



Communauté métropolitaine
de Montréal

MÉMOIRE
À LA COMMISSION D'EXAMEN SUR
LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE

OCTOBRE 2014

EXAMEN DE LA FISCALITÉ



TABLE DES MATIÈRES

1. LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL.....	3
2. LA COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE	4
3. LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL	5
4. LE RÔLE DES INCITATIFS DANS L'ATTRACTIVITÉ ET LA COMPÉTITIVITÉ DES GRAPPES INDUSTRIELLES : L'IMPORTANCE DES ÉCONOMIES D'AGGLOMÉRATION	7
4.1 Forte concurrence des incitatifs en Amérique du Nord.....	7
4.2 Les économies d'agglomération à la source du succès des grappes industrielles et de l'efficacité des subventions industrielles	8
4.3 L'exemple du jeu vidéo	9
4.4 Les crédits d'impôt à la R-D.....	9
4.5 Aide au développement et redéveloppement des espaces industriels.....	10
5. CONCLUSION.....	12
6. RECOMMANDATIONS	13
6.1 Favoriser l'aide fiscale aux secteurs économiques et aux régions où elle fera grimper le plus la productivité	13
6.2 Favoriser les crédits d'impôt en soutien à la R-D qui permettent au Grand Montréal de maintenir son avantage comparatif.....	13
6.3 Appuyer les demandes des grappes métropolitaines.....	13
6.4 Instaurer un crédit d'impôt en soutien à la décontamination d'espaces industriels	14

1. LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Créée le 1^{er} janvier 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 82 municipalités, soit 3,8 millions de personnes réparties sur plus de 4 360 kilomètres carrés. La Communauté exerce notamment des compétences dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique, du logement social, du transport en commun et de l'environnement.

La Communauté métropolitaine de Montréal a compétence pour élaborer puis adopter un plan métropolitain des grands enjeux du développement économique.

En 2005, la Communauté métropolitaine de Montréal se donnait un premier plan de développement économique (PDE) dans le but d'offrir aux acteurs du développement de la région un cadre stratégique pour orienter leurs efforts afin que le Grand Montréal puisse atteindre son plein potentiel. Le PDE 2005-2009 préconisait une stratégie des grappes industrielles qui s'est déployée au cours des cinq dernières années et qui a connu de beaux succès, mais également une reconnaissance internationale enviable.

La région métropolitaine de Montréal évolue dans un contexte socio-économique en constante mutation. Bien qu'elle dispose de suffisamment d'atouts pour se mesurer aux grandes métropoles américaines, la région métropolitaine de Montréal doit régulièrement raffiner sa stratégie de développement économique pour améliorer sa performance et devenir plus attractive.

Dans cet environnement compétitif, pour maintenir et accroître le niveau de vie des citoyens, il faut stimuler la croissance de l'économie métropolitaine. Plus spécifiquement, il faut :

- des gains substantiels de productivité;
- plus d'investissements privés;
- plus d'innovation en entreprise;
- plus de diplômés universitaires;
- une meilleure intégration des immigrants au marché du travail.

La mise à jour du PDE pour la période 2010-2015, qui continue de miser sur la stratégie métropolitaine des grappes industrielles afin de stimuler l'innovation, entend s'y consacrer. Son objectif : hisser le Grand Montréal dans les 10 premières régions métropolitaines d'Amérique du Nord en termes de croissance du PIB par habitant, d'ici 20 ans.

La Communauté possède également la compétence de faire la promotion de son territoire sur le plan international pour y favoriser l'essor et la diversification de l'économie. À cette fin, la Communauté peut notamment :

- susciter sur son territoire l'implantation d'entreprises et la venue de capitaux, et favoriser la réalisation de projets ayant un impact économique significatif;
- promouvoir sur les marchés extérieurs les biens et les services produits sur son territoire;
- établir des liens avec les organismes ayant pour mission la promotion de son territoire et, malgré la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (L.R.Q., chapitre I-15), les soutenir financièrement;
- mettre sur pied des groupes de concertation sectoriels en vue d'établir les priorités d'intervention.

L'organisme Montréal International a actuellement le mandat de faire, pour le compte de la Communauté, la promotion du Grand Montréal afin d'y attirer des investissements directs étrangers (IDE).

2. LA COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE

Le 4 juin 2014, lors du discours sur le budget, le gouvernement du Québec a annoncé la formation de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Son mandat a été rendu public par le ministre des Finances, M. Carlos Leitão, le 12 juin 2014. Cette Commission permettra au gouvernement d'obtenir l'avis d'experts quant aux pistes d'action à privilégier pour accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal québécois tout en assurant le financement des services publics.

Plus précisément, le mandat de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise porte sur les éléments suivants :

- examiner l'ensemble des mesures fiscales eu égard à leur pertinence et leur efficacité dans le but d'identifier des mesures permettant de réduire l'ensemble des dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées dans le budget 2014-2015;
- effectuer un examen sur la fiscalité du Québec afin d'accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal tout en assurant le financement des services publics;
- comparer les tendances mondiales en matière de fiscalité, notamment à l'égard de ce que font les voisins géographiques du Québec tels que les États-Unis et les autres provinces canadiennes;
- examiner la possibilité de revoir l'équilibre entre les différents modes de taxation, ou « tax-mix »;
- réviser, avec une attention particulière, le régime fiscal des entreprises afin de proposer des pistes qui permettront de mieux soutenir la croissance économique;
- analyser le régime fiscal des particuliers afin notamment d'encourager davantage le travail et l'épargne et d'optimiser la tarification des services, tout en assurant une redistribution équitable de la richesse collective par le maintien d'un soutien adéquat pour les plus démunis;
- évaluer la possibilité de fiscaliser certaines tarifications afin de tenir compte de la capacité de payer des utilisateurs de services publics, tout en tenant compte des impacts sur les taux marginaux implicites de taxation.

La Commission travaille en complémentarité avec la Commission de révision permanente des programmes (CRPP). Cette dernière permettra, avec la collaboration des ministères et des organismes, de repositionner et de mettre en place des processus d'évaluation continue qui visent à recentrer l'action de l'État dans des programmes prioritaires et là où les besoins sont les plus pressants.

C'est dans ce contexte que la Commission a invité les citoyens et les groupes intéressés à participer à une consultation portant sur les problématiques liées à la fiscalité, au régime fiscal des particuliers et à celui des entreprises.



3. LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Le Plan de développement économique pour la période 2010-2015 s'articule autour de trois grands axes d'intervention.

Une métropole apprenante

Dans le contexte de l'économie du savoir, la région métropolitaine mise en priorité sur les talents et veut favoriser le développement des compétences.

Une métropole dynamique

En stimulant l'innovation, la région métropolitaine veut augmenter l'impact des grappes industrielles et favoriser l'émergence des réseaux métropolitains.

Une métropole ouverte et attractive

La région métropolitaine cherche à augmenter sa capacité d'attraction et de rétention des activités économiques, des entreprises et des personnes.

Le but poursuivi est de positionner le Grand Montréal parmi les métropoles qui ont le meilleur niveau de vie en Amérique du Nord. Plus précisément, l'objectif visé est que le taux de croissance du PIB par habitant entre 2010 et 2030 se situe parmi les dix plus élevés en Amérique du Nord.



