

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence
Résumé de recherche

Auteur : Reuven Brenner, assisté de Gabrielle A. Brenner

Titre : Comment attirer, former et retenir les talents au Canada

Aspects examinés :

- Jumeler talents et capitaux
- Lier le financement de démarrage et le capital de risque aux talents
- *Règlement de l'impôt sur le revenu du Canada*
- *Loi sur Investissement Canada*
- Immigration des entrepreneurs
- Répercussions de l'impôt sur le revenu, sur les gains en capital et sur les sociétés
- Rembourser la dette publique ou profiter du rendement du capital investi?
- Mise sur pied et croissance de petites et moyennes entreprises

Traitement des investissements étrangers

Selon les résultats d'un sondage effectué en 2007 sur les tendances mondiales en matière de capital de risque (*Global trends in venture capital 2007 survey*), 40 % des investisseurs américains estiment que le Canada est un endroit particulièrement peu propice aux investissements, principalement à cause des règlements et des tracasseries administratives.

Conformément à la Convention fiscale Canada-États-Unis, lorsqu'un résident d'un de ces pays investit dans l'autre pays, ses gains de placement ne sont imposés que dans son pays de résidence. Les résidents américains qui investissent au Canada doivent toutefois obtenir, selon l'article 116 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un certificat d'attestation de paiement de la taxe après avoir vendu des actions d'une entreprise canadienne. Chacun des partenaires d'une société américaine de capital de risque (il y en a parfois plus d'une centaine) doit prouver qu'il est exonéré d'impôt et produire une déclaration de revenus canadienne. Vingt-cinq pour cent du chiffre d'affaires brut sont retenus jusqu'à ce que le certificat d'attestation de paiement de la taxe soit délivré. Le budget de 2008 propose trois changements importants en vue de rationaliser, et donc de simplifier, le processus de vérification de la conformité.

C'est également l'article 116 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui régit l'impôt provenant de la vente de biens immeubles, c'est-à-dire les biens réels, les avoirs miniers ou les avoirs forestiers canadiens. Supprimer les actions d'une société privée à forte intensité de biens meubles et de capital humain de la définition de

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

« bien canadien imposable » dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* permettrait de faire la distinction.

Une entreprise canadienne qui perd son statut de société privée sous contrôle canadien (SPCC) perd également des avantages fiscaux. Certaines entreprises qui suscitent d'importants investissements en provenance des États-Unis contournent ce problème en créant des sociétés de portefeuille, mais celles-ci occasionnent des frais juridiques et administratifs d'impôt et des subventions qu'elles reçoivent au titre de la recherche et développement, par exemple. Le crédit d'impôt à l'investissement (CII) majoré (35 %) ne devrait plus être limité aux seules SPCC et devrait être partiellement remboursable pour tous les contribuables.

D'autre part, conformément à la *Loi sur Investissement Canada*, les investisseurs doivent se soumettre à un examen des investissements et prendre des engagements, ce qui décourage les investissements étrangers au Canada et diminue la valeur des entreprises canadiennes.

Plus particulièrement, cette loi décourage les soumissionnaires étrangers de participer à des ventes aux enchères puisqu'ils doivent obtenir l'approbation du ministre avant la clôture et déposer des avis d'investissement, processus qui peuvent être longs. Il pourrait alors arriver que les investisseurs non canadiens ne soumissionnent pas, ou encore que l'entreprise canadienne choisisse le soumissionnaire canadien pour être sûre que les délais seront respectés.

Les intermédiaires – jumeler talents et capitaux

Les « intermédiaires » favorisent la rencontre des talents et des capitaux, tout en veillant à la responsabilisation de chacun. Les subventions de l'État et les programmes connexes n'atteignent pas leurs objectifs, car les bureaucraties ne sont pas de bons intermédiaires et certaines lacunes du régime fiscal et de la réglementation freinent l'innovation et sa commercialisation.

Lorsqu'une entreprise en est à ses débuts, et qu'il lui faut de 100 000 à 250 000 dollars, la famille et les amis constituent la meilleure source de capitaux d'amorçage puisqu'ils sont les meilleurs juges de la capacité de l'entrepreneur : ils le connaissent et peuvent lui demander des comptes.

