

L'EXPLOITATION MINIÈRE ET PÉTROLIÈRE

La Loi de l'impôt sur le revenu contient un certain nombre de dispositions spéciales se rapportent aux industries minière et pétrolière. Des études publiées par la Commission 1/ traitent en détail de leurs effets. Plusieurs parmi ceux qui ont participé à nos audiences ont également présenté des études approfondies portant sur ces dispositions fiscales et ils ont donné des exemples pour illustrer leur application en diverses circonstances. On trouvera ci-dessous un résumé des principales dispositions de la loi actuelle qui occasionnent la perte de recettes fiscales.

1. En règle générale, les sociétés admissibles 2/ peuvent déduire immédiatement leurs frais d'exploration et de mise en valeur des revenus provenant de toutes sources 3/. Toute partie de ces frais non déduite du revenu courant peut être indéfiniment reportée en avant. L'amortissement de l'outillage et des installations ne peut être déduit à titre de frais d'exploration et de mise en valeur, étant donné que ces biens sont sujets à l'allocation normale du coût en capital.
2. Le revenu des nouvelles mines est exempté de l'impôt durant une période de trois ans 4/. Comme la déduction des allocations du coût en capital ou des frais de mise en valeur peut être reportée ultérieurement à la fin de la période d'exemption, il est probable que le contribuable ne paierait pas d'impôt au cours d'un certain nombre d'années qui suivent cette période initiale de trois ans.
3. Les contribuables qui exploitent des puits de pétrole ou de gaz et des mines 5/ (sauf les mines d'or 6/ et de charbon 7/ qui bénéficient de dispositions spéciales d'allègement) ont le privilège de réclamer une déduction d'épuisement égale au tiers de leur revenu imposable provenant de la production de pétrole, ou de l'exploitation minière. (Le mot "pétrole", tel qu'il est utilisé dans ce chapitre, comprend le gaz naturel.)

En général, cette disposition a pour effet de réduire du tiers le taux réel de l'impôt sur les sociétés. Les individus qui n'exploitent pas directement ces entreprises ont droit pour leur part à une allocation d'épuisement de 25 p. 100 8/ de leur revenu brut provenant d'opérations minières et pétrolières. En outre, les actionnaires sont autorisés à déduire 10, 15 ou 20 p. 100 du montant des dividendes versés par certaines sociétés résidentes au Canada, si le revenu de la société qui provenait directement ou indirectement de l'exploitation d'une mine ou d'un puits de pétrole ou de gaz satisfait aux critères prescrits 9/.

Ces dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu et des Règlements ont suscité de nombreuses controverses au cours des années entre ceux qui ont soutenu que ces mesures ne font qu'établir la distinction permettant de tenir compte des caractéristiques particulières de ces industries extractives, et ceux qui prétendent que ces dispositions provoquent un allègement injustifié accordé à un secteur particulier de l'activité économique.

Le traitement fiscal actuel des revenus d'entreprises présente plusieurs déficiences importantes dont les chapitres 9 et 22 traitent en détail. En particulier, étant donné que tout élément de capital est exclu des revenus, certains frais ne sont jamais admis en déduction. Les restrictions portant sur le report en avant et en arrière des pertes, ainsi que sur leur déduction des autres revenus et sur leur transfert dénotent que le régime actuel peut être très défavorable aux nouvelles et aux petites entreprises qui doivent courir des risques. Le faible taux de l'impôt sur la première tranche de de \$35,000 de revenu des sociétés semble être une mesure relativement inefficace et insuffisante pour compenser les préjudices évidents que le marché financier a à l'égard des risques que doivent encourir les petites entreprises.

L'adoption des recommandations formulées ailleurs dans le présent Rapport éliminerait pratiquement ces déficiences pour toutes les entreprises.

Dans la mesure où les industries minière et pétrolière ont été particulièrement désavantagées par les déficiences du régime actuel, ces industries bénéficieraient plus que les autres des réformes générales que nous proposons.

Le régime fiscal actuel pêche autant par ses omissions que par les dispositions mêmes de la loi. Si tous les coûts étaient complètement admis en déduction, il faudrait alors que les gains soient pleinement imposables. Les recommandations formulées ailleurs assujettiraient à l'impôt tous les revenus provenant de biens et d'autres sources aux taux maximums et le revenu des sociétés serait imposé à un taux uniforme de 50 p. 100. Il s'agit donc de savoir si les présentes dispositions spéciales d'allégement accordées aux entreprises minières et pétrolières auraient leur raison d'être dans un régime fiscal réformé qui éliminerait certaines des déficiences que le régime actuel accuse et qui étaient peut-être la principale justification des allégements accordés. Ce Rapport insiste tout particulièrement sur l'importance primordiale qu'il y a de traiter au point de vue de l'impôt les divers genres d'activité d'une manière équitable et impartiale; cette attitude implique que toute déviation au principe de la pleine imposition de tous les revenus ne saurait être tolérée qu'en cas de force majeure.

Après avoir examiné attentivement les nombreux arguments invoqués à l'appui d'allégements spéciaux consentis aux industries minière et pétrolière, nous en sommes venus à la conclusion, qu'en général, l'adoption des réformes suggérées pour l'imposition des entreprises et des sociétés rendrait inutiles et inacceptables les allégements spéciaux accordés à ces industries. La déduction d'épuisement exprimée en pourcentage et l'exemption de trois ans accordée aux mines nouvelles coûtent fort cher en termes de recettes fiscales, et les renseignements disponibles indiquent que ces allégements sont inefficaces (c'est-à-dire qu'ils ont relativement peu d'effet sur l'exploration et la production minières et pétrolières par dollar de recettes fiscales sacrifiées).

On estime qu'en 1964, l'exemption triennale consentie aux mines nouvelles et l'allocation d'épuisement ont réduit de plus de \$150 millions les recettes fiscales. Il est vrai qu'en l'absence de ces allégements, le revenu engendré par les entreprises minières et pétrolières aurait vraisemblablement été moindre, mais l'augmentation de l'investissement dans d'autres industries de fonds qui ont été investis dans les industries minière et pétrolière aurait accru le revenu imposable de ces autres industries. Donc, si les allégements sont aussi inefficaces que nous le croyons, l'estimation faite de la perte de recettes fiscales n'est pas exagérée. Quand on songe que la somme de \$150 millions représente à peu près 4 points de l'impôt sur le revenu des sociétés, il est évident que si l'on abolissait les allégements, il serait alors possible de réduire sensiblement les impôts levés sur les autres entreprises.

