



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté au

Groupe de travail sur les aides fiscales
aux régions ressources et à la nouvelle économie

par la
Confédération des syndicats nationaux (CSN)

Montréal, le 5 octobre 2007

Table des matières

Introduction.....	5
Coût des aides fiscales et impact sur l'emploi.....	5
Facteurs à considérer concernant les aides fiscales.....	7
Conclusion	11

Introduction

D'entrée de jeu, la CSN remercie le Groupe de travail sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie de lui donner l'occasion d'exprimer son opinion sur les mesures fiscales proposées par le gouvernement pour soutenir le développement du secteur manufacturier dans les régions ressources et celui de la nouvelle économie dans les sites désignés. Par définition, les questions touchant au développement régional et sectoriel sont une préoccupation constante de la CSN. Les fédérations de la CSN interviennent régulièrement dans divers comités sectoriels. Par ailleurs, les syndicats de la CSN sont aussi regroupés sur une base territoriale, au sein de conseils centraux, qui siègent à plusieurs instances régionales ou locales s'occupant d'enjeux socio-économiques. Les treize conseils centraux de la CSN couvrent l'ensemble du territoire.

Le groupe de travail a pour mandat d'analyser l'impact économique qu'aurait la fin de certaines aides fiscales actuellement accordées aux entreprises des régions ressources et de la nouvelle économie. Il est prévu que les trois crédits d'impôt accessibles aux entreprises manufacturières des régions ressources prendront fin le 31 décembre 2009. Quant au congé fiscal partiel, il doit se terminer le 31 décembre 2010. Il est à noter que ces aides fiscales ont déjà été prolongées par rapport à ce qui était prévu. Quant aux aides fiscales à la nouvelle économie, elles ont été abolies à l'occasion du budget 2003-2004. Toutefois, les entreprises qui en bénéficiaient déjà au moment de l'abolition continuent d'obtenir les soutiens étatiques pour la période initialement prévue. La durée maximale de l'aide fiscale à la nouvelle économie est de dix ans et se terminera au plus tard de 31 décembre 2013.

L'évaluation économique de l'impact de ces aides fiscales est forcément complexe et doit prendre en compte plusieurs facteurs, notamment la création d'emplois et les rentrées fiscales associées, le coût de la dépense fiscale, les économies pour l'État en termes de soutien de revenu passif dans les régions ressources, les effets induits dans la dynamique du développement régional au Québec. Des facteurs d'ordre qualitatifs doivent aussi être considérés, puisque au-delà des chiffres, certaines externalités positives difficilement mesurables peuvent découler des aides fiscales, notamment celles qui favorisent la concentration de certaines activités sur des sites désignés, comme c'est le cas dans la nouvelle économie. Évidemment, la CSN n'est pas en mesure de procéder à une analyse exhaustive des avantages et des coûts des aides fiscales sujettes à examen. Seul le gouvernement le peut. Néanmoins, la CSN tient à partager avec le groupe de travail certains éléments qui devraient le guider dans les recommandations qu'il formulera au ministère des Finances.

Coût des aides fiscales et impact sur l'emploi

Au chapitre de la création d'emplois, le document de consultation indique qu'il s'est avéré que les aides fiscales aux régions ressources ont effectivement permis de créer un certain nombre d'emplois. Le crédit d'impôt pour activités de

transformation dans les régions ressources aurait contribué à la création de 5 318 emplois depuis 2001-2002¹. De ce point de vue, les aides fiscales destinées aux régions ressources apparaissent donc comme un succès.

Pour leur part, les crédits de la Vallée de l'aluminium et de la Gaspésie et de certaines régions maritimes ont créé 1 103 emplois, ce qui porte à 6 421 les emplois créés par les aides fiscales aux régions ressources depuis 2001-2002.

En 2006, la dépense fiscale associée aux emplois financés en partie par les crédits d'impôt était de 65 millions de dollars. Pour la même année, le congé fiscal partiel coûtait 39 millions de dollars. Ces deux mesures fiscales avaient donc un coût global de 104 millions de dollars en 2006. Le tableau 1 permet de constater que de 2001 à 2007, la dépense fiscale pour l'ensemble de ces mesures a été de 623 millions de dollars. En 2006, l'aide fiscale moyenne par emploi admissible créé était de 10 123 dollars.

