

Avis sur le Groupe de travail sur les aides fiscales (GTAF)

Aux régions ressources et à la nouvelle économie

Octobre 2007

1. Contexte et historique des mesures fiscales du Québec

Le gouvernement du Québec, en soutien à la nouvelle économie, a mis en place un programme d'incitatifs fiscaux destiné à accélérer le développement des entreprises du secteur. Ces incitatifs avaient pour objectifs :

- Partager les risques associés au développement du secteur « multichercheurs »;
- Créer une masse critique d'entreprises à l'intérieur d'un site désigné afin d'en contrôler les coûts;
- Favoriser le passage du Québec vers l'économie du savoir;
- Développer les filières spécialisées dans plusieurs pôles technologiques;
- Accroître la visibilité du Québec à l'étranger;
- Créer de nouveaux emplois particulièrement chez les jeunes.

Des incitatifs fiscaux performants ont donc été développés pour palier à certaines problématiques. On peut citer notamment :

- Le crédit d'impôts remboursable pour les grands projets créateurs d'emplois dans le secteur des technologies de l'information à l'effet de créer une masse critique.
- Les crédits d'impôts à la R-D afin de renforcer la qualité de la recherche et en soutien à l'innovation.
- Les congés fiscaux de cinq ans accordés aux chercheurs et experts étrangers à l'effet d'attirer les talents étrangers et de répondre aux besoins de croissance de la main-d'œuvre de l'industrie.
- Les crédits d'impôts pour la production de titres multimédia qui ont très favorablement contribué à l'essor du secteur.
- Le crédit d'impôts pour la production québécoise et les crédits d'impôts remboursables pour les productions étrangères.

Il a d'ailleurs été reconnu par plusieurs observateurs que ces mesures ont eu des effets structurants sur le développement des entreprises de la nouvelle économie.

Par ailleurs, une série d'incitatifs a été développée en soutien à la nouvelle économie et pour favoriser également la revitalisation de certains sites. Ainsi, des programmes de crédits d'impôts variant de 30 à 40% sur sites désignés et sur les salaires liés aux emplois admissibles ont été mis en place. À Montréal, ces mesures ont été appliquées à la Cité du multimédia (CM) et la Cité du commerce électronique (CCÉ).

Les coûts de ce soutien à la CM et à la CCÉ sont estimés à 37 M\$ et 74 M\$, respectivement. Les retombées économiques en 2006 étaient de 66 entreprises dans la CM avec 2 350 nouveaux emplois, et quatre entreprises dans la CCÉ pour 2 747 nouveaux emplois. Les dépenses fiscales pour la nouvelle économie se sont élevées à environ 186 M\$, soit 10,3% de l'aide fiscale de 1,8 G\$ octroyée au cours de 2006 aux entreprises du Québec.

Ces aides s'inscrivaient également dans la mouvance des grappes industrielles où les effets de synergies dus à la proximité des centres de recherches, d'entreprises et autres activités connexes venaient renforcer le développement sectoriel. De plus, *TechnoCompétences* souligne dans son mémoire déposé au GTAF que ces mesures fiscales, en plus de l'effet d'entraînement qu'elles ont eu sur la nouvelle économie, ont également permis aux entreprises du secteur de mieux passer à travers de l'éclatement de la bulle techno de 2000.

2. Modification au budget du gouvernement du Québec

Ces aides fiscales fixées pour un maximum de 10 ans viendront à échéance en 2009 et 2013 selon le programme pour les entreprises liées aux technologies de l'information. Le gouvernement du Québec a déjà annoncé plusieurs changements en regard de ces aides (allant, dans certains cas, à leur cessation). Parallèlement, il a confié le mandat au GTAF de formuler des recommandations au gouvernement sur les meilleures orientations relativement à son offre d'incitatifs fiscaux aux régions ressources et à la nouvelle économie.