Le cœur du Plan de développement économique de la Communauté est la stratégie des grappes industrielles mise en place en 2005. Celle-ci identifiait, au départ, une quinzaine de grappes potentielles sur le territoire du Grand Montréal. Jusqu'à présent, huit secrétariats de grappe ont été démarrés. Dans l'avenir prévisible, pourraient se rajouter deux nouvelles grappes, mode et design, pour lesquelles la concertation a déjà débuté.

La région métropolitaine compte maintenant huit grappes structurées qui, au terme de la fin de la phase d'activation, ont su mobiliser les industriels, mettre de l'avant des projets et assurer une certaine reconnaissance internationale.

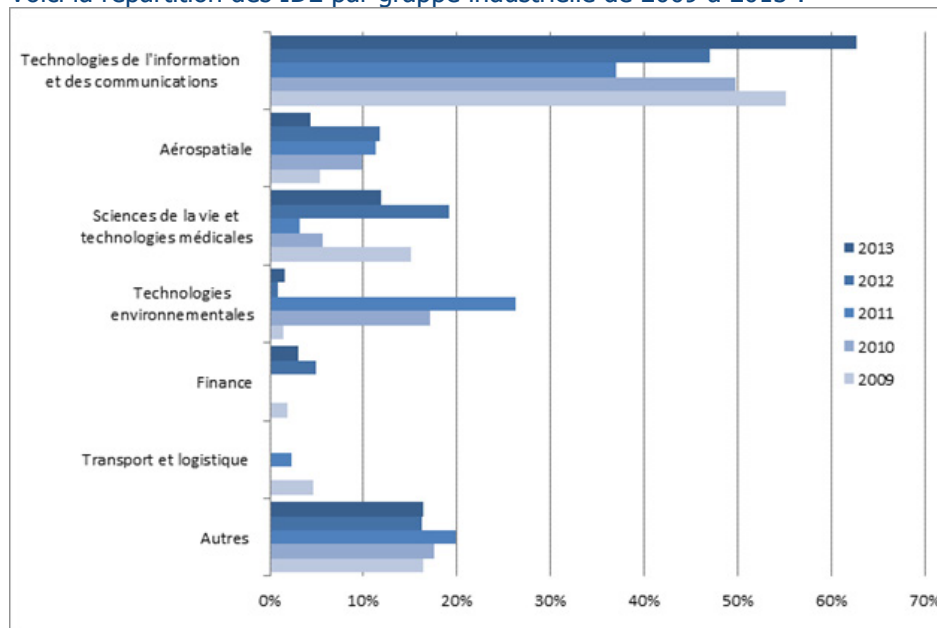
La compétitivité des régions métropolitaines repose de plus en plus sur le développement des grappes métropolitaines, qui ne sont autre chose qu'une concentration géographique d'entreprises et d'institutions dans des secteurs d'activité¹. La proximité physique des acteurs favorise l'interaction et contribue à l'échange d'idées et de savoir.

Le degré élevé d'interactions entre les entreprises leur permet collectivement d'appréhender l'évolution des circonstances économiques, de s'y adapter et d'en tirer profit. Cet élément interactif des grappes favorise l'innovation et l'apprentissage économique.

Si l'innovation stimule la productivité, alors la présence de secrétariats de grappes devrait être l'un des maillons forts d'une métropole du savoir.

La présence de grappes industrielles est un facteur d'attraction pour les investisseurs étrangers. Selon les bilans d'activités de Montréal International, la majorité des investissements étrangers totaux (IDE) sont concentrés au sein des secteurs de force de l'économie du Grand Montréal, soit les TIC, les sciences de la vie et technologies médicales et l'aérospatiale. L'analyse sectorielle confirme la prédominance des TIC. En 2013, plus de 62 % des sommes totales ont été investies dans ce secteur.

Voici la répartition des IDE par grappe industrielle de 2009 à 2013 :



Source : Montréal International

¹ « Les grappes sont des concentrations géographiques d'entreprises et d'institutions interreliées dans un domaine particulier. Les grappes couvrent un ensemble d'industries liées et d'autres entités importantes pour la compétitivité. Elles comprennent, par exemple, des fournisseurs de biens spécialisés comme des composantes, de la machinerie, des services et des fournisseurs d'infrastructures spécialisées. Les grappes vont au-delà des canaux de distribution et des consommateurs, elles s'étendent latéralement à des fabricants de produits complémentaires et des entreprises liées par les compétences, la technologie ou des intrants communs. Enfin, plusieurs grappes comprennent des institutions gouvernementales ou autres, telles que les universités, les agences, les instituts de formation et les associations d'affaires » Porter, Michael E. 1998. Clusters and the New Economics of Competition, *Harvard Business Review*, Novembre-Décembre.

4. LE RÔLE DES INCITATIFS DANS L'ATTRACTIVITÉ ET LA COMPÉTITIVITÉ DES GRAPPES INDUSTRIELLES : L'IMPORTANCE DES ÉCONOMIES D'AGGLOMÉRATION

4.1 Forte concurrence des incitatifs en Amérique du Nord

À l'échelle nord-américaine, le Québec bénéficie d'un régime fiscal de base compétitif. Le taux effectif d'imposition des sociétés s'élève à 26 %, un taux comparable à celui de l'Ontario (25 % dans le manufacturier et 26,5 % dans les autres secteurs) et nettement inférieur aux taux pratiqués dans les États américains.

Par contre, dans le domaine des incitatifs, la concurrence est vive, particulièrement en Amérique du Nord qui compte pour 69 % des incitatifs octroyés dans le monde. Aux États-Unis, les États et les administrations publiques locales dépensent environ 80 milliards \$EU par an en incitatifs qui visent à attirer des investissements de l'extérieur et de transformer l'activité économique dans leur territoire². Le gouvernement fédéral consacre 15 milliards \$EU par an à des programmes de développement qui ciblent des territoires. Ces dépenses de 95 milliards \$EU équivalent à environ 3 fois les prestations d'assurance-chômage hors récession³. Les incitatifs liés à la localisation sont devenus la politique industrielle de facto des États-Unis. Peu de grandes entreprises investissent dans de grandes installations sans subventions des États ou des administrations publiques locales.

Au Québec, en 2013-2014, l'aide fiscale du gouvernement provincial aux entreprises atteignait 2,5 milliards \$, dont 88 % est offerte sous forme de crédits d'impôt et de congés fiscaux.

Principaux crédits d'impôt et congés fiscaux aux entreprises au Québec en 2013

Crédits d'impôt et congés fiscaux	Coût en 2013 (M\$)	% du total
Recherche et développement	792	36,4
Nouvelle économie	473	21,7
Développement des affaires électroniques	293	13,5
Titres multimédias	135	6,2
Investissement	409	18,8
Matériel de fabrication et transformation	142	6,5
Congés fiscaux, projets majeurs	55	2,5
Culture	205	9,4
Production cinématographique québécoise	125	5,7
Services de production cinématographique étrangère	55	2,5
Régions	181	8,3
Autres (stages en milieu de travail, pourboires)	117	5,4
Total	2 177	100,0

Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec, Dépenses fiscales, Édition 2013

Une partie de ces crédits d'impôt est utilisée pour inciter des entreprises étrangères à investir dans les secteurs couverts par nos grappes industrielles.

² Story, Louise. 2012. As Companies Seek Tax Deals, Governments Pay High Price, *New York Times*, 1 décembre 2012.

³ Kline, Patrick, et Enrico Moretti. 2013. *People, Places and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs*. IZA (Institute for the Study of Labor) DP No. 7735, Novembre 2013.