Tableau 1 Dépenses fiscales consécutives aux aides aux régions ressources, M\$

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Crédits d'impôt remboursables	21	45	62	57	62	65	69	381
Activités de transformation dans les régions ressources	9	35	53	48	51	54	56	306
Vallée de l'aluminium	12	8	6	5	5	5	6	47
Gaspésie et certaines régions maritimes du Québec	-	2	3	4	6	6	7	28
Congé fiscal partiel pour PME manufacturières des régions ressources éloignées	16	37	39	34	36	39	41	242
Total	37	82	101	91	98	104	110	623

Source : Dépenses fiscales – Édition 2006, Gouvernement du Québec, 2006.

En ce qui concerne les aides fiscales à la nouvelle économie, elles ont permis de créer 10 061 emplois. Ces aides s'appliquent aussi aux 12 142 emplois existants qui ont été déplacés sur les sites donnant accès au programme de crédits d'impôt remboursable sur la masse salariale. Au total, 22 203 emplois bénéficient donc du support de l'État, pour une dépense fiscale de 186 millions de dollars en 2006. Rapporté au total des emplois admissibles sur les sites désignés, le soutien du gouvernement représente 8 377 dollars par emploi. Toutefois, l'aide fiscale par emploi créé est de 18 487 dollars en 2006.

Le tableau 2 montre l'évolution de la dépense fiscale dans le temps pour les crédits d'impôt soutenant la nouvelle économie dans les sites désignés. Sur la période

¹ Ce chiffre apparaît quelque peu inférieur à ce que laissait entrevoir les rapports annuels d'Investissement-Québec suite à l'émission de nouveaux certificats et attestations pour la période allant de 2001-2002 à 2003-2004, puisque les nouveaux emplois déclarés pour cette période sont au nombre de 8 641. Pour les nouveaux emplois déclarés, Investissement-Québec s'appuie sur les prévisions des entreprises.

considérée, on observe que la Cité du commerce électronique absorbe la plus grande part des aides fiscales, suivie de la Cité du multimédia et des Carrefours de la nouvelle économie. L'aide fiscale par emploi créé est variable selon les sites désignés, allant de 13 672 dollars par emploi créé au Centre national des nouvelles technologies de Québec à 26 938 dollars à la Cité du commerce électronique.

Les aides fiscales ont donc contribué à la création de plusieurs emplois, même si le nombre d'emplois déplacés dans les sites désignés demeure encore aujourd'hui quelque peu supérieur aux nouveaux emplois. En plus des aides fiscales, ajoutons que le développement de la nouvelle économie a bénéficié largement de subventions pour la formation de la main-d'œuvre, dans le cadre du fonds pour projets majeurs d'Emploi-Québec.

Tableau 2 Dépenses fiscales consécutives aux aides à la nouvelle économie, M\$

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Crédits d'impôt remboursables								
Cité du multimédia (CM)	35	36	36	36	37	37	38	255
Carrefours de la nouvelle économie (CNE)	15	24	33	36	38	39	39	224
Centre national des nouvelles technologies de Québec (CNNTQ)	12	14	13	12	13	14	14	92
Cité du commerce électronique (CCÉ)	29	43	66	72	73	74	75	432
Centre de développement des biotechnologies (CDB)	2	2	2	2	2	2	2	14
Centre de développement des technologies de l'information (CDTI)	22	17	18	18	17	17	16	125
Total	115	136	168	176	180	183	184	1 142

Source : Dépenses fiscales – Édition 2006, Gouvernement du Québec, 2006.

Facteurs à considérer concernant les aides fiscales

La décision d'éliminer ou de reconduire les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie doit s'appuyer sur une analyse fine des avantages et des coûts inhérents à ces aides, comme nous l'avons indiqué d'entrée de jeu. Pour ce qui est de la création d'emplois, les données disponibles montrent que les aides fiscales ont atteint l'objectif.

Au-delà de la création d'emplois, ces mesures doivent contribuer à la diversification de l'économie des régions ressources en y encourageant la 2^e et la 3^e transformations dans le secteur manufacturier. Les aides fiscales contribuent donc à augmenter la valorisation des ressources naturelles en région, ce qui est souhaitable. Les Carrefours de la nouvelle économie (CNE) contribuent aussi au développement de nouvelles activités économiques dans les régions ressources, comme dans les autres régions du Québec, d'ailleurs. La diversification de l'activité économique dans les régions ressources revêt une grande importance, puisque la possibilité pour les jeunes des régions d'obtenir un emploi correspondant à leur

niveau de formation générale est l'un des moyens par lequel on peut lutter contre le déclin démographique des régions ressources. On peut donc penser que les aides fiscales dédiées aux régions ressources, qui ne représentent qu'un aspect de la politique de développement régional du gouvernement, sont utiles, même si la conjoncture régionale continue de dépendre, pour l'essentiel, des aléas du marché.