Une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers ou encore une hausse de la tranche de revenu imposable supérieure permettraient aux familles et aux amis d'économiser sur une période de plus de dix ans en vue d'investir dans des entreprises en démarrage, trop risquées pour d'autres investisseurs étant donné leur taux d'échec de 80 % dans les cinq à sept premières années. Une diminution de l'impôt des particuliers se traduirait donc par un plus grand nombre de nouvelles entreprises. Le compte d'épargne libre d'impôts de 5 000 dollars

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

par année instauré dans le budget de 2008 est un pas dans la bonne direction, quoique bien timide.

On ne peut s'attendre à ce que l'État fournisse des capitaux d'amorçage d'une façon opportune, car les fonctionnaires qui jouent le rôle d'intermédiaires ne savent rien des entrepreneurs qui font une demande de financement, à moins que, par coïncidence, ces derniers ne soient des membres de leur famille ou des connaissances. Cela dit, il serait néanmoins peu judicieux de laisser les liens familiaux ou tribaux déterminer la façon dont les fonds seront attribués.

Les deux principaux effets dissuasifs sur la création de nouvelles entreprises sont le taux élevé d'imposition des particuliers, qui empêche les familles d'économiser, et le taux élevé d'imposition des gains en capital, qui limite les possibilités d'obtenir un bon rendement.

Au deuxième stade de l'établissement d'une entreprise, lorsqu'elle a besoin de 250 000 à 5 000 000 de dollars, des « investisseurs providentiels » (des investisseurs du secteur privé ayant l'expérience des affaires) entrent en jeu pour évaluer les plans d'entreprises, investir dans les entreprises les plus prometteuses et donner des conseils. Leur apport est plus efficace que celui des programmes gouvernementaux, car ils connaissent mieux les entrepreneurs et peuvent les guider.

Les allégements fiscaux sont moins utiles, car ils compliquent le régime fiscal et haussent les frais de transaction. Ils ont également comme résultat que les fonds sont mal attribués et vont 1) aux avocats et aux comptables ou 2) aux entreprises qui offrent des abris fiscaux plutôt qu'aux plus prometteuses. Si les entrepreneurs talentueux ne peuvent obtenir de capital au cours des deux premiers stades, ils quittent le pays ou s'associent à de grandes entreprises. S'ensuit alors un « déficit de talents » qui se manifeste dans tous les stades subséquents et qui freine la croissance des petites et moyennes entreprises.

Le capital de risque – Transformer l'innovation en entreprises

Aux stades suivants, les entreprises ont besoin de 1 à 5 millions de dollars, puis de 5 à 10 millions de dollars et enfin de 10 à 25 millions de dollars. Le financement provient en grande partie du capital de risque, mais les investisseurs américains ne s'engagent dans les entreprises qu'au moment où elles ont fait leurs preuves auprès des investisseurs canadiens.

Depuis 1980, l'État compte surtout sur les sociétés de capital de risque de travailleurs (SCRT) pour obtenir le capital de risque destiné aux entreprises en début de croissance, mais le rendement de ce mécanisme de soutien n'a pas eu les résultats escomptés parce que les directeurs de placements doivent suivre un plus grand nombre d'entreprises (6,5 en comparaison de 2,5 dans le cas des

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

fonds indépendants) et que les plans d'entreprise n'ont pas été aussi bien choisis. Le taux de rendement moyen sur 10 ans des fonds de capital de risque de travailleurs au Canada a été de 2,5 %, loin derrière celui des États-Unis (20,7 %), ce qui a donné un écart de 30 % avec ce pays dans les investissements de capitaux (taux ajusté en fonction de la population et du PIB).

Aux stades ultérieurs du cycle d'expansion, les grandes entreprises se tourneront vers les bourses de valeurs mobilières. Par exemple, une baisse du cours du marché indique le mauvais jumelage d'un nouveau chef à une entreprise, tandis que la hausse des cours du marché est le signe d'un bon jumelage. Dans ce contexte, on peut corriger les mauvais jumelages assez rapidement, ce qu'il n'est pas possible de faire dans le cas de fonds gouvernementaux.

Attirer et retenir les « grands talents »

Selon une étude d'Accenture de 2006, la moitié des dirigeants d'entreprises canadiennes sondés considèrent que « l'incapacité à retenir les talents » représente leur plus grand défi. Bien que le gouvernement canadien investisse en éducation et en recherche et développement, le Canada, faute de capitaux de risque, manque de « grands talents » ou de chefs de file qui pourraient former des équipes gagnantes et permettre aux personnes talentueuses en devenir d'acquérir de l'expérience.

