

LES SUBVENTIONS AUX ENTREPRISES SONT-ELLES EFFICACES ?

Bien que les subventions aient souvent été critiquées pour leurs effets économiques indésirables et pour la discrimination qu'elles opèrent en faveur de certains secteurs ou entreprises, elles continuent à être fort présentes dans notre économie. Les gouvernements ont non seulement du mal à les couper, mais ils ont tendance à inventer de nouvelles formes d'aide aux entreprises, plus subtiles et difficiles à évaluer et donc moins sujettes à la critique. Le concept de subvention comprend toutefois non seulement les transferts directs en dollars, mais aussi les autres formes d'aides qui ne donnent pas lieu à des débours ou qui sont considérées comme des placements plutôt que des dépenses. Alors que les débours sont facilement mesurables, les autres types de subventions sont implicites et les données précises quant à leur importance sont souvent indisponibles.



Cette Note économique a été préparée par Nathalie Elgrably, économiste à l'IEDM et chargée de formation à HEC Montréal, en collaboration avec Valentin Petkantchin, chercheur associé à l'IEDM.

Les différents types de subventions

Les subventions aux entreprises peuvent être regroupées dans plusieurs catégories¹.

► Les subventions directes, représentées par des transferts inconditionnels ou conditionnels. Un transfert est défini comme un paiement sans qu'un bien ne soit fourni ou un service rendu en échange. Les transferts inconditionnels correspondent à des sommes d'argent que l'entreprise reçoit dès qu'elle reste en activité, alors que les transferts conditionnels s'apparentent davantage à une sorte de prêt. Ces derniers sont souvent appelés contributions – par exemple, les contributions du programme fédéral Partenariat technologique Canada (PTC), qui sont remboursables dans l'éventualité de bénéfices.

► Les « dépenses fiscales » sont des avantages fiscaux (exonérations, déductions, taux réduits d'imposition ou crédits d'impôt remboursables ou non remboursables, etc.) par rapport à la structure fiscale générale visant à favoriser certains types d'activités ou certains types d'entreprises. Elles peuvent être considérées comme des subventions dans la mesure où en leur absence, le gouvernement aurait pu collecter le même niveau de recettes avec des taux d'impôt moins élevés pour l'ensemble des entreprises.

► Les prêts ou crédits sans intérêt ou à intérêt réduit sont une autre forme de subvention utilisée pour financer les entreprises. Dans les prêts sans intérêt, la subvention correspond aux revenus d'intérêts qu'aurait rapportés le prêt s'il avait été investi pendant ce temps dans un projet réellement rentable. Ce manque à gagner inclut la perte du capital (plus précisément, les pertes anticipées sur l'ensemble des prêts de ce type) si l'entreprise n'est pas en mesure de rembourser



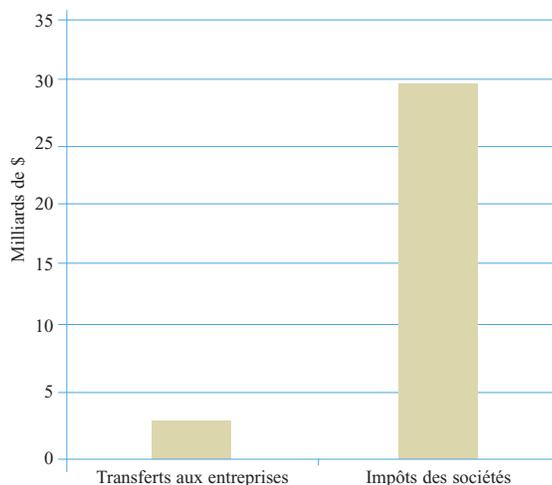
l'emprunt, comme cela s'est produit par exemple dans le projet Gaspésia auquel Investissement Québec avait prêté près de 70 millions de dollars des contribuables². Dans les prêts à intérêt, la subvention effective équivaut à la différence entre le taux d'intérêt demandé et le taux d'intérêt du marché.

► Les garanties de prêts qu'octroient, par exemple, Investissement Québec ou Exportation et développement Canada (EDC) aux acheteurs étrangers d'aéronefs fabriqués ici, sont aussi une forme de subvention implicite. Grâce à ces subventions, les organismes gouvernementaux se portent garants auprès d'un prêteur privé que les prêts et leurs intérêts leur seront remboursés, soit par l'entreprise subventionnée, soit par eux-mêmes en cas de faillite. Grâce à la garantie, l'entreprise obtient un taux d'intérêt inférieur à ce qu'il aurait été sur le marché. La subvention correspond à la provision pour pertes que le gouvernement constitue pour couvrir les prêts non remboursés.

