

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Le secteur industriel traverse une crise :

**Les politiques gouvernementales ont-elles
un rôle à jouer pour l'aider? Un survol**

Document de travail 2006/02

Luc GODBOUT

3 juillet 2006

Table des matières

Mise en contexte	2
Première partie : L'intervention par les programmes budgétaires	5
1.1. Le programme de péréquation et les inégalités régionales	5
1.2. Le développement économique et les subventions aux entreprises	10
1.3. Une piste de réflexion budgétaire	12
Deuxième partie : L'intervention par la politique fiscale	14
2.1 Le rôle de la fiscalité des sociétés	14
2.1.1 Une fiscalité incitative	14
2.1.2 Subventions financières ou incitations fiscales?	16
2.1.3. Vers une fiscalité des entreprises d'application générale	17
2.2. Pistes de réflexions fiscales pour aider le secteur manufacturier	20
2.2.1. Le retour des taux d'imposition réduits	20
2.2.2. La promotion de l'innovation	22
2.2.3. La promotion de l'emploi	24
2.2.4. La promotion de l'exportation	26
2.2.5. La promotion de l'investissement	27
Pistes et conclusion.....	34
Bibliographie	37

Mise en contexte¹

La récente flambée des prix du pétrole dope la valeur du dollar canadien et crée un choc asymétrique entre les différents secteurs d'activités économiques. Alors que le secteur pétrolier en sort gagnant, le secteur manufacturier est particulièrement frappé par la prise de valeur du dollar canadien. Étant donné la répartition très régionale des secteurs pétrolier et manufacturier, nous nous retrouvons devant un choc asymétrique des termes de l'échange qui affecte différemment les provinces canadiennes.

Le choc pétrolier mondial a fait passer le prix du baril de pétrole de 45,4 dollars à 77,4 dollars entre janvier 2004 et janvier 2006, une hausse de 70,2 %. Cependant, ce même choc pétrolier a eu des effets sur la demande de dollars canadiens. Au cours de la même période, le dollar canadien est passé de 75,5 cents américains à 87,8 cents américains. La forte prise de valeur du dollar rend moins concurrentielles les exportations du secteur manufacturier.

Sur le plan de l'emploi, notons qu'entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2006, il s'en est créé 414 300 hors du secteur de la fabrication au Canada. Toutefois, la création nette d'emplois s'élève à 269 300, puisqu'elle cache une perte de 145 000 emplois dans le secteur de la fabrication au cours des douze derniers mois. De ce nombre, 33 300 ont été perdus au Québec et 80 200 en Ontario. Au total, c'est 6,4 % des emplois du secteur de la fabrication qui a été éliminé.

Ainsi, même si l'on peut se réjouir de l'enrichissement de l'Alberta lié à sa rente pétrolière, est-ce utile de rappeler que le secteur industriel est fortement concentré en Ontario et au Québec.

¹ L'auteur tient à exprimer sa profonde reconnaissance à Gilles Larin et à Suzie St-Cerny pour leurs collaborations et observations. Bien entendu, les opinions exprimées dans la présente étude n'engagent que l'auteur, qui assume l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations y figurant.

Quoi qu'on dise sur le développement économique des provinces de l'Ouest, il faut garder à l'esprit que le développement économique de la fédération canadienne ne peut faire fi du développement économique du Canada central.

L'importance du « Canada central » demeure, encore aujourd'hui, très marquée. À eux seuls, en 2005, le poids démographique de l'Ontario (12 541 400²) et son PIB (537,6 G\$³) dépassent ceux des huit autres provinces canadiennes combinées à l'exception du Québec. De plus, le Québec, l'autre province du Canada central, est la deuxième province en importance, mais son PIB (274,9 G\$⁴) est deux fois moindre que celui de l'Ontario.

Tableau 1 : Évolution de certains indicateurs économiques

	janvier 2004	janvier 2005	janvier 2006	Variation 2006/2004
Prix de baril de pétrole (\$can) - Brent Montréal ⁵	45,15	58,12	76,87	70,2 %
Taux de change dollar canadien/dollar américain ⁶	0,755	0,806	0,878	16,3 %
Exportations ⁷ (en M \$can) - secteur pétrolier	1 913	2 047	3 160	65,2 %
Exportations ⁸ (en M \$can) - secteur fabrication	15 184	16 641	17 397	14,6 %
Nombre d'emplois ⁹ (en millier) - hors secteur fabrication	13 569	13 776	14 190	4,6 %
Nombre d'emplois ¹⁰ (en millier) – secteur fabrication	2 278	2 276	2 131	-6,4 %
Taux de chômage (en %) ¹¹	7,3	7	6,6	-0,7 %

² Statistique Canada, Tableau 051-0001.

³ Statistique Canada, Tableau 384-0002.

⁴ *Id.*

⁵ Canada, Direction des ressources pétrolières du ministère des Ressources naturelles. En ligne : <http://www2.nrcan.gc.ca/es/erb/prb/francais/view.asp?x=476>, (page consultée le 13 avril 2006). Notez que les prix du pétrole brut sont présentés en mètre cube. Le facteur de conversion utilisé est le suivant : 1 m³ = 6,29 bbl.

⁶ Statistique Canada, Cansim série V37432.

⁷ Statistique Canada, Cansim série V191516.

⁸ Statistique Canada, Cansim série V191544.

⁹ Statistique Canada, Tableau 282-0088.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Statistique Canada, Tableau 282-0087.

Dans un contexte de réajustement du secteur industriel canadien pour affronter la concurrence internationale, les politiques budgétaire et fiscale sont très peu intervenues. Auraient-elles un rôle à jouer?

Dans un premier temps, l'analyse portera sur la politique budgétaire. Les disparités régionales causées par le déclin du secteur industriel sont-elles adéquatement prises en compte par les mécanismes de répartition de la richesse, notamment le programme de péréquation? Pour le moment, la rente pétrolière n'est que très peu redistribuée, devrait-elle l'être davantage? La voie du développement économique régional par les subventions aux entreprises est-elle moins utilisée qu'avant?

Dans un second temps, l'analyse portera sur le rôle que pourrait jouer la politique fiscale pour aider le secteur industriel.

Que l'analyse porte sur la politique budgétaire ou sur la politique fiscale, les moyens d'action seront exposés et commentés. Ce n'est qu'après avoir exposé les actions possibles, que certaines pistes seront privilégiées.

Première partie : L'intervention par les programmes budgétaires

L'analyse de la politique budgétaire en vue de comprendre les moyens d'action gouvernementaux liés aux ajustements de l'économie canadienne portera spécifiquement sur le programme de péréquation et sur les programmes de subventions aux entreprises.

1.1. Le programme de péréquation et les inégalités régionales

En 1982, la réduction des écarts de capacités fiscales par des paiements de péréquation a été enchâssée dans la Constitution. À cet égard, le paragraphe 36 (2) souligne que :

« Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables¹² ».

La péréquation représente donc un moyen de permettre et de garantir une décentralisation au Canada. Il s'agit d'un mécanisme pour assurer l'équité et l'efficacité des services publics canadiens. En deux mots, le fédéral perçoit plus de recettes fiscales que nécessaire pour en distribuer aux provinces par l'intermédiaire du programme de péréquation afin que celles-ci aient des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. La péréquation cherche donc à aplanir les écarts de richesses entre les provinces. Il faut toujours garder à l'esprit que la péréquation n'a pas comme objectif le développement économique.

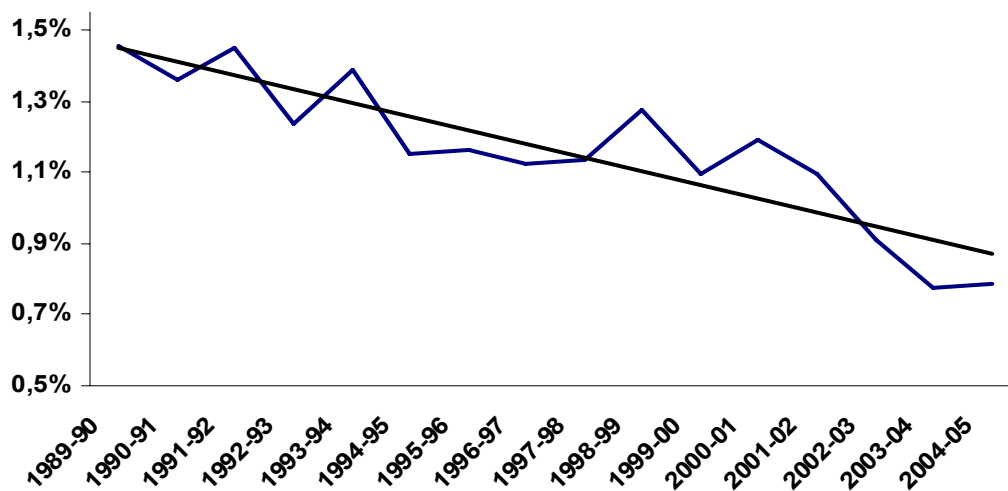
Si l'importance du programme de péréquation diminuait parce que les écarts de capacités fiscales entre les provinces s'estompaient, nous pourrions nous en réjouir. Il faut toutefois savoir que la norme de comparaison servant à déterminer les écarts de capacité fiscale a été basée sur la moyenne des dix provinces de 1967 à 1982. L'abandon de la norme des dix provinces et son

¹² Loi constitutionnelle de 1982, art. 36(2).

remplacement par une norme de cinq provinces (excluant l'Alberta et les provinces de l'Atlantique) ont été réalisés uniquement dans un souci d'économie par le gouvernement fédéral. À cet égard, le **graphique 1** indique l'évolution des droits de péréquation en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Une tendance à la baisse ressort de l'analyse des quinze dernières années. On constate que la péréquation a chuté à moins de un pour cent du PIB.

