
Emplois soutenus (en année-personne ¹)	19 593	10 186	19 329	11 406
Recettes fiscales et parafiscales (M\$)	251,4	132,4	261,0	156,2
Ventes des entreprises en portefeuille				
Emplois soutenus (en année-personne ¹)	231 791	292 398	334 374	300 266
Recettes fiscales et parafiscales (M\$)	2 617,9	3 242,7	3 719,7	3 699,0
Part attribuable à Investissement Québec				
Emplois soutenus (en année-personne ¹)	65 865	85 826	82 794	73 704
Recettes fiscales et parafiscales (M\$)	770,0	957,6	933,5	915,5

1. Une année-personne est calculée en fonction du nombre d'heures normalement travaillées par une personne pendant un an dans le secteur visé. L'interprétation d'un emploi réfère donc à ce qu'on appelle couramment un équivalent temps complet (ETC).

Source : Investissement Québec.

107 Les retombées économiques sont calculées sur la base d'hypothèses qui doivent être bien appuyées ou suffisamment expliquées pour garantir une interprétation adéquate des résultats.

108 Les retombées économiques attribuables à IQ sont surévaluées, car elles incluent celles du Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises en plus d'être appuyées sur des hypothèses optimistes.

109 Les paragraphes qui suivent expliquent ce constat.

Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises

110 Les données avancées par IQ incluent les retombées relatives au Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises. Ce programme contribue pour 20 % des emplois soutenus et des recettes fiscales et parafiscales. Ces renseignements devraient être présentés distinctement afin

d'isoler la performance des interventions financières associées aux capitaux propres d'IQ de celles du Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises pour lequel les interventions d'IQ sont limitées. Pour l'exercice 2014-2015, en excluant les retombées de ce programme, le nombre d'emplois soutenus attribuables à la Société est de 58 295 au lieu de 73 704, et ses recettes fiscales et parafiscales sont de 735,8 millions de dollars au lieu de 915,5 millions de dollars.

Vente des entreprises en portefeuille

111 Les entreprises en portefeuille sont celles dont IQ détient une participation ou pour lesquelles elle a un prêt, une garantie de prêt en cours ou pour lesquelles une subvention a été accordée. Les montants de leurs ventes sont transmis à l'ISQ, qui calcule les retombées économiques à partir de cette information. En 2014-2015, les ventes utilisées s'élevaient à 38 milliards de dollars.

112 Le calcul des retombées économiques à partir des ventes totales de toutes les entreprises en portefeuille fait en sorte que la Société présente d'importants résultats : plus de 300 000 emplois soutenus et 3,7 milliards de dollars en recettes fiscales et parafiscales. La pertinence de cette information est limitée puisque le lien entre les retombées économiques provenant des ventes des entreprises en portefeuille et l'intervention financière effectuée par IQ est incertain.

113 À cet égard, les chiffres de **vente considérés** par IQ pour certaines entreprises en portefeuille sont substantiels. Ainsi, ils sont de plus de 6 milliards de dollars pour les trois entreprises suivantes : Coop Fédérée, Domtar et Cascades. Pourtant, les interventions financières d'IQ sont relativement limitées pour ces entreprises. À titre d'exemple, IQ détient 2,6 % des parts de Domtar depuis plusieurs années. L'impact de son intervention sur cette organisation est limité et la période de temps écoulé depuis celle-ci fait en sorte que plusieurs facteurs autres que l'intervention d'IQ influencent les chiffres de ventes.

IQ considère les ventes de ces entreprises réalisées au Québec.

Part attribuable à la Société

114 Le tableau 10 présente les quotes-parts attribuables à IQ en fonction des principaux produits financiers qu'elle offre.

Tableau 10 Emplois soutenus et recettes fiscales et parafiscales – Part attribuable à la Société pour l'exercice 2014-2015

Produits financiers	Valeur déclarée des projets			Ventes des entreprises en portefeuille			Total	
	% attribué à IQ	Emplois (ETC)	Recettes (M\$)	% attribué à IQ	Emplois (ETC)	Recettes (M\$)	Emplois (ETC)	Recettes (M\$)
Financement (prêts, garanties et participations)								
De 5 M\$ et moins ¹	28	924	12,4	21	19 994	243,4	20 918	255,8
De 5 M\$ et plus ²	48	1 377	19,8	29	32 094	434,4	33 471	454,2
Auprès d'entreprises d'économie sociale	10	125	1,5	25	3 781	24,3	3 906	25,8
Sous-total	s.o.	2 426	33,7	s.o.	55 869	702,1	58 295	735,8
Immigrants investisseurs	6	285	4,0	20	15 124	175,7	15 409	179,7
Total	s.o.	2 711	37,7	s.o.	70 993	877,8	73 704	915,5

1. La valeur de l'aide financière accordée pour cette catégorie de produits est généralement de 5 M\$ et moins. Elle pourrait dans certains cas être supérieure.

2. Il s'agit du financement associé aux comptes majeurs dont la valeur de l'aide accordée est généralement de 5 M\$ et plus.

Source : Investissement Québec.

115 Ce tableau démontre qu'après avoir appliqué la quote-part d'IQ, les entreprises en portefeuille qui ont bénéficié d'une aide financière de 5 millions de dollars et plus contribuent pour 57 % des emplois soutenus (32 094 sur 55 869) et 62 % des recettes fiscales et parafiscales (434,4 millions de dollars sur 702,1 millions de dollars). La part des emplois soutenus et des recettes fiscales et parafiscales qu'IQ s'attribue à la suite de ces interventions financières est surévaluée tel que nous l'expliquons dans les paragraphes suivants.

116 La valeur des ventes réalisées et le pourcentage de participation d'IQ sont utilisés pour établir la quote-part qui lui est attribuable. La quote-part de 29 % est établie uniquement en rapport avec les entreprises pour lesquelles IQ détient une participation. Pour ces entreprises, IQ possède souvent une part importante du capital; notamment lorsqu'il s'agit de coentreprises, d'entreprises associées ou de filiales détenues à 100 % par IQ. Par la suite, IQ applique la quote-part ainsi calculée sur les retombées économiques de l'ensemble des entreprises en portefeuille qui ont reçu un financement de plus de 5 millions de dollars, incluant celles ayant reçu un prêt. Cette façon de faire a pour effet de surévaluer les résultats, puisque la proportion du prêt par rapport au financement total de l'entreprise est généralement peu significative et que les entreprises en portefeuille ayant un prêt en cours constituent la majorité (60 %).

117 Pour certaines entreprises d'importance qui ont obtenu un prêt d'IQ (Coop Fédérée, Colabor et Mine Agnico Eagle), nous avons comparé la valeur de ce prêt au financement total de l'entreprise. Nous constatons que la contribution de la Société est peu élevée (moins de 5 %). Il y a donc un écart marquant avec les 29 % utilisés par IQ. De plus, compte tenu de la faible importance du financement d'IQ et de la stature de ces entreprises, la pertinence d'estimer les retombées économiques de la contribution d'IQ en tenant compte des ventes que celles-ci réalisent est discutable.

Recommandations

118 Les recommandations suivantes s'adressent à Investissement Québec.

- 2 Préciser dans sa politique d'investissement comment elle tiendra compte du coût des interventions financières de la Société assumé par le gouvernement ainsi que du soutien aux emplois tout en considérant la complémentarité avec les partenaires.**
- 3 Faire un suivi rigoureux et détaillé de la rentabilité financière par secteur d'activité et en rendre compte publiquement.**
- 4 Démontrer que les interventions financières réalisées complètent l'offre des partenaires, notamment en se dotant d'indicateurs appropriés pour s'assurer du positionnement adéquat de la Société.**
- 5 Améliorer la pertinence et la fiabilité des indicateurs utilisés pour mesurer l'impact de ses interventions ainsi que les explications qu'elle fournit lors de la présentation des résultats.**

2.3 Frais d'administration

119 Au cours des dernières années, le gouvernement a adressé aux ministères et aux organismes, incluant les sociétés d'État, plusieurs demandes portant sur le contrôle des dépenses administratives. IQ est notamment concerné par ces demandes. De plus, des économies étaient attendues de la fusion de la SGF et d'IQ.

Juin 2010	<i>Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette (projet de loi n° 100)</i>	▪ Limiter la rémunération additionnelle fondée sur le rendement afin que les sociétés d'État réalisent un effort comparable à celui demandé aux ministères et aux organismes gouvernementaux.¹ ▪ Réduire d'au moins 10 % les dépenses de nature administrative par rapport à celles de l'exercice 2009-2010, d'ici le 31 mars 2014. ▪ Réduire de 25 % les dépenses de publicité, de formation et de déplacement par rapport à celles de l'exercice 2009-2010.
Avril 2011	Fusion des activités de la SGF et d'IQ	▪ Réduire les dépenses annuelles de 10 à 15 millions de dollars, à compter de 2013-2014.
Juin 2014	Budget 2014-2015	▪ Faire un effort comparable à ce qui était demandé aux ministères et aux organismes et ainsi contrôler les dépenses, notamment de la masse salariale. L'effort ainsi demandé était de l'ordre de 7 millions de dollars.

1. Pour les ministères et les organismes, la rémunération additionnelle basée sur le rendement est interdite depuis 2010-2011. La décision d'IQ a été de réaliser un effort comparable en réduisant le boni cible utilisé, par exemple il a été réduit de 10 % pour un vice-président.

120 Dans ce contexte de réduction des dépenses d'administration, nous nous attendions à ce que la Société encadre ces dépenses de façon à en favoriser une gestion rigoureuse et qu'elle démontre clairement les économies ainsi réalisées.

121 Les dépenses d'administration ne sont pas gérées de manière économique. Les frais d'administration sont en hausse et la Société n'a pas atteint l'objectif d'économie demandé lors de la fusion de ses activités avec celles de la SGF.

Frais d'administration imputés aux filiales de gestion financière

122 Au cours de l'exercice 2014-2015, les frais d'administration d'IQ étaient de 114 millions de dollars. Cette somme inclut :

- les frais d'administration de la Société (76 millions de dollars);
- les frais généraux et administratifs imputés aux filiales de gestion financière que sont principalement IQ Immigrants Investisseurs, Ressources Québec et IQ FIER (9 millions de dollars);
- les frais généraux et administratifs des filiales d'exploitation telles qu'Albecour ou Gestion Forestière Lacroix (29 millions de dollars).

123 Les frais imputés aux filiales de gestion financière sont relatifs à des activités effectuées par des employés d'IQ. Ces frais sont répartis selon diverses bases d'allocation, entre autres en fonction du nombre d'interventions financières de la Société et de ses filiales.

124 La présentation des frais d'administration d'IQ laisse croire à une réduction de ceux-ci, alors qu'il y a une hausse.

125 Les frais d'administration communiqués par IQ, notamment dans son rapport annuel, ne considèrent pas ceux imputés aux filiales de gestion financière.

126 Le portrait des frais d'administration présenté par la Société laisse donc croire à une réduction des dépenses administratives, alors que, dans la réalité, celles-ci sont en hausse. Le tableau 11 affiche les frais d'administration d'IQ et de ses filiales depuis la fusion de 2011.

Tableau 11 Frais d'administration d'Investissement Québec et de ses filiales
(en milliers de dollars)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
A Frais d'administration présentés par IQ	79 660	77 288	79 167	76 492 ¹
B Variation depuis 2011 (%)		(3,0)	(0,7)	(4,0)
C Frais d'administration d'IQ imputés aux filiales de gestion financière	3 637	7 473	8 573	8 532
D Variation depuis 2011 (%)		105,5	135,7	134,6
E Sous-total	83 297	84 761	87 740	85 024
F Variation depuis 2011 (%)		1,7	5,3	2,0
G Autres frais généraux associés aux filiales d'exploitation	12 028	16 105	17 948	28 895 ²
H Variation depuis 2011 (%)		34,5	49,9	141,4
I Total	95 325	100 866	105 688	113 919
J Variation depuis 2011 (%)		5,8	10,9	19,5

1. Ce montant inclut un remboursement de la taxe sur les intrants de 2 millions de dollars, attribuable aux années 2012-2013 et 2013-2014, mais comptabilisé en 2014-2015. Si ce n'était du remboursement de cette taxe, les frais d'administration présentés par IQ auraient été de 78 492 000 dollars et le total de ces frais de 87 024 000 dollars.

2. Cette somme inclut un montant de 11,4 millions de dollars pour des pertes sur des actifs du secteur minier.

Source : Investissement Québec.

127 Les résultats présentés par IQ font ressortir une réduction des frais d'administration de 3 millions de dollars entre 2011-2012 et 2014-2015 (soit une diminution de 4 %). Par contre, si l'on considère les dépenses imputées aux filiales de gestion financière, on voit plutôt une hausse de plus de 2 % (2 millions de dollars) au cours de la même période.

Économie de la fusion

128 Rappelons que la SGF et IQ ont fusionné leurs activités le 1^{er} avril 2011 avec l'objectif de réaliser des économies annuelles de l'ordre de 10 à 15 millions de dollars.

129 À la suite de la fusion, IQ concluait que l'objectif d'économie découlant de celle-ci était atteint, car les frais d'administration pour les exercices 2011-2012 et 2012-2013 étaient inférieurs aux frais totaux combinés avant la fusion qui avaient été estimés à 97,6 millions de dollars. Le tableau 12 présente les économies calculées par IQ.

Tableau 12 Économie de la fusion calculées par la Société
(en millions de dollars)

	2011-2012	2012-2013
Frais d'administration avant la fusion	97,6	97,6
Frais d'administration après la fusion	79,7	77,3
Économie	17,9	20,3

Source : Investissement Québec.

130 Selon IQ, les économies étaient de 17,9 millions de dollars lors de la première année et de 20,3 millions de dollars pour la deuxième année, ce qui est plus élevé que l'objectif prévu de 10 à 15 millions de dollars d'économie. C'est d'ailleurs ce qui a été mentionné dans les rapports annuels de gestion 2011-2012 et 2012-2013.

131 Le projet de loi n° 100 demandait également de réduire au cours des exercices 2010-2011 à 2013-2014 d'au moins 10 % les dépenses de nature administrative par rapport à celles de l'exercice 2009-2010. Pour 2010-2011, IQ a décidé de réduire cette catégorie de dépenses du tiers de l'objectif de 10 %. Pour 2011-2012 et 2012-2013, elle a considéré avoir satisfait à cette demande législative par les seules économies réalisées à la suite de la fusion.

