

Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes

Consultations prébudgétaires de 2009

Rédigé par l'Association des banquiers canadiens

Août 2009

Sommaire

L'Association des banquiers canadiens (ABC) se réjouit de participer aux consultations prébudgétaires de 2009 lancées par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes. L'ABC représente 50 banques à charte du Canada, filiales et succursales de banques étrangères exerçant des activités au Canada et leurs 263 000 employés. À titre d'intermédiaires financiers, les banques jouent un rôle prépondérant dans l'économie canadienne et comptaient en 2008 pour un total de 39,3 milliards de dollars, soit 3,2 %¹ du PIB du Canada. En donnant aux entreprises de toute envergure et aux foyers canadiens l'accès au capital, le secteur bancaire joue un rôle crucial de catalyseur dans la croissance économique. Le système bancaire canadien, solide et sécuritaire, a constitué une source importante de solidité pendant les turbulences financières et économiques de la dernière année et sera au cœur de la reprise économique au Canada.

Le ralentissement économique et la diminution de la valeur des actifs de retraite et de placement ont incité les décideurs à examiner l'efficacité des régimes de retraite et des autres véhicules d'épargne pour la retraite en vue d'assurer l'indépendance financière des retraités. Certes, les Canadiens ont pris les devants en épargnant pour leur retraite, mais on peut faire davantage pour les aider à épargner et leur inculquer des connaissances sur la planification de la retraite. Le secteur bancaire, qui prodigue des conseils sur la planification financière et de la retraite à des millions de Canadiens, serait honoré de collaborer avec le gouvernement sur cet enjeu important.

La structure de réglementation canadienne souffre d'une faiblesse certaine dans la réglementation des valeurs mobilières. Le passage à un seul organisme de réglementation des valeurs mobilières améliorerait non seulement l'efficacité de la réglementation, mais aussi la capacité concurrentielle de nos marchés des capitaux. Le gouvernement fédéral a déjà fait des pas importants dans ce secteur, notamment en instaurant le Bureau de transition vers un régime canadien de réglementation des valeurs mobilières, et le secteur bancaire canadien soutient entièrement ces efforts, notamment la création d'une loi fédérale sur les valeurs mobilières.

Dans le secteur de la réglementation fiscale des entreprises, le gouvernement a adopté une série de mesures fiscales qui ont produit une importante relance budgétaire durant la période économique difficile que nous vivons et qui contribueront à la productivité à long terme du pays lorsqu'elles seront entièrement appliquées. Nous reconnaissons que la situation économique éprouvante a suscité des demandes contradictoires à l'égard des ressources gouvernementales, mais nous croyons que le gouvernement devrait continuer dans la même voie relativement à son plan de compétitivité fiscale axé sur la croissance, un des principaux facteurs de relance durable de l'économie.

Beaucoup de chemin a été parcouru, mais il y a place à de nouvelles mesures de stimulation de la croissance économique sans incidence sur les recettes. L'application des recommandations formulées par le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale² simplifierait et moderniserait la fiscalité internationale du Canada, ce qui rendrait les entreprises canadiennes plus concurrentielles au pays et sur la scène mondiale. Le régime de fiscalité internationale du Canada, conjugué au programme de compétitivité fiscale du gouvernement, pourrait constituer un avantage concurrentiel de taille pour attirer les investissements de capitaux et les sièges sociaux d'entreprises mondiales. Ces efforts contribueront à sortir le Canada de la récession économique mondiale et aideront à positionner le pays comme leader mondial de la croissance économique.

¹ Inclut la banque centrale, les banques et autres organismes d'intermédiation financière par le biais de dépôts.

² Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale, *Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada*, décembre 2008.