On faut donc s'interroger sur la norme elle-même.

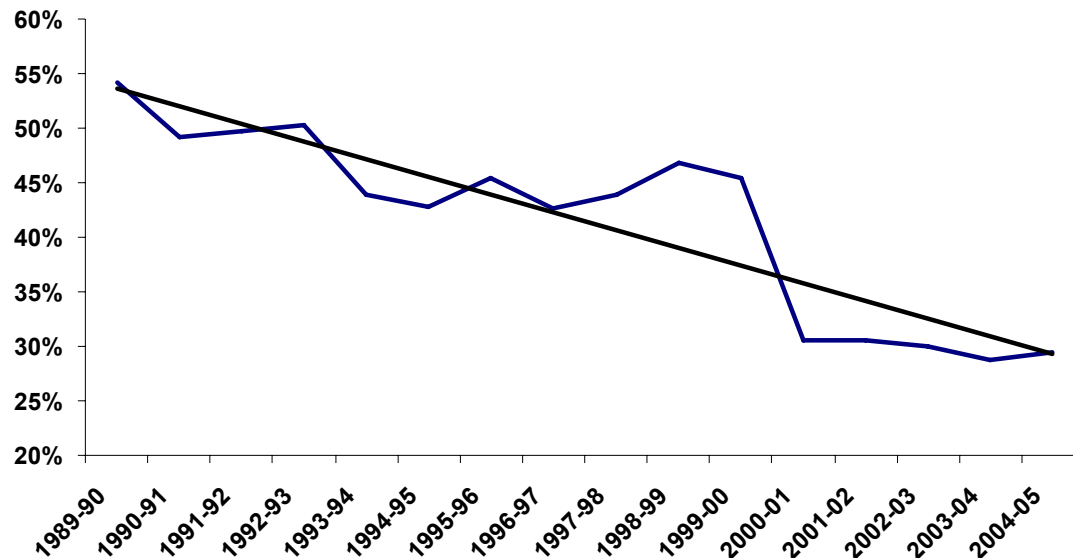
Graphique 1 : Évolution des droits de péréquation en pourcentage du PIB, 1989-1990 à 2004-2005



Source : Nos calculs sont basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Canada.

Le **graphique 2** analyse la capacité de la péréquation à réduire les écarts de capacité fiscale entre la province la plus riche et la province la plus pauvre au cours des quinze dernières années. On y constate qu'en 1990, la péréquation réduisait de 55 % l'écart de capacité fiscale entre la province la plus riche et la province la plus pauvre. En 2005, la péréquation permet de réduire l'écart entre ces deux provinces de seulement 30 %.

Graphique 2 : Capacité de la péréquation à réduire les écarts de capacité fiscale par habitant entre la province la plus riche et la province la plus pauvre, 1989-1990 à 2004-2005
(en pourcentage de la capacité fiscale moyenne des dix provinces)



Source : Nos calculs sont basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Canada.

Le traitement des ressources naturelles dans la détermination de la péréquation est l'un des éléments les plus controversés dans les modifications à y apporter. Les opinions varient de la pleine inclusion des ressources naturelles à leur exclusion totale. Quoi qu'il en soit, les ressources naturelles sont une cause majeure de disparités de capacité fiscale entre les provinces. Dans ce contexte, l'idée d'éliminer les ressources naturelles non renouvelables du calcul de la péréquation ne peut qu'amoindrir encore le pouvoir du programme de péréquation à réduire les écarts de capacités fiscales entre les provinces.

Quel est l'impact d'inclure ou non les ressources naturelles ? Leur inclusion dans le calcul de la péréquation augmente la richesse moyenne des provinces (norme de comparaison) et la capacité fiscale des provinces en possédant. De manière générale, cela augmente le coût du programme, car les provinces bénéficiaires qui possèdent peu de ressources naturelles voient leurs écarts de capacité fiscale s'agrandir. À l'inverse, les provinces bénéficiaires possédant des ressources naturelles apparaissent avec une plus grande capacité fiscale et peuvent voir les paiements de péréquation diminuer. Mais n'est-il pas normal qu'une province qui s'enrichit et qui se rapproche de la norme commune obtienne moins de péréquation ?

À cet égard, le Groupe d'experts sur la péréquation et le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération ont déposé au printemps 2006 chacun un rapport sur la péréquation. Dans chacun des cas, l'importance d'établir des principes et de déterminer adéquatement la péréquation sont mis de l'avant.

Par exemple, dans le rapport *Réconcilier l'irréconciliable: S'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération, on peut notamment y lire :

Si l'économie canadienne devait subir une récession majeure ou si le prix des ressources naturelles connaissait un effondrement spectaculaire, ces phénomènes auraient un effet automatique et approprié sur les paiements de péréquation. Le Comité estime que la formule de péréquation doit être flexible et capable de répondre aux changements dans l'environnement économique¹³.

Et

Dans ses efforts pour corriger le déséquilibre fiscal horizontal, le Comité a présenté une proposition en matière de péréquation qui remplacerait l'outil imparfait actuellement en vigueur, le Nouveau cadre pour la péréquation. Le Comité est d'avis que cette proposition répond aux normes d'équité, de transparence et de caractère abordable des coûts énoncés dans le présent chapitre¹⁴.

Autrement dit, le Comité en arrive à la conclusion qu'il faut d'abord établir la bonne manière de calculer la péréquation en utilisant la bonne norme avec les dix provinces et les bonnes assiettes en incluant les ressources naturelles. Par la suite, si le gouvernement fédéral n'a pas la capacité financière de verser la totalité de la péréquation ainsi déterminée, il pourrait s'entendre avec les provinces pour en verser une quote-part. L'important est de bien faire le calcul initial.

Ainsi, les principales recommandations¹⁵ du Comité au sujet de la péréquation sont les suivantes :

¹³ Conseil de la fédération, Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal. Rapport : *Réconcilier l'irréconciliable: S'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*. Déposé au président du Conseil de la fédération le 31 mars 2006, p. 93.

¹⁴ *Id.*, p. 94.

¹⁵ *Id.*, p. 93-94.

Pour répondre au principe fondamental du partage qui se trouve au cœur du programme de péréquation :

Le Comité recommande que le programme de péréquation soit basé sur la norme des dix provinces et sur une couverture globale des revenus comprenant 100 % des revenus associés aux ressources naturelles.

Pour permettre de rendre moins abruptes les variations dans l'ampleur des paiements de péréquation :

Le Comité recommande également un mécanisme d'atténuation – une moyenne mobile de toutes les sources de revenus, retardée de deux ans – pour permettre aux provinces de faire face à une seule estimation de leurs paiements de péréquation.

Le **tableau 2** montre l'impact des mesures sur le coût du programme de péréquation. Ainsi, l'application de ces deux recommandations coûterait au gouvernement fédéral 3,17 G\$ de plus que ce que coûte le cadre pour 2005-2006. Par ailleurs, nous constatons qu'à lui seul l'écart entre la pleine inclusion et la pleine exclusion est de 2,8 G\$.

Tableau 2 : Impacts des recommandations au sujet de la péréquation – 2005-2006
(millions de \$)

	Atlantique	Québec	Ontario et Alberta	Prairies	Colombie- Britannique	Total	Écart p/r à actuel
Actuel	3 830	4 798	0	1 683	590	10 901	–
Norme des 10 provinces sans ressources naturelles	3 435	3 991	0	2 560	2 355	12 341	1 440
Norme des 10 provinces avec ressources naturelles	4 192	6 991	0	2 046	1 890	15 119	4 218
Norme des 10 provinces avec ressources naturelles + moyenne mobile	4 043	6 487	0	2 055	1 483	14 068	3 167

Source : Conseil de la fédération, Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal. *Rapport : Réconcilier l'irréconciliable: S'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, déposé au président du Conseil de la fédération le 31 mars 2006, chapitre 6.

Depuis la réforme unilatérale que le gouvernement fédéral avait mise en place en 2004 et les ententes à la pièce qu'il avait signées avec certaines provinces en 2005, le fonctionnement de la

péréquation avait perdu son sens. Les provinces bénéficiaires recevaient des sommes sans qu'il soit tenu compte des écarts réels de capacité fiscale à combler. Nul doute qu'une réforme de la péréquation est nécessaire.

1.2. Le développement économique et les subventions aux entreprises

En vue d'aider le développement de certains secteurs d'activité économique, l'intervention gouvernementale peut prendre la forme de subventions directes aux entreprises.