Il ne fait aucun doute que ces allégements apportent un encouragement aux industries minière et pétrolière. En raison de ces allégements, le Canada effectue plus d'investissements dans ce secteur et un plus grand nombre de personnes y trouvent un emploi. De plus, il ne fait pas de doute que le volume de nos exportations de minéraux et de pétrole est plus élevé et il est également incontestable que le volume de nos importations de minéraux et de pétrole est moindre qu'il ne le serait en l'absence de ces allégements. En outre, les réserves minières et pétrolières canadiennes connues sont probablement plus grandes qu'elles ne le seraient autrement.

Notre but n'est pas de situer les effets de ces allégements, mais plutôt de trouver une réponse aux questions qui suivent:

1. Les effets de ces allégements ont-ils été importants?
2. Dans la mesure où ces effets ont été importants, est-ce que le détournement vers les industries minière et pétrolière de la main-d'oeuvre et des capitaux susceptibles d'être affectés à d'autres usages a augmenté ou diminué la production totale des biens et des services que les Canadiens désirent (ou que l'on pourrait échanger contre de tels biens)?

3. Dans la mesure où ce détournement a accru le bien-être économique des Canadiens, le même résultat aurait-il pu être obtenu à un coût inférieur?

A notre avis, les allègements octroyés ont probablement provoqué une augmentation des capitaux et de la main-d'oeuvre affectés à l'extraction des minéraux et du pétrole; cependant, rien n'indique que le bien-être économique général de la population canadienne en a été amélioré. Même si ce résultat avait été atteint, les allègements accordés auraient constitué une méthode inutilement coûteuse pour la réalisation de ce but.

LA DÉTERMINATION DU REVENU PROVENANT
DE L'EXTRACTION DES MINÉRAUX ET DU PÉTROLE

La valeur du gisement au stade de la découverte

La valeur d'un gisement minier ou pétrolier au stade de la découverte—la valeur du gisement excédant le coût de sa découverte—est la plus-value nette de la valeur d'un droit ou d'une participation dans un bien résultant de la découverte d'un gisement minier ou pétrolier. Afin de conserver l'équité au sein du régime fiscal, il est nécessaire que ceux qui réalisent des gains nets de cette nature, en se départissant de leurs droits de propriété ou de leurs participations, ou en vendant des minéraux et du pétrole extraits de gisements, soient pleinement imposés sur les gains nets. En raison des problèmes d'évaluation, il est impraticable d'imposer, sur une base de comptabilité d'exercice, la plupart des plus-values non réalisées des biens. La valeur du gisement au stade de la découverte, en est certainement un exemple. L'imposition, dès le moment de la découverte, de la valeur du gisement au stade de la découverte (c'est-à-dire d'après la comptabilité d'exercice) serait pratiquement impossible en raison de la difficulté d'évaluer la quantité des réserves, les frais d'extraction et de prévoir la tendance des valeurs marchandes du produit.

La valeur du gisement au stade de la découverte est essentiellement un gain de capital. Étant donné que le régime fiscal actuel ne soumet pas

à l'impôt les gains de capital, on prétend parfois que le fait de définir le revenu provenant de l'extraction et de la vente de minéraux et de pétrole comme étant la différence entre les revenus bruts et les frais réels encourus pour gagner ces revenus surévaluerait le revenu "réel" parce que l'élément de gain en capital ne serait pas déduit des revenus bruts. Cet argument ne tient pas compte du fait que ceux qui sont en affaires en vue de réaliser des "gains de capital" sont assujettis à l'impôt sur ces gains et que ceux qui détiennent des droits ou des participations dans des biens miniers ou pétroliers ont habituellement en vue de découvrir des gisements. De toute façon, quelle que soit la valeur de cette thèse dans le cadre du régime fiscal actuel, le régime que nous proposons imposerait la valeur du gisement au stade de la découverte de la même manière que les autres sortes de gains. De plus, toute réduction du revenu provenant de l'extraction de minéraux et de pétrole destinée à indiquer la valeur au moment de la découverte, serait incompatible avec le traitement accordé aux autres sortes de gains nets.

L'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage est aussi préconisée comme un moyen de compenser l'épuisement du gisement. Dans la fabrication, par exemple, le coût des machines utilisées pour la production d'articles vendus est déduit des revenus en vue de déterminer le profit. De même, on soutient qu'en raison de leur nature, les gisements miniers et pétroliers s'épuisent à la suite de l'extraction et, qu'en conséquence, il convient de faire une déduction similaire à l'égard du coût d'acquisition du gisement. Ce point de vue n'est pas sans valeur, et il nous amène à conclure que tous les coûts encourus, aussi bien lors de l'acquisition de droits miniers et pétroliers que lors de la découverte et de la mise en valeur des gisements, devraient à un moment donné être déductibles du revenu 10/. Cependant, cette opinion ne justifie pas l'amortissement de la valeur du gisement au stade de la découverte. La valeur d'un gisement au stade de la découverte est, par définition, l'accroissement de valeur d'un droit ou d'une participation

dans un bien, déduction faite de tous les frais de découverte. Cette valeur ne doit pas être déduite des revenus provenant de la vente des minéraux ou du pétrole, pas plus que l'on ne doit réduire les revenus provenant de la vente de biens manufacturés, si ces revenus excèdent le coût de fabrication des articles vendus.

Comme c'est le cas pour les autres entreprises, il faudrait lors de la détermination du revenu provenant de l'extraction minière et pétrolière inclure tous les revenus et déduire toutes les dépenses réellement encourues pour gagner ces revenus. Il est assez facile de déterminer ce qui devrait être inclus dans le calcul du revenu et ce qui devrait en être déduit. Il est difficile de fixer le moment où il faudrait déduire les coûts encourus de façon que la détermination du revenu provenant de l'extraction minière et pétrolière puisse se comparer avec la manière de déterminer le revenu des autres genres d'entreprises.