Introduction

Selon le Fonds monétaire international, l'économie mondiale a connu une « récession sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale »³. En conséquence, l'année 2009 aura été sans contredit une année difficile à l'échelle mondiale, de même que pour l'économie du Canada qui s'est repliée de 3,5 % de mai 2008 à mai 2009. La Banque du Canada a récemment laissé entendre que le pays commençait à se rétablir et renouera avec la croissance; en outre, le FMI a fait des prédictions semblables concernant l'économie mondiale. Néanmoins, certains secteurs de l'économie et certaines régions du pays ont été durement touchés par la récession, et les banques canadiennes cherchent à aider les clients pendant cette période difficile.

Les banques du Canada : l'avantage canadien

Si l'on examine l'évolution du système financier mondial et les turbulences sans précédent des marchés au cours de la dernière année, il faut garder à l'esprit que cette récession n'a pas commencé au Canada. De plus, même si elle a des répercussions sur les banques canadiennes, ces dernières ont largement évité les difficultés auxquelles font face actuellement de nombreuses banques dans le monde entier.

Aujourd'hui, les banques du Canada demeurent robustes et stables en raison de leur bonne capitalisation, de leur saine gestion et de leur réglementation efficace. Cela constitue un avantage pour les Canadiens, pour l'avenir et pour la reprise économique du Canada. De fait, les banques canadiennes comptent parmi les institutions les mieux capitalisées au monde, surpassant par des marges importantes les normes de la Banque des règlements internationaux. Ce point est important, car une bonne capitalisation, conjuguée à une gestion de risque prudente, a permis de maintenir la capacité des banques à prêter pendant cette période pénible.

Une autre bonne nouvelle à propos de la solidité du système financier canadien est le fait que les contribuables canadiens n'ont pas eu à renflouer les institutions financières, ni à y injecter du capital et n'ont pas eu à créer d'entité publique pour racheter des actifs de mauvaise qualité, comme cela s'est produit dans la plupart des pays du G8. Malgré tout, comme les marchés financiers mondiaux ne fonctionnaient pas comme il se doit, le gouvernement canadien a pris des initiatives pour augmenter les liquidités, comme la création du Programme d'achat de prêts hypothécaires assurés.

Le système de réglementation canadien est solide et adapté au secteur et aux marchés canadiens. Contrairement au vaste réseau composé de différents organismes de réglementation qui encadrent les banques aux États-Unis par exemple, les groupes financiers bancaires au Canada sont réglementés par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) dans le cas des questions prudentielles et par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) pour les questions liées aux consommateurs.

Les avantages d'une réglementation consolidée sont évidents, et nous sommes d'avis qu'ils seraient maximisés si le Canada allait de l'avant avec un seul organisme de réglementation des valeurs mobilières. Bien que les Canadiens puissent avoir confiance dans la réglementation du secteur bancaire, il y a du travail à faire dans d'autres secteurs. Nous félicitons le gouvernement pour sa décision d'aller rapidement de l'avant avec un seul organisme de réglementation des valeurs mobilières. Il est maintenant évident que les risques circulent librement et rapidement entre les marchés financiers et les marchés des capitaux, tant à l'intérieur des pays qu'entre les pays. Les événements qui ont marqué la dernière année ont fait ressortir la nécessité pour les organismes de réglementation, notamment du marché des valeurs mobilières, de mettre en place une structure pour contrer rapidement et efficacement le risque systémique. La réglementation des valeurs mobilières constitue le maillon faible de la structure réglementaire canadienne. Le passage à un seul organisme de réglementation améliorerait l'efficacité, notamment de la réglementation, ainsi que la compétitivité de nos marchés des capitaux.

³ FMI, *Mises à jour des principales projections - Les facteurs de récession s'atténuent, mais la reprise s'annonce timide*, 8 juillet 2009.