Cependant, avant d'exposer les subventions au développement économique au Canada, rappelons que celles-ci ne sont pas rattachées spécifiquement à un ordre de gouvernement. À cet égard, le paragraphe 36(1) de la Constitution de 1982 souligne cet engagement partagé selon lequel :

« Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à (...) b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances »¹⁶.

Le **tableau 3** indique clairement une diminution des subventions et des transferts de capitaux réalisés par le gouvernement fédéral lorsqu'on compare 2002 à 1992. Le fédéral a réduit sa participation au développement économique sous forme de subventions et transferts de capitaux de 75 %. En outre, lorsqu'on analyse le partage de l'enveloppe entre les régions canadiennes, on constate que la part dans le total versé est plus faible en 2002 qu'en 1992 pour les Maritimes, le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, mais plus forte pour les Prairies (ici Prairies désignent Saskatchewan et Manitoba) et l'Alberta. Enfin, lorsqu'on analyse la manière dont se répartissent les subventions et les transferts de capitaux entre les régions en fonction de leur part du PIB, on constate que le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique reçoivent moins que leur part du PIB alors que les maritimes reçoivent plus. Ce résultat est cohérent dans la mesure où les aides octroyées visent le développement économique et se retrouvent en importance relative dans les provinces les moins riches. Toutefois, pour chacune des années analysées, l'Alberta reçoit plus en subventions et en transferts fédéraux que sa part du PIB.

¹⁶ Canada, Loi constitutionnelle de 1982, art. 36(1).

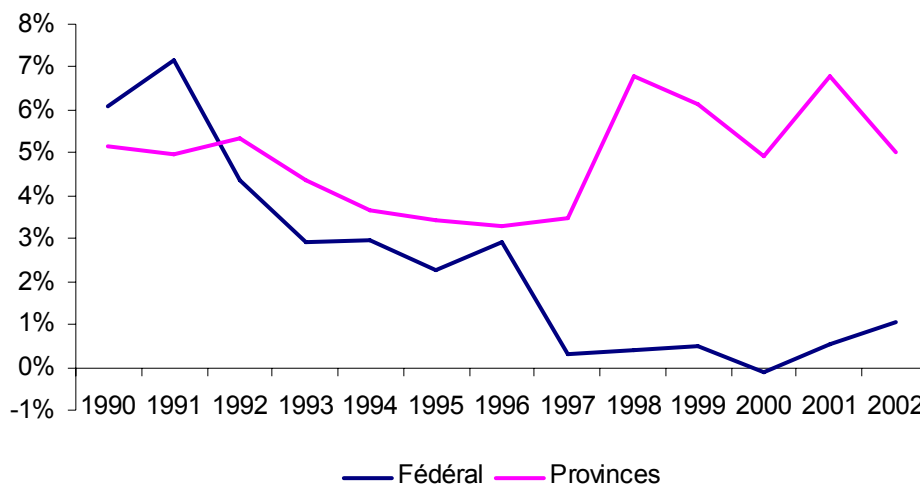
Tableau 3 : Subventions et transferts de capitaux de l'administration fédérale

	1992	2002
	(en millions)	
Maritimes	665	152
Québec	640	123
Ontario	1 248	107
Prairies	1 147	490
Alberta	554	239
Colombie-Britannique	461	115
Total	4 715	1 226
	(en pourcentage du total)	
Maritimes	14	12
Québec	14	10
Ontario	26	9
Prairies	24	40
Alberta	12	19
Colombie-Britannique	10	9
	(Indice de répartition selon le PIB)	
Maritimes	2,19	1,92
Québec	0,59	0,44
Ontario	0,61	0,19
Prairies	3,96	14,74
Alberta	1,07	1,38
Colombie-Britannique	0,77	0,72

Source : Stat. Can. : Tableau CANSIM : 384-0010.

Le **graphique 3** permet de constater que même si le développement économique régional est une compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces selon la constitution canadienne, l'importance du financement fédéral a significativement diminué alors que celle des provinces augmentait. Ceci étant dit, est-ce que la meilleure manière de contribuer au développement économique passe nécessairement par les subventions et transferts de capitaux aux entreprises?

Graphique 3 : Subventions et transferts de capitaux des administrations fédérales et provinciales – en pourcentage du PIB



Source : Stat. Can. : Tableau CANSIM : 384-0010.

1.3. Une piste de réflexion budgétaire

Puisque, malgré le programme de péréquation, les disparités régionales s'accroissent et que de toute manière ce dernier ne vise pas le développement économique; puisque les subventions et transferts de capitaux liés au développement économique sont en perte de vitesse, il y aurait lieu d'évaluer la pertinence de créer un nouveau programme spécifiquement axé sur le développement économique régional.

Ce programme de développement économique régional pourrait être octroyé aux régions les moins favorisées. Ces régions pourraient être les provinces, mais pourraient aussi être tout autre découpage administratif. Ce programme devrait reposer sur un certain nombre d'indicateurs de développement économique. Chacun d'eux devrait être le plus neutre et le plus objectif possible. Par exemple, pour être considéré comme une région moins favorisée, on pourrait établir l'admissibilité en vertu de deux ou trois indicateurs dont notamment l'endroit où le calcul du revenu par habitant ou du PIB par habitant est inférieur à 80 % de la moyenne canadienne et où le taux de chômage excède 120 % de la moyenne canadienne.

Le secteur industriel traverse une crise : les politiques gouvernementales ont-elles un rôle à jouer pour l'aider?
Un survol

Bien évidemment, nous sommes conscients que la tendance n'est pas au développement de nouveaux programmes uniquement fédéral ou fédéral/provinciaux partagés. Néanmoins, nous croyons que l'idée méritait, au moins, d'être évoquée.

Deuxième partie : L'intervention par la politique fiscale

Même si sa quantification semble plus difficile à déterminer avec précision, l'intervention gouvernementale peut aussi se faire par l'intermédiaire de la fiscalité. À cet égard, l'État peut, par sa politique fiscale, allouer des ressources dans l'économie. En vue de favoriser le développement économique, il semble évident que certaines mesures fiscales peuvent affecter directement la décision d'investissement.

En matière d'imposition du bénéfice des sociétés, l'État peut choisir entre un taux d'imposition uniforme appliqué à une assiette fiscale large – c'est-à-dire une imposition neutre – ou encore appliquer une imposition ciblée permettant d'offrir à certains secteurs dits stratégiques, certains avantages fiscaux, tels un taux d'imposition préférentiel ou encore un crédit d'impôt.

Il faut donc évaluer si des mesures fiscales particulières vont mieux atteindre les objectifs de développement économique et donc être plus efficaces qu'une réduction généralisée du taux d'imposition des sociétés. Dans le cas des investissements étrangers, il faut aussi évaluer si la décision de se localiser dans un pays plutôt qu'un autre repose davantage sur le fonctionnement général du système fiscal du pays d'accueil ou sur des incitatifs spécifiques.

2.1 Le rôle de la fiscalité des sociétés

2.1.1 Une fiscalité incitative

La plupart des pays développés offrent des mesures fiscales préférentielles aux sociétés. Nous pouvons les définir comme étant des traitements privilégiés offerts par la législation fiscale dans certaines situations données. Le **tableau 4** en recense quelques unes. La réduction du taux d'imposition pour les PME entraîne un manque à gagner de près de 3,2 G\$ pour l'année 2006 et représente la principale mesure fiscale destinée aux sociétés par le gouvernement fédéral. Avec 2,6 G\$, vient au second rang l'aide offerte aux entreprises réalisant de la R&D. Notons aussi que

l'inclusion partielle du gain en capital représente la troisième mesure fiscale en importance et entraîne un manque à gagner fiscal de 2,3 G\$. Comme on peut le constater, le gouvernement fédéral accorde peu d'aide régionale, le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique au coût de 339 millions \$ fait figure d'exception. De son côté, le coût pour le gouvernement fédéral lié à l'amortissement fiscal (accéléré par rapport à l'amortissement comptable et à la dépréciation économique du bien), même s'il est sûrement significatif, n'est pas chiffré. Enfin, nous constatons que la réduction du taux d'imposition spécifique aux bénéficiaires de fabrication et de transformation, au coût de 2 G\$ en 2000, a été progressivement éliminée.

Tableau 4 : Manque à gagner lié à certaines mesures fiscales fédérales destinées aux sociétés

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Amortissement accéléré	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Taux réduit PME	3 225	3 185	3 220	3 040	3 010	3 040	3 185
Taux réduit fabrication et transformation	2 045	1 380	1 060	640	115	0	0
R&D	2 106	2 321	2 378	2 435	2 487	2 549	2 610
Crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique	267	343	316	313	323	334	339
Inclusion partielle du gain en capital	2 340	4 095	1 990	2 010	2 045	2 125	2 240

Source : Ministère des Finances du Canada, Dépenses fiscales et évaluations 2005.

Contrairement aux mesures fiscales préférentielles destinées aux particuliers, qui elles n'ont pas toujours des visées incitatives, la plupart des mesures fiscales des sociétés possèdent un caractère incitatif. Elles sont mises en place spécifiquement dans le but de modifier leur comportement économique. Les mesures fiscales destinées à modifier la décision d'investissement en sont des exemples. Aujourd'hui, ces mesures fiscales constituent des moyens privilégiés auxquels les gouvernements recourent pour inciter les contribuables à participer à des activités économiques pour lesquelles ils n'auraient pas d'eux-mêmes participé, ou encore à accroître leur participation à une activité économique donnée.