Les frais d'exploration en général

Plus la valeur de l'actif créé par une dépense particulière est incertaine, plus son coût devrait être amorti rapidement. Étant donné que la probabilité de réussite d'une entreprise particulière d'exploration est ordinairement faible, il est raisonnable de déduire immédiatement les frais d'exploration lors du calcul du revenu. L'amortissement immédiat de ces frais favoriserait efficacement la découverte de nouveaux gisements de minéraux et de pétrole et serait aussi compatible avec le traitement recommandé pour les frais de recherche et de mise en production encourus par les entreprises en général.

Les frais de mise en valeur en général

Les frais de mise en valeur relatifs à l'extraction de minéraux et de pétrole sont comparables, par exemple, aux frais encourus par les entreprises manufacturières pour établir leurs stocks, bien que la valeur de l'actif créé par les frais de fabrication soit plus certaine que dans le cas des frais

d'exploration. Les frais de mise en valeur sont beaucoup plus étroitement reliés à la réalisation de revenu. En principe donc, si la façon de déterminer le revenu provenant de l'extraction de minéraux et de pétrole doit correspondre à la manière de déterminer le revenu des autres industries, il faudrait reporter les frais de mise en valeur et les amortir à même les gains obtenus lors de la vente des minéraux ou du pétrole provenant du gisement ou du puits mis en valeur.

Afin d'apparier les frais de mise en valeur et les revenus obtenus de l'extraction de minéraux et de pétrole, il serait nécessaire de distinguer les frais d'exploration des frais de mise en valeur. La ligne de démarcation entre ces deux catégories de frais est imprécise dans l'industrie minière et plus imprécise encore dans l'industrie pétrolière. Toutefois, il ne devrait pas être impossible d'établir des règles arbitraires mais raisonnables qui permettraient de distinguer ces deux genres de frais. Il faudrait finalement faire une tentative en ce sens. La Canadian Petroleum Association a déjà convenu d'une certaine distinction à des fins statistiques. A notre avis, la rédaction de règlements pourrait probablement se faire à la suite de discussions entre le fisc et les représentants de l'industrie qui fourniraient des directives appropriées en vue d'effectuer cette répartition.

Les méthodes comptables suivies dans la préparation des états financiers ne constitueraient pas une base appropriée pour distinguer les frais d'exploration des frais de mise en valeur. Non seulement les méthodes suivies actuellement par les sociétés diffèrent-elles considérablement d'une société à une autre, mais le fait d'attacher une importance particulière à ces frais pour déterminer le montant des impôts exigibles influencerait défavorablement sur les méthodes de comptabilité.

Il existe trois méthodes générales pour effectuer l'amortissement des frais de mise en valeur une fois qu'ils ont été isolés. La première serait d'établir un lien entre l'amortissement de ces frais et le taux d'extraction

des minerais ou du pétrole. On appairierait ainsi les frais et les revenus, mais il est ordinairement impossible d'obtenir une estimation suffisamment exacte de la production totale prévue. Une seconde méthode consisterait à amortir les frais de mise en valeur en fonction de la durée de la mine ou du puits, jusqu'à concurrence d'une période de temps maximum fixée arbitrairement, afin d'éviter de graves difficultés d'ordre administratif. Une difficulté subsisterait, soit celle d'obtenir une juste évaluation de la période d'amortissement. La troisième méthode consisterait en l'adoption de taux de radiation arbitraires fixés sans tenir compte de la durée de la mine ou du puits.

La troisième méthode serait la plus pratique et elle ne s'écarterait pas indûment du principe de l'appariement des revenus et des dépenses. Il serait donc préférable d'établir un taux général qui pourrait servir à amortir les frais de mise en valeur, de la même manière que cela se fait généralement pour les immobilisations. Compte tenu de la ligne de démarcation qui sera éventuellement établie entre les frais d'exploration et les frais de mise en valeur, le taux de l'amortissement dégressif qui traiterait les industries minière et pétrolière de la même manière que les autres industries serait fixé à 20 p. 100 environ.

Les frais autres que ceux d'exploration et de mise en valeur seraient déductibles du revenu de la façon déjà recommandée pour les frais des entreprises en général.

Les frais d'exploration et de mise
en valeur dans l'industrie minière

Les frais de mise en valeur dans l'industrie minière sont environ quatre fois plus considérables que les frais d'exploration. D'après le Bureau fédéral de la statistique, les dépenses de prospection et d'exploration se sont élevées, pour l'année 1960, à environ \$45 millions. Les frais encourus une fois la décision prise de mettre une mine en valeur sont en moyenne de \$200 millions par année. Notre étude portant sur l'industrie

minière 11/ a révélé que la période de mise en valeur varie ordinairement d'un an à quatre ans, mais qu'elle peut dans certains cas se prolonger au-delà de sept ans. Il ressort de la même étude que, sur le total des dépenses encourues pour les biens sujets à amortissement et pour les frais de mise en valeur, les dépenses relatives aux actifs amortissables représentaient entre 25 et 90 p. 100 du total et s'élevaient en moyenne à environ 75 p. 100. La plupart des sociétés qui ont répondu au questionnaire radiaient de leurs livres leurs frais d'exploration durant l'année même où ils avaient été encourus, mais elles amortissaient graduellement leurs frais de mise en valeur à même les revenus subséquents provenant de la production.