Extraits des récentes annonces budgétaires

« Lors du Discours sur le budget 2003-2004, les mesures suivantes ont été annoncées afin de resserrer les aides fiscales à la nouvelle économie:

- *Afin des nouvelles attestations pour les mesures fiscales associées à des sites désignés sauf les centres de développement des biotechnologies. Toutefois, le gouvernement respecte ses engagements envers les sociétés déjà attestées;*
- *réduction des superficies autorisées à l'égard des sites désignés.*

Par ailleurs, dans le Discours sur le budget 2004-2005, le gouvernement a confirmé le maintien des aides fiscales stratégiques. Par exemple, celles pour la R-D, les sites désignés pour le secteur des biotechnologies, les régions et la culture.

Enfin, le Discours sur le budget 2005-2006 a annoncé l'instauration d'une nouvelle mesure, soit :

- *le crédit d'impôts remboursable pour les grands projets créateurs d'emplois dans le secteur des technologies de l'information (contrat conclu avant le 1er janvier 2008 et entraînant une création minimale de 150 emplois). »*

Bien que le débat sur la portée des aides fiscales n'ait pas été clairement tranché par les économistes à ce jour, ils demeurent encore aujourd'hui un des éléments incontournables de compétitivité internationale. Plusieurs états ou nations à travers le monde ont développé des offres fiscales attrayantes. Plusieurs formes sont disponibles : les crédits d'impôts, dans des sites désignés (comme dans l'état de New York), ou des aides sectorielles (comme en Floride avec le secteur des sciences de la vie). Le mémoire déposé par Montréal International et le document

de consultation offrent quelques exemples intéressants. Cependant, il est entendu que les éléments suivant concernant les incitatifs fiscaux peuvent être mis de l'avant :

- Les incitatifs fiscaux sont une mesure nécessaire, mais non suffisante dans le cadre de la compétitivité internationale dans le choix d'établissement des entreprises innovantes.
- La plupart des concurrents canadiens et américains font usage d'incitatifs fiscaux afin d'être compétitifs sur la scène internationale pour attirer les talents et les entreprises internationales.
- Les incitatifs fiscaux peuvent être soit une réponse à une économie défailante (ex. de l'automobile en Ontario) ou une mesure de soutien aux secteurs à fort potentiel telle que l'économie du savoir (le cas du Québec et de plusieurs états ou provinces : Ontario, New Jersey, Caroline du Nord).¹
- Plusieurs types d'incitatifs sont disponibles et répertoriés selon trois grandes familles : 1) les incitatifs financiers : subventions, prêts avec ou sans intérêts, prise de participation en équité, etc.; 2) les incitatifs fiscaux (crédits d'impôts, congés et allègements fiscaux, réduction des contributions à certains régimes, remboursement d'impôts etc.); et 3) les incitatifs sous formes d'infrastructures stratégiques (lieu de formation, centres de recherche etc.).²
- Les incitatifs sous forme d'infrastructures ont récemment connu du succès compte tenu des effets structurants sur les équipements technologiques et scientifiques.
- Afin de bien définir l'offre d'incitatifs, les impacts des mesures fiscales à la fois sur les entreprises qui en bénéficient et celles n'en bénéficiant pas doit être clairement évaluée afin d'éviter certains effets de distorsion. Cependant, de manière générale, les politiques d'incitatifs fiscaux doivent être vues comme des mesures positives permettant la création d'emplois à valeur ajoutée.
- De plus en plus, les incitatifs sont perçus comme des investissements et donc assortis de mesures de performance des entreprises qui en bénéficient (nombre d'emplois minimum à créer, montant des investissements privés, etc.).
- Enfin, dans un cadre de compétitivité internationale, les mesures fiscales doivent être assorties de règles de conduites simples et transparentes.

Le cas de Montréal et la problématique des sites désignés

Tel que mentionné précédemment, les crédits d'impôts ont eu un effet bénéfique sur le développement du tissu économique de Montréal dans le cadre de la nouvelle économie. Ils ont également participé, grâce à leur circonscription à des périmètres désignés, à revitaliser certains secteurs. L'arrêt de nouvelles certifications avant terme et la cessation des programmes d'incitatifs fiscaux pourraient entraîner une difficulté de la part des entreprises à poursuivre leur développement.