Investissements directs étrangers réalisés dans la région métropolitaine de Montréal qui ont bénéficié d'un incitatif, 2013

Incitatif	IDE en 2013 (M\$)
Crédit d'impôt pour la production de titres multimédias (CTMM)	144,4
Crédit d'impôt pour les services de production cinématographique	114,6
Crédit d'impôt à la R-D	86,4
Crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques (CDAE)	61,6
ESSOR (incitatif financier)	497,3
Emploi-Québec (incitatif financier)	141,2
Congé fiscal pour chercheurs et experts étrangers	33,2
Sans incitatif	130,0

Source : Montréal International

Cependant, afin d'assainir ses finances, le gouvernement du Québec a prévu dans son dernier budget réduire l'aide fiscale aux entreprises de 104 M\$ cette année et de 348 et 496 M\$ les deux années suivantes. La contraction proviendra à 72 % de la réduction de 20 % des taux de crédits d'impôt. De plus, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise doit déterminer les moyens pour réduire de 650 M\$ les dépenses fiscales du gouvernement en 2015-2016, dont 13,5 % sont liées aux impôts et taxes applicables aux entreprises.

4.2 Les économies d'agglomération à la source du succès des grappes industrielles et de l'efficacité des subventions industrielles

Le cœur de la stratégie économique de la Communauté est la stratégie des grappes industrielles mise en place en 2005. La stratégie des grappes métropolitaines identifiait, au départ, une quinzaine de grappes potentielles sur le territoire du Grand Montréal. Or, dix années plus tard, ce potentiel a été exprimé à travers le démarrage de huit d'entre elles. À ce moment-ci, il semble que le portrait des grappes devrait peu changer au cours des prochaines années, sauf pour l'ajout possible de deux nouvelles grappes, mode et design, pour lesquelles la concertation a déjà débuté.

La stratégie des grappes industrielles exploite le facteur qui suscite l'efficacité possible des subventions industrielles : les économies d'agglomération. Dans la plupart des pays, l'activité économique est concentrée dans l'espace. Au moins depuis l'économiste anglais Marshall (1890), les économistes ont spéculé que la concentration de l'activité économique pouvait être expliquée par des avantages productifs dont bénéficient les entreprises lorsqu'elles s'installent à côté d'autres entreprises. Les sources potentielles de ces avantages, ou économies d'agglomération, comprennent l'offre moins chère et plus rapide de biens et services intermédiaires, la proximité des travailleurs et des consommateurs, une meilleure adéquation entre les travailleurs et les entreprises dans un marché du travail plus épais, un risque plus faible de chômage pour les travailleurs et de postes vacants pour les entreprises, et les débordements de connaissances. La littérature scientifique suggère que ces externalités sont importantes, mais leur amplitude et les mécanismes qui les génèrent font encore l'objet de débats.

Les économies d'agglomération sont des économies externes. L'entreprise en suscite en s'installant à proximité d'entreprises préexistantes, mais ne bénéficie pas de celles-ci. Pour la société, l'optimum est atteint lorsque l'entreprise investit là où la somme des profits et des économies externes que son projet suscite est la plus élevée. Cependant, comme l'entreprise ne peut capturer elle-même les économies externes, elle peut choisir la localisation où ses profits sont les plus élevés, mais où les économies externes sont minimales. Dans ce cas, une subvention à l'entreprise qui génère les

économies externes peut lui permettre de tenir compte de ces bénéfices externes lorsqu'elle choisit l'endroit où elle investit. Dans le jargon économique, la subvention permet d'internaliser ces externalités.

4.3 L'exemple du jeu vidéo

L'expansion des studios de jeux vidéo des dix dernières années illustre bien, selon nous, ce phénomène. Les studios de jeux vidéo bénéficient du crédit d'impôt remboursable pour la production de titres multimédias (CTMM). Le succès de l'industrie du jeu vidéo a été spectaculaire, une croissance qui a dépassé 600 % en dix ans. Ce succès tient à plusieurs facteurs, dont une main-d'œuvre qualifiée formée dans des écoles spécialisées et une masse critique d'entreprises. Montréal a des réseaux d'entreprises d'effets spéciaux, de studios d'animation et des développeurs de logiciels, qui peuvent offrir leurs services et qui partagent un bassin de main-d'œuvre similaire à celui des studios de jeux vidéo. Selon toutes vraisemblances (les données sont rares), l'arrivée des studios de jeux vidéo a augmenté le bassin de main-d'œuvre et les ventes des entreprises de la grappe, réduisant leur coût de production moyen ou augmentant leur productivité.

Le crédit d'impôt dont les studios de jeux vidéo ont bénéficié représente alors les économies que leur arrivée a générées auprès des entreprises de la grappe. Certaines entreprises qui ont bénéficié de l'augmentation de la masse critique et de la productivité de la grappe, comme les entreprises d'effets spéciaux, sont actuellement le principal noyau de croissance de l'industrie.

Emploi dans le secteur du jeu vidéo au Québec

Année	Emploi
2002	1 200
2003	1 200
2004	1 609
2005	2 018
2006	3 268
2007	4 518
2008	5 466
2009	6 593
2010	6 902
2011	8 266
2012	8 979

Source : TechnoCompétences, 2013

4.4 Les crédits d'impôt à la R-D

Plusieurs pays offrent des incitations fiscales à la recherche-développement pour stimuler la R-D dans le secteur privé. Les études empiriques montrent que la R-D donne lieu à des débordements, c'est-à-dire qu'elle bénéficie à des entreprises autres que celle qui l'effectue. Elle donne donc un taux de rendement social plus élevé que le taux de rendement privé. Comme l'entreprise qui la réalise ne peut pas s'approprier tous les bénéfices, la R-D risque d'être sous-produite sans intervention publique.

Le Québec est une des juridictions les plus généreuses. Les dépenses associées atteignaient 792 M\$ en 2013. Les incitations fiscales ont l'avantage d'être plus neutres que les subventions directes quant au type d'entreprises et de projets financés, laissant les entreprises décider des projets et du montant de la R-D. Cette vertu peut aussi être un défaut, car il pourrait être préférable socialement d'orienter la R-D vers des projets qui génèrent des débordements élevés. Plusieurs gouvernements, dont celui du Québec, essaient de concentrer leur soutien chez les PME, qui souffrent davantage que

les grandes entreprises des défaillances du marché que causent les asymétries d'information lorsqu'on finance un investissement intangible. Au Québec, l'aide fiscale provinciale à la R-D a été octroyée à 65 % à des PME en 2011.

Le crédit d'impôt est offert en proportion du niveau total de R-D effectué. Dans certains pays comme les États-Unis, par contre, ils ne soutiennent que la R-D qui dépasse un certain montant de base. On parle alors de crédits d'impôt à la R-D incrémentale. Cette politique est un peu plus compliquée. Le montant de base peut être calculé de deux manières :

- les dépenses de R-D des x dernières années (la base moyenne mobile);
- les dépenses moyennes de R-D pendant une période de référence fixe (la base fixe);
- elles peuvent ou non être indexées aux ventes ou à l'inflation afin d'en maintenir la pertinence.