Les biens amortissables utilisés
dans les industries minières

Comme nous l'avons déjà vu, l'industrie minière requiert, durant la période de mise en valeur, un investissement considérable en biens amortissables. La plupart de ces biens sont utilisés à des fins de production. Les caractéristiques matérielles des biens amortissables eux-mêmes sont semblables à celles des biens utilisés par les autres entreprises en général, sauf toutefois que les biens utilisés dans l'industrie minière n'ont qu'une faible valeur commerciale si la mine est abandonnée. Conséquemment, il conviendrait, afin d'apparier les revenus et les dépenses, que la méthode d'amortissement des biens amortissables corresponde à la durée de la mine. Ainsi, dans la mesure où les biens amortissables auraient été utilisés au cours de la période de mise en valeur, le montant de leur amortissement serait traité comme faisant partie des frais de mise en valeur et amorti de nouveau de la même manière que les autres frais de mise en valeur. Cependant, certains biens amortissables, tels que ceux que l'on utilise dans une fonderie ou une raffinerie, peuvent servir à plusieurs mines. En outre, certaines installations communes, comme les emplacements urbains aménagés, les voie ferrées et les aéroports, peuvent être établies surtout aux fins de la mine, mais elles peuvent ultérieurement servir à d'autres usages au profit du contribuable. Dans aucun de ces cas, l'amortissement du coût pendant la durée d'une mine

(ou à des taux arbitraires utilisés pour des raisons d'ordre administratif dans le cas des frais de mise en valeur) ne serait pas nécessairement la méthode la mieux appropriée.

Il ressort de notre étude portant sur l'industrie minière que les sociétés minières emploient une grande variété de méthodes d'amortissement. On emploie souvent la méthode de l'amortissement linéaire avec des taux variant de 4 à 15 p. 100; mais on utilise également la méthode de l'amortissement proportionnel à la production effectuée ainsi que celle de l'amortissement dégressif à taux constant.

Les frais d'exploration et de mise en valeur dans l'industrie pétrolière

Bien qu'on ne puisse déterminer avec précision la ligne de démarcation entre les frais d'exploration et ceux de mise en valeur dans l'industrie pétrolière, il ressort des statistiques fournies par la Canadian Petroleum Association que les dépenses encourues dans chacun de ces domaines se chiffrent aux environs de \$100 à \$200 millions par année.

Alors que seulement une faible proportion des forages d'exploration a permis de détecter des puits productifs, 80 à 90 p. 100 des forages faits lors de la mise en valeur des puits ont donné de bons résultats.

La façon appropriée de traiter les frais d'exploration et de mise en valeur dans l'industrie pétrolière a soulevé des controverses sérieuses dans le milieu des comptables du Canada et des États-Unis au cours des dernières années. Certains prétendent que quiconque s'engage dans un programme d'exploration pétrolière accepte le fait qu'une certaine partie du forage ne produira aucun résultat et, qu'en conséquence, les frais de ces tentatives infructueuses doivent être traités comme faisant partie du coût des réserves de pétrole résultant de forages fructueux. Cette méthode dite du "coût total", selon laquelle tous les frais d'exploration et de mise en valeur seraient reportés d'une façon ou d'une autre et amortis à même la production

ultérieure de pétrole, a reçu dernièrement un certain appui de la part de quelques sociétés canadiennes qui l'ont adoptée. Cependant, plusieurs s'y opposent, en se basant sur le fait que le succès éventuel pourrait bien ne jamais se matérialiser et qu'il est peu réaliste de réunir des frais d'exploitation et des revenus qui proviennent de régions géographiques n'ayant aucun lien entre elles 12/.

LE RÉGIME FISCAL ACTUEL

En règle générale, tous les frais de prospection, d'exploration et de mise en valeur, y compris le coût des droits pétroliers et des droits de propriété achetés de tiers, à l'exclusion toutefois des droits miniers 13/, sont en général immédiatement déductibles jusqu'à concurrence du revenu de toutes provenances du contribuable (à l'exclusion des dividendes exempts d'impôt et avant la déduction de l'allocation d'épuisement). On peut reporter indéfiniment en avant les frais non réclamés au cours de l'année et les déduire du revenu des années à venir.

Une fois qu'une mine est entrée en production, le coût de tous les travaux ultérieurs de mise en valeur (que nous appelons par la suite "mise en valeur ultérieure") est généralement considéré comme une dépense courante d'exploitation. Cependant, tel n'est pas le cas si cette mise en valeur se rattache à des travaux souterrains effectués en vue d'une utilisation permanente, comme un puits de mine, une voie principale de transport ou un prolongement de puits ou de voie. Le traitement fiscal de ce dernier genre de dépenses sera expliqué ci-dessous.

Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, la Loi renferme aussi des dispositions spéciales qui autorisent la déduction d'allocation d'épuisement en vue de déterminer le revenu aux fins de l'impôt.

Le coût de l'outillage et des bâtiments nécessaires à la production de pétrole peut, en vertu de la législation actuelle, être amorti au moyen de la méthode de l'amortissement dégressif au taux constant de 30 p. 100 14/.

La machinerie et l'outillage miniers, de même que les bâtiments acquis dans le but de gagner ou de produire un revenu provenant d'une mine (sauf les raffineries et les immeubles à bureaux non situés sur le terrain de la mine) sont sujets à une allocation du coût en capital calculée d'après la méthode de l'amortissement dégressif au taux constant de 30 p. 100 14/. On pourrait amortir à des taux allant jusqu'à 100 p. 100 les puits de mines, les galeries principales de transport et autres ouvrages souterrains semblables destinés à une utilisation permanente et construits après l'entrée en production de la mine 15/. Cette disposition permet au contribuable de traiter ces éléments comme des dépenses au moment où il le désire. Les installations connexes, comme les routes, les voies ferrées, les aéroports et les quais, sont sujets à l'allocation ordinaire du coût en capital aux taux prévus pour ce genre de biens; ces taux varient de 4 à 10 p. 100 et sont calculés d'après la méthode de l'amortissement dégressif à taux constant 16/. En vertu du régime actuel, l'allocation du coût en capital est rattachée au droit de propriété, et, en conséquence, commence lors de l'acquisition plutôt qu'au moment de l'usage 17/. Le fisc ne tient aucunement compte du coût des installations, telles que l'aménagement de sites et de bâtiments, données par le contribuable aux autorités locales 18/.

En plus des dispositions précédentes relatives au traitement des frais, il existe d'autres dispositions spéciales, dont l'une des plus importantes est celle qui exempte de l'impôt le revenu des nouvelles mines pour une période de trois ans. Cette exemption est d'autant plus importante qu'il est permis au contribuable de reporter jusqu'après la période de trois ans toute allocation du coût en capital sur les biens amortissables et tous les frais encourus avant que la production ne commence.