132 Les frais d'administration de 97,6 millions de dollars employés pour calculer les économies de la fusion sont surévalués de 12,7 millions de dollars par rapport aux frais réels d'avant la fusion. Ainsi, IQ n'a pas atteint l'objectif d'économie demandé.

133 La somme de 97,6 millions de dollars de frais d'administration utilisée par IQ pour mesurer les économies de la fusion était établie sur la base d'un budget et non pas des dépenses réelles avant la fusion (84,9 millions). Cette dernière somme aurait dû être utilisée afin d'évaluer les économies réalisées avec la fusion. Sur la base des données réelles, les économies de la fusion ne sont pas significatives puisque les frais d'administration de la nouvelle Société fusionnée étaient de 83,3 millions de dollars par rapport à 84,9 avant la fusion (tableau 13).

Tableau 13 Économie de la fusion (en millions de dollars)

	Budget utilisé pour justifier les économies	Dépenses réelles avant la fusion	Dépenses réelles après la fusion (2011-2012)	Dépenses réelles après la fusion (2012-2013)
Rémunération	62,1	57,5	53,9	56,2
Autres dépenses	35,5	27,4	29,4	28,6
Total avant imputation	97,6	84,9	83,3	84,8
Imputation aux filiales de gestion financière	–	–	3,6	7,5
Total	97,6	84,9	79,7	77,3

Sources : Investissement Québec ; SGF.

134 Étant donné qu'on attendait des économies de 10 à 15 millions de dollars, les frais d'administration auraient dû être entre 69,9 et 74,9 millions de dollars (incluant les frais imputés aux filiales de gestion financière). En comparant ces sommes avec les dépenses après la fusion, on constate qu'IQ n'atteint pas l'**objectif de réduction demandé lors de la fusion** puisque les dépenses réelles après celle-ci étaient de 83,3 et 84,8 millions de dollars.

L'objectif de réduction demandé lors de la fusion est en sus des demandes de limitation des dépenses de l'État exigées avec le projet de loi n° 100.

135 De plus, aucune analyse n'a été demandée ni produite pour s'assurer que l'ensemble des frais d'administration soit apparié aux besoins de la nouvelle Société.

136 Pourtant, la fusion de deux organisations nécessite l'harmonisation des pratiques et l'intégration de différentes directions. Il arrive d'ailleurs que la loi constitutive d'une organisation nouvellement créée, notamment à la suite d'une fusion, exige la production d'un rapport sur la mise en œuvre de la nouvelle organisation. Même si la loi d'IQ ne renferme pas une telle prérogative, après plus de cinq ans depuis la fusion avec la SGF, il est opportun d'évaluer si la nouvelle entité issue de la fusion a profité de toutes les occasions d'économie qu'offre un tel regroupement. Les sections qui suivent présentent certains constats à la suite d'une analyse que nous avons effectuée sur les frais d'administration.

Frais d'administration par nature

137 Comme les frais d'administration ont progressé dans les quatre dernières années, nous avons examiné cette évolution selon la nature des dépenses (tableau 14).

Tableau 14 Frais d'administration selon la nature des dépenses
(en millions de dollars)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Rémunération et avantages				
A Salaires	35,6	38,8	40,9	41,5
B Bonis et avantages sociaux	13,1	12,4	12,4	13,7
C Régime supplémentaire de retraite	3,7	4,4	1,8	1,8
D Autres avantages	1,5	0,6	1,0	0,7
E Sous-total	53,9	56,2	56,1	57,7
Bureaux et aménagement				
F Au Québec	6,3	5,2	5,4	5,6
G À l'étranger	3,3	3,5	3,8	4,0
H Sous-total	9,6	8,7	9,2	9,6
I Rémunération des administrateurs et autres dépenses connexes	0,6	0,7	0,9	0,9
J Honoraires professionnels	4,6	4,5	5,6	4,9
K Frais de déplacement	1,1	1,1	1,1	0,9
L Activités promotionnelles, commandites et représentation	3,7	3,8	3,4	3,4
M Technologie	2,2	2,1	2,1	1,9
N Frais d'amortissement et perte sur disposition d'actifs	2,4	2,9	2,4	1,5
O Autres ¹	5,2	4,7	6,9	4,3
P Total	83,3	84,8	87,7	85,0

1. Cela inclut notamment les dépenses associées aux réunions administratives, aux taxes, aux assurances et aux fournitures de bureau.

Source : Investissement Québec.

138 Les sections qui suivent expliquent certaines lignes de ce tableau.

Salaires

139 Les charges salariales ont connu une forte augmentation, passant de 35,6 millions de dollars en 2011-2012 à 41,5 millions de dollars en 2014-2015, soit une augmentation de 16 %. Ceci s'explique notamment par l'augmentation de l'effectif, passant de 452 au 31 mars 2012 à 473 à la même date en 2015.

Bonis

140 Les employés d'IQ bénéficient d'un programme de rémunération incitative qui prévoit qu'un boni est versé lorsque divers objectifs sont atteints. Les sommes ainsi accordées sont établies sur la base d'un boni cible correspondant à un pourcentage de la rémunération. Le boni cible varie en fonction du poste occupé

au sein de la Société. Par exemple, pour l'année 2014-2015, il a été de 25 % pour une catégorie de vice-présidents et de 15 % pour les cadres. Le boni est alloué notamment en fonction de la performance globale de la Société établie à l'aide de cinq indicateurs. Le mode de calcul fait en sorte que le boni peut être supérieur ou inférieur au boni cible en fonction de l'atteinte des objectifs. Les caractéristiques plus détaillées du programme sont expliquées à l'annexe 5. Celle-ci donne également des exemples permettant de mieux comprendre le programme de rémunération incitative de la Société.

141 D'une année à l'autre, les sommes versées en bonis sont similaires, soit environ 3,3 millions de dollars. Pour l'année 2014-2015, plus de 85 % des employés ont obtenu un boni, dont 16 % avaient une évaluation supérieure aux attentes.

142 Malgré l'importance des sommes en cause, les indicateurs établissant la performance globale de la Société en vue du calcul des bonis ne sont pas tous adéquats et les cibles qui y sont appariées sont souvent peu contraignantes.

143 Premièrement, ces indicateurs ont certaines lacunes.

Indicateurs	% de la cote globale	Lacunes de l'indicateur
Résultat net	20	L'indicateur peut être influencé par plusieurs variables, telles que des variations de la provision pour pertes ou la vente de placements (voir la section précédente portant sur l'information de gestion sur la rentabilité financière).
Respect du budget de frais d'administration	15	Depuis 2011, le budget relatif aux frais d'administration établi en début d'exercice est toujours supérieur de 2 à 8 millions de dollars par année par rapport aux dépenses réelles de l'exercice précédent.
Nombre d'interventions réalisées	25	Il s'agit d'un indicateur de volume ne permettant pas d'estimer la qualité et les effets des interventions.
Valeur du financement autorisé	20	Il s'agit d'un indicateur de volume ne permettant pas d'estimer la qualité et les effets des interventions.
Valeur des investissements étrangers	20	Il s'agit d'un indicateur de volume ne permettant pas d'estimer la qualité et les effets des interventions.

144 Par conséquent, les objectifs permettant de déterminer la performance globale de la Société sont toujours largement dépassés. Par exemple, pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015, la cote globale de performance a été respectivement de 106 % et de 123 %, ce qui a pour effet d'augmenter les bonis versés au-delà du boni cible.

145 Deuxièmement, la cible n'a pas à être atteinte pour verser un boni. Le programme de rémunération de la Société prévoit qu'un boni sera versé si le

résultat net est d'au moins 50 % de ce qui avait été inscrit au budget et si la cote globale de performance de la Société atteint 90 %.

146 Par ailleurs, le projet de loi n° 100 exigeait qu'aucune prime, aucune allocation, aucun boni, aucune compensation ou aucune autre rémunération additionnelle fondée sur le rendement ne soient versés au personnel de direction et d'encadrement des ministères et des organismes gouvernementaux. Il exigeait que les sociétés d'État réalisent un effort comparable. Dans cet esprit, IQ a indiqué qu'elle imposait une réduction de 10 % pour les bonis versés à ses vice-présidents et de 5 % pour ceux remis à ses cadres durant les exercices 2010-2011 à 2013-2014.

147 Par contre, ces réductions ont eu très peu de conséquences sur les sommes réellement versées, demeurées sensiblement les mêmes puisque sur la base des critères de bonification utilisés, durant les exercices 2011-2012 à 2013-2014, la Société a atteint une performance supérieure à celle prévue pour le versement du boni cible. Donc, une bonification supérieure au boni cible a été appliquée durant cette période. Le tableau 15 expose la façon dont la Société a mis en œuvre son programme de rémunération incitative, ce qui a atténué les contraintes associées aux exigences du projet de loi n° 100.

Tableau 15 Application du projet de loi n° 100 pour l'allocation des bonis aux dirigeants de la Société

	Boni cible (en % du salaire)		Boni versé (en % du salaire)		
	Avant le projet de loi n° 100	Après le projet de loi n° 100	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Vice-présidents (classes 3 à 5)	25,0	15,0	20,0	20,0	18,0
Vice-présidents (classe 2)	20,0	10,0	15,0	15,0	13,0
Cadres	15,0	10,0	15,5	15,5	13,5

Source : Investissement Québec.

Honoraires professionnels

148 La politique de gestion des achats et des contrats d'IQ permet que des contrats, peu importe le montant, soient accordés de gré à gré, notamment pour les services suivants :

- Financiers, bancaires, d'assurances;
- Comptables, d'audit externe.

149 Des contrats d'un montant inférieur à 250 000 dollars peuvent également être conclus de gré à gré pour d'autres services que ceux mentionnés ci-dessus, entre autres lorsque des situations particulières se présentent, comme une urgence ou lorsqu'un seul contractant est possible en raison de l'existence d'une garantie ou d'un droit.

150 Le recours à des contrats signés de gré à gré ne permet pas d'avoir l'assurance d'obtenir le meilleur prix puisque le jeu de la libre concurrence ne s'exerce pas. Dans certaines circonstances, cette pratique pourrait être justifiée. Toutefois, elle est utilisée de manière régulière par certaines directions de la Société.

151 La dépense d'honoraires professionnels de la Société est d'environ 5 millions de dollars par année (tableau 14, ligne J). Cette catégorie de dépense est en augmentation dans les secteurs d'activité de la Société où plusieurs contrats sont négociés de gré à gré (tableau 16).

Tableau 16 Honoraires professionnels associés à des contrats conclus de gré à gré (en milliers de dollars)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Ressources informationnelles	478	578	1 194	1 099
Services financiers ¹	768	678	1 578	1 516

1. Cela exclut les honoraires d'audit externe.

Source : Investissement Québec.

152 De plus, certains fournisseurs ont vu leurs honoraires versés par la Société augmenter de façon importante depuis 2011. Dans certains cas, les honoraires ont plus que doublé.

Frais d'administration par secteurs d'activité

153 Nous avons également examiné les frais d'administration (incluant ceux imputés aux filiales de gestion financière) selon le secteur d'activité concerné (tableau 17).

Tableau 17 Frais d'administration selon le secteur d'activité (2014-2015)
(en milliers de dollars)

		Effectif au 31 mars 2015		Dépenses de l'exercice			
		N ^{bre}	%	Charges salariales	Autres charges	Total	%
Gouvernance et haute direction							
A	Conseil d'administration	1	0,2	52	411	463	0,5
B	Bureaux du président, du chef de la direction et des vice-présidences	27	5,8	8 174	3 313	11 487	13,5
C	Sous-total	28	6,0	8 226	3 724	11 950	14,0
Administration							
D	Communications	20	4,2	2 214	4 437	6 651	7,8
E	Ressources financières	28	5,9	1 559	886	2 445	2,9
F	Ressources humaines et matérielles	24	5,1	2 275	1473	3 748	4,4
G	Ressources informationnelles	26	5,5	2 731	3 486	6 217	7,3
H	Vérification interne	2	0,4	251	135	386	0,5
I	Sous-total	100	21,1	9 030	10 417	19 447	22,9
J	Activités de soutien ¹	54	11,4	8 275	3 249	11 524	13,6
K	Total gouvernance, administration et activités de soutien	182	38,5	25 531	17 390	42 921	50,5
Secteurs d'activité							
L	Activités de financement	186	39,3	20 505	3 402	23 907	28,1
M	Prospection d'investissements étrangers ²	46	9,7	5 338	5 474	10 812	12,7
N	Attestation de crédits fiscaux ²	33	7,0	3 413	462	3 875	4,6
O	Frais d'administration directs des filiales de gestion financière	26	5,5	2 877	632	3 509	4,1
P	Total secteurs d'activité	291	61,5	32 133	9 970	42 103	49,5
Q	Grand total	473	100,0	57 664	27 360	85 024	100,0

1. Elles incluent notamment les dépenses associées aux affaires juridiques, à l'élaboration de politiques administratives, à la gestion de la trésorerie et à celle des risques.

2. Secteurs d'activité associés au FDE.

Source : Investissement Québec.

154 Les paragraphes suivants donnent d'autres pistes de réflexion qui mériteraient d'être explorées pour s'assurer que les frais d'administration sont appariés aux besoins de la Société.

Frais d'administration consacrés aux secteurs de la gouvernance, de l'administration et des activités de soutien

155 Les dépenses consacrées aux secteurs de la gouvernance, de l'administration et des activités de soutien représentent 43 millions de dollars, soit plus de 50 % de l'ensemble des frais d'administration.

156 Cette proportion est élevée par rapport à ce que l'on peut observer dans d'autres organisations. Sur le plan de l'effectif, plus de 38 % (182 des 473) de celui-ci travaille dans des unités administratives de soutien et de gouvernance (haute direction).

157 Les frais consacrés aux bureaux du président, du chef de la direction et des vice-présidences représentent 11,5 millions de dollars, soit près de 14 % de l'ensemble des frais d'administration (tableau 17, ligne B). Ces dépenses sont constituées de charges salariales (8,2 millions de dollars) de même que d'autres charges telles que le loyer, les honoraires professionnels ou les frais de déplacement et de représentation (3,3 millions de dollars).

158 Le nombre de vice-présidents à la Société a varié entre 12 et 14 depuis 2011, alors que celui des employés s'est situé entre 452 à 473, ce qui représente une trentaine d'employés par vice-président. Si nous excluons le rôle de mandataire d'IQ pour le gouvernement, l'actif sous gestion est également relativement modeste : soit 3,8 milliards de dollars. À titre comparatif, l'actif sous gestion de la BDC est d'environ 22 milliards de dollars et il y avait 8 vice-présidents au 31 mars 2015. Bien que les modèles d'affaires ne soient pas identiques, les différences entre les secteurs d'activité des deux organisations ne peuvent à elles seules expliquer un tel écart.