Les études empiriques ont eu tendance à confirmer l'efficacité générale des incitatifs fiscaux pour stimuler la R-D. Pour la région métropolitaine de Montréal, il faut s'assurer que l'exercice de réduction des crédits d'impôt en soutien à la R-D n'aura pas un effet négatif sur l'attractivité et la compétitivité du Grand Montréal. Ainsi, dans le cadre d'une révision des crédits d'impôt en soutien à la R-D, il y aurait lieu de continuer à soutenir stratégiquement les secteurs d'avenir tant au niveau des grandes et que des moyennes entreprises qui composent les grappes métropolitaines. Le soutien à la R-D affecte tout autant les grandes entreprises que les petites et moyennes entreprises. À titre d'exemple, 65 % des emplois de la grappe des sciences de la vie sont concentrés au sein des PME qui comptent sur les crédits d'impôt pour la recherche scientifique. Ce type de crédit d'impôt constitue également l'un des éléments du coffre d'outil pour attirer des investissements étrangers.

Aide fiscale du gouvernement du Québec pour la R-D industrielle selon le nombre d'employés des sociétés au Québec, 2011

Nombre d'employés	Aide fiscale	Part du total (%)
0 à 9	62	10,7
10 à 49	167	28,8
50 à 199	148	25,5
200 à 499	36	6,3
500 et plus	166	28,7
Toutes les entreprises	579	100,0

Source : Revenu Québec, données administratives (en date du 31 mai 2013).
Compilation : Institut de la statistique du Québec.

4.5 Aide au développement et redéveloppement des espaces industriels

À la suite de la désindustrialisation de la région métropolitaine de Montréal, de nombreux terrains développés ont cessé d'être utilisés. La plupart de ces terrains sont contaminés. Leur redéveloppement se butte à des défaillances du marché qui incitent les promoteurs privés à sous-estimer les bénéfices :

- l'impact sur la richesse et le revenu de tierces parties;
- les réductions du coût des infrastructures;
- les réductions du coût de transport;
- les réductions du coût des services municipaux.

Ces défaillances du marché incitent aussi les promoteurs privés à surestimer les coûts :

- des obstacles fiscaux;
- des risques réglementaires;
- des risques civils;
- des asymétries d'information;
- une défaillance du marché des assurances;
- un manque d'accès au capital;
- des délais réglementaires;
- une surestimation du risque pouvant aller jusqu'à la stigmatisation;
- des économies d'échelle dans le développement institutionnel.

Si ces défaillances du marché peuvent être corrigées, les promoteurs privés considéreront le développement des terrains comme étant profitable et procéderont à leur développement. Par ailleurs, si la défaillance du marché ne peut pas être corrigée directement, mais peut être compensée par un incitatif financier, alors la décontamination et le développement des terrains pourront procéder, générant un bénéfice social et suscitant vraisemblablement assez de richesse et de revenus dans la base fiscale pour rembourser les incitatifs au Trésor public.

Sur le territoire de la Communauté, parmi les 2 410 hectares d'espaces industriels vacants grevés de contraintes, 1 319 hectares seraient grevés de contraintes de contamination. Le coût de la décontamination des terrains, estimé à plus d'un milliard de dollars pour le territoire de la Communauté, est donc un enjeu de premier plan pour la relance industrielle de certains secteurs du territoire. Or, le principal programme provincial d'aide à la décontamination, ClimatSol, a des limites importantes qui font qu'il n'atteint que partiellement son objectif. Le programme, qui avait une enveloppe totale de 60 M\$ en 2007, disposait toujours, en mai 2013, d'une somme de près de 29 M\$. Il semble que plusieurs facteurs expliquent le fait que les municipalités n'aient pas utilisé les fonds leur étant alloués. Les conditions d'admissibilité relatives à l'efficacité énergétique et au verdissement, le plafond d'un million de dollars par projet et le nombre limité de dates de dépôt des demandes semblent les facteurs les plus contraignants du programme ClimatSol. Par exemple, la Ville de Montréal a grandement bénéficié du programme ReviSols (1998-2005), notamment dans le cadre de 198 projets impliquant l'investissement de 2,6 milliards de dollars, au terme desquels 2,3 millions de mètres carrés de terrains furent réhabilités. En raison de la complexité administrative du programme, ClimatSol n'a jamais servi, depuis 2008 (en date de 2012), au financement de la décontamination de terrains industriels à Montréal.

La viabilisation des espaces industriels entraîne des coûts économiques qui nécessitent des investissements de la part des municipalités et du gouvernement du Québec. Il est donc nécessaire que les fonds pour la décontamination des terrains soient adaptés à la situation métropolitaine et qu'ils soient suffisants pour répondre aux besoins. Ces fonds peuvent venir de contributions directes ou de mesures fiscales telles que des crédits d'impôt.

Plusieurs états américains se sont dotés de programmes de crédits d'impôt à la décontamination d'espaces industriels, incitant les propriétaires aux prises avec cette contrainte à remettre en état ces espaces. En outre, plusieurs municipalités ont des programmes incitatifs permettant de réhabiliter les terrains contaminés à l'intention des propriétaires de terrains où sont exercées des activités industrielles ou commerciales. Ainsi, dans certaines villes américaines, un propriétaire peut se voir attribuer des crédits de taxes, ou d'impôts, au niveau municipal, de l'état et au niveau fédéral. Par exemple, une entreprise située dans l'état du Massachusetts peut recevoir un crédit d'impôt de l'État de 50 % des coûts de la décontamination une fois celle-ci terminée. Le terrain doit être situé dans une zone économiquement sinistrée (Economically Distressed Areas). Les investissements dans ces zones économiques sont aussi éligibles à un crédit d'impôt à l'investissement de 5 % et à une déduction d'impôt de 10 % pour les édifices abandonnés.

5. CONCLUSION

Le gouvernement du Québec a l'obligation d'assainir ses finances publiques. Or, il peut le faire tout en améliorant ses politiques d'aide aux entreprises. Pour cela, il doit entreprendre des réformes économiques réfléchies et délaissier les coupes aveugles. Les coupes aveugles ne fourniront qu'un répit financier temporaire et risqueront de produire des effets pervers. Des réformes réfléchies engendreront des baisses de coût et des hausses de productivité de manière durable.

Les crédits d'impôt sont utiles pour attirer des IDE dans les grappes industrielles du Grand Montréal. Les incitatifs à la localisation sont devenus la politique industrielle de facto des États-Unis. La concurrence des incitatifs est donc particulièrement vive. Avec des moyens limités, le gouvernement du Québec doit donc choisir les incitatifs les plus efficaces.

L'augmentation de la richesse de la population du Grand Montréal est le principal objectif, et même l'obsession, du Plan de développement économique de la Communauté. Le principal défi du Grand Montréal pour y parvenir est sa faible productivité.

L'efficacité des subventions aux entreprises dépend, selon une littérature économique récente, des économies d'agglomération, qui sont à la source de l'existence des villes et de leurs grappes industrielles. Lorsqu'une entreprise s'installe à proximité d'entreprises préexistantes, elle se trouve à réduire leurs coûts et à augmenter leur productivité en faisant croître le bassin de main-d'œuvre et de fournisseurs intermédiaires ou en introduisant des technologies similaires qui débordent chez les concurrentes.

Une subvention efficace doit cibler ces économies externes. Par exemple, si on subventionne l'arrivée d'un studio de jeu vidéo, le but ultime n'est pas la seule hausse d'activité générée par le nouveau studio, mais son impact sur la hausse de productivité des entreprises préexistantes de la grappe du multimédia. Une politique d'aide efficace aux entreprises est celle qui suscitera la hausse la plus forte de la productivité de leurs grappes industrielles.