1. Pour une synthèse des différentes formes de subventions, consulter Neil Bruce, « Measuring industrial subsidies: some conceptual issues », OCDE Working Papers, no 75, février 1990, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/15/63/2002595.pdf>.
2. Voir Commission d'enquête sur la Société Papiers Gaspésia, *Rapport sur les dépassements de coûts et de délais du chantier de la Société Papiers Gaspésia de Chandler*, Québec, mai 2005, disponible à http://www.mdeie.gouv.qc.ca/page/web/portail/developpementRegional/service.prt?page=details.jsp&iddoc=63765&svcid=QUOI_DE_NEUF8.

FIGURE 1

Transferts aux entreprises et impôts des sociétés, Gouvernement du Canada, 2004-2005



Source : Gouvernement du Canada, *Comptes publics du Canada 2004-2005*, vol. II et III, Ottawa, 2006.

► Les participations financières au moyen d'actions ou de parts dans une société commerciale, comme celles d'Investissement Québec ou de la Société générale de financement (SGF). Ces participations sont généralement réalisées dans des conditions plus favorables pour l'entreprise commerciale subventionnée que dans le cas où elle devrait attirer les participations privées sur le marché de capitaux. Par exemple, elle peut ne pas être tenue de verser des dividendes au gouvernement de la même façon que cela aurait été le cas avec des investisseurs privés.

► Enfin, il y a les autres aides non monétaires comme les services-conseil du ministère provincial du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE), les privilèges protectionnistes et le soutien des prix dans le secteur agricole, les tarifs d'électricité préférentiels pour les alumineries au Québec, etc. À ce titre, même l'assurance emploi des travailleurs saisonniers au Canada pourrait être considérée comme une subvention implicite. L'OCDE note qu'au Canada « le dispositif fédéral d'assurance emploi réduit la mobilité de la main-d'œuvre et revient à faire subventionner les entreprises fortement tributaires des travailleurs saisonniers par les autres employeurs³ ».

Les subventions fédérales

Au total, les transferts directs du gouvernement fédéral aux entreprises équivalent à 3,3 milliards de dollars en 2004-05, dont 1,5 milliards de dollars (45 %) vont à des entreprises hors du secteur de l'agriculture et de l'alimentation⁴. Pour mettre ces données en perspective, notons que les subventions aux entreprises non-agricoles et non-alimentaires équivalent à 0,7 % des dépenses budgétaires du gouvernement fédéral; les impôts fédéraux des sociétés sont neuf fois plus élevés que le total des subventions aux entreprises (voir Figure 1). Il serait donc tout à fait possible d'arrêter de donner d'un côté ce qu'on prend de l'autre et de réduire les subventions tout en aidant les entreprises par une baisse de leur fardeau fiscal.

Les subventions fédérales aux entreprises proviennent essentiellement du ministère de l'Industrie et des organismes qui subventionnent le développement régional et les populations amérindiennes⁵. Les transferts du ministère de l'Industrie sont concentrés dans le programme PTC, qui subventionne les dépenses de R&D. En 2004-05, des contributions de 304 millions de dollars ont été versées à 31 entreprises. Bien que ces contributions soient remboursables dans l'éventualité où les projets visés deviennent rentables, une enquête effectuée par le gouvernement en 2003 révélait que la plupart des remboursements dus n'ont pas été effectués⁶. Le « portefeuille » des contributions PTC a atteint ainsi une valeur de quelque 2,1 milliards de dollars au 31 mars 2005; durant l'exercice terminé à cette date, des remboursements de seulement 38,2 millions de dollars ont été effectués.

Le concept de subvention comprend non seulement les transferts directs en dollars, mais aussi les autres formes d'aides qui ne donnent pas lieu à des débours ou qui sont considérées comme des placements plutôt que des dépenses.

Le ministère de l'Industrie administre aussi le Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPEC), qui rembourse une partie des pertes des institutions financières qui prêtent aux entreprises bénéficiaires. En 2004-2005, 88,7 millions de dollars ont été inscrits aux comptes publics pour financer ces pertes. Les prêts et garanties de prêts des organismes

3. OCDE, *Objectif croissance 2006*, Paris, 2006, p. 26.

4. Voir *Comptes publics du Canada 2004-05*, disponible à <http://www.tpsgc.gc.ca/recgen/text/pub-acc-f.html>.

5. Voir le Tableau 1 dans l'annexe à cette Note économique sur le site de l'IEDM à http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=137.