Frais d'administration attribuables au FDE

159 Rappelons qu'IQ exécute certaines activités pour le gouvernement qui ne sont pas liées à ses activités directes en lien avec ses interventions financières, telles

- la prospection d'investissements étrangers (tableau 17, ligne M);
- l'attestation de crédits fiscaux (tableau 17, ligne N);
- l'administration d'interventions financières réalisées dans le cadre du FDE, soit la part des activités de financement (tableau 17, ligne L) attribuable au FDE.

160 Le tableau 18 présente la part des frais d'administration que la Société attribue à la gestion des activités du FDE.

Tableau 18 Frais d'administration attribuables aux activités du FDE (2014-2015)
(en milliers de dollars)

Activités	
Prospection d'investissements étrangers	10 812
Mesures fiscales	3 875
Financement (estimation par IQ de la part attribuable aux activités du FDE)	7 591
	22 278
Gouvernance, administration et activités de soutien (estimation par IQ de la part attribuable aux activités du FDE)	20 799
Total	43 077

Source : Investissement Québec.

Les activités similaires à celles réalisées par des ministères et des organismes sont, par exemple, l'attestation de crédits fiscaux ou l'analyse de données pour cibler les entreprises étrangères à démarcher.

161 Au total, la Société estime que 43,1 des 85 millions de dollars de frais d'administration (soit 51 %) sont consacrés à des activités mandataires exigées du gouvernement. Ce montant inclut le coût des activités de gouvernance et de soutien imputé au FDE, qui totalise 21 millions de dollars. En considérant que plusieurs activités du FDE sont **similaires à des activités réalisées par des ministères et des organismes**, le coût de gestion en est élevé, surtout en raison de la structure de coût de la Société qui est beaucoup plus élevée que celle d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental, notamment en ce qui concerne les frais consacrés à la gouvernance, à l'administration et aux activités de soutien.

Recommandations

162 Les recommandations suivantes s'adressent à Investissement Québec.

- 6 Réévaluer la structure des frais d'administration de la Société afin de démontrer qu'ils sont appariés à ses besoins.**
- 7 Améliorer les indicateurs et fixer des cibles plus contraignantes afin d'établir les bonis qui seront versés.**
- 8 Revoir la politique de gestion des achats et des contrats afin de limiter le recours aux contrats conclus de gré à gré.**

2.4 Gouvernance et reddition de comptes

163 Le concept de gouvernance renvoie aux processus par lesquels les organisations sont dirigées et contrôlées ainsi qu'à ceux qui permettent de rendre des comptes de façon transparente.

Gouvernance

164 En ce qui concerne IQ, le conseil d'administration joue un rôle central pour ce qui est de la gouvernance, notamment en ce qui a trait au suivi de la rentabilité financière et à la performance économique de la Société :

- IQ est une société d'État; elle est donc indépendante du ministère. Le conseil d'administration et ses comités ont la responsabilité de veiller à sa rentabilité financière et à sa performance économique.
- Contrairement aux institutions financières, IQ ne fait pas l'objet d'analyses financières effectuées par des tiers, tels que les investisseurs ou les agences de notation. Le rôle du conseil d'administration à l'égard du suivi de la rentabilité financière et de la performance économique prend donc tout son sens.

165 IQ est également assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* qui a pour objet d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État en visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité de la direction. La loi prévoit que les conseils d'administration des sociétés adoptent des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance et que de l'étalonnage avec des **organisations similaires** soit réalisé.

Parmi les organisations ayant des activités similaires à IQ, on retrouve entre autres la BDC.

166 Le conseil d'administration ne dispose pas de tous les renseignements nécessaires à l'évaluation de la rentabilité financière et la performance économique de la Société. Il n'a pas toujours joué adéquatement son rôle à ce sujet.

167 Comme cela a été mentionné précédemment, l'information communiquée au conseil d'administration en ce qui regarde la rentabilité financière d'IQ, dont celle de ses principaux secteurs d'activité, ne permet pas aux administrateurs d'avoir un portrait complet de la performance.

168 Le conseil d'administration approuve les budgets et les états financiers chaque année, mais cette information est insuffisante pour lui permettre d'apprécier l'utilisation et l'allocation adéquate des ressources et d'évaluer si les frais d'administration correspondent aux besoins de la Société.

169 D'ailleurs, pour les exercices 2011-2012 à 2014-2015, les procès-verbaux du conseil d'administration ne font l'objet d'aucune mention voulant qu'il y ait eu discussions sur le rendement financier de la Société ou sur la nature des frais d'administration et les efforts faits pour les diminuer.

170 Quant à la création d'emplois et aux retombées économiques, il s'agit de sujets peu traités. Cette situation n'est peut-être pas étrangère au fait qu'IQ ne considère pas les indicateurs de création d'emplois et de retombées économiques comme des mesures de sa performance. Ainsi, ces indicateurs ne sont pas appariés à des cibles ni accompagnés d'explications lorsqu'il est possible de constater une diminution importante. Concernant les interventions financières, ce sont plutôt les indicateurs portant sur le nombre et la valeur de celles-ci qui sont appariés à des cibles.

171 Quant aux obligations de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, en 2010-2011, IQ a fait une démarche d'étalonnage portant notamment sur les frais d'administration. L'exercice s'est avéré d'une utilité limitée, compte tenu des multiples différences à prendre en considération entre le modèle d'affaires d'IQ et

celui des entreprises choisies pour la comparaison, telles les institutions financières du secteur privé.

172 En effet, ces dernières comptent plus d'employés qu'IQ et le financement d'entreprises ne constitue qu'une portion de leurs activités, qui couvrent aussi l'épargne et le prêt aux particuliers, les cartes de crédit, la gestion de patrimoine et les services reliés aux marchés financiers. De plus, IQ compte 473 employés, alors que les entreprises sélectionnées pour l'exercice d'étalonnage en regroupent plus de 10 000, par exemple : 40 000 (le Mouvement des caisses Desjardins) et plus de 15 000 (la Banque Nationale).

173 Depuis 2010-2011, IQ n'a pas réalisé d'exercice d'étalonnage pour informer son conseil d'administration de la performance de la Société. Bien que difficiles, ces exercices permettent de remettre en question la performance, de justifier les écarts et de s'interroger sur les pratiques de l'organisation.

Reddition de comptes

174 La reddition de comptes consiste à faire rapport, aux citoyens et aux institutions envers qui la Société est redevable, du rendement des ressources en vue de l'atteinte des résultats visés. L'information doit être communiquée dans un langage simple, être significative, complète et fiable. Le rapport annuel est le principal outil employé à cet effet.

175 La reddition de comptes d'IQ est incomplète et, à plusieurs égards, elle ne permet pas d'apprécier sa performance.

176 Les sections précédentes mentionnent plusieurs situations où l'information présentée est souvent incomplète, ce qui ne permet pas d'évaluer adéquatement la performance d'IQ. Peu d'explications sont données pour bien interpréter le résultat net de la Société ou les retombées économiques générées par ses interventions. L'annexe 6 identifie plusieurs éléments qui ne sont pas adéquatement indiqués dans le rapport annuel.

177 De plus, conformément à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, IQ est tenue de présenter, dans son rapport annuel, la rémunération (y compris la rémunération variable et les autres avantages) des administrateurs et des cinq dirigeants les mieux rémunérés de toute filiale en propriété exclusive de la Société. Par contre :

- elle ne présente pas la rémunération et les autres avantages des dirigeants et administrateurs de ses filiales;
- lorsqu'elle présente celle des cinq dirigeants les mieux rémunérés de la Société, peu de détails sont fournis concernant les autres formes de rémunération. Seul le montant global est inscrit, sans information plus détaillée.

178 Il serait important de fournir plus de détails sur la rémunération des dirigeants, comme le font d'autres sociétés d'État, étant donné que chaque vice-président d'IQ bénéficie d'une allocation pour les frais d'automobile de 16 000 à 19 000 dollars par année et d'un **régime de retraite d'appoint** en sus de celui auquel ont droit tous les hauts dirigeants de la fonction publique.

Le régime de retraite d'appoint d'IQ compte 36 membres au 31 mars 2015 (12 actifs et 24 retraités). Les coûts de ce régime sont entièrement assumés par l'employeur. La dépense de 2014-2015 associée à ce régime a été de 1,8 million de dollars et le passif était de 25,5 millions de dollars.

Recommandations

179 Les recommandations suivantes s'adressent à Investissement Québec.

- 9 Améliorer la qualité de l'information de gestion fournie au conseil d'administration à l'égard de la rentabilité financière et la performance économique et répondre à l'exigence d'étalonnage de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.**
- 10 Présenter les informations nécessaires à l'appréciation de sa performance dans son rapport annuel.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à signaler qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires d'Investissement Québec

« **Mise en contexte.** Le mandat d'Investissement Québec est unique par la diversité de son offre et difficilement comparable à celui d'autres organismes. La Société offre, à partir de ses fonds propres, des solutions financières aux entreprises, administre, pour le gouvernement, des mesures fiscales, fait la prospection d'investissements étrangers et exécute des mandats gouvernementaux spéciaux. Elle contribue, à titre de bras financier du gouvernement, au développement économique du Québec et favorise les investissements privés.

« Depuis sa constitution par la fusion de la Société générale de financement et d'Investissement Québec, en 2011, son mandat de développement économique a toujours été sa priorité. Toutefois, de profondes perturbations stratégiques et opérationnelles ont eu une incidence sur sa gouvernance, à savoir l'exécution de cette fusion, cinq changements de ministre, cinq changements de président du conseil d'administration et quatre changements de président-directeur général.

« En avril dernier, la Société a déposé son plan stratégique 2016-2019. Ce plan, approuvé par le gouvernement, lui permettra notamment de poursuivre la révision de ses processus et d'améliorer sa gouvernance. Jusqu'à ce que ce plan ait été approuvé, c'était son plan stratégique 2011-2013 qui était en vigueur, tel que la loi le stipule.

« La Société a pris connaissance des constats et des recommandations formulés par le Vérificateur général. Elle adhère à toutes ses recommandations.

« Son nouveau plan stratégique lui permettra de répondre à plusieurs de ces constats. Tel qu'il lui est prescrit de le faire, la Société mettra également en place un plan d'action en réponse à ce rapport, qui s'inscrit dans le cadre d'une pratique d'amélioration continue.

« Pour mettre en contexte ses commentaires, la Société désire apporter les précisions suivantes.

« **Section 2.1 – Distinction entre les interventions d'Investissement Québec et celles du Fonds du développement économique. (Recommandation 1)** Le nouveau plan stratégique de la Société prévoit une révision de la gouvernance des activités mandataires afin de répondre à une préoccupation du conseil d'administration et de mieux déterminer les rôles et les obligations d'Investissement Québec. Donc, la Société entend établir une meilleure distinction entre ses interventions et celles du Fonds du développement économique, tel que le Vérificateur général lui recommande de le faire.

« **Section 2.2 – Rentabilité financière.** Pour la Société, l'adéquation entre sa rentabilité financière et le niveau de risque qu'elle assume en finançant des projets présentant des risques plus élevés que ce qui est généralement toléré par les institutions traditionnelles est un enjeu important. Depuis 2011, elle dispose d'une cible de rentabilité financière approuvée par le gouvernement par l'entremise de son plan stratégique ou dictée par celui-ci dans de son discours sur le Budget. Par conséquent, en approuvant la cible de son résultat net, le gouvernement entérine qu'elle réalise ses activités en conciliant le coût de ses fonds. Par ailleurs, les retombées fiscales et parafiscales générées par les interventions de la Société constituent un revenu important pour le gouvernement, qui doit être pris en compte dans l'équation. Dans sa politique d'investissement, la Société, quant à elle, tient compte des risques financiers qui lui incombent pour mettre en œuvre son plan stratégique et atteindre ses cibles en fixant des balises en conséquence.

« De par son rôle, Investissement Québec réalise des interventions qui visent prioritairement le développement économique avec une rentabilité qui reflète le risque qu'elle encoure, et non le rendement financier. D'ailleurs, son taux de perte historique est plus élevé que celui des institutions financières et son rendement est moindre que le leur. Une cible sur son rendement financier est limitative, car elle ne reflète pas sa mission ni le contexte dans lequel elle réalise ses interventions.

« Lors de la fusion, l'entente entre Investissement Québec et le gouvernement prévoyait un apport de 400 millions de dollars à sa capitalisation. Dans les années qui ont suivi, la Société a bénéficié d'entrées de fonds importantes résultant de remboursements anticipés sur prêts majeurs, ainsi que de dispositions de placements importants. Toutes ces liquidités ont été utilisées pour réaliser des interventions financières auprès d'entreprises; ainsi, au cours de la dernière année, ses liquidités ont considérablement diminué.

« **Complémentarité versus partenariat.** Les taux de perte historique du portefeuille d'Investissement Québec démontrent bien que la nature de ses interventions est plus risquée que celle des institutions financières traditionnelles. Ce constat résulte du fait que la Société assume un risque plus grand que les autres institutions financières pour financer des projets qui ne recevraient pas d'appui autrement, soit parce qu'ils affichent un risque trop grand, soit parce que leur rendement est sur un horizon trop long pour un prêteur traditionnel.

« Dans son plan stratégique 2016-2019, la Société réaffirme son rôle de catalyseur de développement économique et y valorise la collaboration avec ses partenaires. Elle reconnaît notamment que les institutions financières privées, les fonds fiscalisés et les autres sociétés d'État à vocation économique sont d'importants partenaires d'affaires. Elle désire renforcer ses relations avec ceux-ci pour favoriser un effet de levier qui accroîtra le développement économique; c'est pourquoi elle se dote d'une cible à l'effet qu'au minimum 80 % de ses interventions financières seront réalisées avec eux.

« Depuis 2011, Investissement Québec a joué un rôle évolutif avec ses partenaires au moyen de ses outils financiers. Si, effectivement, l'usage du prêt est maintenant plus courant, cela ne veut pas dire que la Société n'agit pas en complémentarité. Certaines entreprises ont recours notamment à son financement parce qu'elles

œuvrent dans des secteurs d'activité délaissés par les institutions privées ou qu'elles veulent diversifier leurs créanciers ou bénéficier d'avantages qu'offre un partenaire patient.