Naturellement, la mise en place de mesures fiscales préférentielles entraîne une érosion de l'assiette fiscale en réduisant le champ d'application de l'impôt. Par ailleurs, la rigidité des besoins financiers gouvernementaux nécessite l'utilisation d'un barème d'imposition plus élevé pour maintenir le niveau de recettes fiscales souhaité. Cette situation plonge les gouvernements dans un circuit paradoxal : les mesures fiscales préférentielles entraînent l'application de taux d'imposition plus élevés alors que cette application de taux d'imposition élevés accroît la nécessité de mettre en place des mesures fiscales préférentielles¹⁷. Ces modifications de l'assiette fiscale et du barème d'imposition peuvent notamment entraîner : des iniquités entre les catégories de contribuables, une mauvaise allocation des ressources dans l'économie, ou encore une complexification du système d'imposition.

2.1.2 Subventions financières ou incitations fiscales?

Plusieurs expriment une préférence pour les subventions financières par opposition aux mesures fiscales préférentielles. Souvent, il s'agit essentiellement d'une question de transparence à l'égard du coût de l'aide octroyée. À cet égard, le coût d'une subvention serait plus facile à connaître que le coût des mesures fiscales préférentielles.

Il faut néanmoins signaler qu'une série de mesures fiscales sont aussi facilement quantifiables que des subventions. Sur le plan de l'atteinte des résultats, il est assez évident qu'une mesure fiscale préférentielle peut avoir les mêmes effets qu'une subvention financière. À cet égard, un crédit d'impôt pour investissement, selon ses modalités, peut posséder les mêmes caractéristiques qu'une subvention à l'investissement.

Quoi qu'il en soit, les mesures fiscales préférentielles destinées aux sociétés représentent une réelle solution de rechange aux subventions directes de l'État. À ce titre, il serait trop simple de prétendre que l'intervention gouvernementale par la fiscalité est toujours mauvaise et qu'il faille à tout prix éliminer l'interventionnisme fiscal. Dans certains cas, l'utilisation de la fiscalité possède des avantages comparatifs indéniables. Par exemple, il est facile d'imaginer qu'il est plus efficace d'octroyer une aide par le régime d'imposition à la R&D que de chercher à mettre

¹⁷ L'inverse serait également vrai.

en place un programme de subventions directes géré par un ministère distinct pour un objectif similaire. Ceci explique sans doute partiellement pourquoi tous les pays de l'OCDE possèdent plusieurs mesures fiscales permettant aux sociétés de réduire leurs impôts à payer. Chaque gouvernement, de droite ou de gauche, cherche à mettre en place un système fiscal lui permettant notamment de mieux atteindre ses objectifs socio-économiques.

2.1.3. Vers une fiscalité des entreprises d'application générale

Jusqu'à encore tout récemment, le fédéral offrait aux entreprises du secteur industriel un taux réduit d'imposition qui prenait la forme d'une réduction de sept points de pourcentage du taux normal d'imposition pour les bénéfices de fabrication et de transformation. Ce traitement préférentiel offert au secteur industriel a été mis en place en 1972 et a duré intégralement jusqu'en 2000. À ce moment, alors que les sociétés canadiennes étaient assujetties à un taux d'imposition fédéral de 29,12 %, les entreprises industrielles bénéficiaient d'un taux de 22,12 %. Le **tableau 5** indique l'évolution du taux d'imposition fédéral selon que le bénéfice est imposé au taux général ou au taux spécifique aux bénéfices de fabrication et de transformation. À compter de 2001, les taux d'imposition des entreprises, industrielles ou non, se sont mis à converger, pour devenir identiques depuis l'année d'imposition 2004.

Tableau 5 : Évolution du taux d'imposition fédéral des sociétés

	1996 à 2000	2001	2002	2003	2004 à 2006
Taux général d'imposition des sociétés	29,12	28,12	26,12	24,12	22,12
Taux d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation	22,08	22,12	22,12	22,12	22,12

Source : CCH, 2005 Accountant's Quick Reference Chart.

Pour l'année 2000, dernière année complète de l'utilisation de la réduction du taux d'imposition pour les entreprises de fabrication et de transformation, le manque à gagner de ce traitement fiscal préférentiel s'élevait, pour le gouvernement fédéral, à 2,2 G\$¹⁸.

¹⁸ Canada, ministère des Finances, *Dépenses fiscales et évaluations 2005*, Ottawa, 2005, p. 30.

Au fil des années, certains économistes ont critiqué ce type de traitement préférentiel en indiquant que ces mesures faussent l'allocation des ressources dans l'économie. Ainsi, en offrant une aide fiscale à un secteur en déclin, cette dernière ralentirait le déplacement des investissements vers d'autres secteurs d'activités économiques plus porteurs de développements économiques. En réduisant les écarts de charge fiscale entre les différents secteurs d'activité économique, le rôle du régime fiscal devient plus neutre laissant davantage de place au marché dans l'allocation des ressources dans l'économie.

« Les prix du marché et les bénéfices exercent une fonction essentielle de signal en indiquant la meilleure façon de décider de l'affectation des ressources. Si la fiscalité fausse les signaux en question, les contribuables affecteront leurs ressources à des activités qui réduisent leurs impôts au lieu d'exploiter des possibilités économiques qui contribuent véritablement à la croissance et à la prospérité du Canada. »

Comité technique sur la fiscalité des entreprises¹⁹

Le Comité technique de la fiscalité des entreprises (1998), créé par le ministre des Finances du Canada, en arrive à la conclusion que le régime fiscal canadien se caractérise par des écarts importants dans les taux effectifs d'imposition²⁰. Il suggère l'application de taux d'imposition plus bas et plus uniformes, accompagnés d'une assiette fiscale plus large et plus neutre. Ce rapport s'inscrit dans une tendance mondiale militant en faveur d'une nouvelle politique fiscale pour les entreprises.

Déjà à la fin des années 1980, l'OCDE (1989) évoquait que la poursuite d'une plus grande neutralité s'intégrait dans la plupart des réformes fiscales²¹. Sandford (1993) synthétise les valeurs sous-jacentes aux réformes de l'imposition des sociétés par les indicateurs suivants : l'élargissement de l'assiette fiscale; la réduction des taux d'imposition de l'impôt des sociétés jumelés à la réduction des mesures fiscales préférentielles²². La logique derrière cette analyse repose sur le fait que les subventions et les mesures fiscales préférentielles nécessitent des taux d'imposition plus élevés pour les financer. Pour cette raison, Poschmann et Robson (2004) concluent qu'une assiette plus large permettant une plus grande neutralité sectorielle offre une

¹⁹ Canada Comité technique de la fiscalité des entreprises, *Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises*, Québec, 1998, p. 1.2.

²⁰ *Id.*

²¹ OCDE, *Economies in Transition: Structural Adjustments in OECD Countries*, 1989, p. 206.

²² C. Sandford, *Successful Tax Reform: Lessons from an Analysis of Tax Reform in Six Countries*, Bath, United Kingdom : Fiscal Publications, 1993, pp. 10-20.

meilleure perspective de prospérité économique qu'une politique d'intervention industrielle sélective²³.

Dans ce contexte, il faut préciser que le Comité Mintz ne propose pas comme tel l'abolition du traitement préférentiel pour les bénéfices de fabrication et de transformation. Toutefois, pour parvenir à une plus grande neutralité de l'imposition des sociétés, le Comité propose de réduire le taux général d'imposition des entreprises pour le ramener progressivement autour de 20 %, ce faisant c'est l'ensemble des entreprises qui bénéficieraient du nouveau taux d'imposition.

Dans les faits, le gouvernement fédéral a mis en place un plan de réduction de l'imposition des sociétés. En 2006, toutes les entreprises, industrielles ou non, à l'exception des PME, voient leurs bénéfices imposés de la même manière au taux de 22,12 %.

À cet égard, il faut préciser qu'au cours des dix dernières années, les entreprises industrielles n'ont pas vu leur taux d'imposition s'accroître. Toutefois, contrairement aux autres entreprises, elles n'ont pas bénéficié d'une réduction de leur charge fiscale.

Du côté des impôts provinciaux sur les bénéfices des sociétés, la tendance aussi est à l'élimination du taux préférentiel offert aux entreprises industrielles. En 2006, seules trois provinces, Terre-Neuve, l'Ontario et la Saskatchewan offrent encore un taux préférentiel aux entreprises industrielles.

À cet égard, même si le Québec n'a pas de taux d'imposition distinct selon le secteur d'activité économique, il faut reconnaître qu'il a encore aujourd'hui une fiscalité des sociétés possédant bon nombre de mesures fiscales ciblées. Dans ce contexte, le changement de gouvernement en 2003 a été l'occasion pour le nouveau gouvernement d'indiquer que « *la priorité doit être accordée aux mesures fiscales d'application générale*²⁴ ». Pour ce faire, les aides fiscales aux

²³ F. Poschmann et W. B.P. Robson, *Thoughts on a Fiscal Framework for Ontario's Industrial Development*, étude préparée pour le : Panel on the Future Role of Government in Ontario, janvier 2004.