Quant aux aides fiscales visant la nouvelle économie, notamment les crédits d'impôt aux sites désignés en centre urbain (CM, CCÉ, CNNTQ), elles s'inspirent directement des théories selon lesquelles la présence dans un même territoire d'une grappe d'industries actives dans le même secteur d'activité, que ce soit en amont ou en aval, contribue à créer une synergie enclenchant un processus autonome de croissance du territoire de localisation. La concentration des entreprises d'un secteur en un lieu aurait une incidence positive sur le processus d'innovation et de modernisation d'un secteur d'activité. Bref, il y a là une tentative de construction d'un avantage comparatif fondé sur la proximité géographique. Ce type de stratégie de développement est dans l'air du temps (créneaux d'excellence des projets ACCORD en région, grappes industrielles de la ville de Montréal). En plus d'avoir fait de Montréal une des capitales qui comptent dans le domaine du multimédia, la Cité du multimédia (CM) a contribué à revitaliser la section ouest du Vieux Montréal (on observe le même phénomène de revitalisation d'un vieux quartier avec le CNNTQ à Québec). Rappelons toutefois que, contrairement avec ce qui se passe dans le cas des aides fiscales aux régions ressources, les aides fiscales à la nouvelle économie ont été abolies lors du budget du 12 juin 2003 et ne profitent qu'aux entreprises qui s'étaient qualifiées pour le soutien public avant cette date.

Une des questions principales que l'on doit se poser au sujet des aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie concerne ce qu'il adviendra des emplois créés ces dernières années si le soutien gouvernemental disparaît comme prévu. Les nouvelles activités de 2^e et 3^e transformations en régions ressources sont-elles en mesure de voler de leurs propres ailes ? Si tel n'est pas le cas, les efforts des dernières années visant à diversifier la structure industrielle des régions ressources auront été vains. Toutefois, la question se pose aussi de savoir pendant combien de temps le gouvernement doit soutenir par des aides spécifiques les nouvelles activités manufacturières en régions ressources. Les mêmes questions se posent pour les sites désignés de la nouvelle économie. Quels seront les effets de la fin des aides fiscales sur les entreprises qui composent le noyau de la Cité du multimédia, de la Cité du commerce électronique, des Carrefours de la nouvelle économie ?

Par ailleurs, depuis quelque temps, certaines régions centrales, notamment celle de Chaudière-Appalaches, ont dénoncé les aides fiscales réservées aux régions ressources, qui selon elles ont instauré une concurrence fiscale déloyale entre les entreprises des diverses régions administratives du Québec, à l'avantage des régions ressources. Les aides fiscales aux régions ressources ne suscitaient aucune

réaction de la sorte en 2001, mais les difficultés, que connaît le secteur manufacturier depuis quelques années, suite notamment à l'appréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain et à la montée en force de l'industrie des pays émergents, sont venues exacerber les tensions entre régions ressources et régions centrales. Certaines régions centrales vont jusqu'à dire que le développement du secteur manufacturier des régions ressources induit par les aides fiscales s'effectue à leur dépens². Cependant, le document de consultation du groupe de travail ne fait aucune allusion à cette problématique et une analyse récente de la firme KPMG conclut que de manière générale, les entreprises des régions centrales n'ont pas été indument affectées par les aides fiscales dédiées aux régions ressources³. Suite aux différentes interprétations de la situation qui ont cours, il serait utile que le gouvernement du Québec réalise une étude visant à confirmer ou infirmer l'existence d'une concurrence fiscale déloyale découlant de la stratégie des aides fiscales dédiées aux régions ressources. Si la situation s'avérait, des modifications seraient sans doute nécessaires, puisque pour le Québec dans son ensemble, il n'y a aucun avantage à ce que la croissance de l'activité économique d'une région soit le fruit de la réduction de l'activité économique dans une autre où les entreprises bénéficieraient d'un appui moindre de l'État.