« Pour ce qui est de la **recommandation 4**, la Société reconnaît qu'il est important que ses interventions complètent l'offre de ses partenaires, tel que stipulé dans sa loi. Pour agir en ce sens, en plus des initiatives qui seront réalisées par l'exécution de son plan stratégique 2016-2019, elle s'engage à ajouter une section explicative au schéma d'analyse de chacune de ses interventions financières, pour y exprimer les raisons qui justifient sa complémentarité.

« **Performance économique.** Tel qu'il lui est recommandé dans le rapport, la Société entend détailler davantage, dans son rapport annuel, l'information sur les retombées économiques qui découlent de ses activités.

« La mission d'Investissement Québec est de contribuer au développement économique du Québec, conformément à la politique économique du gouvernement. Elle vise à stimuler la croissance de l'investissement et à soutenir l'emploi dans toutes les régions du Québec. Pour se faire, elle intervient aux différents stades de développement des entreprises et finance des projets de nature variée. La création ou le maintien d'emplois est l'externalité positive qui résulte des activités d'Investissement Québec.

« Les projets soutenus par la Société ne donnent pas toujours lieu à une création ou à la sauvegarde d'emplois immédiate. C'est notamment le cas pour les projets visant l'automatisation d'une entreprise, le financement intérimaire des crédits d'impôt (activités de recherche), la relève ou le transfert de propriété ou pour le fonds de roulement. Ces projets répondent toutefois à la mission d'Investissement Québec, puisqu'ils contribuent au positionnement concurrentiel des entreprises, bien que la sauvegarde ou la création d'emplois puisse être un effet ultérieur et non immédiat. C'est également le cas lorsque la Société intervient en amont d'un danger qui pourrait menacer une entreprise. Nul besoin d'attendre que les emplois d'une entreprise soient menacés pour la soutenir.

« La Société ne peut pas viser que les projets où des emplois sont créés ou menacés et faire fi des projets des entreprises qui veulent confirmer leur positionnement stratégique, mais qui ne créent pas d'emplois à court terme. Dans le même sens, l'établissement de cibles en ce sens pourrait nuire aux entreprises innovantes visant la robotisation de leurs activités ou celles qui désirent acquérir un compétiteur pour raffermir leur position sur les marchés étrangers. Devoir fonctionner avec une cible de performance sur la création ou la sauvegarde d'emplois risquerait d'introduire un biais dans le choix des projets soutenus.

« Par ailleurs, un balisage des pratiques d'autres organisations permet de constater que celles-ci n'utilisent pas couramment de cibles au sujet des emplois créés ou sauvegardés par leurs activités de financement.

« **Section 2.3 – Frais d'administration.** Pour ce qui est de ses coûts d'administration, la Société tient à noter que son ratio des frais d'administration sur la valeur de son portefeuille sous gestion se situe à environ 1 %. La Société désire souligner que, depuis l'entrée en fonction de son président-directeur général

actuel, des mesures ont été prises afin de revoir la structure des frais d'administration pour l'apparier à ses besoins et que d'autres initiatives en ce sens sont à venir pour permettre la mise en œuvre du plan stratégique 2016-2019 récemment approuvé par le gouvernement.

« La Société impute les frais d'administration engagés liés aux filiales directement aux résultats de celles-ci. Il s'agit de filiales exploitantes et non de filiales de gestion financière, tel qu'il est stipulé dans le rapport. Cette bonne pratique permet notamment d'attribuer adéquatement les coûts à chacune des filiales exploitantes. Par ailleurs, cette imputation permet également des analyses de rentabilité par lignes d'affaires plus justes et représentatives de la réalité.

« **Économie de la fusion.** La fusion de la Société générale de financement et d'Investissement Québec a été annoncée en septembre 2010; or, dans les faits, elle s'est concrétisée le 1er avril 2011. Pendant ces six mois, les activités de chacune des sociétés à être fusionnées ont considérablement ralenti, dû au fait que toutes les énergies ont été mises au profit de la réalisation du processus de fusion. Cette situation a été très bien documentée par le conseil d'administration. Ainsi, les coûts réels de leur dernier exercice financier respectif ne sont pas représentatifs de ce qu'ils auraient été dans un scénario de continuité, auquel cas ceux-ci se seraient assurément rapprochés des budgets établis. C'est pourquoi la Société a eu recours à cette base budgétaire aux fins de l'évaluation de l'économie réalisée suite à la fusion, pour représenter adéquatement les coûts de chacune des sociétés fusionnées, dans une optique d'une continuité des affaires pour chacune des sociétés.

« **Rémunération incitative.** Au chapitre de la rémunération incitative, la Société fait preuve de rigueur basée sur les meilleures pratiques quant à l'attribution des bonis; seulement 16 % du personnel a reçu une cote supérieure parmi toute l'organisation. À partir de politiques dûment autorisées, 86 % du personnel syndiqué reçoit des bonis. Les bonis sont une partie nécessaire à la compétitivité de la rémunération globale pour Investissement Québec. Il importe également de rappeler que ses employés n'ont pas la sécurité d'emploi comme c'est le cas dans le secteur public, auquel elle semble être comparée, en plus d'avoir une rémunération plus faible que celle du secteur privé. La Société souhaiterait adopter un modèle de gestion similaire à celui de la Banque de développement du Canada (BDC) qui est davantage celui d'une institution financière publique comme IQ.

« Les critères retenus pour la rémunération incitative sont fixés en fonction des contextes interne et externe de la Société, issus de son plan stratégique et de son plan d'action annuel. Les cibles sont approuvées annuellement par le conseil d'administration. Par ailleurs, la Société doit établir des cibles sur les éléments pour lesquels elle exerce un contrôle et non sur les externalités de ses interventions. C'est d'ailleurs la pratique de cette industrie que d'établir des indicateurs de performance basés sur des volumes d'affaires et non sur leur effet, celui-ci ayant un caractère souvent non corrélé avec le niveau d'activités.

« La Société désire également rappeler que, nonobstant le texte de sa politique de rémunération incitative, pour verser un boni à ses employés, elle devait respecter

les deux conditions fixées par le ministère des Finances dans le cadre du redressement des finances publiques :

- maintenir sa masse salariale à 53,1 M\$ en 2014-2015 et 2015-2016 (ce chiffre n'incluait pas ses filiales);
- atteindre un résultat net de 42 M\$ pour 2014-2015 et de 43 M\$ pour 2015-2016.

« La Société considère ses cibles pertinentes, bien qu'elles puissent effectivement évoluer dans le temps. Elle croit que, pour atteindre l'effet recherché de la rémunération incitative, les cibles doivent être stimulantes mais réalistes. Par ailleurs, des cibles trop élevées pourraient induire un comportement non souhaité. Par conséquent, elle adhère à la recommandation 7 du Vérificateur général et concède qu'elle peut améliorer la situation actuelle et réaliser un nouveau balisage à cet égard et s'inspirer des meilleures pratiques.

« De 24 vice-présidents que comptaient la Société générale de financement et Investissement Québec avant la fusion, le nombre est passé à 14 en 2011 et à 10 en 2016. Par ailleurs, les économies d'échelle s'avèrent davantage difficiles à réaliser pour une petite organisation où existent un grand nombre de lignes d'affaires nécessitant l'embauche d'un personnel expérimenté dans chacune des catégories.

« **Section 2.4 – Gouvernance et reddition de comptes.** Investissement Québec désire rappeler qu'elle présente trimestriellement ses résultats financiers à son conseil d'administration, ainsi que le suivi de ses indicateurs de performance que celui-ci a déterminés. Dans un travail de collaboration, la gestion des risques s'est constamment améliorée au cours des cinq dernières années, ainsi que l'information qui s'y rattache. Par son nouveau plan stratégique, la Société se dote d'ailleurs de nouveaux indicateurs ambitieux qui témoignent de sa volonté d'accomplir sa mission et ceux-ci feront l'objet d'un suivi rigoureux, tant auprès de son équipe de direction que de son conseil d'administration.

« Le conseil d'administration considère avoir rempli sa tâche avec diligence et ses membres n'ont pas hésité à poser les questions permettant d'aller au-delà de la documentation remise par la direction lorsqu'ils le jugeaient nécessaire. Le conseil d'administration précise que la Société a atteint les cibles fixées par le gouvernement.

« Le contexte de nombreux changements dans lequel la Société a évolué depuis la fusion a forcé le report de l'exercice portant sur les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance et de l'étalonnage selon la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État. Malgré tout, la Société a réalisé ses activités en fonction d'indicateurs de performance dont les cibles étaient approuvées par son Conseil et pour lesquelles un suivi était présenté trimestriellement.

« La Société désire ajouter que, pour tous les dossiers de financement soumis au conseil d'administration pour approbation, de l'information sur l'incidence économique du projet est incorporée dans la documentation fournie. En outre, une évaluation globale des retombées économiques des activités de financement est réalisée à la fin de chaque année, tandis que les emplois créés ou sauvegardés par les activités sont présentés trimestriellement dans son tableau de bord. »

Réaction aux commentaires d'Investissement Québec

Dans un contexte où IQ gère des fonds publics, nous jugeons nécessaire de réagir à certains commentaires émis par IQ.

Performance économique. D'un côté, IQ justifie que son rendement financier est moindre que celui des institutions financières par le fait que ses interventions visent prioritairement le développement économique. De l'autre côté, elle indique qu'elle ne peut fonctionner avec une cible de performance sur la création ou la sauvegarde d'emplois, qui sont pourtant des éléments majeurs du développement économique. Nous nous interrogeons alors sur quelle base doit être appréciée la performance d'IQ. Depuis la fusion avec la SGF, l'objectif de rendement financier est en diminution. Il est d'autant plus important qu'IQ utilise des indicateurs adéquats pour mesurer les autres retombées de ses interventions.

Frais d'administration. Il est vrai que la bonne pratique suggère d'attribuer les frais d'administration liés aux filiales directement à celles-ci. Cependant, il est également de bonne pratique de présenter l'ensemble de ces coûts et non d'exclure ceux des filiales. En effet, pour la prise de décision et l'appréciation de la performance, posséder une information pertinente et complète sur l'évolution des frais d'administration est incontournable. Par ailleurs, nous distinguons les filiales de gestion financière des autres filiales parce que, pour les premières, leurs activités sont effectuées par des employés d'IQ. Ainsi, les frais d'administration qui leurs sont imputés dépendent des bases d'allocation déterminées à l'interne.

Économie de la fusion. IQ affirme dans ses commentaires que les coûts réels du dernier exercice avant la fusion n'étaient pas représentatifs puisque les activités de chacune des sociétés à être fusionnées ont été considérablement ralenties dès l'annonce de la fusion. Pour cette raison elle a eu recours aux budgets pour justifier les économies de la fusion. Nous avons examiné les coûts de l'exercice avant même l'annonce de la fusion afin de valider ces dires et nous avons constaté qu'ils n'étaient pas significativement supérieurs à ceux du dernier exercice avant la fusion.

De plus, rappelons que, pour les exercices 2011 à 2013, IQ devait réduire de 10 % les dépenses de nature administrative pour répondre aux prérogatives du projet de loi n° 100. Dans les faits, IQ a considéré avoir répondu à cette demande par les seules économies qu'elle avait calculées à la suite de la fusion, alors que ces dernières économies ne sont pas réellement au rendez-vous.

Annexes et sigles

Annexe 1	Objectifs de vérification et portée des travaux
Annexe 2	Description des filiales en propriété exclusive d'Investissement Québec
Annexe 3	Résultat net par secteurs d'activité
Annexe 4	Critères d'application du concept de complémentarité
Annexe 5	Rémunération incitative chez Investissement Québec
Annexe 6	Exemples de lacunes relatives à la reddition de comptes d'Investissement Québec dans ses rapports annuels

Sigles

BDC	Banque de développement du Canada	IQ	Investissement Québec
BTAA	Billets à terme adossés à des actifs	ISQ	Institut de la statistique du Québec
COJEM	Comité organisateur des Jeux équestres mondiaux		
ETC	Équivalent temps complet	MESI	Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
FDE	Fonds du développement économique		
SGF	Société générale de financement		

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un degré élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères s'inspirent des bonnes pratiques de gestion et des exigences de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le Manuel de CPA Canada - Certification.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer qu'IQ oriente ses interventions financières dans un souci de rentabilité et de complémentarité des partenaires et effectue un suivi de ses interventions.	- Des directives permettent de différencier les interventions financières d'IQ de celles réalisées au moyen du FDE. - Des critères sont déterminés pour que l'on considère les notions de complémentarité et de conditions normales de rentabilité dans les décisions relatives aux interventions financières. - Le choix des interventions financières est justifié par la mission, les orientations de l'organisme, les balises et les critères établis, notamment pour favoriser la rentabilité et les retombées économiques. - Des moyens sont pris pour s'assurer que les sommes sont utilisées aux fins prévues.
S'assurer qu'IQ a mis en œuvre les mesures appropriées pour pouvoir effectuer une gestion économique des frais généraux et administratifs.	- L'autorité compétente fait un suivi des frais généraux et administratifs en se basant sur de l'information de gestion fiable et pertinente, et des mesures correctrices sont prises, le cas échéant. - Une reddition de comptes adéquate est faite à l'égard de ces frais.
S'assurer que l'information financière et économique que possède IQ présente un portrait fidèle de sa performance.	- L'information portant sur la performance est fiable et pertinente et a trait aux principaux volets de la mission d'IQ, y compris son rôle de mandataire du gouvernement pour le FDE. L'information doit notamment concerner : - le rendement financier; - les retombées économiques. - Un suivi de la performance par rapport aux résultats attendus est réalisé de façon continue par les autorités et des mesures correctrices sont appliquées, le cas échéant. - Une méthode appropriée d'étalonnage de la performance est mise en place. Les résultats sont discutés et font l'objet d'un suivi par le conseil d'administration. - La reddition de comptes sur les activités d'IQ est présentée en temps opportun; elle est complète et dresse un portrait juste et adéquat de sa performance.

Portée des travaux

Cette vérification a porté sur l'information relative à la rentabilité financière et la performance économique d'IQ pour la période 2011-2012 à 2014-2015. Nos travaux ne visaient pas à nous prononcer sur la rentabilité des choix d'investissements faits par IQ.