L'accès au crédit

Malgré la conjoncture économique défavorable et le bouleversement des marchés financiers mondiaux, les banques canadiennes continuent d'accorder du crédit calculé selon les risques à des entreprises solvables au Canada. En outre, leur solide situation du capital leur a permis de répondre aux besoins des entreprises. Le financement accordé aux entreprises a augmenté proportionnellement à la demande de ces dernières. À l'automne 2008, exactement au moment où les marchés financiers connaissent leur période la plus critique, le crédit accordé par les banques canadiennes aux entreprises s'est accéléré, alors que les autres sources de financement se contractaient. Malgré le fait que les banques aient augmenté leur part du marché du financement des entreprises, elles n'ont pas été en mesure de combler entièrement l'écart. Le gouvernement fédéral en a tenu compte dans son budget de 2009 en créant le Programme de crédit aux entreprises (PCE) qui prévoit l'apport d'au moins 5 milliards de dollars de prêts additionnels aux entreprises dotées de modèles opérationnels viables par l'entremise d'Exportation et développement Canada (EDC) et de la Banque de développement du Canada (BDC), en collaboration avec les prêteurs du secteur privé. Les banques ont bien accueilli ce programme qui se veut un effort supplémentaire visant à trouver des solutions de crédit pour les entreprises qui affichent une bonne solvabilité pendant cette période économique difficile, et elles collaborent avec l'EDC et la BDC dans le cadre de ce programme. À mesure que les marchés financiers retournent à la normale, le besoin de créer des programmes de financement gouvernemental exceptionnels devrait s'atténuer, et la part des banques sur le marché du financement devrait se rétablir à des niveaux habituels.

Les Canadiens continuent d'avoir confiance dans le secteur bancaire – ils savent que les banques canadiennes sont au cœur de la reprise économique du pays et qu'elles seront toujours présentes pour assurer la viabilité économique à long terme du Canada.

La politique fiscale

La question centrale que les membres du comité ont posée aux répondants est de déterminer comment la politique fiscale pourrait être utilisée pour assurer aux Canadiens un avenir prospère et viable. La prospérité et la durabilité de l'économie, tant pour les particuliers que les entreprises, sont fonction de l'investissement. Les gens ont besoin d'investir dans leur avenir, et il en va de même pour les entreprises. Pour les particuliers, cela veut dire épargner pour leur avenir; pour les entreprises, faire des investissements productifs. À ce chapitre, le gouvernement peut agir sur les mesures fiscales qui touchent les deux parties.

L'épargne-retraite

Le secteur bancaire se réjouit du débat public sur le bien-fondé de l'épargne-retraite et l'efficacité des véhicules d'épargne offerts aux Canadiens. Nous sommes conscients des préoccupations générales quant à la pertinence de l'épargne-retraite pour les ménages canadiens, et des préoccupations particulières sur le manque de protection en matière de pensions fondées sur l'emploi (et sa fiabilité) pour de nombreux travailleurs. Ces questions de politique sont vitales et leur importance ne fait que croître à mesure que la population vieillit.

Il n'y a pas de réponse simple à ces préoccupations. En leur qualité de conseiller financier et de gestionnaire d'avoirs au profit de millions de foyers canadiens, les banques, à notre avis, jouent un rôle de premier plan en permettant aux ménages d'atteindre leurs objectifs d'épargne par l'accumulation d'actifs financiers et non financiers. Nous croyons aussi que le secteur bancaire peut jouer un rôle afin d'accroître les occasions d'épargne et d'amoindrir les risques de manque de ressources financières à la retraite. Le secteur bancaire joue un autre rôle important, en l'occurrence celui d'éducateur en matière de finances. Selon une enquête mondiale récente sur la retraite menée par HSBC Insurance, 43 % des personnes interrogées à l'échelle mondiale (44 % des Canadiens) n'ont jamais eu accès à quelque type de formation dans le domaine financier⁴. Nous soutenons les efforts du gouvernement visant à rehausser le niveau de connaissances financières des Canadiens, une condition essentielle pour aborder cette question. L'établissement d'un Groupe de travail sur la littératie financière visant à créer une stratégie nationale permettra une mise en

⁴ HSBC Insurance, *L'Avenir des retraites : Il est temps de se préparer*, juin 2009, p. 33.

lumière souhaitable et nécessaire de cet effort. Traditionnellement, le secteur bancaire a joué un rôle clé dans l'amélioration des connaissances financières des Canadiens.