²⁴ Québec, ministère des Finances. *Budget 2003-2004 – Plan budgétaire*, Québec, juin 2003, section 5, p. 5.

entreprises ont été réduites sur une année complète de 759 millions \$²⁵. Il faut souligner que cette réduction des aides fiscales n'a pas servi à réduire la charge fiscale générale des sociétés, mais à aider le gouvernement à équilibrer son budget.

Tableau 6 : Taux d'imposition des sociétés – année 2005

	Taux provinciaux		Taux combinés fédéral/provincial	
	Général	Secteur manufacturier	Général	Secteur manufacturier
Québec	9,9	9,9	31,02	31,02
Alberta	11,5	11,5	33,62	33,62
Nouveau-Brunswick	13,0	13,0	35,12	35,12
Colombie-Britannique	13,5	13,5	35,62	35,62
Terre-Neuve et Labrador	14,0	5,0	36,12	27,12
Ontario	14,0	12,0	36,12	34,12
Manitoba	15,0	15,0	37,12	37,12
Nouvelle-Écosse	16,0	16,0	38,12	38,12
Île-du-Prince-Édouard	16,0	16,0	38,12	38,12
Saskatchewan	17,0	10,0	39,12	32,12

Source : CCH, 2005 Accountant's Quick Reference Chart.

2.2. Pistes de réflexions fiscales pour aider le secteur manufacturier

Considérant les soubresauts que connaît le secteur industriel canadien, on doit maintenant s'interroger sur la manière dont le gouvernement fédéral et ceux des provinces peuvent promouvoir le développement du secteur industriel.

2.2.1. Le retour des taux d'imposition réduits

L'utilisation de taux d'imposition préférentiel pour certains secteurs économiques, pour certaines activités spécifiques ou pour certaines régions demeure encore aujourd'hui relativement répandue. Les gouvernements doivent-ils recourir davantage à ce genre d'aide fiscale?

²⁵ Québec, ministère des Finances. Budget 2003-2004 – Renseignements additionnels sur les mesures fiscales, Québec, juin 2003, 159 p.

Un taux d'imposition sectoriel

L'utilisation de taux d'imposition préférentiel pour certains secteurs économiques ou pour certaines activités spécifiques vise fréquemment le secteur manufacturier. Or, le gouvernement fédéral a récemment renoncé à avoir un taux d'imposition réduit pour le secteur de la fabrication et de la transformation. Doit-on alléger la fiscalité du secteur industriel en revenant en arrière et en réintroduisant un taux d'imposition réduit à ce secteur particulier? Il est difficile de répondre un « oui » catégorique à cette question. Cela va clairement à l'encontre de la tendance mondiale militant pour une fiscalité des entreprises plus neutre.

Un congé fiscal

Poussé à l'extrême, un taux réduit d'imposition peut prendre la forme d'un congé fiscal. La notion de congé fiscal est généralement ciblée à de nouvelles entreprises afin de leur permettre d'entreprendre leurs activités sans fiscalité applicable. L'objectif derrière ce type de mesure est d'aider les entreprises au moment de leur démarrage. À ce titre, entre 1986 et 2005, le gouvernement du Québec a offert un congé fiscal de cinq ans aux nouvelles sociétés²⁶.

Un taux d'imposition régional

Plusieurs États offrent des taux d'imposition distincts selon les régions afin de favoriser le développement économique régional. Or, le gouvernement fédéral n'utilise pas une fiscalité régionale. Il pourrait opter pour des taux distincts d'imposition selon les régions, provinces ou territoires. Nul besoin d'en discuter longuement pour comprendre que même si cette avenue est techniquement possible, elle demeure politiquement difficile à envisager. Quoique ce genre de mesure existe à l'étranger pour promouvoir l'investissement dans les régions les moins développées ou dans les régions où le chômage est élevé, le fédéral peut difficilement imposer des taux d'imposition des sociétés sur la localisation géographique pour favoriser le secteur industriel. De ce point de vue, la seule manière dont les entreprises industrielles d'une province puissent bénéficier d'un taux d'imposition plus faible serait que les provinces abaissent, elles-mêmes, leur propre taux d'imposition.

²⁶ Québec, ministère des Finances. Budget 2004-2005 – Renseignements additionnels sur les mesures fiscales, Québec, mars 2005, p. 180.

Commentaires sur l'imposition à taux réduit

Dès lors qu'on offrirait un taux préférentiel au secteur industriel, régional ou non, ou encore un congé fiscal, il faudra être en mesure de déterminer pourquoi favoriser ce secteur au détriment d'un autre. En tenant pour acquis qu'en réduisant le fardeau fiscal des entreprises industrielles, il faut nécessairement appliquer un fardeau plus élevé aux autres entreprises, il faudrait alors mesurer l'impact sur les autres secteurs économiques.

Il faut noter que certains pays offrent un taux réduit d'imposition au secteur manufacturier. De plus, il faut reconnaître que l'utilisation d'une telle politique fiscale reste relativement simple à gérer pour l'administration fiscale.

Quoi qu'il en soit, avant de mettre en place une telle mesure, il faudra s'interroger sur la capacité de ce type de mesures à aider le secteur industriel.

La réduction ciblée de taux d'imposition semble davantage ralentir le déclin de secteur ciblé que favoriser son développement économique, car rien ne contraint l'entreprise à se servir de l'économie d'impôt pour investir.

2.2.2. La promotion de l'innovation

En vue de promouvoir le développement du secteur industriel, on peut également explorer s'il n'y a pas lieu de faire la promotion de l'innovation afin d'augmenter la productivité des entreprises de ce secteur.

Même s'il demeure toujours difficile de cerner l'innovation que font les entreprises, il reste clair que le progrès technologique favorise à la fois la position concurrentielle des sociétés y ayant accès et la croissance économique à long terme de l'État. C'est à ce titre que tant l'État que les entreprises profitent des retombées positives de la R&D. Étant donné que les sociétés bénéficient de la R&D, pourquoi devrait-on les inciter à faire ce que de toute manière elles ont avantage à faire? La raison provient du fait que le taux de retour d'un investissement en R&D pour l'État serait supérieur au taux de retour pour l'entreprise. Ainsi, les entreprises arrêtent d'investir en R&D au moment où cela cesse d'être rentable pour elles sur une base individuelle alors que cela

demeure encore rentable pour l'État en général. L'intervention gouvernementale et l'aide fiscale qui en découle cherchent donc à mener le niveau d'investissement en R&D au seuil optimal pour l'État.

Depuis 1983, le Québec s'est joint au fédéral pour offrir des incitatifs fiscaux à la R&D. À cet égard, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec permettent la déductibilité des dépenses courantes et en capital admissibles de R&D. En outre, le gouvernement fédéral offre un crédit d'impôt correspondant à 20 % des dépenses admissibles de R&D. Lorsque l'entreprise se qualifie à la notion de sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC), le crédit d'impôt devient entièrement remboursable au taux de 35 % sur la première tranche annuelle d'environ 2 M\$ de dépenses de R&D. Au Québec, le crédit général pour la R&D est entièrement remboursable et son taux varie de 17,5 % à 37,5 % selon la valeur de l'actif de la société (25 M\$ à 50 M\$)²⁷.

Commentaire sur l'aide fiscale à la promotion de l'innovation

Vingt ans plus tard, il devient intéressant de voir si elles ont été efficaces. Alors qu'au début des années 1980 le poids des dépenses de R&D en pourcentage du PIB (0,60 %) était la moitié moindre que la moyenne des pays de l'OCDE (1,31 %)²⁸, le Québec a rejoint la moyenne de l'OCDE 1997²⁹. En 2002, le ratio québécois de dépenses en R&D était de 2,71 % du PIB comparé à 2,26 % pour l'OCDE³⁰. À cet égard, le gouvernement du Québec vise 3 % du PIB en 2010³¹. Pour y parvenir, les incitatifs fiscaux fédéral/provincial à la R&D offerts au Québec figurent parmi les plus attrayants du G7. Étant donnée ces résultats, y a-t-il lieu de revoir l'aide fiscale à la R&D?

De la manière dont elle est conçue actuellement, l'aide fiscale à la promotion de l'innovation aide l'ensemble des entreprises qui choisissent d'investir dans la R&D, une bonne manière d'accroître leur productivité. Cependant, contrairement à d'autres mesures fiscales, comme l'amortissement

²⁷ Québec (2005), *op. cit.*, note 46, p. 48.

²⁸ Québec, Conseil de la science et de la technologie, *L'aide fiscal à la R-D : un outil important pour le développement des entreprises du Québec*, mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, septembre 1996.

²⁹ Québec, Institut de la statistique, Indicateurs de l'activité scientifique et technologique au Québec – Compendium édition 2005, p. 70.

³⁰ *Id.*

³¹ Québec, ministère des Finances, *Budget 2005-2006 – Plan budgétaire*, Québec, avril 2005, section 6, p. 45.

fiscal accéléré, où les entreprises industrielles bénéficient d'un traitement préférentiel, les taux des crédits de R&D n'offrent rien de particulier à ce secteur. Il semble qu'il serait difficile d'en être autrement.