Cette mission s'appuie notamment sur les prérogatives de l'article 14 de la *Loi sur Investissement Québec* et l'article 15.15 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. De plus, nous avons vérifié certains aspects de la gestion d'IQ en considérant les volets liés à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

L'examen détaillé effectué a permis d'obtenir l'information probante nécessaire pour évaluer le respect des critères d'évaluation et pour conclure par rapport aux objectifs de vérification.

Pour ce faire, nous avons réalisé des entrevues, en particulier avec des administrateurs, des gestionnaires et des membres du personnel de la Société. Nous avons examiné également des documents et effectué des analyses de données financières et opérationnelles qui sont accessibles, entre autres, dans les systèmes d'informations d'IQ.

Les travaux de vérification se sont déroulés principalement de septembre 2015 à mars 2016.

Annexe 2 Description des filiales en propriété exclusive d'Investissement Québec (au 31 mars 2015)

Exploitation

Filiale	Date d'acquisition	Secteur d'activité	Description
Albecour inc.	2002	Aluminerie	Achète la matière première (alumine), en supervise la logistique de transport, vend sa quote-part d'aluminium produit par Aluminerie Alouette, dont elle détient 6,7 %, et en assure le transport aux clients.
Centre de distribution de médicaments vétérinaires (CDMV inc.)	1977	Agroalimentaire	Le CDMV inc. est un distributeur pancanadien de produits et services dédiés aux médecins vétérinaires, notamment : ■ de la nourriture et des médicaments animaliers ; ■ des fournitures et instruments médicaux ; ■ des solutions informatiques de gestion des cliniques. L'entreprise compte environ 220 employés répartis entre son siège social à Saint-Hyacinthe et ses unités commerciales à Québec, à Calgary et à Halifax.
Centre d'insémination porcine du Québec (CIPQ inc.)	1990	Agroalimentaire	Le CIPQ inc. est une entreprise qui compte environ 90 employés et assure la production et la distribution d'insémination porcine au Québec. Elle fournit à ses clients les semences et le matériel d'insémination y afférent ainsi que des services-conseils.
Gestion forestière du Saint-Maurice inc.	2009	Forestier	Gestion d'un territoire forestier situé près de La Tuque (3890 km ²) afin d'assurer l'approvisionnement en bois des entreprises de la région. La gestion quotidienne des activités de ce territoire (telles que la vente de bois aux clients, les travaux de voirie forestière et de reboisement, etc.) est confiée à Gestion forestière du Saint-Maurice inc. qui compte environ 5 employés.
Gestion forestière Lacroix inc.	2006	Forestier	Gestion d'un territoire forestier situé en Gaspésie (600 km ²) afin d'assurer l'approvisionnement en bois des entreprises de la région, dont Produits forestiers Temrex inc. (autre filiale d'IQ). La gestion quotidienne des activités de ce territoire (telles que la vente de bois aux clients, les travaux de voirie forestière et de reboisement, etc.) est confiée à Gestion forestière Lacroix inc. qui compte environ 40 employés.
Gestion La Madeleine inc.	2009	Forestier	Gestion d'un territoire forestier (40 km ²) et d'une rivière à saumons situés en Gaspésie afin d'assurer l'approvisionnement en bois des entreprises de la région, dont Produits forestiers Temrex inc. (autre filiale d'IQ). La gestion quotidienne des activités de ce territoire (telles que la vente de bois aux clients, les travaux de voirie forestière et de reboisement, etc.) est confiée à Gestion La Madeleine inc.
Produits forestiers Temrex, s.e.c.	2009	Forestier	Produits forestiers Temrex, s.e.c. est une scierie située en Gaspésie qui compte environ 140 employés et exporte notamment ses produits en Amérique du Nord et outre-mer.
Rexforêt inc.	1998	Forestier	Rexforêt inc. gère trois programmes pour le compte du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Essentiellement, l'entreprise assure la gestion des appels d'offres et des ententes pour l'ensemble des travaux sylvicoles non commerciaux en forêt publique. Elle compte 140 employés et gère environ 150 millions de dollars annuellement, soit le montant alloué à des entreprises pour la réalisation des travaux d'aménagement forestier.

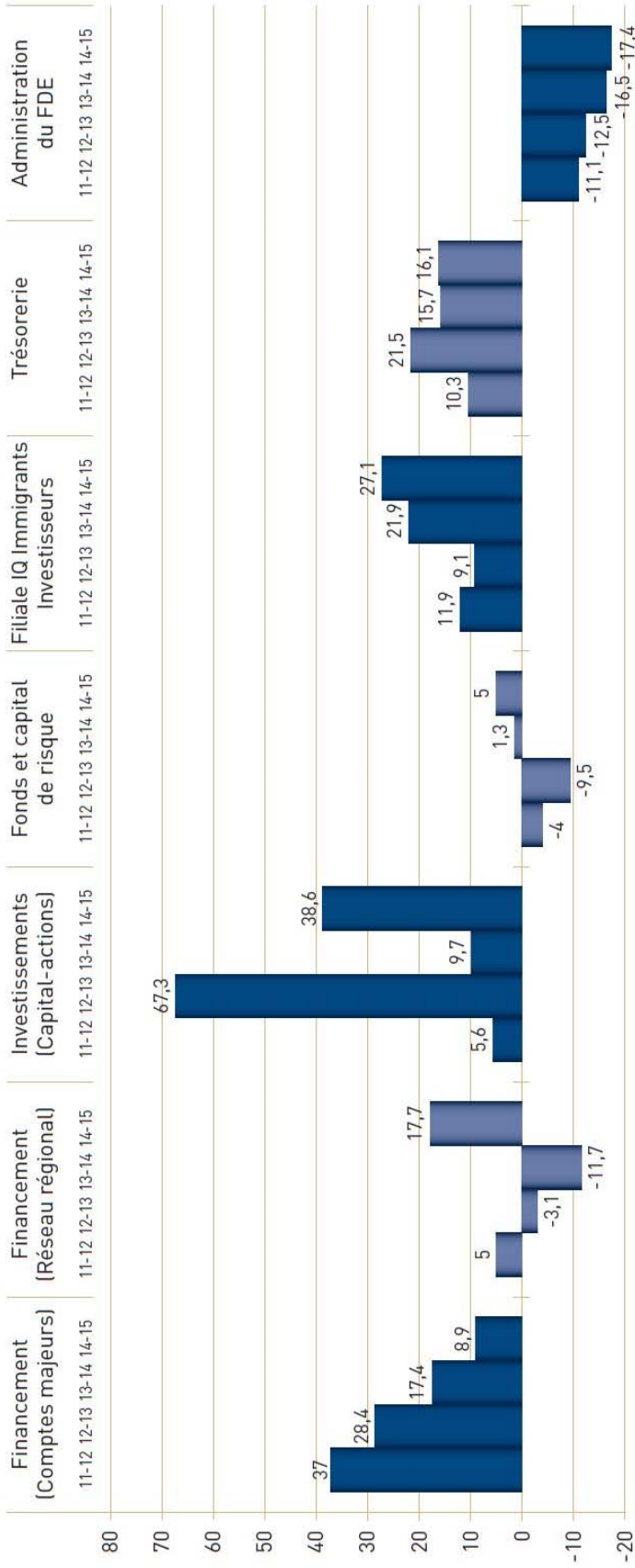
Exploitation (suite)

Filiale	Date d'acquisition	Secteur d'activité	Description
SOQUEM inc.	1998	Mines et hydrocarbures	SOQUEM inc. est une entreprise de services d'environ 20 employés qui accompagne les entreprises d'exploration minière actives au Québec. La filiale gère un budget annuel d'environ 10 millions de dollars et crée des partenariats avec les entreprises en investissant dans les projets miniers, dont notamment celui de Mine Arnaud (autre filiale d'IQ). Depuis 2012, les participations détenues par SOQUEM inc. ont été transférées dans Ressources Québec inc. (autre filiale d'IQ).
Mine Arnaud inc.	2006	Mines et hydrocarbures	La filiale Mine Arnaud inc., dont IQ détient 100% du capital-actions, joue deux rôles dans le projet de mine à ciel ouvert d'apatites située dans la région de Sept-Îles : ■ elle est un partenaire financier et un actionnaire principal (61,8%) dans le projet minier ; ■ elle collabore aux travaux de terrain par l'entremise de SOQUEM inc. (autre filiale d'IQ). Les travaux de construction de la mine sont prévus au printemps 2016 et le début de la production commerciale pour l'hiver 2019.

Gestion financière

Filiale	Date d'acquisition	Secteur d'activité	Description
IQ FIER	2004	Capital de risque	Le Fonds d'intervention économique régional (FIER) vise à fournir aux entreprises une source de financement sous forme de capital de risque et comprend trois volets : FIER-Régions, les Fonds-Soutien et FIER Partenaires. La filiale IQ FIER, accréditée, énonce les règles de gestion et de gouvernance et s'assure de la reddition de comptes de chacun des trois fonds. En date du 31 mars 2015, la grande majorité des fonds sont au stade de valorisation de leurs investissements en portefeuille.
IQ Immigrants Investisseurs	2000	Programme gouvernemental	IQ Immigrants Investisseurs reçoit et gère les placements des immigrants investisseurs et administre le Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises qui alloue des subventions aux entreprises québécoises (environ 45,0 millions de dollars annuellement). La filiale effectue l'analyse financière des dossiers des immigrants et des entreprises subventionnées en partenariat avec des intermédiaires financiers et accueillent et accompagnent les immigrants au nom du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion du Québec.
Ressources Québec inc.	2012	Mines et hydrocarbures	Ressources Québec inc. accompagne et offre des solutions financières aux entreprises désirent développer des projets miniers ou d'hydrocarbures d'envergure et regroupe les filiales Mine Arnaud inc., SOQUIP inc. et SOQUEM inc. Ressources Québec inc. possède un capital de plus de 1,2 milliard de dollars et a réalisé 5 interventions financières en 2014-2015 d'une valeur de 116,0 millions de dollars.
Fonds de croissance iNOVIA-IQ, s.e.c.	2014	Capital de risque	Ce fonds investit dans des entreprises privées du secteur des technologies de l'information.

Annexe 3 Résultat net par secteurs d'activité (en millions de dollars)



Annexe 4 Critères d'application du concept de complémentarité

Voici une présentation sommaire des critères de complémentarité présentés au conseil d'administration en 2012.

Garantie de prêt	■ IQ est automatiquement complémentaire puisqu'elle supporte, par sa garantie, le financement d'une autre institution.
Prêt pour la réalisation d'un projet	■ La complémentarité doit être considérée sans être un élément essentiel de l'autorisation puisque le projet structurant est généralement conforme aux priorités définies dans la politique sectorielle du gouvernement (mines, économie du savoir, etc.). Donc le projet aura un impact significatif sur le développement économique du Québec.
Prêt direct à une entreprise	■ Pour ce produit financier, IQ pourrait être perçue comme un concurrent. À cet égard, la Société applique notamment une tarification de marché pour ces produits financiers. ■ L'intervention financière d'IQ est également complémentaire si l'entreprise cherche notamment à : - diversifier ses sources de financement, - trouver un partenaire qui serait plus patient et plus flexible lors des périodes difficiles, - avoir un partenariat avec IQ qui pourrait servir de porte d'entrée au réseau international ou bénéficier de la connaissance des rouages gouvernementaux.
Achat de capital-actions (minoritaire)	■ IQ est automatiquement complémentaire puisque la prise de possession ne permet pas d'exercer le contrôle.
Achat de capital-actions (majoritaire)	■ Puisque IQ intervient généralement lorsqu'aucun autre investisseur n'a démontré de l'intérêt, la notion de complémentarité est ainsi rencontrée.

Annexe 5 Rémunération incitative chez Investissement Québec

Selon les différentes politiques de rémunération incitatives de la Société, voici les bonis versés en 2014-2015.

	% du salaire
Vice-présidents classe 3, 4 et 5	25
Vice-présidents classe 2	15
Cadres	15
Professionnels	7
Personnel technique et administratif	3

Le boni peut varier en fonction du degré d'atteinte des objectifs de la Société et de l'évaluation de la performance individuelle. Par exemple, pour les postes de vice-présidents et de cadres, la rémunération variable est déterminée en fonction de la performance globale de la Société (70 %) et de l'atteinte d'objectifs individuels (30 %).

Des résultats inférieurs aux objectifs, mais supérieurs à un seuil prédéterminé, permettent le paiement d'un boni moindre, tandis que le dépassement des objectifs autorise le versement d'un boni supérieur qui peut atteindre 1,5 fois le boni cible.

À titre d'illustration, le tableau 18 présente un exemple d'application des indicateurs utilisés par la Société pour calculer sa performance organisationnelle en vue d'établir le boni qui sera versé.

Tableau 18 Application des critères de bonification (2014-2015)

Indicateur	Pondération (%)	Cible (M\$)	Résultat (M\$)	Note (%)	Note pondérée (%)
Résultat net	20	42	96	229	46
Respect du budget des frais d'administration ¹	15	83	76	109	16
Nombre d'interventions réalisées par IQ et FDE	25	1 542	1 363	88	22
Valeur du financement autorisé	20	1 025	935	91	18
Valeur des investissements étrangers	20	1 000	1 046	105	21
Cote globale de la Société	100				123

1. Les frais d'administration des filiales de gestion financière ne sont pas considérés.

Source : Investissement Québec.

En 2014-2015, la cote globale de la Société a été de 123 %. Voici, dans le tableau 19, comment cette performance se traduit dans la rémunération incitative d'un vice-président qui aurait atteint tous ses objectifs individuels.

Tableau 19 Bonis des vice-présidents pour l'exercice 2014-2015 (en pourcentage)

	Pondération	Atteinte des objectifs	Majoration
A Performance globale de la Société	70	123	86
B Atteinte des objectifs individuels	30	100	30
C Majoration applicable (A + B)			116
D Boni cible			25
E Boni (C x D) (pourcentage du salaire)			29

Source : Investissement Québec.

Le tableau 20 présente le boni moyen versé en 2014-2015.