6. RECOMMANDATIONS

Le gouvernement du Québec a l'obligation d'assainir ses finances publiques. Or il peut le faire tout en améliorant ses politiques d'aide aux entreprises. Pour cela, il doit entreprendre des réformes économiques réfléchies. Des réformes réfléchies engendreront des baisses de coût et des hausses de productivité de manière durable. Le régime de dépenses fiscales qui sera mis en place doit continuer à appuyer les secteurs d'excellence de l'économie du savoir du Grand Montréal, particulièrement ceux regroupés dans les grappes métropolitaines. C'est à cette condition que les entreprises du Grand Montréal continueront d'augmenter leur productivité et, conséquemment, de créer des emplois et de la richesse pour tous les Québécois.

6.1 Favoriser l'aide fiscale aux secteurs économiques et aux régions où elle fera grimper le plus la productivité

Pour être efficaces, les incitatifs gouvernementaux devraient viser les régions ou les industries où la productivité est élevée et réagit le plus aux effets d'agglomération. Les grappes métropolitaines de haute technologie incluant les technologies propres, l'aérospatiale, les sciences de la vie et surtout les services de TIC, comme les jeux vidéo, qui ont connu une forte croissance ces dernières années, semblent des candidats particulièrement justifiés.

D'autres grappes ont aussi un impact important sur le produit intérieur brut montréalais et créent une forte valeur ajoutée, tant en termes de qualité des emplois présents que du rayonnement international qu'elles procurent à la grande région de Montréal. C'est notamment le cas pour la grappe de l'industrie des services financiers au sein de laquelle près d'une soixantaine d'institutions financières bénéficient de la mesure fiscale des centres financiers internationaux (CFI). C'est le cas aussi de la grappe du cinéma et de la télévision qui connaît une forte croissance au Québec grâce notamment au crédit d'impôt pour les services de production cinématographique. Il importe donc de continuer à supporter ces secteurs avec les outils fiscaux adéquats.

6.2 Favoriser les crédits d'impôt en soutien à la R-D qui permettent au Grand Montréal de maintenir son avantage comparatif

Dans un contexte de forte concurrence, l'aide financière comme les crédits d'impôt en soutien à la R-D, entre autres, est considérée comme étant déterminante dans la réalisation de projets d'investissements. La révision des crédits d'impôt doit être bien ciblée et bien calibrée afin que la métropole demeure compétitive par rapport aux autres métropoles mondiales.

6.3 Appuyer les demandes des grappes métropolitaines

La compétitivité et l'attractivité des régions métropolitaines reposent de plus en plus sur le développement des grappes métropolitaines, qui sont une concentration géographique d'entreprises et d'institutions dans des secteurs d'activité. La proximité physique des acteurs favorise l'interaction et contribue à l'échange d'idées et de savoir. Le degré élevé d'interactions entre les entreprises leur permet collectivement d'appréhender l'évolution des circonstances économiques, de s'y adapter et d'en tirer profit. Cet élément interactif des grappes favorise l'innovation et l'apprentissage économique.

Les entreprises membres des grappes métropolitaines sont les mieux placées pour exprimer les besoins spécifiques de leurs industries. Cependant, toutes les grappes ont insisté sur l'importance de maintenir la compétitivité de leurs entreprises face aux concurrents des autres pays en maintenant un régime de dépenses fiscales concurrentiel qui permette de compter sur des avantages fiscaux stables et prévisibles.

6.4 Instaurer un crédit d'impôt en soutien à la décontamination d'espaces industriels

Les subventions directes à la décontamination ont leurs limites et les superficies des espaces à décontaminer sont importantes, représentant des montants trop élevés pour être assumés directement par l'État. Pour Montréal seulement, les besoins en réhabilitation de terrains sont estimés à 800 millions de dollars, et ce, pour une superficie d'environ 20 millions de mètres carrés dont le potentiel de développement, identifié au plan d'urbanisme, est l'équivalent de 6 % de la superficie de la ville de Montréal. Dans ce sens, la mise en place d'un crédit d'impôt à la décontamination d'espaces industriels serait un incitatif intéressant pour les investisseurs et pour le redéveloppement de ces zones industrielles à fort potentiel.



Annexe - Besoins des grappes

Grappes	Enjeux spécifiques	Constats généraux
Technologies propres	Ajuster le crédit d'impôt à la R-D (salaire des chercheurs) à son taux antérieur au Budget 2014-2015, pour les PME, dont les projets liés à la réduction des GES. Prolonger, pour les PME, le crédit d'impôt à la R-D (portion salaire) pour y inclure la commercialisation des technologies propres.	Importance de tenir compte des secteurs en forte croissance.
TIC	Maintenir les crédits d'impôt à la R-D, le crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques (CDAE) et le crédit d'impôt pour la production de titres multimédias (CTMM). Intégrer les activités de commercialisation dans le cadre du CDAE.	Vive concurrence et mobilité des entreprises. Importance de la prévisibilité des mesures.
Aérospatiale	Établir un crédit d'impôt remboursable à la R-D au taux de 17,5 % pour les grandes entreprises et de 37,5 % pour les PME de l'aérospatiale. Établir un crédit d'impôt « productivité » remboursable au taux de 20 % afin d'accélérer le virage vers l'automatisation et l'adoption des technologies numériques par les PME de l'aérospatiale (robots, cellules intelligentes automatisées et technologies numériques).	Importance de la prévisibilité des mesures, notamment pour la planification de projets d'envergures. Importance des initiatives en soutien aux grands donneurs d'ordres dans une chaîne de valeur intégrée de l'aéronautique.
Sciences de la vie et technologies médicales	Maintenir les crédits d'impôt à la R-D en resserrant les critères d'admissibilité.	Importance de la prévisibilité des mesures.
Services financiers	Maintenir les crédits d'impôt pour les entreprises qualifiées à titre de centre financier international et également les entreprises se qualifiant pour la création de nouvelles sociétés de services financiers.	Importance de tenir compte de l'effet multiplicateur des secteurs à haute valeur ajoutée. Surperformance des exportations des services financiers (8,7 % entre 2003 et 2013). Vive concurrence et mobilité des entreprises.
Cinéma et télévision	Maintenir les crédits d'impôt pour les services de production cinématographique. Maintenir les crédits R-D (salaire, contrat de recherche et recherche précompétitive, consortium de recherche).	Vive concurrence et mobilité des entreprises. Nombre important d'emplois dans l'économie créative de la métropole qui est un facteur important de rayonnement international.
Logistique et transport	Permettre des incitatifs à l'achat et/ou location de terrains (qui constituent les investissements de départ les plus importants) ainsi que pour la main d'œuvre. Par la suite, diminution progressive des incitatifs.	Importance de rester compétitif dans un secteur soumis à une vive concurrence.
Aluminium	Maintenir les crédits d'impôt à la R-D pour les entreprises de transformation de l'aluminium. Encourager les utilisateurs d'aluminium par des mesures incitatives.	Importance d'encourager l'achat d'aluminium produit au Québec.

Source : Communications avec les secrétariats de grappes



Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Annexe au mémoire de la Communauté métropolitaine de Montréal



CRÉDITS D'IMPÔT À LA DÉCONTAMINATION



Un problème historique à résoudre

- Montréal est une métropole industrielle depuis plus d'un siècle et demi, et cela a laissé des traces.
- Sur le territoire de la CMM, plus de la moitié des espaces industriels vacants grevés de contraintes seraient grevés de contraintes de contamination (1 319 ha sur 2 410 ha).
- Les sols contaminés représentent un obstacle important au redéveloppement économique et urbain de la métropole.
- Mais c'est aussi une formidable occasion de développement durable directement en lien avec le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) et un appel au développement des entreprises liées aux technologies propres.