6. Direction générale de la vérification et de l'évaluation, *Vérification de Partenariat technologique Canada*, Industrie Canada, octobre 2003.

fédéraux à des entreprises représentent des « passifs éventuels » de plusieurs milliards de dollars dont, au 31 mars 2005, 874 millions de dollars pour les garanties de prêts aux petites entreprises et quelque 2,7 milliards de dollars pour les garanties de prêts de EDC⁷.

Il serait tout à fait possible d'arrêter de donner d'un côté ce qu'on prend de l'autre et de réduire les subventions tout en aidant les entreprises par une baisse de leur fardeau fiscal.

À ces montants, il faut ajouter les subventions sous forme de crédits d'impôt fédéraux aux entreprises et sous forme de placements dans les sociétés d'État qui financent les entreprises. Par exemple, en 2004-05, le gouvernement fédéral a acquis pour 250 millions de dollars de nouvelles actions de la Banque de développement du Canada, qui offre des services de financement aux PME.

Les subventions québécoises

En 2004-2005, le gouvernement du Québec a versé 984 millions de transferts aux entreprises⁸. Ce montant correspond à 1,7 % des dépenses totales du gouvernement, et à moins du quart des impôts des sociétés.

Quelque 41 % des transferts directs vont aux entreprises dans les secteurs de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation, indiquant encore une fois le poids de ces secteurs dans les subventions gouvernementales⁹. Le cinquième des subventions aux entreprises autres que celles dans l'agriculture, la pêche et l'alimentation (11 % de toutes les subventions aux entreprises) vise le développement économique, le développement régional et la recherche. Le reste bénéficie plutôt à des entreprises qui fournissent des services sociaux et culturels : garderies, ambulances, culture et communications.

À ces données, il faut ajouter les crédits d'impôt remboursables de 1,1 milliard de dollars, surtout au titre de la R&D (52 %) et de la production cinématographique (10 %)¹⁰ ainsi que les passifs éventuels que constituent les prêts et garanties de prêt. Par exemple, Investissement Québec, qui est le principal véhicule de l'aide aux entreprises, réalise chaque année des opérations d'aide sous forme de prêts ou de garanties de prêts qui équivalent à dix fois ses transferts annuels de 84 millions de dollars (en 2004-05)¹¹. La société a ainsi accumulé un portefeuille de 3,3 milliards de dollars (au 31 mars 2005), qui comprend une provision pour pertes sur garanties de 157 millions de dollars¹².

Ces données comprennent les subventions distribuées par divers organismes de développement économique régional, mais non leurs frais de fonctionnement. De plus, elles ne comprennent pas les participations antérieures du gouvernement au capital des sociétés de capital de risque Innovatech, ni la réduction de ce capital par les pertes annuelles : entre 2004 et 2005, les sociétés Innovatech ont subi des pertes de 109 millions de dollars¹³.

Les effets économiques des subventions

Les subventions, quelle que soit la forme qu'elles prennent, créent des distorsions dans le fonctionnement normal du marché. Grâce aux programmes de subvention, les gouvernements décident de favoriser artificiellement une entreprise, une production ou un secteur de l'économie. Cependant, ils le font aux dépens d'autres projets plus rentables et de la production d'autres biens et services qui représentent plus de valeur aux yeux des consommateurs et qui auraient été choisis par eux en l'absence de subventions.

Ainsi, les subventions impliquent toujours en bout de ligne un « malinvestissement » correspondant au fait que des ressources économiques sont détournées de leur usage le plus rentable et ne sont plus disponibles pour être investies ailleurs dans l'économie. Les contribuables sont forcés de miser leur argent sur le succès plus ou moins probable de projets subventionnés risqués, tels que déterminés par les politiciens et les fonctionnaires pour des raisons qui peuvent relever plus de la rentabilité politique qu'économique.

Les contribuables sont forcés de miser leur argent sur le succès plus ou moins probable de projets subventionnés risqués, tels que déterminés par les politiciens et les fonctionnaires pour des raisons qui peuvent relever plus de la rentabilité politique qu'économique.

7. *Comptes publics du Canada 2004-05*, vol. 1, tableau 9.8, p. 9.13.

8. Les données de cette section proviennent des *Comptes publics 2004-2005* du Gouvernement du Québec, disponible à <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/documents/publications/cp-2004-2005.asp>.

9. Voir le Tableau 2 dans l'annexe à cette Note économique sur le site de l'IEDM à http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=137.

10. *Comptes publics 2004-2005*, vol. 1, p. 58.