Tableau 20 Boni moyen versé par catégories d'employés pour l'année 2014-2015
(en dollars)

Catégories d'employés	Bonis versés
Vice-présidents principaux	71 056
Vice-présidents	43 181
Cadres	21 294
Professionnels	7 185
Juristes	3 635
Personnel technique et administratif	1 698

Annexe 6 Exemples de lacunes relatives à la reddition de comptes d'Investissement Québec dans ses rapports annuels

Sujets	Ce que la Société présente	Ce qui n'est pas précisé dans son rapport annuel
<i>Résultats du Programme des immigrants investisseurs pour l'aide aux entreprises</i>	Les renseignements communiqués par IQ incluent les résultats du programme.	■ IQ devrait présenter distinctement les résultats des activités principales de ceux du programme, car ceux-ci augmentent les résultats de l'organisation. Par exemple : le Programme contribue pour 27 millions de dollars dans le résultat net de 96 millions de dollars et représente 33 % des emplois créés et sauvegardés.
<i>Résultat net</i>	■ Les commentaires sur le résultat net se limitent à ceci : « Investissement Québec a réalisé un résultat net de 96 millions de dollars en 2014-2015 par rapport au résultat net de 38 millions de l'exercice précédent. L'augmentation s'explique par des provisions pour pertes sur placements moindres, atténuées par des gains sur disposition de placements moins élevés. »	■ Les résultats par secteur d'activité tels qu'ils sont présentés au tableau 1 et à l'annexe 3 permettent de comprendre les principales composantes du résultat net. Des commentaires sur les résultats doivent également être présentés. ■ L'ajustement de la provision pour pertes devrait être expliqué et les sommes en cause devraient accompagner ces explications.
<i>Frais généraux et administratifs</i>	■ Aucun commentaire sur la hausse de frais généraux administratifs qui sont de 114 millions de dollars pour l'exercice 2014-2015. ■ Pour l'année 2013-2014, les frais généraux administratifs étaient de 106 millions de dollars tandis qu'ils étaient de 114 millions de dollars en 2014-2015, soit une hausse de 7,8 %. ■ Aucune information n'est présentée sur les frais d'administration.	■ Le rapport aurait dû indiquer que les frais généraux et administratifs de l'exercice incluent un montant de 11,4 millions de dollars pour des pertes sur des actifs du secteur minier. ■ Le tableau 13 présente les frais d'administration par nature de dépenses. ■ La présentation de ce type d'informations est une pratique reconnue. Avant la fusion, cette information était présentée par IQ.

	■ Les commentaires sur les frais d'administration se limitent aux suivants : « Les frais d'administration d'Investissement Québec se chiffrent à 76 millions de dollars, en baisse par rapport aux 79 millions de l'an dernier. Les économies ont été réalisées principalement au chapitre des dépenses de déplacement et de représentation et des honoraires professionnels. »	■ Les principales raisons de la diminution de 3 millions de dollars ne sont pas attribuables à un meilleur contrôle des dépenses de déplacement, de représentation et des honoraires professionnels, mais à des ajustements comptables soit : - un remboursement de la taxe sur les intrants de 2 millions de dollars, attribuable aux années 2012-2013 et 2013-2014, mais comptabilisé en 2014-2015; - la diminution de la dépense d'amortissement et des pertes sur disposition d'actifs de l'ordre de 900 000 dollars.
<i>Économie de la fusion</i>	■ L'information communiquée sur les économies réalisées à la suite de la fusion est la suivante : « Lors de l'annonce de la fusion entre l'ancienne Investissement Québec et la SGF, en septembre 2010, l'objectif d'économie des frais d'administration avait été fixé entre 10 et 15 millions de dollars sur une période de trois ans, par rapport à des frais totaux combinés de 97 millions de dollars avant la fusion. « Les frais d'administration d'Investissement Québec se sont chiffrés à 80 millions de dollars, en deçà de la cible de 85 millions de dollars qui avait été incluse dans le plan stratégique de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 2012. Les économies additionnelles ont été réalisées au chapitre des salaires et des honoraires professionnels. « L'objectif d'économie résultant de la fusion est donc pleinement atteint dès la première année.»	■ Les 97,6 millions de dollars utilisés pour justifier les économies de la fusion sont établis à partir de dépenses prévisionnelles alors que les dépenses réelles des deux sociétés, avant la fusion, totalisaient 84,9 millions de dollars. ■ Étant donné que l'objectif d'économies était de 10 à 15 millions de dollars, les frais d'administration de la Société fusionnée devraient être d'environ 72,4 millions de dollars.
<i>Retombées économiques</i>	■ L'information communiquée sur les retombées économiques est la suivante : « 934,6 millions de dollars pour soutenir des projets d'une valeur de 6,8 milliards de dollars qui contribueront à la création ou à la sauvegarde de 6 983 emplois »	■ Des 6,8 milliards de dollars de projets soutenus communiqués par IQ, seulement 1,4 milliard est associé à des projets générateurs de retombées économiques.



**Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017**

Juin 2016

Motion de l'Assemblée nationale

Aide financière accordée à Premier Tech

Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
Investissement Québec

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectif des travaux

La présente vérification a été réalisée à la suite d'une motion adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 6 avril 2016.

Nous voulions nous assurer que, pour l'aide financière attribuée à l'entreprise Premier Tech sous forme d'un prêt sans intérêt de 11,2 millions de dollars et d'une subvention de 8,5 millions pour la réalisation de son projet, les règles et les procédures gouvernementales établies sont respectées, de même que les saines pratiques de gestion.

Le rapport entier est disponible sur le site www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant l'aide financière accordée à Premier Tech.

L'aide gouvernementale a été attribuée à Premier Tech par l'entremise du Fonds du développement économique (FDE). Certaines interventions du FDE sont qualifiées de mandats gouvernementaux puisqu'elles ne cadrent avec aucun programme du fonds. Pour réaliser un mandat gouvernemental, il est nécessaire que le Conseil des ministres autorise par décret l'intervention financière. En 2012-2013, douze projets, dont celui de Premier Tech, ont reçu une aide financière de cette façon.

La demande d'aide financière soumise par Premier Tech a été traitée comme un mandat gouvernemental et elle a suivi toutes les étapes prévues à cette fin. En ce qui concerne la subvention, elle était initialement de 7,5 millions de dollars et elle a été augmentée de 1 million pour en arriver à une entente avec l'entreprise. Il est à noter que nous n'avons pas retracé de document expliquant l'aboutissement de cette entente à un montant de 8,5 millions de dollars.

Le mémoire transmis au Conseil des ministres repose sur des analyses gouvernementales qui établissent la pertinence d'appuyer le projet et de le financer par un prêt sans intérêt de 11,2 millions de dollars et par une subvention de 8,5 millions. Cependant, deux éléments ont eu un impact sur l'information appuyant ce mémoire.

Premièrement, aucune analyse approfondie et documentée de la nature des dépenses du projet de Premier Tech n'a été effectuée par le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI) conjointement avec Investissement Québec (IQ). Une telle analyse, qui n'est pas faite de façon systématique dans ce type de dossier, aurait permis d'apprécier le lien entre la nature des dépenses soumises et les activités du projet et ainsi de pouvoir mieux en évaluer la pertinence.

Deuxièmement, la valeur économique du projet présenté au Conseil des ministres, qui constitue un des facteurs utilisés pour sa prise de décision, a été surévaluée. Les analyses qui ont permis d'établir la valeur économique du projet comportaient des inexactitudes. Contrairement à ce qui a été présenté dans le mémoire au Conseil des ministres, le ratio de la valeur économique du projet était inférieur au seuil de rentabilité.

Les conventions de financement conclues entre IQ et Premier Tech respectent les modalités que le gouvernement a établies par décret. Un suivi approprié des clauses incluses aux conventions est réalisé par IQ.

Recommandation

Le Vérificateur général a formulé une recommandation à l'intention du MESI et d'IQ. Celle-ci est présentée intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à la recommandation.

Recommandation au ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation et à Investissement Québec

1 S'assurer que les mémoires déposés au Conseil des ministres, pour obtenir une décision sur une demande d'aide financière, sont appuyés par une analyse complète, précise et à jour de tous les facteurs à considérer. Cette analyse doit notamment inclure :

- une évaluation approfondie et documentée de la pertinence des dépenses soumises pour le projet proposé;
 - un juste calcul de la valeur économique du projet proposé.
-

Table des matières

1	Mise en contexte	6
2	Résultats de la vérification	8
2.1	Processus d'attribution	8
2.2	Modalités de financement	12
	Recommandation	
	Commentaires des entités vérifiées	14
	Annexes et sigles	15

1 Mise en contexte

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint

Véronique Boily
Directrice principale

Martin St-Louis
Directeur de vérification

Maud Déry
Sophie Gagné
Étienne Piedboeuf

1 Le 6 avril 2016, une motion adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale a mandaté le Vérificateur général du Québec pour que celui-ci analyse l'attribution d'un prêt et d'une subvention à l'entreprise Premier Tech, annoncés le 7 mai 2012.

Premier Tech

2 Premier Tech est une entreprise québécoise œuvrant dans les technologies environnementales, les équipements industriels, l'horticulture et l'agriculture.

3 En octobre 2011, l'entreprise amorce des échanges avec le gouvernement du Québec pour qu'il l'aide à concrétiser un projet d'investissement, d'une valeur de 111,2 millions de dollars, portant sur le développement de nouveaux produits et procédés de fabrication ainsi que sur l'amélioration de ses infrastructures et outils technologiques manufacturiers. Le projet doit être déployé sur une période de cinq ans et il vise à assurer la compétitivité de l'entreprise à long terme. Le 4 avril 2012, une aide financière de 19,7 millions de dollars est autorisée par décret, soit un prêt sans intérêt de 11,2 millions et une subvention de 8,5 millions.

Fonds du développement économique

4 L'aide gouvernementale a été attribuée à Premier Tech par l'entremise du Fonds du développement économique (FDE). Le FDE a été institué en 2011 au sein du **ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI)**. Il est administré par Investissement Québec (IQ), qui agit à titre de mandataire du gouvernement.

5 Le FDE soutient financièrement des entreprises, en leur accordant des subventions, des prêts et des garanties de prêt. Il effectue également des prises de participation par l'achat de capital-actions. L'annexe 2 brosse le portrait des interventions financières du FDE.

6 Une intervention financée par le FDE peut être amorcée de l'une des deux façons suivantes :

- Une demande d'aide financière pour un projet qui s'inscrit dans l'un des **programmes du FDE**. Ces programmes ont des cadres normatifs qui précisent notamment le type d'entreprises pouvant obtenir un soutien financier de même que d'autres balises comme la nature des dépenses admissibles et la valeur maximale du financement.
- Un mandat gouvernemental lorsqu'une demande d'aide financière présente un projet ayant un intérêt économique important pour le Québec, mais qui ne cadre pas avec un programme d'aide financière. Pour réaliser un mandat gouvernemental, il est nécessaire que le Conseil des ministres autorise par décret l'aide financière. En 2012-2013, douze projets

En 2011, lors de la création du FDE, le MESI s'appelait le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation.

Différents programmes sont prévus au FDE. Ils peuvent être spécifiques pour répondre à des besoins conjoncturels (par exemple, le programme du fonds d'aide à l'économie de Lac-Mégantic) ou plus généraux, tel le programme ESSOR, pour soutenir la réalisation de projets qui permettent notamment d'accroître la compétitivité et la productivité des entreprises. L'annexe 3 présente les principaux programmes du FDE.

financés par le FDE, dont celui de Premier Tech, ont constitué des mandats gouvernementaux.

7 L'aide financière accordée à Premier Tech a été traitée comme un mandat gouvernemental. Elle devait donc suivre toutes les étapes du processus prévu à cette fin.

8 La présente vérification a été effectuée auprès du MESI et d'IQ. L'objectif de vérification, les critères d'évaluation, la portée des travaux ainsi que les rôles et les responsabilités des entités visées sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

9 Les travaux se sont articulés autour de deux axes : le processus d'attribution de l'aide financière ainsi que les modalités de financement.

2.1 Processus d'attribution

10 Les interventions financières réalisées par le FDE sont encadrées par un protocole d'entente entre IQ et le MESI. Ce protocole a pour but d'établir les règles et les modalités qui régissent le processus général de traitement des demandes d'aide financière.

11 Le protocole prévoit qu'à la suite de la réception d'une demande d'aide financière, une analyse du dossier soit entreprise conjointement par IQ et le MESI. Au besoin, un avis sectoriel du **ministère** visé est également demandé pour compléter le dossier. L'analyse du dossier et l'avis sectoriel permettent notamment de déterminer la pertinence du projet et les retombées économiques attendues pour le Québec. L'analyse définit aussi si le projet s'inscrit dans un programme d'aide financière ou s'il requiert un mandat gouvernemental.

12 Dans le cadre d'un mandat gouvernemental, comme c'est le cas pour l'aide financière accordée à Premier Tech, la demande d'aide financière doit être soumise à l'approbation préalable du Conseil des ministres, sur la recommandation du ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation ainsi que du **Conseil du trésor**. L'annexe 4 illustre ce processus.

13 Afin de réaliser son projet, Premier Tech a demandé en décembre 2011 une aide financière au gouvernement du Québec d'une valeur de 40 millions de dollars, dont 17,5 millions en subvention. À partir de la demande initiale de l'entreprise, quatre scénarios de financement ont été évalués. Deux de ces scénarios ne prévoient aucune subvention, tandis que les deux autres impliquent respectivement une subvention de 7,5 millions et une de 15 millions. Après l'examen de cette demande, une lettre d'intention d'IQ, datée du 25 janvier 2012, proposait à Premier Tech une aide financière constituée d'un prêt sans intérêt de 11,2 millions de dollars et d'une subvention de 7,5 millions. Bien qu'il s'agisse d'un mandat gouvernemental ne cadrant avec aucun programme, le MESI a utilisé les programmes **ESSOR** et **Appui à l'innovation** comme base de référence pour établir le montant de cette aide financière.

14 En réponse à la proposition du gouvernement, Premier Tech a adressé une demande au MESI et à IQ, le 9 février 2012, pour que la subvention soit augmentée de 7,5 millions de dollars à 9,5 millions. Pour en arriver à une entente, une deuxième offre a été faite à l'entreprise le 29 février 2012 dans laquelle la subvention a été **augmentée** de 1 million de dollars. Il est à noter que nous n'avons pas retracé de document expliquant l'aboutissement de cette entente à un montant de 8,5 millions de dollars. Une meilleure documentation des discussions menant à la conclusion de l'entente aurait permis une plus grande transparence

Pour le projet de Premier Tech, un avis a été produit par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

De façon générale, le Conseil du trésor est sollicité étant donné les impacts budgétaires associés aux mandats gouvernementaux.

Le programme ESSOR permet notamment d'appuyer les projets d'investissement jusqu'à concurrence de 50 % du coût total du projet.

Le programme Appui à l'innovation permet d'accorder une subvention équivalente à 40 % des dépenses admissibles jusqu'à concurrence de 400 000 \$ par projet.