ARGUMENTS FAVORISANT DES DISPOSITIONS FISCALES SPÉCIALES

En nous basant sur les travaux déjà publiés, sur les mémoires qui nous ont été présentés, sur les opinions exprimées lors des audiences de la

Commission et sur les entrevues menées par notre personnel, nous avons constaté que la plupart des arguments invoqués à l'appui de dispositions fiscales spéciales favorisant les industries qui exploitent des richesses naturelles tombaient dans l'une ou l'autre des cinq catégories générales que nous résumons ci-dessous:

1. L'argument qui s'appuie sur le fait que la comptabilité doit être impartiale: en vue de déterminer le revenu imposable, tous les frais encourus pour gagner un revenu devraient être déductibles à un moment ou l'autre; de plus, étant donné l'incertitude du rendement que peuvent procurer les déboursés effectués en vue de l'extraction des minéraux et du pétrole, on devrait pouvoir déduire rapidement ces frais. En conséquence, on préconise l'amortissement accéléré de ces frais comme moyen de traiter d'une manière impartiale les diverses sortes d'industries.
2. L'argument à l'effet que le régime fiscal défavorise les entreprises qui doivent prendre des risques: l'extraction minière et pétrolière comporte tout particulièrement des risques; les régimes fiscaux qui n'offrent pas de compensation complète pour les pertes encourues défavorisent les entreprises comportant des risques; or le régime fiscal actuel, n'offrant pas de compensation complète des pertes, défavorise injustement les entreprises qui se spécialisent dans l'extraction des minéraux et du pétrole. En conséquence, il est nécessaire d'accorder des allègements fiscaux spéciaux aux industries extractives pour compenser cette caractéristique du régime fiscal afin de traiter d'une manière impartiale les diverses sortes d'industries.
3. L'argument à l'effet que le marché des capitaux défavorise les entreprises qui doivent prendre des risques: l'extraction des minéraux et du pétrole comporte tout particulièrement des risques; le marché des capitaux, en défavorisant les entreprises qui comportent des risques, se trouve à défavoriser les industries qui se spécialisent dans l'extraction

des minéraux et du pétrole. Il est donc nécessaire d'accorder des allègements fiscaux particuliers aux industries extractives afin de compenser cette tendance du marché.

4. L'argument à l'effet que l'impôt sur les sociétés établit une distinction injuste à l'égard des industries minière et pétrolière: l'impôt sur les sociétés frappe un facteur de la production, soit le capital fourni par les actionnaires ordinaires; les industries extractives attirent tout particulièrement le capital-actions ordinaire et ont relativement peu recours à des emprunts pour se financer; étant donné l'impôt levé sur les sociétés, les industries extractives se trouvent, dans l'immédiat, dans la nécessité de hausser leurs prix, ou bien, à la longue, de réduire leurs investissements plus que ne le font les autres industries, afin de rétablir l'équilibre des taux de rendement obtenus après déduction de l'impôt entre les diverses sortes d'industries. Si la correction se fait au moyen de la réduction des investissements, l'impôt sur les sociétés réduit davantage les investissements dans les industries minière et pétrolière que dans les autres industries. Il est donc nécessaire d'accorder des allègements fiscaux aux industries minière et pétrolière afin d'atténuer les effets résultant de cette caractéristique particulière de l'impôt sur les sociétés.
5. L'argument qui s'appuie sur les avantages sociaux et économiques conférés par les investissements accrus dans les industries extractives: les industries extractives en expansion assurent à l'économie des avantages dont les placeurs de fonds individuels ne tiennent pas compte. Par conséquent, en l'absence d'allègements fiscaux (ou de subventions), il y aurait trop peu d'investissements dans les industries extractives, ce qui ne serait pas à l'avantage de la société dans son ensemble. En particulier, en l'absence d'allègements d'impôt, les investissements directs étrangers effectués au Canada seraient réduits et le capital canadien destiné aux industries extractives

seraient placé à l'étranger au détriment des Canadiens. Cet argument peut se subdiviser en plusieurs points plus spécifiques, lesquels sont énoncés et étudiés en détail plus loin dans ce chapitre.

Quelques-uns de ces arguments sont complexes, et plusieurs (particulièrement le dernier) impliquent des questions qui ne sont pas du ressort immédiat du présent Rapport. Dans ce qui suit, nous chercherons à évaluer quels sont les problèmes les plus importants et nous apporterons nos commentaires sur chacun d'eux. Le lecteur qui désirerait avoir plus de détails sur ces problèmes pourrait consulter l'étude mentionnée précédemment 19/.

La comptabilité doit être impartiale

En raison de la faible probabilité qu'un déboursé encouru pour une exploration minière et pétrolière produise un revenu quelconque, en raison aussi des laps de temps prolongés et variables s'écoulant entre la recherche et la découverte d'une part, et entre la découverte et la production d'autre part, certains prétendent qu'il faudrait amortir tous les frais et qu'il faudrait les procéder à un amortissement accéléré afin que le revenu provenant de l'extraction des minéraux et du pétrole puisse être déterminé d'une manière qui soit comparable à celle utilisée pour déterminer le revenu des autres industries. Nous préconisons donc, dans ce cas, l'amortissement accéléré des frais qu'il est impossible d'apparier aux revenus, non pas comme un privilège consenti aux industries minière et pétrolière, mais comme une condition nécessaire pour que le revenu soit déterminé d'une manière impartiale d'une industrie à une autre. Alors qu'il est difficile de préciser avec quelle rapidité on devrait amortir ces frais, tout en demeurant impartial, nous sommes d'avis que les recommandations que nous formulons plus loin dans ce chapitre sont libérales. Fondamentalement, ces recommandations consisteraient à admettre qu'au début on admette en déduction tous les frais d'exploration et de mise en valeur au moment où le contribuable les réclamerait. Après une période de transition, on devrait réduire le taux d'amortissement des frais de mise en valeur.