2.2.3. La promotion de l'emploi

Les pertes d'emploi dans le secteur manufacturier sont considérables. Lorsqu'on veut attirer ou maintenir des emplois industriels, il faut distinguer les entreprises de productions manufacturières de masse des entreprises de haute technologie. Dans le premier cas, nous sommes avant tout en concurrence avec des pays à faible coût de la main-d'œuvre. Bien souvent, le manque à gagner fiscal pour renverser la vapeur est trop grand.

Ceci étant dit, la promotion du développement du secteur industriel peut se faire par le ciblage de l'aide fiscale au marché de l'emploi industriel. Dans ce cas, il faut déterminer si l'aide vise la formation, la création de nouveaux emplois ou simplement la masse salariale.

Aide à la formation

Dans les secteurs d'activités économiques en pleine mutation, comme c'est le cas dans le secteur manufacturier, l'aide fiscale à la formation de la main-d'œuvre ne peut que favoriser les gains de productivité. En plus de la simple déductibilité de la dépense de formation, l'aide fiscale pourrait prendre la forme d'un crédit d'impôt remboursable à la formation selon des paramètres à définir. Celui-ci pourrait s'inspirer du crédit d'impôt à l'investissement.

Réduction des cotisations sociales et des impôts sur la masse salariale

En vue de réduire le coût du travail, les cotisations sociales ou les taxes sur la masse salariale peuvent être réduites. Dans ce cas, la réduction peut être sectorielle ou générale, tout comme elle peut être applicable à une portion de la masse salariale, à sa totalité ou être réductible en fonction de cette dernière. À ce sujet, les taux du Fonds des services de santé du Québec (FSS) s'appliquent à toutes les entreprises québécoises, sans égard à leurs secteurs d'activités. Ils varient selon la masse salariale de l'entreprise. Son taux est de 2,70 % lorsque la masse salariale

est inférieure à 1 million \$ et de 4,26 % lorsqu'elle excède 5 millions \$³². Lorsque la masse salariale se situe entre ces deux montants, le taux varie entre 2,70 % et 4,26 %.

Aide fiscale à la création d'emploi

Un crédit d'impôt à la création d'emploi peut constituer une avenue à privilégier pour offrir aux entreprises du secteur manufacturier une incitation à créer des emplois.

Au fil des années, de nombreuses mesures ont existé au Québec pour promouvoir l'emploi. L'aide fiscale peut être une fraction du salaire de tout nouvel emploi créé ou encore être basée sur l'accroissement de la masse salariale. La valeur du crédit d'impôt pour la Cité du Multimédia, peut atteindre, pour les entreprises qui s'y qualifient encore, 15 000 \$ par emploi admissible³³. De son côté, le crédit d'impôt pour le technopole Angus était un crédit remboursable d'une durée de quatre ans représentant 40 % de l'accroissement de la masse salariale³⁴.

Commentaires sur l'aide fiscale à la promotion de l'emploi

D'abord, il faut savoir que ce n'est pas au Canada que les cotisations sociales et les taxes sur la masse salariale à la charge des employeurs sont les plus élevées, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles ne constituent pas une charge importante pour les entreprises.

Dans un contexte de perte d'emploi, comme c'est le cas actuellement dans le secteur industriel, il semble difficile d'imaginer que les aides fiscales à la création d'emplois s'avèrent pertinentes à un coût acceptable pour le trésor public.

En vue d'accroître la productivité de l'économie, un crédit d'impôt à la formation est certainement une bonne idée, mais, dans ce cas, y a-t-il lieu de le limiter au secteur industriel? Il est permis d'en douter.

³² Karin Treff et David B. Perry, *Finances of the Nation 2005 - A review of expenditures and revenues of the federal, provincial, and local governments of Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, p. 4.12.

³³ Québec (2004), *op. cit.*, note 24, section 5, p. 13.

³⁴ *Id.*

2.2.4. La promotion de l'exportation

En vue de promouvoir le développement du secteur industriel canadien, on peut également explorer la possibilité de faire la promotion de l'exportation afin d'augmenter la rentabilité des entreprises de ce secteur.

Une des façons d'avoir le plus d'impact sur la croissance du secteur industriel consiste à avoir un crédit d'impôt orienté sur les exportations. Dans certains cas, il s'agit d'exempter de l'impôt des sociétés la proportion des profits liée à la proportion des ventes qui sont des exportations.

Commentaires sur l'aide fiscale à la promotion des exportations

Un élément important à considérer est que les mesures fiscales à l'exportation s'apparentent à des subventions prohibées par les règles de l'OMC. Même si peu de litiges sur la fiscalité ont été portés devant les instances de l'OMC, il n'en demeure pas moins que certaines mesures fiscales préférentielles peuvent être interdites par l'OMC.

Par exemple, entre 1984 et 2000, les États-Unis offraient un traitement fiscal préférentiel aux « *Foreign Sales Corporation (FSC)* »³⁵. Essentiellement, le mécanisme du FSC permettait l'exemption des bénéfices extraterritoriaux de l'imposition. Avec ces règles, l'impôt américain sur les bénéfices ne s'appliquait que partiellement sur les bénéfices découlant des exportations d'une société de vente à l'étranger.

L'Union européenne a sollicité des consultations à l'OMC sur le FSC³⁶. Le Canada et le Japon se sont joints au titre des tierces parties pour appuyer l'UE. En 1999, le comité de l'OMC a constaté que le régime FSC constituait une subvention à l'exportation prohibée³⁷. Devant le jugement de l'OMC à l'égard des FSC, les États-Unis ont abandonné cette mesure fiscale, mais l'ont aussitôt

³⁵ États-Unis, *United States Internal Revenue Code*, Sections 921 à 927.

³⁶ OMC, WT/DS108/1, 1997.

³⁷ OMC, WT/DS108/R, 1999.

remplacé par l'« *Extra Territorial Income* », lequel favorisait une fois de plus les exportations³⁸. Dès sa promulgation, la Communauté européenne a estimé que l'ETI ne respectait pas la décision de l'OMC. En 2001, le comité de l'OMC a constaté que le ETI constituait aussi une subvention à l'exportation prohibée³⁹. Devant la confirmation de l'OMC concernant le maintien des subventions à l'exportation par les États-Unis, la Communauté européenne a demandé un arbitrage sur le montant des mesures compensatoires pouvant être mis en place⁴⁰. Il a été accordé à la Communauté européenne le droit d'imposer des sanctions de 4 milliards de \$US⁴¹.

Ainsi, bien que peu de litiges portent spécifiquement sur les mesures fiscales, il n'en demeure pas moins que les aides octroyées par les systèmes fiscaux sont également visées par l'Accord de l'OMC.

2.2.5. La promotion de l'investissement

En vue de promouvoir le développement du secteur industriel, au lieu d'offrir à ce secteur d'activité un taux d'imposition préférentielle, l'État peut cibler l'aide fiscale à la promotion de l'investissement afin d'augmenter la productivité des entreprises de ce secteur.

Il faut toutefois noter que pour qu'un investissement ait lieu, il faut d'abord qu'il soit rentable. Il est facile de comprendre qu'au moment de prendre la décision d'investir, il faut minimalement que le rendement avant impôt puisse couvrir l'amortissement et les impôts à payer, en plus d'assurer aux actionnaires un rendement supérieur aux taux d'intérêt du marché. Ainsi, avant d'investir dans un projet, les dirigeants d'entreprise doivent déterminer un rendement au capital à investir au moins égal aux autres possibilités d'investissement. À cet égard, la fiscalité peut augmenter la rentabilité d'un projet, mais elle ne doit pas permettre la réalisation de projets non rentables mis en place pour des considérations purement fiscales.

³⁸ États-Unis, *The FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000*, H.R. 4986, P.L. 106–519. Cette loi est entrée en vigueur le 15 novembre 2000, elle a aboli le FSC et a instauré l'exclusion des revenus extraterritoriaux pour les transactions effectuées après le 30 septembre 2000.

³⁹ OMC, WT/DS108/RW, 2001.

⁴⁰ OMC, WT/DS108/ARB, 2002.

⁴¹ Le 7 mai 2003, l'ORD a accordé à l'Union européenne l'autorisation de relever de 4 milliards de dollars EU ses droits à l'importation applicables aux marchandises en provenance des États-Unis.

Il est intéressant de souligner que malgré le fait que le Québec a l'un des taux les plus faibles d'imposition des sociétés oeuvrant dans la fabrication au sein des provinces canadiennes (deuxième derrière Terre-Neuve – **tableau 6**), le taux effectif d'imposition du capital inscrit au **tableau 7** figure, de son côté, parmi les plus élevés.

Tableau 7 : Comparaison du taux effectif d'imposition des investissements en capital applicables aux moyennes et grandes entreprises du secteur de la fabrication, 2004

	Taux effectif d'imposition des investissements
Ontario	29,8
Québec	29,7
Manitoba	27,0
États-Unis	26,7
Saskatchewan	26,6
Colombie-Britannique	26,1
Alberta	23,5
Nouvelle-Écosse	20,5
Nouveau-Brunswick	17,8
Île-du-Prince-Édouard	13,9
Terre-Neuve et Labrador	5,9

Source : Chen et Mintz (2004) cité dans Gendron (2005).