À cet effet, nous avons examiné un échantillon aléatoire de 20 dossiers d'aide financière dans le cadre du FDE. Pour quatre dossiers, le montant de l'aide financière accordé a été augmenté comparativement au montant proposé dans la première lettre d'intention.

gouvernementale, particulièrement en ce qui concerne un tel projet. Ce dernier ne s'inscrit pas dans un programme d'aide financière établi; par conséquent, il n'existe pas de critères précis applicables à son égard.

15 Au final, le mémoire transmis au Conseil des ministres repose sur des analyses gouvernementales qui établissent la pertinence d'appuyer le projet et de le financer par un prêt sans intérêt de 11,2 millions de dollars et par une subvention de 8,5 millions. L'annexe 5 illustre les principaux événements survenus tout au long du processus.

16 La demande d'aide financière soumise par Premier Tech a suivi toutes les étapes prévues. Cependant, deux éléments ont eu un impact sur l'information appuyant le mémoire transmis au Conseil des ministres.

17 Ces deux éléments concernent l'analyse de la nature des dépenses du projet ainsi que le calcul de sa valeur économique.

Analyse de la nature des dépenses du projet

18 L'analyse d'une demande d'aide financière porte entre autres sur la pertinence du projet présenté par l'entreprise. Un des éléments à considérer est la nature des dépenses qu'elle compte engager pour concrétiser son projet. Dans le cas d'un mandat gouvernemental, la nature des dépenses qui peuvent être financées n'est pas établie par un programme. Une telle analyse est d'autant plus nécessaire pour permettre de bien cerner les activités du projet que le gouvernement souhaite financer et arrimer le montant de l'aide financière en fonction des dépenses qui y sont liées.

19 Aucune analyse approfondie et documentée de la nature des dépenses du projet de Premier Tech n'a été effectuée par le MESI conjointement avec IQ.

20 Il faut noter que selon l'information obtenue par le MESI et IQ, ce type d'analyse documentée n'est pas fait de façon systématique pour les mandats gouvernementaux. La seule analyse documentée que nous avons obtenue concernant la nature des dépenses du projet de Premier Tech est un avis formulé par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Cet avis a été rédigé pour le **Conseil du trésor** puisque, tel que cela a été indiqué précédemment, celui-ci doit formuler une recommandation au Conseil des ministres afin de le soutenir dans sa prise de décision.

21 L'avis du SCT précise que certaines dépenses d'investissement présentées par Premier Tech sont discutables puisqu'elles sont de nature courante; par exemple, l'acquisition de matériel informatique et de logiciels; l'aménagement de postes de travail; le réaménagement du réseau électrique et des conduites d'eau. Selon le SCT, certaines de ces dépenses de fonctionnement ne sont normalement pas admissibles dans le cadre de programmes gouvernementaux. L'avis soulève également des commentaires sur le caractère trop général des dépenses d'innovation présentées dans le projet. Ces commentaires n'ont pas été reflétés dans la recommandation émise par le Conseil du trésor.

Le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, qui était aussi vice-président du Conseil du trésor, était absent à la séance du Conseil du trésor du 3 avril 2012, où il a été question de l'aide financière à Premier Tech.

22 Une analyse approfondie et documentée effectuée au préalable par le MESI conjointement avec IQ aurait permis d'apprécier le lien direct entre la nature des dépenses soumises et les activités du projet et ainsi de pouvoir mieux en évaluer la pertinence.

Selon le MESI, un projet présente un intérêt économique important s'il est stratégique pour une région (par exemple, il renforce la position de l'entreprise à titre d'employeur important) ou s'il est structurant pour l'économie (par exemple, il crée de la richesse grâce à des retombées économiques majeures).

Les recettes fiscales attendues d'un projet sont entre autres les taxes et les impôts supplémentaires versés au gouvernement en lien avec sa réalisation. Les recettes fiscales sont calculées à l'aide d'un modèle économique.

Valeur économique du projet

23 Afin de justifier un mandat gouvernemental, le projet doit présenter un **intérêt économique important** pour le Québec, conformément à l'article 19 de la *Loi sur l'investissement Québec*.

24 Cette valeur économique est principalement évaluée en fonction des **recettes fiscales attendues** et du coût de l'intervention pour le gouvernement. Le calcul des recettes fiscales attendues est basé sur les éléments suivants :

- l'augmentation de la masse salariale de l'entreprise due principalement aux emplois supportés grâce au projet;
- les activités économiques générées par les dépenses directes et indirectes du projet, comme l'accroissement des activités chez les fournisseurs de l'entreprise et les ventes supplémentaires que cette dernière réalisera.

25 Le calcul du coût de l'intervention pour le gouvernement est constitué de l'addition des montants suivants :

- la subvention et le coût de financement d'un prêt sans intérêt puisque les sommes prêtées sont financées par des emprunts auprès du ministère des Finances du Québec;
- la provision pour pertes, établie en fonction du risque que représente l'entreprise, puisque le gouvernement doit considérer la probabilité que les sommes prêtées puissent ne pas être entièrement remboursées.

26 La valeur économique d'un projet est favorable si les recettes fiscales attendues sont supérieures au coût pour le gouvernement. La valeur économique est un facteur important à prendre en considération lors de l'évaluation du projet. Cependant, d'autres facteurs peuvent être considérés, tels que les effets du projet sur l'économie d'une région ou la volonté du gouvernement de sauvegarder des emplois et des secteurs d'activité au Québec.

27 La valeur économique du projet présenté au Conseil des ministres, et qui a servi à sa prise de décision, a été surévaluée.

28 D'une part, les analyses qui ont permis d'établir la valeur économique du projet comportaient des inexactitudes. D'autre part, cette valeur n'a pas été établie sur la base de toute l'information la plus à jour disponible. C'est le MESI qui est responsable de produire un mémoire au Conseil des ministres pour obtenir les approbations nécessaires, et pour ce faire, il se base sur des analyses économiques effectuées par IQ.

29 Plusieurs modifications ont été apportées aux paramètres de l'aide financière et aux hypothèses économiques tout au long du processus d'attribution, et ce, afin de tenir compte de l'évolution du dossier. Le mémoire au Conseil des ministres repose sur des analyses économiques prenant en compte un prêt sans intérêt de 11,2 millions de dollars et une subvention de 8,5 millions.

Évaluation des recettes fiscales

30 L'évaluation des recettes fiscales se fonde sur la création d'emplois et sur l'activité économique supplémentaire qu'entraîne le projet dans son milieu. Pour certaines situations, comme dans le cas de Premier Tech, les recettes fiscales découlant de la **sauvegarde d'emplois** sont également considérées.

Un emploi sauvegardé correspond à un poste occupé à temps plein menacé de disparaître sans la réalisation du projet de l'entreprise.

31 Pour déterminer les recettes fiscales générées par la sauvegarde d'emplois, IQ calcule notamment le ratio du nombre d'emplois sauvegardés grâce au projet par rapport au nombre total d'emplois de l'entreprise au Québec.

32 Nonobstant le nombre d'emplois réels au sein de l'entreprise, la lettre d'intention communiquée par IQ incluait une clause contractuelle qui prévoit que Premier Tech doit maintenir un nombre minimal d'emplois pour une période de cinq ans à compter de la date à laquelle le projet sera terminé.

33 L'analyse qui appuie le mémoire présenté au Conseil des ministres a évalué les recettes fiscales liées à la sauvegarde d'emplois en se basant sur la clause contractuelle du nombre minimum d'emplois que l'entreprise s'engageait à maintenir.

34 Le fait d'utiliser le nombre minimum d'emplois à maintenir au lieu du nombre d'emplois réels de l'entreprise, tel que cela aurait dû être le cas, a contribué à surévaluer les recettes fiscales globales du projet de 3 millions de dollars.

Évaluation du coût de l'intervention

35 Dans le mémoire, la provision pour pertes servant à déterminer le coût de l'intervention du gouvernement n'a pas été réévaluée selon l'information la plus à jour disponible. Le taux de provision pour pertes de Premier Tech avait été réévalué par IQ le 7 mars 2012 sans que cette information ne soit considérée dans l'analyse du dossier de l'entreprise. En ayant recours au taux révisé et à jour, le coût de l'intervention aurait été de 400 000 dollars de plus que ce qui a été présenté au mémoire signé par le ministre le 22 mars 2012 et soumis au Conseil des ministres le 4 avril 2012. À lui seul, cet écart demeure cependant moins significatif que l'impact des inexactitudes liées à l'évaluation des recettes fiscales.

Mémoire au Conseil des ministres

36 En somme, tel que cela est exposé dans le mémoire au Conseil des ministres, le projet de Premier Tech présente une valeur économique favorable sur une période de cinq ans. Par contre, en s'appuyant sur les données exactes pour le calcul des recettes fiscales et sur les données à jour pour le calcul du coût de l'intervention du gouvernement, l'évaluation de la valeur économique du projet aurait été différente, comme l'illustre le tableau 1.

Tableau 1 Évaluation de la valeur économique du projet sur une période de cinq ans

Paramètres économiques	Données au mémoire	Données corrigées	Écart
(A) Recettes fiscales	14,4 M\$	11,4 M\$	3,0 M\$
(B) Coût de l'intervention	13,9 M\$	14,3 M\$	0,4 M\$
(C) Ratio de la valeur économique du projet (A/B)	1,04	0,80	s.o.

Source : Investissement Québec.

À cet effet, nous avons examiné un échantillon aléatoire de 20 dossiers d'aide financière dans le cadre du FDE. Pour quatre dossiers, le ratio était inférieur au seuil de rentabilité.

Ces facteurs concernent l'impact sur l'entreprise des modifications faites aux mesures fiscales, l'incidence du projet sur la création et la consolidation des emplois au Québec, le caractère stratégique du projet pour l'économie régionale et l'évaluation de la rentabilité économique du projet sur une période de 10 ans.

Différentes clauses sont prévues aux conventions telles qu'un engagement à souscrire à une police d'assurance sur les biens hypothéqués ou l'obligation d'obtenir le consentement d'IQ pour verser des dividendes aux actionnaires.

37 Contrairement à ce qui a été présenté dans le mémoire au Conseil des ministres, le **ratio de la valeur économique** du projet était inférieur au seuil de rentabilité. Il faut noter que d'autres **facteurs**, mentionnés dans le mémoire, permettent également d'évaluer l'intérêt du projet pour l'économie du Québec. Si la valeur économique du projet n'est pas rentable, ces autres facteurs prennent plus d'importance lorsque vient le temps de justifier l'intervention financière.

2.2 Modalités de financement

38 Lorsque l'aide financière est approuvée, IQ conclut avec l'entreprise des conventions de financement selon les modalités prévues au décret gouvernemental et en tenant compte des conditions usuelles rattachées à chaque instrument financier. Une convention est conclue pour chacune des formes d'aide (subvention, prêt, etc.).

39 Par la suite, IQ effectue les déboursements, selon les conditions prévues aux conventions, veille au respect des **clauses** et, lorsqu'il s'agit d'un prêt, fait le suivi des remboursements de l'entreprise.

40 Les conventions de financement conclues entre IQ et Premier Tech respectent les modalités que le gouvernement a établies par décret. IQ procède à un suivi approprié des clauses incluses aux conventions.

41 Pour les déboursements faits à ce jour, IQ a vérifié le respect des conditions préalables. Par exemple, comme le prévoient les conventions de financement, elle vérifie avant chaque déboursement que Premier Tech a remis un rapport confirmant les dépenses encourues et payées depuis le début du projet. Cette vérification est requise, puisque les déboursements sont déterminés en fonction d'un pourcentage préétabli de ces dépenses. De plus, jusqu'à présent, IQ s'est assurée que l'entreprise remettait ses états financiers annuels audités et respectait les ratios financiers exigés.

42 Toutefois, certaines clauses importantes, entre autres en lien avec le nombre minimal d'emplois à maintenir sur une période de cinq ans, ne sont pas encore applicables puisqu'elles entreront en vigueur uniquement lorsque le projet sera terminé. Le suivi du respect de ces clauses ne pourra donc avoir lieu qu'à la fin du projet prévu pour novembre 2016.

Recommandation

43 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation et à Investissement Québec.

- 1 S'assurer que les mémoires déposés au Conseil des ministres, pour obtenir une décision sur une demande d'aide financière, sont appuyés par une analyse complète, précise et à jour de tous les facteurs à considérer. Cette analyse doit notamment inclure :**
 - une évaluation approfondie et documentée de la pertinence des dépenses soumises pour le projet proposé;
 - un juste calcul de la valeur économique du projet proposé.

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à signaler qu'elles ont adhéré à la recommandation.

Commentaires du ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation

« Afin de donner suite à la recommandation, le ministère va ajouter une section dans les avis ministériels qui va porter explicitement sur la pertinence des dépenses du projet sous analyse.

« En outre, le processus d'échange d'information entre Investissement Québec et le ministère sur le calcul de la valeur économique des projets va être révisé de façon à s'assurer de disposer de données justes et fiables. »

Commentaires d'Investissement Québec

« Nous sommes en accord avec les recommandations. »

Annexes et sigles

- Annexe 1 Objectif de vérification, portée des travaux, rôles et responsabilités des entités
- Annexe 2 Portrait des interventions financières du Fonds du développement économique
- Annexe 3 Portrait des programmes 2014-2015 dans le cadre du Fonds du développement économique
- Annexe 4 Processus général de traitement des demandes d'aide financière
- Annexe 5 Principales étapes de l'attribution de l'aide financière à Premier Tech

Sigles

FDE	Fonds du développement économique	MESI	Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
IQ	Investissement Québec	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Annexe 1 Objectif de vérification, portée des travaux, rôles et responsabilités des entités

Objectif de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement de la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* et de la *Loi sur l'Investissement Québec*. Ils se fondent également sur le protocole d'entente qui définit le processus général de traitement des demandes d'aide financière du FDE et sur les principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que, pour l'aide financière attribuée à l'entreprise Premier Tech sous forme d'un prêt sans intérêt de 11,2 millions de dollars et d'une subvention de 8,5 millions pour la réalisation de son projet, les règles et les procédures gouvernementales établies sont respectées, de même que les saines pratiques de gestion.	■ L'aide financière accordée à l'entreprise Premier Tech respecte le cadre normatif, les principes directeurs et le processus d'attribution déterminé dans le cadre du FDE, notamment en ce qui a trait aux autorisations et aux contrôles. ■ Les avis nécessaires ont été obtenus, ils reposent sur une analyse documentée, ils sont cohérents et ils sont pris en compte dans le processus décisionnel. ■ Les conventions financières conclues avec l'entreprise Premier Tech et leurs amendements, le cas échéant, respectent les modalités établies par le gouvernement et un suivi approprié est effectué.