Le régime fiscal défavorise les entreprises comportant des risques

Il n'existe malheureusement aucune méthode d'évaluer d'une façon sûre et précise le degré relatif de risque attaché aux investissements dans différentes industries 20/. Il ne fait aucun doute que la probabilité de perte d'une entreprise isolée lancée dans le domaine des industries extractives est en vérité extrêmement élevée 21/. Le fait de savoir si la probabilité de perte pour une entreprise isolée de ce genre est plus élevée que la probabilité de perte découlant d'une recherche expérimentale isolée conduite par une entreprise manufacturière appartenant, par exemple, à l'industrie chimique ou électronique, demeure sujet à controverse.

La diversification des risques est une question de grande importance. Plusieurs sociétés s'adonnant à l'extraction de minéraux et de pétrole sont assez importantes pour être en mesure d'entreprendre elles-mêmes plusieurs projets d'exploration. Tant dans le domaine minier que dans le domaine pétrolier, on forme souvent des entreprises à risques communs ou des syndicats au moyen desquels des entreprises d'importance moindre peuvent détenir des participations partielles dans plusieurs projets d'exploration. Plus la diversification est grande, plus la proportion des entreprises fructueuses sera stable et prévisible. La société manufacturière importante peut aussi entreprendre plusieurs travaux de recherche et ainsi réduire ses risques. Cependant, l'entreprise manufacturière moins considérable n'a ordinairement pas la possibilité de faire partie de syndicats qui lui permettraient de participer à une multitude de travaux de recherches comme peut le faire une société minière ou pétrolière de peu d'importance lorsqu'il s'agit de projets d'exploration.

Étant donné que les arrangements pour la mise en commun des risques sont déterminés d'une façon plus détaillée dans les industries extractives que dans la plupart des autres industries, le fait d'attirer particulièrement l'attention sur le risque incontestablement considérable attaché à une entreprise

d'exploration en particulier exagère indûment le degré de risque attaché aux investissements effectués dans les industries minière et pétrolière comparativement au risque encouru par les autres industries. Nous n'entendons pas nier que la nouvelle et la petite société minière ou pétrolière court un grand risque si elle ne peut se joindre à d'autres sociétés dans des entreprises en participation, pas plus que nous rejetons le fait qu'elle s'expose à un risque important même lorsqu'il lui est possible de prendre part à de telles ententes. Toutefois, nous ne sommes pas convaincus que même ces entreprises soient soumises à de plus grands risques que les petites entreprises exerçant leur activité dans certaines autres industries caractérisées par de rapides changements touchant aussi bien les techniques que les produits eux-mêmes.

Néanmoins, il est clair que, dans la mesure où un régime fiscal ne tient pas entièrement compte des pertes au moyen de remboursements d'impôt, ce régime défavorise les entreprises comportant des risques, qu'il s'agisse d'une grande ou d'une petite entreprise manufacturière ou bien d'une grande ou d'une petite société minière ou pétrolière. Cependant, dans une de nos propositions générales de réforme, nous recommandons de traiter les pertes commerciales d'une façon beaucoup plus libérale qu'à l'heure actuelle. Nous recommandons également que, parallèlement à la pleine imposition des gains provenant de biens, on traite d'une manière généreuse les pertes sur des biens. Envisagées dans leur ensemble, ces dispositions se rapprocheraient du régime le plus impartial possible, lequel ne saurait être atteint que par le versement de subventions au moment où des pertes se produiraient. Si le régime fiscal traite les gains et les pertes de la même manière, de façon à ne pas désavantager l'entreprise qui prend des risques, il n'y a pas lieu d'octroyer à cet égard des allègements spéciaux aux industries minière et pétrolière, même si l'on croit que ces industries présentent de plus grands risques que les autres.

L'influence du marché des capitaux sur les entreprises qui doivent prendre des risques

En se basant sur l'hypothèse que les investissements effectués dans les industries extractives sont soumis à des risques plus grands que les investissements effectués dans d'autres industries, certains soutiennent qu'il est nécessaire d'adopter des dispositions fiscales particulières pour compenser la tendance défavorable du marché des capitaux envers les entreprises qui doivent prendre des risques. Une telle tendance du marché accroîtrait le coût des capitaux pour les industries minière et pétrolière. On soutient qu'en l'absence de dispositions fiscales d'allégement, le coût plus élevé du capital entraînerait des investissements trop faibles dans les industries extractives comparativement à ceux effectués dans les autres industries. Les allègements fiscaux qui compenseraient cette tendance seraient efficaces en ce sens que les ressources supplémentaires qui seraient dirigées vers les industries minière et pétrolière en raison même de ces allègements, rapporteraient plus que si on les affectait à d'autres usages.

Nous doutons qu'il y ait plus de risques à effectuer des investissements dans les industries extractives que dans les autres industries, étant donné les arrangements qui peuvent être conclus entre les diverses entreprises appartenant à ces industries. Cependant, dans la mesure où le partage des risques fait défaut, il faut admettre que si les placeurs de fonds exigent une prime pour compenser l'incertitude résultant du rendement qu'ils s'attendent d'obtenir de l'exploration, il est possible que trop peu d'investissements soient effectués dans les industries extractives et dans d'autres industries présentant les mêmes caractéristiques 22/. Afin de compenser cette tendance du marché des capitaux à l'égard des industries minière et pétrolière, nous recommandons d'adopter une disposition spéciale qui autoriserait la dévaluation immédiate des actions au moment où des capitaux sont amassés à des fins d'exploration et de mise en valeur, au lieu de permettre la dévaluation uniquement lorsque des pertes sont enregistrées ou subies.

Distinction injuste, au point de vue de l'impôt sur les sociétés, à l'égard des industries minière et pétrolière

On peut soutenir que l'impôt sur les sociétés établit une distinction injuste à l'égard des industries minière et pétrolière. Si les produits de ces industries se vendaient sur les marchés mondiaux à des prix qui ne seraient pas influencés par la production canadienne, le fardeau de l'impôt canadien sur les sociétés ne pourrait pas, dans l'immédiat, être transféré aux consommateurs au moyen d'une hausse des prix. La levée de l'impôt sur les sociétés serait nécessairement suivie d'une réduction des investissements dans les années à venir. De plus, dans les cas où la production canadienne influe sur les prix mondiaux et dans la mesure où les industries extractives ont une concentration de capitaux plus élevée que celle des autres industries (c'est-à-dire si le coefficient des immobilisations par rapport à la production est élevé), et un coefficient des dettes par rapport à la valeur des actions ordinaires plus faibles que la moyenne, il serait davantage nécessaire d'insister sur la normalisation des investissements dans le cas des industries extractives que dans celui des autres industries afin de rétablir l'équilibre entre les taux de rendement, déduction faite de l'impôt.