L'ABC souligne le travail du groupe fédéral-provincial sur l'épargne-retraite et se réjouit de l'occasion qui lui est offerte de collaborer avec les gouvernements pour explorer ces questions et émettre des recommandations de politique fondées sur cette collaboration. Nous aimerions particulièrement avoir l'occasion d'explorer des options pour l'évaluation des produits d'épargne donnant droit à des économies d'impôt – principalement les RÉER, FERR et CELI – et voir quelles modifications pourraient être apportées à ces produits afin d'aider les Canadiens à épargner en vue de leur retraite et envisager d'autres options pour diminuer le risque d'un manque à gagner à l'âge de la retraite. À des fins d'équité pour tous les Canadiens et d'efficacité des régimes d'épargne-retraite, nous pressons le gouvernement de chercher des solutions à l'échelle nationale, plutôt que régionale ou provinciale.

La politique fiscale nationale

La politique fiscale comporte deux facettes – les dépenses gouvernementales et l'imposition. Les deux volets peuvent affecter la compétitivité de l'économie canadienne, et s'ils sont bien planifiés, ils peuvent agir positivement sur la croissance de l'économie et la capacité concurrentielle du pays. Du côté des dépenses du gouvernement en matière d'imposition, la récession a de toute évidence créé de nouvelles demandes pour l'apport d'encouragements fiscaux.

En ce qui a trait à l'imposition, le gouvernement a fait des pas de géant ces dernières années pour accroître la capacité concurrentielle du système fiscal canadien, et ces pas sont d'autant plus importants qu'ils accélèrent la reprise économique. Parmi ces efforts, on remarque particulièrement la réduction des taux d'imposition, l'élimination de l'impôt sur le capital et la modification de traités importants, comme le traité fiscal entre le Canada et les États-Unis visant à éliminer la retenue d'impôt sur les revenus d'intérêts. Le gouvernement a réduit le taux d'imposition global fédéral des sociétés, qui est passé de 22,12 % en 2005 à 19 % en 2009, et a inscrit à l'agenda d'autres réductions qui aboutiront à un taux de 15 % en 2012. Si l'on tient compte des réductions provinciales de taux en parallèle, le Canada est maintenant en voie d'atteindre un taux combiné de l'impôt fédéral-provincial sur le revenu des sociétés de 25 %, soit le taux national visé par le gouvernement fédéral. On peut déjà apprécier les avantages d'un régime fiscal concurrentiel. En effet, la célèbre chaîne canadienne de restaurants Tim Horton annonçait récemment son intention de rapatrier au Canada son siège social, présentement situé aux États-Unis, en partie à cause du contexte fiscal concurrentiel du Canada.

Le Canada a également réalisé d'excellents progrès dans la réduction de l'impôt sur le capital. À l'échelle fédérale, cet impôt a été supprimé dans le cadre du budget de 2006 et des mesures d'incitation ont été instaurées dans le budget de 2007 pour encourager les provinces à lui emboîter le pas dans l'élimination de cet impôt. L'impôt sur le capital continue de décroître à l'échelle des provinces et a été éliminé ou est en voie de l'être pour tous les secteurs en Alberta, en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec. Le gouvernement fédéral peut en partie se targuer de cette amélioration, grâce d'une part au leadership qu'il a démontré dans ce domaine, et d'autre part, au programme incitatif qu'il a créé pour récompenser les provinces qui éliminent cet impôt.

Les décisions fiscales prises par le gouvernement fédéral ont été conçues dans le but de réduire davantage le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) du Canada sur les investissements des entreprises. Le TEMI est une mesure globale qui permet d'analyser le système fiscal du point de vue d'une entreprise qui veut grandir ou d'un entrepreneur qui veut créer une nouvelle entreprise. Au Canada, le TEMI applicable au capital est passé de 39,3 % en 2005 à 29,1 % en 2008 et devrait s'établir à 25,8 % en 2012⁵. La réduction du TEMI incite les entreprises à investir au Canada et ces investissements, par ricochet, stimulent la productivité au pays et créent des emplois plus durables et bien rémunérés pour les Canadiens.