D'ici à ce que la lumière soit faite sur cette question, il faut néanmoins rappeler que les règles d'intégrité de la législation relative aux aides fiscales aux régions ressources prévoient qu'aucune aide fiscale ne peut être versée à une société à l'égard du déplacement d'employé-es ou d'entreprises vers les régions ressources. Par ailleurs, les sociétés associées doivent calculer l'accroissement de la masse salariale sur une base consolidée. D'autres règles encore existent qui, si elles sont effectivement appliquées, devraient minimiser les occasions de concurrence fiscale déloyale entre régions. D'autre part, rappelons que les incitatifs fiscaux propres aux entreprises manufacturières des régions ressources ont été rendus moins généreux ces dernières années, ce qui réduit l'avantage des régions ressources par rapport aux autres régions du Québec :

- À la suite de l'élection du gouvernement libéral en 2003, les crédits d'impôt remboursables sur la masse salariale sont passés de 40 % à 30 %. Notons également que le congé fiscal sur l'impôt sur le revenu des sociétés, sur la taxe sur le capital ainsi que sur la cotisation au Fonds des services de santé est passé de 100 % à 75 %.

² *Cadre de réflexion et recommandations pour une fiscalité équitable des sociétés québécoises*, présentée au gouvernement du Québec par sept CRÉS des régions centrales, novembre 2006; *Étude des impacts pour les régions centrales des programmes fiscaux destinés aux régions ressources*, René Beaupré C.A., novembre 2005.

³ *Analyse de l'impact des mesures fiscales actuelles accordées aux entreprises des régions ressources sur les entreprises des régions centrales du Québec et de leurs conséquences à court, moyen et long termes sur l'économie du Québec*, Analyse de la firme KPMG pour le compte du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) rendue publique le 13 septembre 2007, publiée le 26 avril 2007.

- En mars 2006, le gouvernement a rendu les activités d'installation non admissibles aux trois crédits d'impôt pour le secteur manufacturier des régions ressources.
- En mai 2007, fin de la prise en compte de l'indexation des salaires dans le calcul du crédit d'impôt pour les activités de transformation dans les régions ressources.

Il est certain que le recours à des aides publiques ciblant certaines régions seulement est une opération délicate pour un gouvernement. Cependant, chaque région du territoire national ayant sa spécificité, il est courant que des mesures réservées à certaines régions s'ajoutent à celles qui s'appliquent uniformément sur le territoire national⁴. Chose certaine, certaines régions au Québec ont besoin d'un coup de pouce particulier non seulement pour se développer, mais pour ne pas régresser. De plus, l'occupation optimale du territoire national du Québec revêt une importance majeure. Le développement maximal du potentiel économique des régions ressources aurait pour effet de d'atténuer le déclin observé depuis quelques années et de réduire le coût per capita pour l'État des transferts sociaux et des services publics. Aussi, il est important pour le Québec de maintenir une capacité de production suffisante dans les régions ressources, même en période de basse conjoncture, de façon à pouvoir profiter rapidement des cycles haussiers dans le domaine des richesses naturelles lorsqu'ils se présentent, comme c'est le cas actuellement dans le secteur minier. Il importe de noter que malgré de multiples initiatives gouvernementales, dont les aides fiscales ne représentent qu'un aspect, les régions ressources demeurent fragiles :

- De 2001 à 2011, on prévoit une diminution de 4,7 % de la population des régions ressources alors que la population du Québec connaîtra une croissance de 5 % (pour les régions centrales, 7,5 % de croissance).
- En 2005, le taux de chômage était de 10,2 % dans les régions ressources contre 8,3 % pour l'ensemble du Québec (6,9 % dans les régions centrales).
- Toujours en 2005, le taux d'emploi demeurait passablement faible dans les régions ressources, à 53,5 %, contre 60,1 % pour l'ensemble du Québec (62,5 % pour les régions centrales).
- En 2005, le seul segment du secteur manufacturier où les régions ressources comptaient une part importante des emplois était celui transformant des

⁴ Même si plusieurs aides gouvernementales ne sont pas accordées sur une base régionale, mais sur une base sectorielle, elles se trouvent forcément concentrées dans les régions où la présence des secteurs d'activité bénéficiaires est la plus forte. Ainsi, les crédits d'impôt à la R & D profitent essentiellement à la région du Grand Montréal, de même que les aides aux centres financiers internationaux et à la culture. La région du Grand Montréal bénéficie donc au premier chef de ces aides publiques.

ressources naturelles, avec 31,4 % des emplois québécois (les régions centrales comptent 50 % des emplois québécois en ce domaine). Dans les segments de fabrication complexe et de produits de consommation, les régions ressources ne comptent respectivement que pour 4,4 % et 6,1 % de l'emploi manufacturier.