On peut réfuter cet argument en faisant ressortir les cinq considérations suivantes:

1. alors que la production canadienne (notamment l'or) n'influe pas sur le prix de certains produits minéraux d'origine canadienne, il n'en est pas ainsi de plusieurs autres (notamment le nickel);
2. même si la production canadienne n'influe pas sur les prix sur le marché mondial, plusieurs autres pays producteurs de minéraux et de pétrole prélèvent aussi des impôts sur les sociétés, et ces impôts peuvent avoir un effet sur les quantités produites et sur les prix ayant cours sur le marché mondial;

3. il serait inconcevable d'octroyer des allégements d'impôt à toutes les sociétés incapables de compenser pour l'impôt qu'elles ont à payer au moyen de hausses de prix effectuées dans l'immédiat;
4. il existe au Canada d'autres industries qui ont une concentration de capitaux plus considérable que les industries extractives, et certaines dépendent tout autant du financement sous forme d'actions ordinaires;
5. notre proposition visant à intégrer l'impôt sur les sociétés à l'impôt des particuliers supprime la distinction injuste qui pourrait exister à l'égard des placements effectués sous forme d'actions ordinaires.

Nous rejetons donc cet argument invoqué pour justifier l'adoption d'allégements fiscaux en faveur des industries extractives.

Les avantages sociaux et économiques

Enfin, on allègue que les allégements fiscaux accordés aux industries extractives permettent d'obtenir un ou plusieurs des résultats suivants:

1. ils favorisent l'emploi;
2. ils maintiennent les ressources accessibles du Canada;
3. ils maintiennent la position du Canada comme producteur mondial de minéraux et de pétrole;
4. ils augmentent les exportations canadiennes;
5. ils accroissent la capacité du Canada à se suffire à lui-même;
6. ils encouragent les étrangers à investir directement dans l'exploitation minière et pétrolière au Canada et, en revanche, ils incitent les résidents du Canada à ne pas investir dans des entreprises minières et pétrolières dans d'autres pays;

7. ils stimulent l'expansion industrielle en général en fournissant des sources importantes d'énergie (par exemple le pétrole et l'uranium);
8. ils favorisent l'aménagement régional, particulièrement dans le Grand Nord;
9. ils encouragent les Canadiens à être propriétaires des industries minière et pétrolière.

Il est inutile d'ajouter que ceux qui préconisent l'adoption d'allégements fiscaux considèrent tous ces résultats comme souhaitables. Ils supposent également que:

1. ou bien l'on peut obtenir ces avantages sans frais;
2. ou bien, ces avantages l'emportent sur les frais encourus;
3. ou bien, dans la mesure où il y a des frais, on ne pourrait obtenir les mêmes avantages à un coût inférieur.

Puisque ces prétendus avantages provenant d'allégements fiscaux consentis aux industries extractives sont traités plus en détail dans les études qui ont été préparées pour nous et qui sont citées plus haut, nous ne traiterons d'aucun d'eux d'une façon approfondie, bien que nous étudierons brièvement la plupart d'entre eux.

Source d'emploi. L'accroissement de l'emploi lorsqu'il y a chômage est nettement un avantage. Toutefois, ce n'est pas nécessairement un avantage si l'accroissement de main-d'oeuvre dans les industries extractives signifie une diminution de l'emploi dans d'autres secteurs. Il y a des moyens plus efficaces de combattre le chômage que l'adoption de dispositions favorisant une industrie particulière, comme nous l'avons vu au chapitre 3.

Maintien des ressources accessibles. Personne ne contestera que si l'on pouvait découvrir des richesses naturelles sans qu'il en coûte quoi que ce soit, alors, plus on en découvrirait, mieux ce serait. Mais la découverte

de richesses naturelles supplémentaires est loin de se faire sans frais. On se pose alors une question pertinente: les découvertes supplémentaires justifient-elles le supplément de frais surtout lorsque l'on songe à la perte de production causée par l'affectation de main-d'oeuvre et de capital à cet usage plutôt qu'à un autre? Ce n'est que dans l'hypothèse où, à la longue, le coût des réserves nouvelles est inférieur au coût des matières qui peuvent servir de substituts (y compris les biens provenant de l'étranger) que les allègements fiscaux trouveraient leur justification. Même si on admettait cette hypothèse, les objectifs étant d'augmenter les réserves, les allègements, pour être efficaces, devraient s'appliquer à l'exploration et non pas à la mise en valeur et à la production. Cette question sera reprise plus loin dans ce chapitre.

Encouragement à la production de biens d'exportation et à la production de biens destinés à concurrencer les importations. Les minéraux et le pétrole constituent une source importante d'exportation pour le Canada et les minéraux et le pétrole produits au Canada remplacent certaines marchandises qui autrement seraient importées. Cependant, il ne s'ensuit pas nécessairement que ces faits justifient l'octroi d'allègements fiscaux particuliers destinés à encourager les industries minière et pétrolière. La thèse favorisant l'octroi d'allègements fiscaux aux industries produisant des biens d'exportation et à celles qui font concurrence aux produits importés suppose implicitement que si le capital et le travail ne produisaient pas ces biens d'exportation ou ceux qui doivent remplacer les biens importés, ils ne produiraient rien d'autre. Sur une longue période (et c'est la période dont il faut tenir compte), cette hypothèse n'est pas valable.