⁵ Duanjie Chen & Jack Mintz, *Still a Wallflower: The 2008 Report on Canada's International Tax Competitiveness*, Institut C.D. Howe e-brief, 18 septembre 2008, pp. 2-3.

Le Canada peut s'enorgueillir de sa solide position fiscale qui, combinée à un régime fiscal de plus en plus concurrentiel et à un secteur bancaire en santé, servira de point d'ancrage pour la reprise économique au pays et confèrera un avantage durable, comparativement à d'autres pays de l'OCDE qui n'ont peut-être pas cette marge fiscale leur permettant de demeurer attractifs pour la main-d'œuvre qualifiée et l'investissement des capitaux.

Recommandation : poursuivre sur la voie empruntée par le gouvernement fédéral dans le cadre du budget de 2008 afin de rendre le Canada plus concurrentiel sur le plan fiscal, grâce à des réductions planifiées du taux d'imposition sur le revenu des sociétés pour atteindre la cible de 15 % d'ici à 2012.

La fiscalité internationale

Dans son budget de 2009, le gouvernement a indiqué son intention d'étudier le rapport du Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale (le « Groupe consultatif »), émis en décembre 2008, et d'y donner suite. Le Groupe consultatif a analysé l'incidence des règles fiscales internationales du Canada sur les entreprises canadiennes qui investissent dans les marchés étrangers et sur les entreprises étrangères qui investissent au Canada. Le rapport formule une série de recommandations qui, dans l'ensemble, sont neutres au plan fiscal et visent à rehausser l'avantage concurrentiel, l'efficacité économique et l'équité du régime de fiscalité internationale du Canada, à minimiser les coûts de la conformité et à faciliter l'administration et la mise en application de la loi⁶.

Nous soutenons les conclusions du rapport du Groupe consultatif et croyons que le gouvernement devrait mettre en œuvre ses recommandations. Le régime de fiscalité internationale est très important pour un pays commerçant comme le Canada. Le Groupe consultatif souligne que « *parce que le marché canadien est relativement petit, les entreprises canadiennes sont souvent tenues de faire affaires à l'étranger plus tôt que les entreprises établies dans des pays qui disposent de marchés intérieurs plus importants*⁷ ».

Les conclusions du Groupe consultatif sont d'autant plus appropriées si l'on considère le changement de direction du régime de fiscalité internationale des États-Unis qui découragera le déploiement d'activités à l'étranger des sociétés américaines. L'administration américaine a récemment proposé d'apporter des changements à son mode d'imposition des activités à l'étranger menées par les entreprises nationales. Elle fonde son point de vue sur l'argument voulant qu'un investissement à l'étranger réduit l'investissement de capital et la création d'emplois au pays. Cela a incité quelques grandes entreprises américaines comme Microsoft à annoncer publiquement la possibilité de déplacer des emplois et des investissements vers d'autres pays⁸. Le Canada est bien positionné pour tirer avantage de cette orientation. Fort d'une position fiscale relativement stable, le pays réunit les conditions pour rivaliser avec les États-Unis et attirer non seulement des investissements, mais aussi les sièges sociaux d'entreprises mondiales. Cet avantage serait bonifié par d'autres améliorations du régime de fiscalité internationale du Canada, comme le recommande le Groupe consultatif.

Recommandation : poursuivre la mise en œuvre des recommandations du rapport du Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale.

L'efficacité administrative — la déclaration fiscale consolidée

Les difficultés économiques font ressortir la nécessité pour tous de rationaliser et de réaliser des gains d'efficacité. En affaires, cela se traduit par la rationalisation administrative qui permet de réduire les coûts sans affecter la qualité des produits ou services. Le gouvernement peut aider les entreprises en ce sens en instaurant des mesures visant à réduire le fardeau bureaucratique des entreprises canadiennes qui doivent se conformer aux lois, notamment à la législation fiscale. Un secteur dans lequel le gouvernement pourrait réaliser une avancée majeure est sans conteste la création d'un système de déclaration fiscale consolidée au Canada.