Des coûts de décontamination importants

- Le coût de la décontamination des terrains est estimé à plus d'un milliard de dollars pour le territoire de la Communauté.
- Le programme provincial d'aide à la décontamination, ClimatSol, n'est pas adapté à cette problématique.
- ClimatSol n'a plus servi à Montréal, depuis 2008, à la décontamination de terrains industriels, notamment en raison de la complexité administrative du programme.
- Il faut un crédit fiscal efficace pour stimuler les investissements dans la décontamination des sols afin de rendre disponibles les terrains industriels déjà desservis et ainsi protéger les espaces encore naturels de notre territoire.



Le « Brownfields Tax Credit Program »

- The Massachusetts Brownfields Act is a statute that allows eligible developments to receive a tax credit of up to 50% of costs directly incurred in remediating environmental contamination in situations where the contamination was not caused by the taxpayer.



Le « Brownfields Tax Credit Program »

- Approvals for Brownfields Tax Credits are granted for
 - ✓ (a) properties used for business purposes;
 - ✓ (b) properties located in an economically distressed area;
 - ✓ (c) properties that were remediated by an owner or lessee that did not cause the contamination;
 - ✓ (d) contamination that has been reported to Department of Environmental Protection, and where a permanent solution needs to be achieved;
 - ✓ (e) there cannot be outstanding Department of Environmental Protection enforcement;
 - ✓ (f) the spending on remediation needs to amount to at least 15% of the site's assessed value at the time of the remediation.

L'INVENTAIRE DES TERRAINS CONTAMINÉS



Selon l'inventaire des terrains industriels vacants réalisé en 2012,
1 246 ha auraient des contraintes de contamination

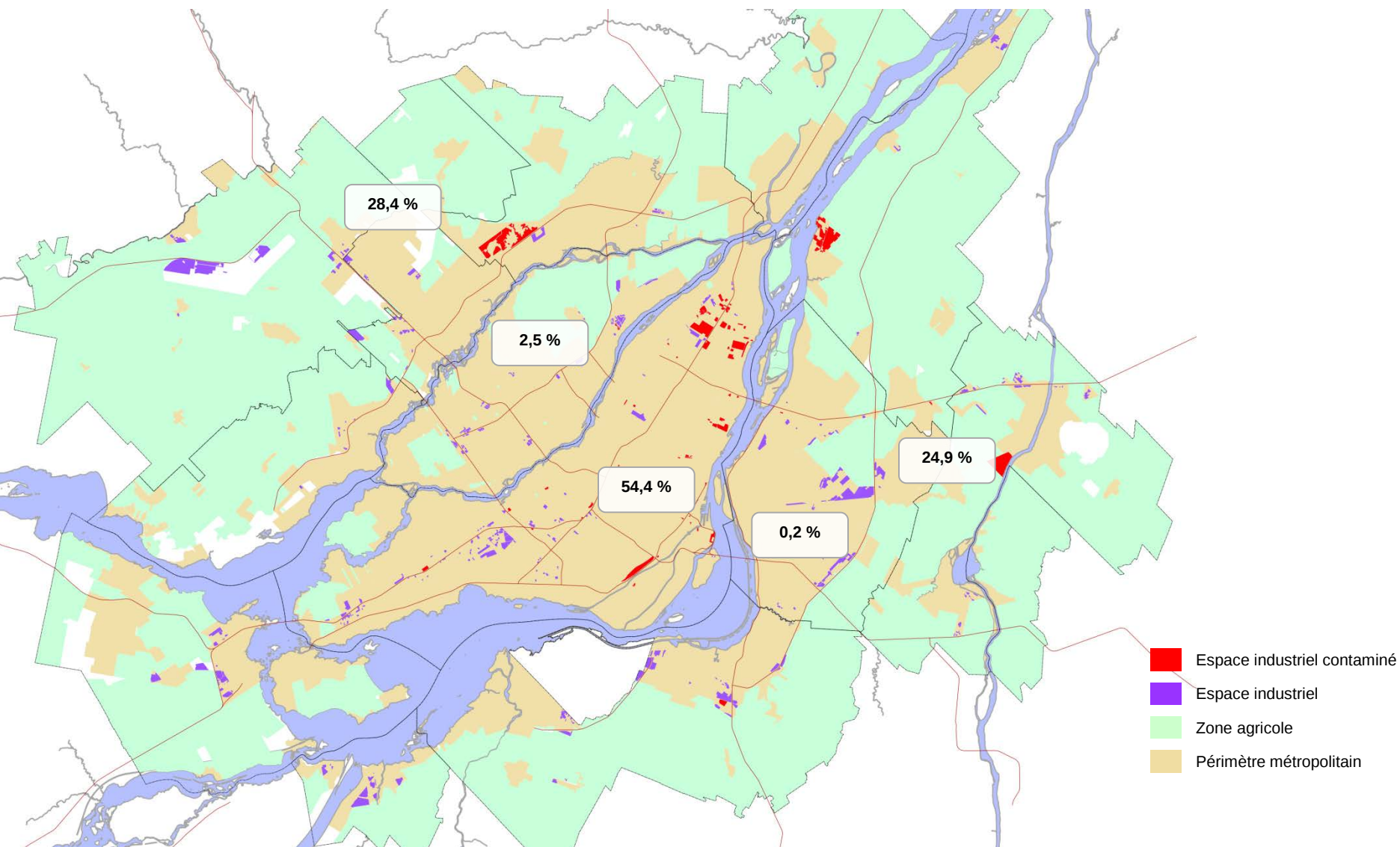
	Superficie d'espaces industriels vacants disponibles (ha) ¹	Superficie disponible avec contraintes (ha) ²	Superficie avec contraintes de contamination (ha)	Proportion d'espaces industriels vacants contaminés
Agglo. Montréal	1056	626	575	54,4 %
Laval	199	152	5	2,5 %
Agglo. Longueuil	559	96	1	0,2 %
Couronne Nord	1139	931	324	28,4 %
Couronne Sud	1371	567	341	24,9 %
Grand total	4324	2372	1246	28,8 %

¹ Les espaces industriels vacants disponibles n'incluent pas les superficies grevées de contraintes naturelles.