Une fois que l'on choisit de favoriser l'investissement en capital des entreprises industrielles, il faut déterminer quel genre d'aide à l'investissement nous voulons offrir.

Compte tenu de la base industrielle existante, et que c'est cette dernière qui souffre du choc asymétrique des termes de l'échange, il ne semble pas pertinent de cibler uniquement l'investissement étranger. Ce ciblage ne peut que créer des distorsions et avoir un effet négatif sur les investissements nationaux. Dans ce cas, il faut favoriser l'investissement, quelle que soit sa provenance, locale ou étrangère. Une fois que l'investissement général a été retenu, il faut déterminer si on veut limiter l'aide aux nouveaux investisseurs, donc l'aide aux nouvelles entreprises. Dans le contexte actuel, où le secteur industriel canadien est en déclin, il faut plutôt cibler les nouveaux investissements que les entreprises soient nouvelles ou existantes. De cette manière, on reconnaît que l'investissement a autant de valeur pour l'État qu'il provienne de la création d'une nouvelle entreprise ou de nouveaux investissements d'une entreprise existante.

Bien évidemment, il s'agit de cibler les mesures fiscales visant à favoriser les nouveaux investissements manufacturiers.

Sur le plan des mesures fiscales, trois options sont possibles; réduire la taxe sur le capital, accroître l'amortissement fiscal accéléré ou accorder de l'aide fiscale à l'investissement.

Réduire la taxe sur le capital

La réduction de la taxe sur le capital peut servir à favoriser l'investissement.

Le moins que l'on puisse dire est que la taxe sur le capital est devenue au fil des années, la *persona non grata* de la politique fiscale canadienne. On lui reproche souvent d'avoir le vilain défaut de frapper les entreprises sans égard à leur profitabilité. Depuis le 1^{er} janvier 2006, la taxe sur le capital fédéral a été complètement éliminée⁴². Du côté des provinces, alors que quatre d'entre elles ne taxent pas le capital des sociétés (Alberta, Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve), l'Ontario a promis en 2004 d'éliminer aussi cette taxe entre 2009 et 2012⁴³. En 2005, le taux de la taxe sur le capital variait de 0,275 % en Nouvelle-Écosse à 0,60 % au Québec⁴⁴. On dénote également une distinction à l'égard du seuil d'application. Au Québec, il n'y a pas un seuil minimum fixe, une exemption de 1 M\$ est accordée, mais elle est réduite de 1 \$ pour 3 \$ de capital excédant 1 M\$. Dans les autres provinces utilisant la taxe sur le capital, l'exemption de capital versé varie entre 5 et 15 M\$⁴⁵.

Le Québec s'est maintes fois engagé à réduire sa taxe sur le capital. Les budgets 2002, 2003, 2004 et 2005 ont, tour à tour, modifié la législation et son échéancier de réduction de la taxe sur le capital. À ce jour, il est prévu que le taux de la taxe sur le capital du Québec passe de 0,64 % en 2005 à 0,29 % en 2009⁴⁶.

⁴² Canada, ministère des Finances, *Budget 2006-2007 – Plan budgétaire*, Ottawa, mai 2006, p. 258.

⁴³ Treff et Perry (2005), *op. cit.*, note 32, p. 4.11.

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ Québec, ministère des Finances, *Budget 2005-2006 – Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, Québec, 2005, section 1, p. 28.

Amortissement fiscal accéléré

L'amortissement fiscal accéléré peut constituer une avenue à privilégier pour offrir aux entreprises du secteur manufacturier une incitation à procéder à de nouveaux investissements.

L'amortissement accéléré signifie simplement que le coût d'acquisition de l'actif peut être amorti plus rapidement que sa dépréciation économique réelle. Plus élevés sont les taux d'amortissement, plus rapide est la récupération des dépenses de l'investissement et plus faible est le fardeau fiscal de l'investissement. Le coût de l'amortissement accéléré pour le gouvernement reste relativement faible, car il n'augmente pas la valeur de l'amortissement accordé sur la durée de vie d'un bien. Ainsi, la charge fiscale réelle n'est pas réduite, mais simplement déplacée dans le temps dû aux modalités de déduction pour l'entreprise. En fait, il s'agit d'accroître la déductibilité fiscale de l'amortissement à court terme, ce qui affecte positivement la trésorerie de l'entreprise.

Il faut savoir que l'amortissement accéléré des biens d'équipement du secteur manufacturier est déjà utilisé dans la législation fiscale. Tant au Québec qu'au fédéral, l'amortissement accéléré des équipements industriels existe au taux de 30 % dégressif⁴⁷ alors que la durée de vie réelle est, en moyenne, dix ans.

Lorsque l'amortissement est très accéléré lors des premières années d'utilisation d'un bien alors que sa dépréciation économique est plus lente, l'aide fiscale octroyée par l'amortissement accéléré, même si en bout de ligne ne constitue qu'une aide de trésorerie, peut néanmoins être substantielle. Le **tableau 8** expose les conséquences fiscales liées à l'acquisition d'un bien d'une valeur de 100 \$, lorsque le taux d'imposition des bénéfices des sociétés est de 35 % selon une méthode d'amortissement linéaire sur dix ans et une méthode d'amortissement accéléré sur 3 ans. Avec la méthode de l'amortissement accéléré, l'entreprise voit, pour un investissement de 100 \$, sa facture fiscale réduite de 8,2 \$ par année par rapport à l'amortissement linéaire au cours des trois premières années. En contrepartie, sa facture fiscale augmente de 3,5 \$ pour les sept

⁴⁷ Le matériel de fabrication et de transformation est classé dans la catégorie 43 aux fins des impôts.

années restantes. Notons que dans les deux cas, l'amortissement de l'investissement aura permis à terme de réduire le fardeau fiscal de la société de 35 \$. Seule la grille de décaissement varie.

L'avantage de cette méthode pour le gouvernement est triple. Premièrement, l'aide se limite aux entreprises qui font des investissements. Deuxièmement, l'aide demeure peu coûteuse lorsqu'on analyse son coût sur le cycle de vie de l'investissement. Troisièmement, en choisissant les actifs pouvant bénéficier des taux d'amortissement accéléré, il est facile de cibler des biens de production manufacturiers.

Tableau 8 : Comparaison de deux méthodes d'amortissement

	an 1	an 2	an 3	an 4	an 5	an 6	an 7	an 8	an 9	an 10	Total
Amortissement linéaire 10 ans	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	100
Économie d'impôt	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	35
Amortissement accéléré 3 ans	33,3	33,3	33,3	0	0	0	0	0	0	0	100
Économie d'impôt	11,7	11,7	11,6	0	0	0	0	0	0	0	35
Impact sur l'impôt à payer	8,2	8,2	8,2	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	0

Aide fiscale pour nouveaux investissements

En plus de l'amortissement fiscal accéléré, le régime fiscal peut également offrir, dans le but de favoriser l'investissement, un crédit d'impôt à l'investissement. Il s'agit d'offrir une aide aux entreprises généralement basée sur la valeur des investissements admissibles.

Cette aide peut être mise en place sur une base temporaire ou permanente. De plus, le crédit d'impôt à l'investissement permet de cibler les investissements que l'État veut encourager. À cet égard, le Québec, dans son budget 2005-2006, a mis en place un crédit de taxe sur le capital à

l'égard de certains types d'investissements manufacturiers acquis avant le 1^{er} janvier 2008⁴⁸. La valeur du crédit est de 5 % des investissements admissibles.

À l'instar de l'amortissement accéléré, ce crédit d'impôt à l'investissement permet de cibler l'aide fiscale sur l'acquisition de nouveaux équipements précis. Toutefois, le crédit s'applique en sus de l'amortissement.

Par exemple, le **tableau 9** montre qu'à elle seule, l'implantation d'un crédit d'impôt fédéral au taux de 5 % pour les nouveaux investissements réduirait l'impôt sur le bénéfice de la société de 500 000 \$ pour un investissement de 10 millions \$.

Tableau 9 : Crédit d'impôt à l'investissement

Actifs déjà existants	5 000 000 \$
Nouveaux actifs admissibles	10 000 000 \$
Actifs totaux	15 000 000 \$
Valeur du crédit de 5 % des investissements admissibles	500 000 \$

Pour que ce genre de mesure soit efficace, il faut que l'entreprise puisse reporter la partie inutilisée du crédit aux années subséquentes.

Commentaires sur l'aide fiscale à la promotion de l'investissement

Malgré l'aide fiscale déjà accordée et les récentes réductions des taxes sur le capital, les taux effectifs d'imposition des investissements en capital applicables aux moyennes et grandes entreprises du secteur de la fabrication demeurent encore élevés au Québec et en Ontario, le cœur industriel du Canada.

Dans ce contexte, à lui seul, l'amortissement accéléré ne semble pas suffisant pour favoriser l'investissement. Il faut noter que plusieurs pays offrent, en plus de l'amortissement accéléré, un

⁴⁸ Les investissements admissibles sont le matériel de fabrication et de transformation aux fins de l'amortissement.

crédit d'impôt à l'investissement. Souvent, ces crédits d'impôt s'appliquent particulièrement aux entreprises du secteur manufacturier.