Si l'aide fiscale offerte par Québec allait désormais être fondée sur une approche sectorielle exclusivement, nous estimons que des mesures transitoires et d'accompagnement pourraient être

¹ Selon le mémoire rédigé par Montréal International sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie et le document de consultation du GTAF.

² Selon le mémoire rédigé par Montréal International sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie.

mis en place pour assurer la pérennisation des activités dans les sites désignés de la CM et de la CCÉ. Par exemple, des incitatifs de nature sectorielle pourraient être mis de l'avant afin de continuer d'appuyer le développement des entreprises de la nouvelle économie. Certains secteurs pourraient être regardés en priorité comme ceux pour lesquels la Ville a un avantage comparatif : soit les sciences de la vie, les technologies de l'information et des communications (TIC) et l'aéronautique³. Des incitatifs fiscaux pourraient également être développés pour les secteurs émergents de l'économie, mais présentant un fort potentiel de développement, tels que les nanotechnologies. Ces mesures sectorielles pourraient, entre autre s'avérer une mesure de transition pour les entreprises qui sont actuellement installés dans les sites désignés.

Par ailleurs, Montréal est un centre financier international (CFI) reconnu. Les avantages fiscaux liés (sur les salaires et transactions admissibles) aux transactions financières internationales qui sont consenties dans les centres CFI sont une occasion de développement pour la métropole et d'attraction d'entreprises internationales à valeur ajoutée. Ceci permet le développement d'une expertise de pointe et aide à l'expansion d'entreprises locales grâce aux transactions financières internationales.

Le cas des parcs technologiques

Selon une étude de l'Association des parcs de recherche et technopoles du Québec (APRTO), ces derniers contribuent de façon significative au développement économique d'une région. En effet, ils représentent au Québec 556 entreprises et centres de recherches qui procurent 21 971 emplois et totalisent près de 430 M\$ d'investissements. L'apport des parcs est « *important et doit être reconnu comme tel par les autorités* ». À ce titre, et dans un contexte de concurrence internationale, un panier d'incitatifs fiscaux pourrait représenter un pas important vers cette reconnaissance et aider au rayonnement international plus grand de ces derniers. À Montréal, ce sont deux parcs majeurs qui ont contribué au développement de l'économie du savoir : le Technoparc Saint-Laurent et le Technopôle Angus. Ainsi, le concept de sites désignés pourrait être revisité pour s'appliquer aux parcs technologiques et scientifiques et renforcer la compétitivité sur la scène internationale de Montréal.

3. Avis et éléments de réponse aux questions du Groupe de travail sur les aides fiscales (GTAF)

La Ville de Montréal a clairement exprimé son objectif de miser sur la nouvelle économie dans sa stratégie de développement économique *réussir@montréal*, notamment en ce qui concernent ses axes d'interventions prioritaires, soit 1) « améliorer l'environnement d'affaires » et 2) « stimuler le renforcement du savoir, de l'innovation et le dynamisme des grappes industrielles ». Dans ce contexte, il est essentiel pour la Ville de s'assurer que toutes les conditions gagnantes sont remplies pour améliorer la compétitivité de la métropole, sur la scène internationale. Les incitatifs font

³ Certaines mesures sont déjà en place.

partie des éléments de compétitivité. De plus, le contexte démographique de la métropole et plus généralement du Québec, devenant un élément incontournable de la croissance des entreprises, et notamment, celles de la nouvelle économie, les incitatifs visant à attirer de nouveaux talents sont un atout majeur.

Conséquemment et suite aux objectifs de développement de la Ville de Montréal tels qu'énoncés dans *réussir@montréal*, celle-ci propose aujourd'hui les grandes orientations suivantes relativement à la politique fiscale sur la nouvelle économie du gouvernement du Québec.