Des pays comme l'Irlande et Israël doivent leur essor aussi bien à l'arrivée massive d'ambitieux immigrants polonais et russes, qu'à l'ouverture de leur marché des capitaux et à la modification profonde de leurs programmes gouvernementaux. En 1986, l'Irlande a effectué des compressions budgétaires dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture ainsi que dans l'infrastructure routière et le logement. Elle a abaissé le taux d'imposition des entreprises à 12,5 %, à une époque où le taux moyen le plus bas en Europe était de 30 %, et elle a considérablement réduit celui des contribuables. Toutefois, les statistiques de ce pays en matière d'éducation mettent en lumière une médiocrité constante. Ce sont les immigrants ambitieux de ce pays qui constituaient les « grands talents ». Quant la Grande-Bretagne et à la Suède, leur performance des dernières années est également attribuable, dans une certaine mesure, à l'arrivée massive de jeunes personnes talentueuses et ambitieuses de l'Europe de l'Est. Depuis 2004, des 500 000 travailleurs originaires de cet endroit qui ont immigré en Grande-Bretagne, 98 % ont un emploi et 85 % ont moins de 35 ans.

Israël a réussi haut la main à attirer du capital de risque; de là qu'il n'en avait pratiquement pas du tout en 1990, il s'est hissé au second rang mondial en 1996, derrière les États-Unis. Le capital de risque est en grande partie investi dans des entreprises de haute technologie. Cette situation s'explique surtout par l'arrivée d'un million d'immigrants russes très scolarisés au début des

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

années 1990, provoquant une hausse de 20 % de la population. En 1998, Israël comptait 140 scientifiques et ingénieurs pour 10 000 habitants, ce qui l'a placé au premier rang mondial à cet égard, devant les États-Unis (80 pour 10 000) et l'Allemagne (55 pour 10 000). Par ailleurs, le service militaire (de plusieurs années) est obligatoire en Israël et contribue à bâtir les équipes cruciales qui créeront de nouvelles entreprises.

Le Canada ne peut pas attirer dans un court laps de temps un nombre d'immigrants équivalent à 10 % ou 20 % de sa population, mais il pourrait s'inspirer de ces pays pour apporter des changements à son régime fiscal et à sa réglementation.

L'impôt sur les gains en capital et ses répercussions sur les possibilités d'innovation

L'impôt sur les gains en capital a pour effet de geler les investissements sur une plus longue période étant donné les frais qu'il implique un changement de placement, lesquels ralentissent ainsi l'innovation. D'une part, un taux élevé d'imposition empêche les particuliers d'accumuler des capitaux de risque, d'autre part, un taux élevé d'imposition des gains en capital nuisent à la mobilité de ce capital. Outre l'impôt des sociétés, ces deux impôts font fuir les grands talents, empêchent de former les nouveaux talents et ralentissent le mouvement des capitaux. Il s'ensuit que ce sont les personnes les moins qualifiées qui portent ce fardeau fiscal et non les personnes morales auquel il est destiné.

Conclusions

Les neuf recommandations sont énoncées ci-après.

1. Les changements les plus simples consisteraient à modifier immédiatement l'article 116 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, notamment pour éliminer la retenue d'impôt de 25 %, et à supprimer les tracasseries administratives actuelles, dont on ne tire aucun avantage et qui n'ont aucune incidence sur les recettes fiscales. Ces tracasseries freinent toutefois le financement de l'innovation et la croissance des jeunes entreprises au Canada. Le gouvernement a promis de régler ce problème dans le budget de 2008, mais il manifesterait mieux sa volonté de modifier profondément ses politiques si, au moment de les modifier, en profitait pour faire une distinction entre « biens meubles » et « biens immeubles » à l'article 116.

2. On devrait également apporter un changement à l'égard des transferts libres d'impôt de sorte que les investisseurs canadiens puissent non seulement les effectuer non seulement lors des échanges d'actions entre entreprises canadiennes, mais également avec toute autre entreprise. Il semble qu'une partie importante des investissements dans la recherche et développement et

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

dans le talent au Canada sera mal attribuée tant que les entreprises émergentes du Canada recevront trop peu de capitaux de risque. Les investisseurs américains, qui s'attendent à ce que certains transferts ne soient pas libres d'impôt, investiront moins au Canada. Les conséquences, considérables, ne se font sentir que plus tard et de toutes sortes de manières. De simples solutions techniques permettraient de régler ce problème.