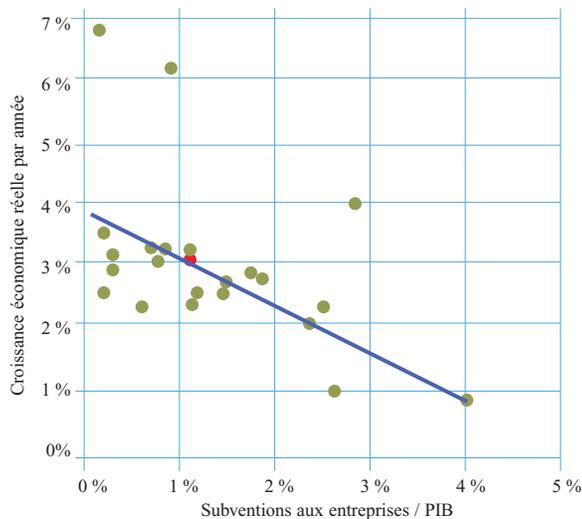
11. Investissement Québec, *Rapport annuel 2004-2005*, p. 18 et 21.

12. *Ibid.*, p. 11.

13. *Comptes publics 2004-2005*, vol. 1, p. 87.

FIGURE 2

Subventions aux entreprises en proportion du PIB et croissance économique réelle dans les pays de l'OCDE, 1970-2004*



*Chaque point sur le graphique représente un pays, le point rouge identifiant le Canada. La période couverte est plus courte dans le cas de pays où les données ne sont pas complètes. Les valeurs sont des moyennes couvrant toute la période. Source : *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, disponibles en ligne à Source OECD (www.oecd.org).

Par ailleurs, l'existence de subventions donne naissance à une « recherche de rente » pour les obtenir. Au lieu de chercher à être plus compétitifs et de mieux satisfaire les consommateurs, des entrepreneurs sont obligés de gaspiller du temps et des ressources pour s'assurer des subventions auprès des pouvoirs publics. Leur survie en dépend d'autant plus qu'ils doivent supporter un lourd fardeau fiscal, lui-même alourdi par l'existence de subventions.

Les subventions sous forme de transferts directs, de prêts ou de garanties de prêt présentent également l'inconvénient de pénaliser la performance : l'argent est confisqué, entre autres, auprès des entreprises les plus performantes pour être redistribué et investi dans des projets moins, ou pas du tout, rentables.

Cela est valable aussi pour les crédits d'impôts remboursables, qui sont versés même quand l'entreprise ne paie pas d'impôt. Au contraire, les crédits d'impôt non remboursables – que les entreprises peuvent uniquement déduire de leur

impôt et sans la possibilité de recevoir de l'argent du gouvernement si elles n'ont pas d'impôt à payer – présentent l'avantage d'être une forme de subvention beaucoup moins nuisible et de laisser l'argent à son propriétaire qui l'a gagné en créant de la richesse. De plus, dans la mesure où les crédits d'impôt sont disponibles pour toutes les entreprises, ou pour un grand nombre d'entre elles, ils sont moins discriminatoires et engendrent moins de distorsions et d'inefficacité économiques. Ils peuvent être considérés comme un moyen de réduire le fardeau fiscal global. Pour toutes ces raisons, les crédits d'impôt non remboursables sont préférables aux autres formes de subventions. Toutefois, des réductions générales d'impôt le seraient encore davantage.

Les subventions diminuent en bout de ligne l'efficacité des entreprises et la création de richesse. Bien qu'elles soient souvent justifiées par les gouvernements sous prétexte qu'elles favoriseraient la croissance économique, un tel lien n'a pas été démontré. Comme le montre la Figure 2, plus les subventions directes jouent un rôle important au sein d'une économie, moins la croissance économique semble importante. Il y aurait donc eu une relation négative entre subventions directes et croissance économique dans les pays de l'OCDE entre 1970 et 2004. D'autres études économétriques confirment aussi que les subventions ont, au mieux et dans certains cas seulement, un effet nul sur la croissance économique, et que la taille de l'État – qui augmente avec l'octroi de subventions – a par contre un effet négatif sur elle¹⁴.

Bien qu'inefficaces, les subventions ont la vie dure. Elles peuvent se manifester sous des formes très différentes, mais comportent toujours des effets indésirables affectant la performance économique. Au lieu de créer de nouveaux programmes d'aide, les gouvernements au Canada devraient abaisser le fardeau fiscal pour l'ensemble des entreprises.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 98,00 \$.

Président du conseil :
ADRIEN D. POULIOT
Présidente (par intérim) :
TASHA KHEIRIDDIN

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2006

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

14. Voir Karl Aiginger et Martin Falk, « Explaining Differences in Economic Growth among OECD Countries », *Empirica*, vol. 32 (2005), p. 19-43; et OCDE, *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris, 2004.