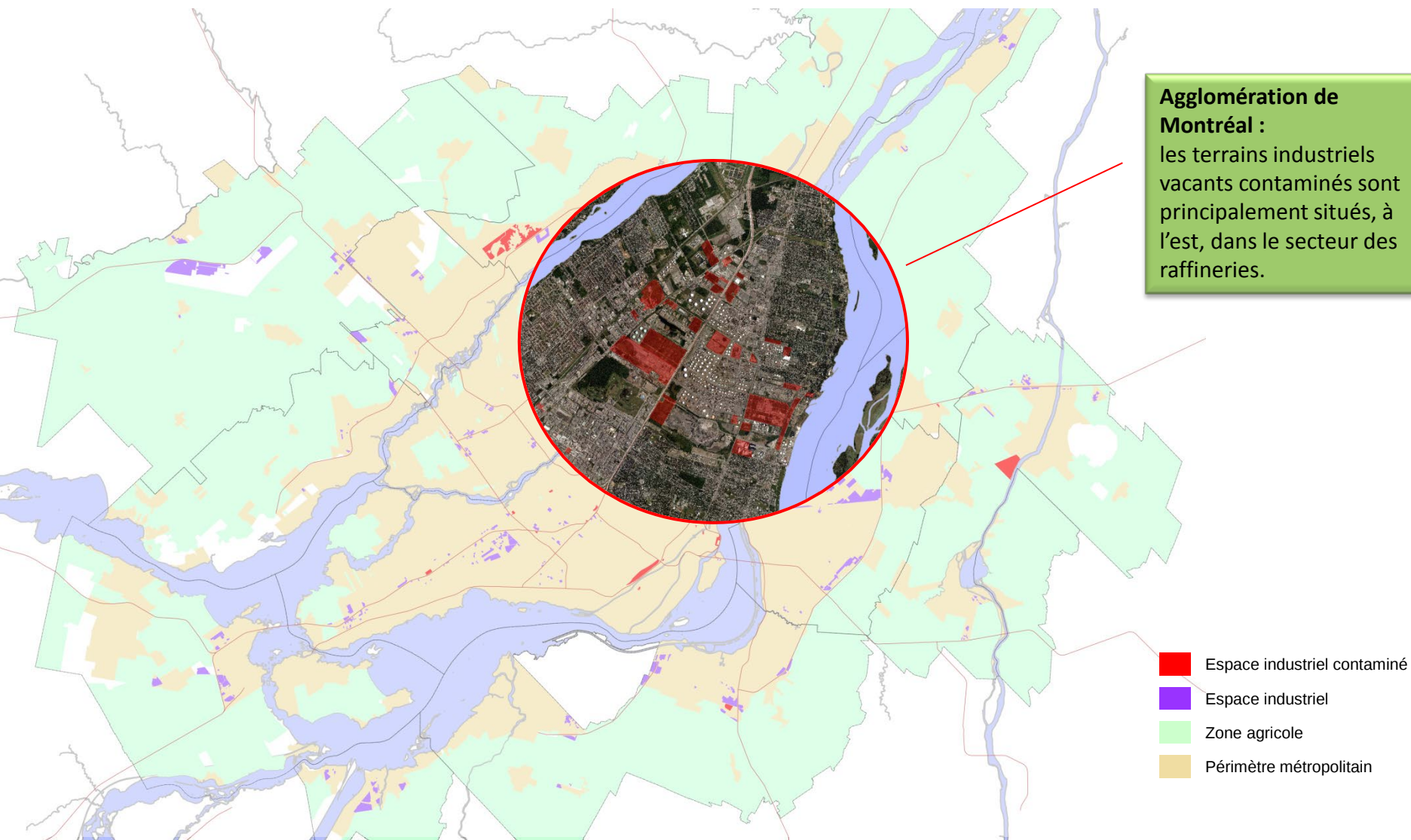
² Incluant les contraintes de contamination.

L'inventaire traite uniquement des terrains industriels vacants contaminés et d'autres terrains contaminés non vacants ou destinés à des fins résidentielles ou commerciales pourraient exister.