Portée des travaux

Cette vérification porte sur l'objet de la motion adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, le 6 avril 2016 :

« QUE l'Assemblée nationale donne le mandat au Vérificateur général du Québec d'analyser l'octroi d'un prêt de 11,2 millions de dollars d'Investissement Québec et d'une subvention de 8,5 millions de dollars du ministère du Développement économique à l'entreprise Premier Tech, annoncés par le premier ministre Jean Charest le 7 mai 2012;

« QUE le Vérificateur général fasse tout en son pouvoir pour faire rapport à l'Assemblée d'ici le 1^{er} juin 2016. »

La période couverte par cette vérification est de 2011-2012 à 2012-2013, mais pourra faire référence à des années antérieures ou postérieures, le cas échéant.

Rôles et responsabilités des entités

MESI	■ Élabore et met en œuvre des stratégies de développement et des programmes d'aide. ■ Assume la responsabilité des programmes d'aide financière et des mandats gouvernementaux réalisés au sein du FDE. ■ Conseille le gouvernement, les ministères et les organismes et peut leur faire des recommandations.
IQ	■ Agit à titre de mandataire du FDE. Accorde et administre l'aide financière que le gouvernement détermine pour la réalisation de projet. ■ Donne son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui soumet sur l'investissement dans des entreprises, leur développement ou leur financement.
SCT	■ Prépare des avis et émet des recommandations au Conseil du trésor sur les sujets demandés.

Annexe 2 Portrait des interventions financières du Fonds du développement économique

Tableau 2 Répartition des interventions financières par produits financiers pour les exercices 2011-2012 à 2014-2015

Produits financiers	Nombre d'interventions	%	Valeur (M\$)	%
Prêt sans intérêt	230	31	370,3	16
Prêt	212	29	988,9	43
Subvention	205	28	291,5	12
Capital-actions ordinaire	9	1	326,8	14
Autres ¹	82	11	340,4	15
Total	738	100	2 317,9	100

1. Par exemple, il peut s'agir des garanties de prêt.

Source : MESI – Études des crédits et listes des engagements financiers de plus de 25 000 \$.

Faits saillants relatifs aux interventions financières effectuées dans le cadre du FDE entre les années 2011-2012 et 2014-2015 :

- Un peu plus d'une intervention financière sur 10 au sein du FDE est un mandat gouvernemental et elles représentent 72 % de la valeur des aides financières accordées.
- Plus de 600 entreprises ont reçu une aide gouvernementale et les interventions ont principalement été attribuées à des entreprises de moins de 200 employés.
- Les interventions ont porté sur des projets liés à des entreprises des secteurs suivants : manufacturier (66 %), des services (31 %) et de l'exploitation des ressources naturelles (3 %).

Annexe 3 Portrait des programmes 2014-2015 dans le cadre du Fonds du développement économique

Programmes	Objectifs des programmes
Appui au développement des attraits touristiques ¹	■ Stimuler les investissements privés au profit du renouvellement de l'offre touristique. ■ Soutenir les projets de développement de produits touristiques novateurs et complémentaires à ceux qui existent déjà. ■ Permettre d'assurer la croissance des entreprises performantes du secteur touristique.
Appui au redressement et à la rétention d'entreprises stratégiques et aux territoires en difficulté	■ Maintenir, consolider et relancer les activités d'entreprises stratégiques en difficulté financière en appuyant la réalisation d'études et de plans de redressement et en offrant du financement d'urgence. ■ Soutenir des initiatives de diversification et de développement économique de territoires confrontés à d'importantes difficultés économiques.
Créativité Québec ¹	■ Encourager l'essor d'une culture de l'innovation. ■ Favoriser les ententes de partenariat entre les universités, les centres de recherche et les entreprises. ■ Aider les entreprises dans le développement, l'amélioration, la précommercialisation ou l'acquisition de nouvelles technologies.
ESSOR	■ Soutenir les projets d'investissement au Québec dans une perspective d'accroissement de la compétitivité et de la productivité, de création d'emplois et de développement durable.
Fonds d'aide à l'économie de Lac-Mégantic ¹	■ Pour les entreprises voulant réaliser un projet sur le territoire de Lac-Mégantic, le programme vise à : - accroître et à diversifier l'économie, redynamiser l'activité entrepreneuriale, développer l'offre touristique et appuyer la mise en valeur du patrimoine culturel; - contribuer à la création et au maintien d'emplois ainsi qu'au retour et à la rétention des jeunes.
Fonds de diversification économique pour le territoire de la MRC des Sources ¹	■ Pour les entreprises voulant réaliser un projet sur le territoire de la MRC des Sources, le programme vise à : - contribuer au développement des entreprises existantes et soutenir la création et le démarrage de nouvelles entreprises; - encourager l'émergence de projets structurants pour la région et favoriser le développement de la culture entrepreneuriale; - rendre compétitive l'offre industrielle de la MRC des Sources et assurer un environnement favorable à la diversification économique; - développer de nouvelles industries tournées vers l'avenir et stimuler la création d'emplois.
Fonds de diversification économique pour les régions du Centre-du-Québec et de la Mauricie ¹	■ Pour les entreprises voulant réaliser un projet sur les territoires des régions du Centre-du-Québec et de la Mauricie, le programme vise à : - favoriser le démarrage et le développement de projets d'entreprises; - développer de nouvelles industries tournées vers l'avenir.
Programme favorisant la capitalisation des entreprises de l'économie sociale	■ Favoriser la création, le maintien et le développement des entreprises d'économie sociale en accordant une aide financière aux organismes à but non lucratif, aux entreprises coopératives ou à leurs filiales, ou à des fonds ayant pour objet de financer ces entreprises.

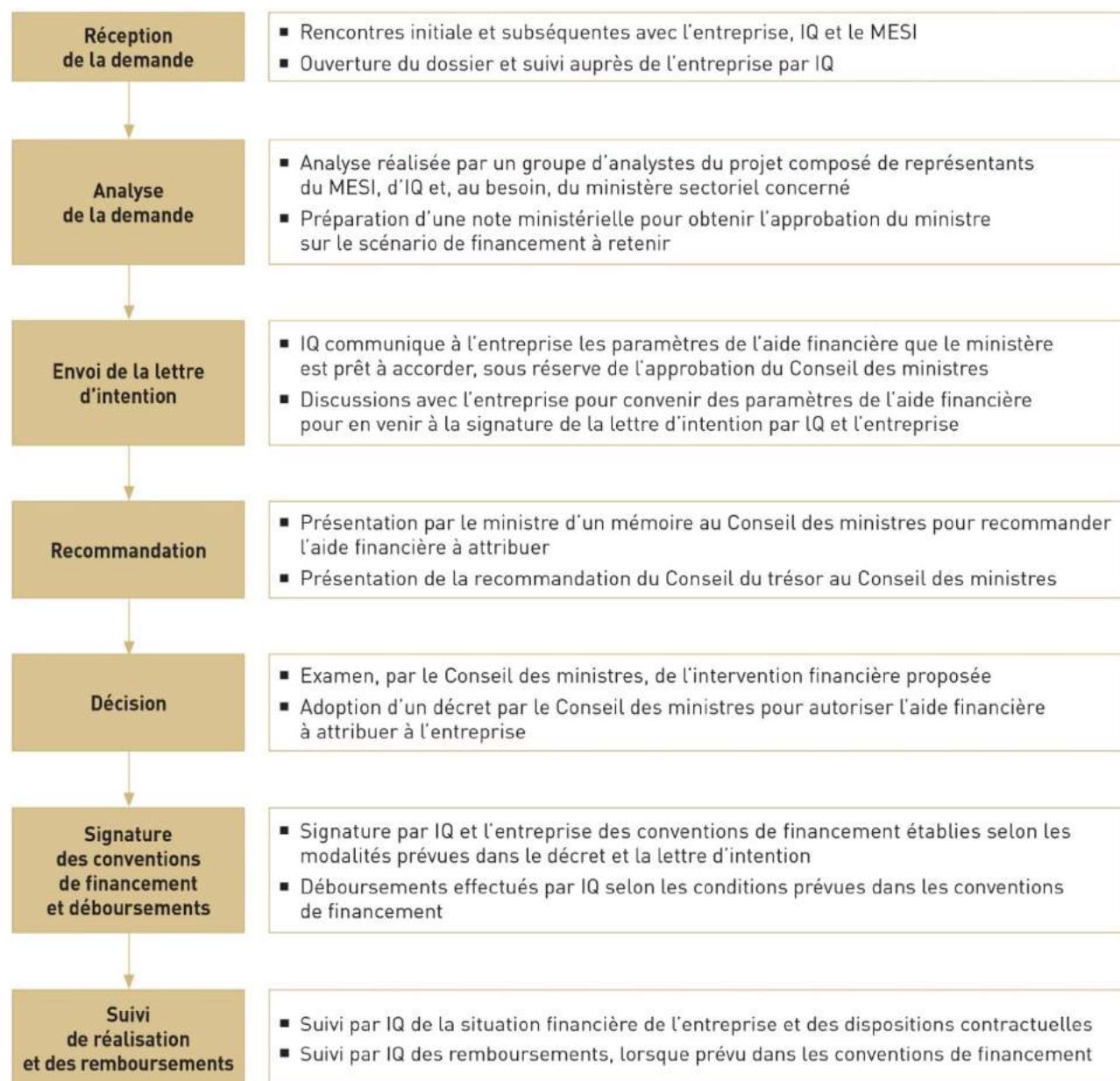
1. Ces programmes n'étaient pas en vigueur en 2011-2012.

Sources : MESI; ministère du Tourisme.

Annexe 4 Processus général de traitement des demandes d'aide financière

La figure ci-après illustre de façon générale le processus de traitement des demandes d'aide financière désignées pour la réalisation de mandats gouvernementaux dans le cadre du FDE, tel que défini par le protocole d'entente.

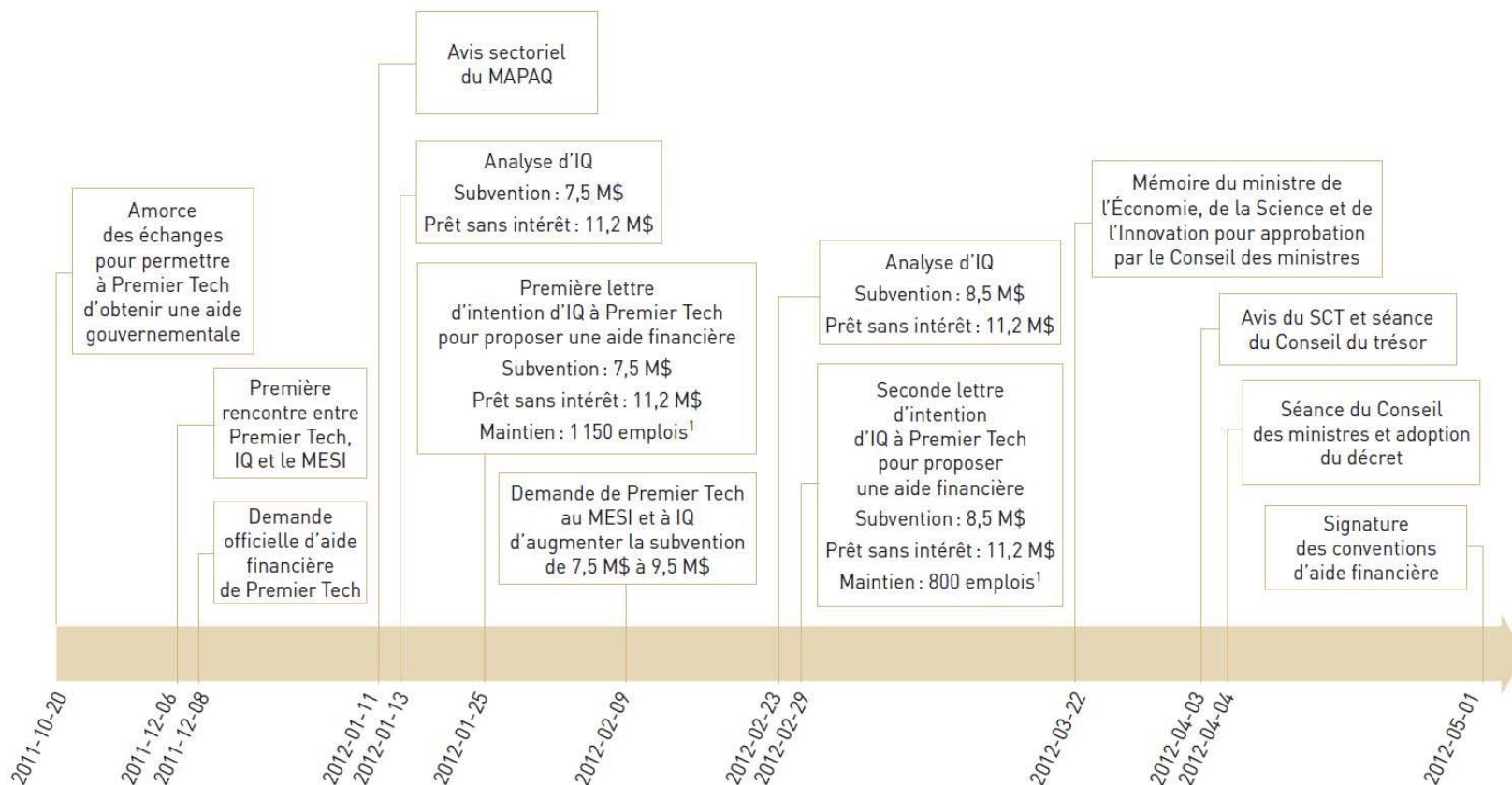
Figure 1 Processus général de traitement des aides financières



Source : MESI; Investissement Québec.

Annexe 5 Principales étapes de l'attribution de l'aide financière à Premier Tech

Figure 2 Exercices 2011-2012 et 2012-2013



1. Une clause dans la lettre d'intention prévoit que l'entreprise doit maintenir un nombre minimum d'emplois pour une période de cinq ans à compter de la date à laquelle le projet est terminé.

MAPAQ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Source : MESI; Investissement Québec.



Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : <http://www.vgq.qc.ca>

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2016

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-75893-8