⁶ Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale, *Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada*, décembre 2008, p. 1, 3.

⁷ Ibid., p. 12.

⁸ « Ballmer Says Tax Would Move Microsoft Jobs Offshore », *Bloomberg*, 3 juin 2009.

La déclaration de revenus consolidés pour les groupes de sociétés liées est une pratique courante dans les pays développés, mais elle n'est pas permise au Canada. Une récente étude sur cette question, menée par l'Institut C.D. Howe⁹ révèle que la France, l'Allemagne, les États-Unis, l'Australie, l'Italie et le Japon, entre autres, permettent tous une forme ou une autre de déclaration consolidée, et de nombreux autres pays possèdent des mesures de compensation qui ont sensiblement le même effet. Le rapport mentionne en outre que le Canada est le seul pays du G7 à ne pas permettre la déclaration fiscale consolidée ou à ne pas prévoir de mécanisme semblable¹⁰. Les conclusions du rapport soutiennent que *la création d'un régime fiscal pour les sociétés groupées favoriserait l'équité, la simplicité et la certitude quant aux impôts à payer pour les sociétés canadiennes. Dans sa forme actuelle, l'approche du Canada à l'égard de la fiscalité consolidée des sociétés soulève de nombreux problèmes, notamment des coûts administratifs et d'opération plus élevés, l'iniquité entre les divers types de sociétés, l'incertitude et un affaiblissement de l'avantage concurrentiel sur le plan international*¹¹. [Traduction libre]

À défaut d'une déclaration fiscale consolidée, les pertes subies par certaines sociétés liées au sein d'un groupe ne peuvent être compensées par les bénéfices enregistrés par d'autres apparentés. Le rapport de 1998 du Comité technique de la fiscalité des entreprises et le document de consultation de 1985 du ministère des Finances intitulé *A Corporate Loss Transfer System in Canada* lèvent le voile sur les problèmes juridiques, comptables, administratifs et de conformité qui seraient résolus grâce à la déclaration fiscale consolidée et à l'instauration d'un système de transfert de pertes.

Recommandation : modifier la loi fiscale pour permettre aux sociétés canadiennes de produire des déclarations fiscales consolidées.

Conclusion

Dans le sillage de la tourmente financière mondiale, le Canada a dû relever d'importants défis économiques à l'échelle nationale. Le pays possède toutefois de nombreux atouts qui accéléreront la reprise économique, notamment un modèle fiscal solide et la stratégie en cours axée sur la réalisation d'un avantage fiscal concurrentiel à l'échelle internationale. Cette orientation de politique fiscale a bien servi les Canadiens en proposant des mesures de stimulation fiscales à court terme, tout en aidant à remettre l'économie sur des bases solides en vue d'une croissance durable. L'ABC est d'avis que le gouvernement devrait poursuivre dans la même voie en ce qui a trait à l'orientation de son régime fiscal, et que des mesures fiscales sans incidence sur les recettes peuvent être mises de l'avant pour rehausser davantage la capacité concurrentielle du Canada sur le plan fiscal en vue de favoriser la croissance économique, la création d'emplois et de richesse. Sûr et solide, le secteur bancaire canadien travaille avec les clients afin de les aider à surmonter les difficultés économiques actuelles, en plus d'être un catalyseur important de la croissance de l'économie à mesure que la reprise se poursuit au pays.

⁹ Alexandre Laurin, *Cleaning Up the Books: A Proposal for Revamping Corporate Group Taxation in Canada*, Institut C.D. Howe, commentaire n° 284, mars 2009.

¹⁰ Ibid., p. 7.

¹¹ Ibid., *The Study in Brief*.