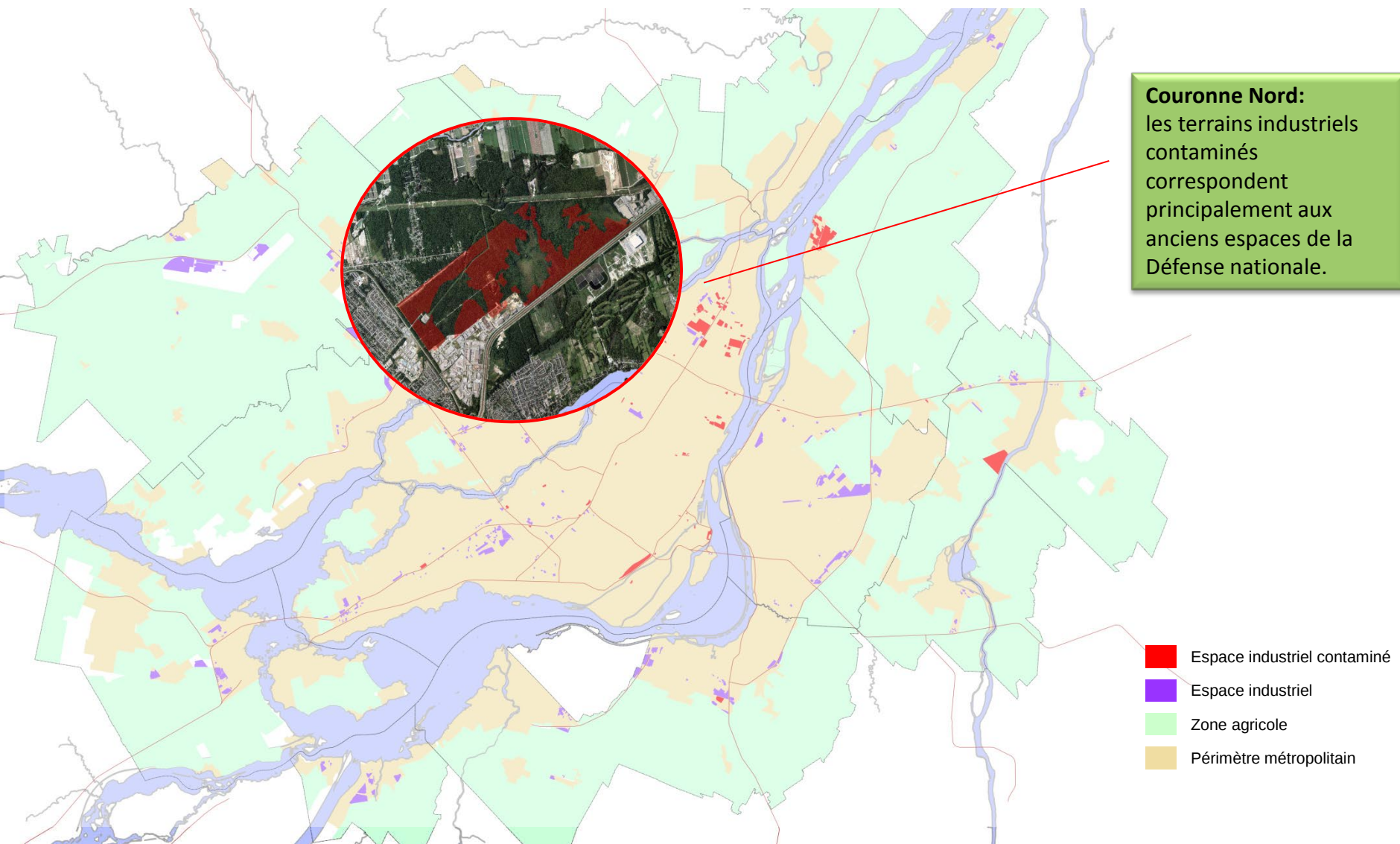
L'INVENTAIRE DES TERRAINS CONTAMINÉS



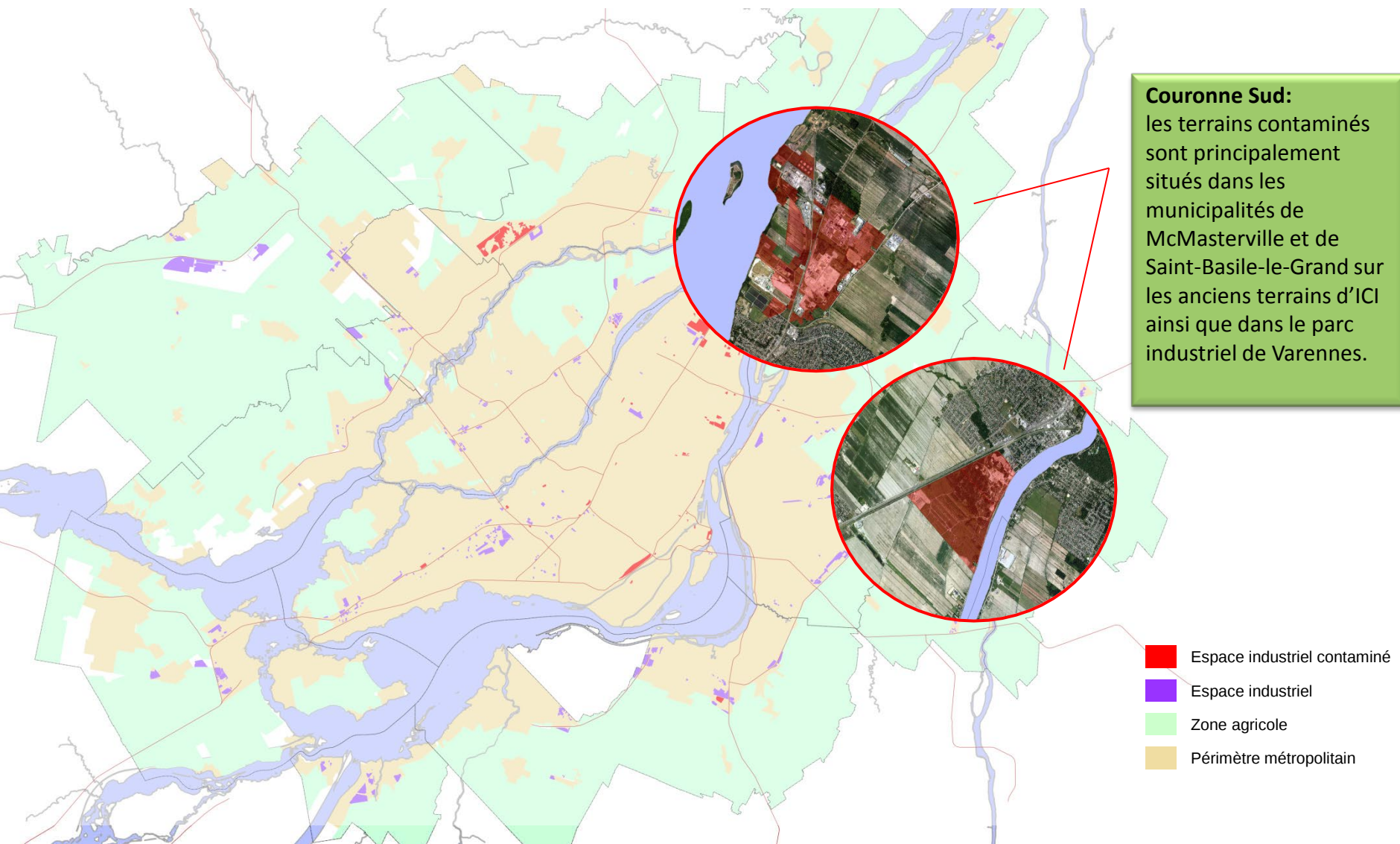
LA LOCALISATION DES TERRAINS CONTAMINÉS



LA LOCALISATION DES TERRAINS CONTAMINÉS



LA LOCALISATION DES TERRAINS CONTAMINÉS



LES AVANTAGES DE LA DÉCONTAMINATION



La mise en valeur des espaces industriels vacants contaminés constitue une intervention structurante vers l'**atteinte des objectifs du PMAD** qui entend favoriser l'urbanisation optimale de l'espace et la consolidation des grands pôles économiques de façon à rendre la région métropolitaine plus attractive et compétitive, et ce, dans une perspective de développement durable.

La réhabilitation des terrains industriels vacants contaminés est identifiée comme une priorité en matière de développement durable par de nombreux acteurs :

- ✓ Le **gouvernement du Québec**, dans sa Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011- 2016, énonce la décontamination et la requalification des sites dégradés comme l'un des principes associés à une saine gestion de l'urbanisation.
- ✓ Pour l'**Union des municipalités du Québec (UMQ)** :« Le passé industriel de certains arrondissements a laissé un héritage de contamination dont il faut se défaire au nom du développement économique et de la qualité de vie. »



Pour l'**Institut de développement urbain (IDU)** :

« Avant de penser à dézoner des terres agricoles situées en périphéries des zones urbanisées et favoriser par le fait même l'étalement urbain, nous croyons, à l'IDU-Québec, que le gouvernement a intérêt à travailler avec les développeurs pour identifier les meilleurs moyens de développer les terrains contaminés à coût raisonnable et dans l'intérêt de la santé publique. »

« si d'un côté les friches industrielles contaminées ont une valeur économique marginale ou négative, en raison des coûts associés à leur mise en valeur, d'un autre côté, leur revalorisation offre de nombreux avantages comme notamment :

- ✓ la possibilité pour les municipalités de récupérer des taxes;
- ✓ pour les promoteurs immobiliers de développer des quartiers stratégiques et centraux;
- ✓ pour les citoyens de se réapproprier certains lieux privilégiés qui autrement sont laissés à l'abandon ».



Pour la **Chaire de recherche du Canada en caractérisation des sites contaminés** (École supérieure des technologies) :

- ✓ « La réhabilitation des sites contaminés présente des enjeux sociaux, environnementaux, économiques et de santé publique de première importance. C'est aujourd'hui une priorité sociale, qui s'inscrit en droite ligne dans les préoccupations de développement durable et responsable. »



Pour la **Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE)** :

Les avantages de la réhabilitation des sites contaminés en zone urbaine favorisent l'atteinte des objectifs de développement durable inscrits dans les documents de planification locaux et régionaux. Suite à l'observation d'expériences canadiennes, américaines et européennes, il est possible de résumer ainsi les bénéfices associés à la réhabilitation de sites contaminés :

Avantages économiques :

- ✓ création et maintien de perspectives d'emploi;
- ✓ amélioration de la compétitivité des villes;
- ✓ augmentation des débouchés pour l'exportation des technologies canadiennes en matière d'assainissement;
- ✓ accroissement de l'assiette fiscale pour les trois paliers de gouvernement.



Avantages sociaux :

- ✓ amélioration de la qualité de vie dans les quartiers (les gens peuvent vivre plus près de leur travail et des installations récréatives);
- ✓ disparition des menaces pesant sur la santé et la sécurité;
- ✓ accès à des logements abordables.

Avantages environnementaux :

- ✓ réduction des pressions liées à l'expansion tentaculaire des villes sur les terrains vierges situés aux alentours d'une communauté;
- ✓ restauration de la qualité de vie sur le plan environnemental dans les communautés;
- ✓ amélioration de la qualité de l'air et réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les zones urbaines.

LES AVANTAGES DE LA DÉCONTAMINATION



De plus, considérant les expériences américaines, la TRNEE souligne que **chaque hectare de site contaminé et réhabilité en milieu urbain permet de sauvegarder une superficie minimum de 4,5 hectares de terrains vierges situés dans une zone périphérique** et, qu'en moyenne, une augmentation de 10 % de la valeur des propriétés situées dans un rayon allant jusqu'à 2,5 kilomètres du site réaménagé peut être observée.