- Le rapport de dépendance économique, qui représente le rapport des paiements de transferts gouvernementaux par tranche de 100 \$ de revenu total d'emploi, était de 27,15 \$ en 2003 dans les régions ressources, contre 19,32 \$ pour l'ensemble du Québec (17,56 \$ dans les régions centrales).
- Finalement, les régions ressources sont les seules pour lesquelles l'indice de développement économique du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) a diminué de 1995 à 2004, passant de 93,7 à 90,9 (l'indice des régions centrales passe de 99,8 à 100,2 sur la même période)⁵.

Conclusion

Même s'il n'est pas possible d'éliminer totalement les disparités régionales observées dans les conditions socio-économiques, il est illusoire et inacceptable de s'en remettre aux seules forces du marché pour assurer le développement des régions ressources. L'État doit justement chercher, par sa politique économique régionale et sectorielle, à générer un rattrapage des régions ressources par rapport aux autres régions du Québec. C'est pourquoi la CSN est d'avis que les aides fiscales aux régions ressources doivent être reconduites, en s'assurant toutefois de minimiser les distorsions économiques. En fait, les aides fiscales aux régions ressources pour les activités de 2^e et 3^e transformations devraient permettre aux entreprises de ces régions d'être à parité avec les entreprises des autres régions du Québec qui sont actives dans le même domaine, et non pas leur conférer un avantage fiscal indu. Pour éviter une concurrence fiscale non souhaitée entre les régions, les aides fiscales devraient peut-être être modulées de façon à diminuer graduellement à mesure que l'on s'approche des grandes régions urbaines du Québec. Comme dans certains exemples du document de consultation (ceux de la Géorgie et de la Caroline du Nord), il pourrait y avoir plusieurs zones sujettes à un appui fiscal différencié, de sorte que les écarts de coût de main-d'œuvre de part et d'autre de la frontière entre deux régions seraient moindres. Pour certaines activités manufacturières ciblées par l'État, les entreprises pourraient ainsi être tout aussi compétitives où qu'elles se trouvent sur le territoire québécois. Une telle modulation des aides fiscales permettrait même d'accorder un soutien à d'autres régions du Québec dont certains segments du secteur manufacturier sont actuellement en difficulté.

⁵ Par construction, l'indice est toujours égal à 100 pour l'ensemble du Québec. L'indice mesure le niveau de développement des régions en fonction des facteurs suivants : démographie, marché du travail, revenu et scolarité.

Lors de discussions récentes au Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTMO) sur les stratégies de relance possibles pour le secteur manufacturier, la nécessité de davantage d'interventions gouvernementales faisait consensus. De même, le Groupe de travail des partenaires pour la compétitivité et l'innovation sociale jugeait l'intervention publique nécessaire dans plusieurs domaines pour assurer la compétitivité du Québec⁶. La CSN constate que les aides fiscales aux régions ressources ont produit des résultats en matière de création d'emploi et diversification de l'économie. Il en va de même pour les aides fiscales à la nouvelle économie. Compte tenu de l'intensification de la concurrence dans le secteur manufacturier et du poids modeste de la nouvelle économie dans l'économie du Québec, le gouvernement devrait sans doute prolonger les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie, puisqu'elles se révèlent un moyen efficace, parmi d'autres comme les projets ACCORD, de faire évoluer la structure industrielle du Québec.

Pour la CSN, le soutien de l'État est indispensable au développement économique. C'est pourquoi elle est favorable à l'élaboration de stratégies industrielles porteuses, assorties de mesures d'aide aux entreprises. En contrepartie, la CSN s'attend à un engagement ferme des entreprises envers le maintien et la création d'emploi, les communautés et les régions.

⁶ *Pour une compétitivité accrue et un dialogue social renforcé*, Partenaires pour la compétitivité et l'innovation sociale, groupe de travail mis sur pied dans le cadre du Forum des générations, juin 2005.