Orientation 1

Les incitatifs sont des conditions nécessaires à la compétitivité internationale et, en ce sens, le Québec doit offrir un panier d'incitatifs qui soit compétitif. La Ville souhaite le maintien des incitatifs fiscaux en matière de crédit d'impôt remboursable pour les ***grands projets créateurs d'emplois*** dans le secteur des technologies de l'information, les ***crédits d'impôts à la R-D***, les ***congés fiscaux*** de cinq ans accordés aux ***chercheurs et experts étrangers***, les ***crédits d'impôts*** pour la production de ***titres multimédia***, ainsi que les ***crédits d'impôt à la production cinématographique*** qui sont tous des conditions incontournables de développement de l'industrie. De même, les avantages fiscaux CFI devraient être maintenus, voire bonifiés.

Orientation 2

Si le gouvernement du Québec décidait de ne pas prolonger les mesures fiscales en appui à la Cité du multimédia et à la Cité du commerce électronique, développer des mesures de transitions à l'effet de permettre aux entreprises situées dans ces lieux de poursuivre leur développement et, finalement, rentabiliser les investissements fiscaux réalisés par le passé, tant par le gouvernement que par la Ville en terme d'aménagement du domaine public (dans ce cas, le délai de récupération est typiquement sur 15 à 20 ans).

Orientation 3

Développer un panier d'incitatifs permettant d'accélérer le développement des secteurs d'activités qui présentent un fort potentiel de croissance pour la métropole, y compris les secteurs en émergence comme les nanotechnologies et en soutien à l'innovation. Ces incitatifs pourraient, par exemple, prendre la forme d'aides sectorielles ou d'aide à l'investissement sur des infrastructures technologiques.

Orientation 4

Afin de permettre aux parcs technologiques et scientifiques de Montréal de renforcer leur compétitivité internationale, développer un programme d'incitatifs fiscaux sur sites désignés dans les parcs technologiques que sont le Technoparc Saint-Laurent et le Technopôle Angus.

Orientation 5

Afin d'avoir une plus grande maîtrise des coûts et de s'assurer d'un juste retour sur investissement des programmes qui seront développés, assortir ces derniers de mesures de performance (nombre d'emplois créés, nombre de nouvelles entreprises, etc.) et de processus transparents à l'attention des entreprises. À ce titre, la Ville de Montréal croit que le maintien d'une aide à un seul centre de développement des biotechnologies crée une distorsion, d'autant plus que les activités de cette industrie sont fortement concentrées sur le territoire l'île de Montréal. Si une aide à ce type de centre est maintenue, elle doit donc s'appliquer à Montréal également.

Conclusion

Si, le choix de localisation d'une entreprise dans le secteur de la nouvelle économie dépend d'abord et avant tout de la masse critique d'entreprises, de centres de recherches et de formation et de talents, force est de constater que de plus en plus d'états ont recours aux incitatifs fiscaux pour renforcer leur avantage compétitif sur la scène internationale.

Le Québec ne fait pas exception en la matière et les initiatives développées depuis plusieurs années ont généré de bons résultats. Aujourd'hui et dans un souci de saine gestion des finances publiques, le gouvernement s'apprête à suspendre un certain nombre de mesures fiscales, notamment en ce qui concerne les sites désignés pour le soutien à la nouvelle économie. Parallèlement, le GTAF a été mis en place afin de formuler au gouvernement des recommandations sur les meilleures orientations à suivre en matière d'aides fiscales.

La Ville de Montréal souligne l'initiative du gouvernement et propose certaines orientations à l'effet de guider le GTAF dans sa démarche. Ainsi, elle propose le maintien de certains incitatifs notamment pour l'attraction de talents et en soutien à l'innovation et à production de titres multimédia et à la production cinématographique, le développement d'un nouveau panier d'incitatifs plus en adéquation avec les réalités actuelles de l'économie du savoir et finalement, d'assortir la cession des incitatifs sur sites désignés par des mesures transitoires à cette nouvelle réalité et ainsi préserver les acquis résultants des efforts passés.