3. Le budget de 2008 ne fait pas suite à la recommandation du Comité permanent des finances de ne plus limiter le taux majoré de 35 % du CII aux seules sociétés privées sous contrôle canadien et de rendre le crédit partiellement remboursable pour tous les contribuables (la Grande-Bretagne a déjà procédé à un tel changement). Tant que l'entreprise maintient un certain niveau d'emploi (ou toute autre mesure pertinente) au Canada, sa propriété ne devrait pas poser problème. La situation actuelle empêche d'emblée la recherche et développement au Canada par les entreprises étrangères et freine le mouvement des capitaux ainsi que la formation, l'attraction et le maintien de la main-d'œuvre talentueuse. C'est un mystère que le budget de 2008 n'aborde pas cette question.

4. Un autre changement simple consisterait à abroger la *Loi sur Investissement Canada*. Il est normal de vouloir procéder à un examen minutieux des investissements étrangers provenant de fonds gouvernementaux ou visant certains « secteurs sensibles », mais dans ces cas, la Loi semble traiter de points qu'on trouve déjà dans d'autres lois. On ne saurait tolérer un tel chevauchement. Dans tous les autres cas, les procédures ne résistent pas à un examen rigoureux.

Il serait assez facile de mettre en œuvre les quatre recommandations qui précèdent. Celles qui suivent posent plus de difficultés puisqu'elles proposent des solutions durables pour disposer d'excellentes sources de capital de risque au Canada, que nous n'avons pas pour les raisons suivantes.

5. Il n'y a pas eu de baisse d'impôt sur les gains en capital au Canada, contrairement à d'autres pays. En outre, le taux élevé d'imposition des particuliers (applicable aux tranches de revenu inférieures) les empêchent d'accumuler du capital de risque. Le compte d'épargne libre d'impôts de 5 000 dollars par année n'est qu'un tout petit pas dans la bonne direction, car les cotisations ne sont pas déductibles et seuls les gains en capital ne sont pas imposables. Ne sont pas déductibles non plus les pertes au titre d'un placement que les contribuables auraient autrement économisé. Les effets positifs de cette initiative du budget de 2008 sur la création de capital de risque seront négligeables.

6. L'impôt des sociétés est également resté le même au Canada, tandis qu'il a diminué dans le reste du monde. Le budget de 2008 ne reconnaît pas que l'objectif n'est pas

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

d'avoir un taux fixe d'imposition, mais plutôt de permettre une certaine souplesse quant aux taux et à la réglementation ainsi que de réagir rapidement lorsque le capital de risque fait peau de chagrin et que les talents désertent le pays.

7. Financer l'éducation, les centres de recherche et les universités en plus d'offrir une gamme de crédits d'impôt et de subventions à la recherche-développement, c'est bien, mais cela ne mènera pas loin si ce n'est pas associé à une politique qui permettra de créer un plus grand nombre d'entreprises privées réceptrices. Ainsi, la fuite ou le mauvais jumelage local des grands talents perdureront. Seul le capital de risque, canadien ou étranger, assurera l'essor des jeunes entreprises canadiennes, qu'elles soient du secteur de la haute technologie ou de celui des sciences de la vie. Les marchés financiers canadiens ne pourront croître et être reconnus comme des acteurs à l'échelle mondiale que s'ils attirent les investisseurs institutionnels tant canadiens qu'étrangers.

8. Si le gouvernement du Canada réduisait le taux d'imposition et le fardeau de la réglementation, il pourrait quand même dépenser davantage et offrir de meilleurs filets de sécurité que ceux de bien d'autres pays, pour bon nombre de raisons. Certains pays ont plus de dépenses militaires, d'autres ont des tensions internes, et d'autres encore ne possèdent pas les ressources naturelles que le Canada a en abondance, et qu'il continuera d'avoir si elles sont bien gérées.

9. Enfin, il n'y a aucune raison valable de ne pas diminuer considérablement les impôts, même si cela faisait gonfler le déficit. En privilégiant le remboursement de la dette, maintenant que le rendement des obligations canadiennes au taux garanti pour dix ans est de 3,8 %, le gouvernement envoie un signal clair qu'il s'attend à ce que la réduction du fardeau fiscal des contribuables canadiens ne se traduise pas par un rendement supérieur. À moins qu'un gouvernement ne maintienne des politiques inflationnistes insensées et fasse des dépenses folles, il est faux de prétendre qu'un accroissement temporaire de la dette engendre une hausse des taux d'intérêt. Même si le rendement des investissements privés n'était que de 6 à 8 %, le pays gagnerait avantage à baisser les impôts et à emprunter au taux de 3,8 %, ou même de 5 %, qu'à rembourser la dette.