Il est certain que la réduction de la taxe sur le capital a un effet bénéfique sur le coût d'investissement des entreprises. Dans le contexte actuel, que devons-nous privilégier? Sommes-nous mieux d'abolir la taxe sur le capital pour l'ensemble des entreprises ou plutôt de cibler l'aide à certaines entreprises qui font le choix d'investir? L'aide fiscale à la promotion de l'investissement peut aider le secteur industriel en ciblant l'aide aux entreprises acquérant de nouveaux équipements, une bonne manière d'accroître leur productivité.

Pistes et conclusion

Alors que le secteur pétrolier sort gagnant de la récente flambée des prix du pétrole, le secteur manufacturier est particulièrement frappé par l'accroissement de valeur du dollar canadien. En l'espace d'un an, le secteur a perdu 6,4 % de ses emplois. Indiscutablement, le secteur industriel connaît une période de turbulence. Dans ce contexte, est-ce que les politiques gouvernementales, particulièrement par l'intermédiaire de la fiscalité, ont un rôle à jouer pour aider ce secteur à passer au travers la crise?

Du côté budgétaire, même si le gouvernement fédéral procède actuellement à la révision de la péréquation, et que certains pourraient être tentés de proposer sa bonification pour aider les provinces à faire face au choc asymétrique des termes de l'échange, il ne faut pas confondre les objectifs des différents programmes publics. La péréquation n'a pas pour objectif le développement économique. Elle vise à aplanir les écarts de richesse entre les provinces afin que ces dernières soient en mesure d'offrir des services publics comparables à un niveau de fiscalité comparable. Ainsi, bien que la péréquation doive être bonifiée, afin de prendre en compte les disparités régionales accrues, elle ne règle en rien les difficultés que connaît le secteur manufacturier.

Par ailleurs, l'étude a permis de constater que même si le développement économique était un engagement partagé par les deux ordres de gouvernement, les subventions et les transferts de capitaux de l'administration fédérale ont diminué lorsqu'on compare 2002 à 1992. Cependant, après avoir noté cette diminution, il faut se demander si l'aide au secteur industriel passe nécessairement par des subventions et des transferts de capitaux.

Toujours sur le plan budgétaire, est-ce qu'il y aurait lieu de mettre en place un nouveau programme de développement économique régional? Il existe dans certains pays des aides aux régions les moins favorisées déterminées à l'aide d'indicateurs économiques (chômage, PIB par

habitant, etc.). Or, nous sommes conscients que même si un tel programme pouvait s'avérer pertinent, rien ne semble favoriser l'émergence d'un nouveau programme budgétaire de ce genre.

L'analyse nous amène à croire qu'il y a bien peu de place pour modifier l'aide budgétaire au profit du secteur industriel. Dans ce contexte, il semble que la meilleure manière de venir en aide au secteur industriel passe par la politique fiscale. D'autant plus que sur le plan de l'atteinte des résultats, certaines mesures fiscales peuvent avoir les mêmes effets que les subventions financières.

Toutefois, il nous a semblé utile d'entrée de jeu de renoncer à l'application d'un taux d'imposition préférentiel pour le secteur industriel, même si ce genre de mesure a déjà existé jusqu'à tout récemment. Étant donné l'absence de contrainte quant à l'utilisation des sommes découlant de l'économie d'impôt, la réduction ciblée du taux d'imposition du secteur industriel semble davantage ralentir le déclin du secteur que de favoriser son repositionnement.

Plutôt que de réduire simplement l'imposition des bénéficiaires du secteur industriel, sans égard aux actions réalisées par les sociétés industrielles, nous avons dans un second temps exploré la pertinence que les gouvernements se servent de la politique fiscale pour faire la promotion de l'innovation, de l'emploi ou encore des investissements, en vue d'accroître la productivité du secteur industriel. Une politique fiscale axée sur la promotion des exportations a également été analysée.

La promotion de l'innovation existe déjà par les mesures fiscales à la R&D. Nous convenons que ces mesures sont pertinentes et doivent demeurer. Toutefois, nous en venons à la conclusion que leur bonification spécifique au secteur industriel n'a pas lieu d'être.

En ce qui concerne la promotion de l'emploi, même si les pertes d'emplois dans le secteur manufacturier sont considérables, il semble difficile de mettre en place une mesure fiscale favorisant le maintien des emplois à un coût raisonnable pour les gouvernements. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'il ne doive pas y avoir d'aide fiscale pour promouvoir l'emploi, mais que s'il y en avait une, cette aide devrait viser la formation en général, pour l'ensemble des

secteurs économiques, plutôt que l'aide spécifique à un secteur pour maintenir le niveau d'emploi.

L'idée que la fiscalité puisse aider à promouvoir les exportations mérite qu'on s'y attarde étant donné qu'une partie des difficultés du secteur industriel découle de la prise de valeur du dollar canadien et de ses effets sur les exportations du secteur manufacturier. Cependant, malgré les attraits d'une telle idée, le risque que ce type d'aide fiscale soit assimilé par l'OMC à une subvention prohibée, comme cela a été le cas avec certaines mesures fiscales américaines favorisant les exportations, vient tuer dans l'œuf toute forme d'aide fiscale visant la promotion des exportations.

Reste la promotion de l'investissement. C'est l'avenue que nous privilégions. D'autant plus que la comparaison des taux effectifs d'imposition des investissements en capital applicables aux moyennes et grandes entreprises du secteur de la fabrication a montré que c'est au Québec et en Ontario, cœur industriel du Canada, qu'ils étaient les plus élevés. Rien de bien stimulant pour inciter les entreprises du secteur manufacturier à investir. À cet égard, trois options sont possibles, réduire la taxe provinciale sur le capital, accroître l'amortissement accéléré ou accorder un crédit d'impôt à l'investissement. Abolir la taxe sur le capital peut avoir des effets positifs sur l'investissement, mais cette solution aide indistinctement l'ensemble des entreprises, sans égard au secteur d'activité économique ou au fait qu'elles procèdent ou non à de nouveaux investissements. Dans le contexte actuel, il semble préférable de cibler l'aide aux entreprises industrielles qui font le choix d'investir plutôt que de réduire l'imposition pour l'ensemble des sociétés. Le crédit d'impôt à l'investissement offre l'avantage de cibler l'aide fiscale aux entreprises industrielles qui procèdent à l'acquisition de nouveaux équipements précis. Une bonne manière d'accroître leur productivité, seule véritable façon de s'adapter au marché mondial.

Bibliographie

Canada, Comité technique de la fiscalité des entreprises, *Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises*, Ottawa, 1998.

Canada, ministère des Finances, *Budget 2006-2007 – Plan budgétaire*, Ottawa, mai 2006.

Canada, ministère des Finances, *Dépenses fiscales et évaluations 2005*, Ottawa, 2005.

Gendron, P-P, *Un problème imposant : Améliorer l'attrait de l'investissement au Québec*, Institut C. D. Howe, Bulletin de recherche, N° 89, mars 2005. 19 p.

Conseil de la fédération, Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal. *Rapport : Réconcilier l'irréconciliable: S'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, déposé au président du Conseil de la fédération le 31 mars 2006.

OCDE, *Economies in Transition: Structural Adjustments in OECD Countries*, 1989.

Poschmann, F et W. B.P. Robson, *Thoughts on a Fiscal Framework for Ontario's Industrial Development*, étude préparée pour le Panel on the Future Role of Government in Ontario, janvier 2004.

Québec, Conseil de la science et de la technologie, *L'aide fiscale à la R-D : un outil important pour le développement des entreprises du Québec*, mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, Québec, septembre 1996.

Québec, Institut de la statistique, *Indicateurs de l'activité scientifique et technologique au Québec – Compendium*, édition 2005.

Québec, ministère des Finances, *Budget 2005-2006 – Plan budgétaire*, Québec, avril 2005.

Québec, ministère des Finances, *Budget 2005-2006 – Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, Québec, avril 2005.

Québec, ministère des Finances, *Budget 2004-2005 – Renseignements additionnels sur les mesures fiscales*, Québec, mars 2005.

Québec, ministère des Finances, *Budget 2003-2004 – Plan budgétaire*, Québec, juin 2003.

Le secteur industriel traverse une crise : les politiques gouvernementales ont-elles un rôle à jouer pour l'aider?
Un survol

Québec, ministère des Finances, *Budget 2003-2004 – Renseignements additionnels sur les mesures fiscales*, Québec, juin 2003.

Sandford, C., *Successful Tax Reform: Lessons from an Analysis of Tax Reform in Six Countries*, Bath, United Kingdom, Fiscal Publications, 1993.

Treff, Karin et David B. Perry, *Finances of the Nation 2005 - A review of expenditures and revenues of the federal, provincial, and local governments of Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales.

Textes juridiques

Canada, Loi constitutionnelle de 1982.

États-Unis, *The FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000*, H.R. 4986, P.L. 106–519. OMC, WT/DS108/RW, 2001.

États-Unis, *United States Internal Revenue Code*, Sections 921 à 927.

OMC, WT/DS108/1, 1997.

OMC, WT/DS108/R, 1999.

OMC, WT/DS108/ARB, 2002.