Les Canadiens devraient se spécialiser dans la production de biens et de services pour lesquels ils ont un avantage sur les autres pays et non pas nécessairement s'engager dans la production d'articles qui ont été autrefois exportés ou qui ont été fabriqués pour remplacer les biens importés dans le passé. On peut illustrer cette proposition bien simplement en

posant l'hypothèse qu'à l'insu de tous, le Canada ne possède pas de réserves de pétrole et de gisements de minéraux non découverts, et que le gouvernement établisse un programme de subventions pour encourager la production de minéraux et de pétrole destinés à l'exportation. En raison des subventions, une quantité plus grande de ressources seraient affectées à l'exploration et des mines et des puits peu productifs seraient mis en valeur. Étant donné l'augmentation des subventions, plus de ressources seraient affectées à la recherche de gisements et à la production de minéraux et de pétrole extraits de mines et de puits de moins en moins productifs. La production des autres biens serait de moins en moins considérable. Enfin, les Canadiens seraient de moins en moins fortunés. Certes, nous ne prétendons pas un seul instant que le rendement de l'exploration est en réalité nul. Mais nous désirons signaler que la politique ayant pour but d'encourager un genre particulier de produits d'exportation est probablement incompatible avec la prospérité économique générale de l'ensemble des Canadiens.

De plus, l'effet produit sur la balance des paiements par l'accroissement de la quantité de minéraux et de pétrole exportés et par l'augmentation de la production canadienne de minéraux et de pétrole destinés à concurrencer les minéraux d'importation est fort incertain. Cet effet dépend, entre autres choses, de la demande étrangère pour ces produits ainsi que des variations du volume et des éléments d'importation canadienne résultant de la diversification des ressources en faveur d'une production accrue de minéraux et de pétrole. Si la demande étrangère pour les minéraux et le pétrole canadiens est inélastique (c'est-à-dire si de légères augmentations de la quantité des exportations entraînent d'importantes réductions de prix) et si l'on détourne des ressources affectées à d'autres industries exportatrices ou à d'autres industries qui font concurrence aux produits importés en vue d'accroître la production de minéraux et de pétrole, on peut concevoir que le Canada se trouverait à affaiblir plutôt qu'à améliorer sa balance des paiements.

Encouragement à l'investissement étranger au Canada. Plusieurs pays, notamment les États-Unis, offrent d'importants allègements fiscaux à leurs industries extractives. Aussi, certains soutiennent avec force que le Canada devrait offrir des allègements équivalents aux industries extractives si l'on désire maintenir le taux des investissements étrangers.

La question des investissements étrangers au Canada est extrêmement complexe, comme l'indique l'étude faite au chapitre 5. On ne saurait faire beaucoup plus, dans un bref résumé, que d'attirer l'attention sur quelques points pertinents.

1. Une importante proportion des investissements directs étrangers au Canada est probablement reliée à des considérations autres que le taux de rendement obtenu après déduction de l'impôt par les sociétés mères. La possibilité de s'assurer de sources d'approvisionnement, le fait d'investir dans un pays politiquement stable situé à proximité du marché des États-Unis et de conserver une portion du marché constituent des facteurs importants motivant la décision d'investir au Canada. Il est impossible de déterminer avec certitude jusqu'à quel point les variations des taux de rendement obtenus après déduction de l'impôt influent sur les placements directs étrangers. Dans la mesure où notre personnel a pu le constater, pour plusieurs, sinon pour la plupart des sociétés, ou bien le taux de rendement que l'on s'attend de réaliser après déduction de l'impôt n'est pas calculé avec suffisamment de précision pour tenir compte de plusieurs des allègements fiscaux dont jouissent les industries minière et pétrolière, ou bien ces allègements ne constituent pas un facteur important dans la décision d'investir ou non. Par conséquent, le fait de modifier le régime fiscal pourrait avoir une plus grande importance et permettrait de mieux évaluer les facteurs autres que le taux de rendement, tels que ceux que nous avons mentionnés.

2. S'il est vrai que, comme certains le prétendent, le capital "minéral" international est exclusivement affecté à l'extraction de minéraux et de pétrole et peut rarement être affecté à d'autres formes d'investissements, il y a une forte présomption que ce capital est investi là où la probabilité de trouver le minerai ou le pétrole est la plus grande et que les taux de rendement obtenus après déduction de l'impôt n'influent pas sur ce capital.

3. Le principal avantage, mais non le seul, que le Canada retire des investissements étrangers effectués au Canada consiste dans les recettes fiscales provenant de l'imposition du revenu obtenu de ces investissements. La détermination du taux de l'impôt sur le revenu provenant des investissements étrangers effectués au Canada qui procurerait au Canada l'avantage net le plus élevé possible exigerait de connaître jusqu'à quel point les placeurs de fonds étrangers sont influencés par les variations des taux de rendement après déduction de l'impôt, et demanderait que l'on connaisse les avantages indirects qui résultent des investissements étrangers. On ne connaît ni l'un ni l'autre de ces renseignements importants. Si, comme nous le pressentons, les variations des taux de rendement après déduction de l'impôt n'influent pas sur la plupart des placements étrangers dans les industries minière et pétrolière canadiennes, le Canada pourrait augmenter son avantage net en haussant les impôts canadiens sur ce revenu.

4. Sans aucun doute, le taux optimum de l'impôt que le Canada devrait prélever des industries extractives n'est pas entièrement indépendant de la façon dont le fisc traite ces industries à l'étranger. Si les gouvernements étrangers accordent des allègements plus importants aux industries extractives que ceux consentis par le Canada, le fardeau de l'impôt que le Canada peut lever sans influencer défavorablement les investissements directs étrangers dans ces industries est

moindre qu'il ne le serait autrement. Par ailleurs, si les gouvernements étrangers accordent des dégrèvements d'impôt qui excèdent les impôts canadiens actuels, on peut augmenter ces derniers sans réduire les investissements étrangers.

5. Il est impossible de prévoir avec certitude jusqu'à quel point on pourrait hausser l'impôt canadien sur le revenu des sociétés minières et pétrolières canadiennes sans causer une diminution de l'avantage net que le Canada retire des investissements directs étrangers effectués dans ces industries. On pourrait soutenir que l'augmentation des impôts canadiens sur ces revenus entraînerait une forte réduction des investissements dans ces industries. Dans certaines circonstances, tel serait sans doute le cas. Les Canadiens devraient aussi considérer que certains investissements faits au Canada par des non-résidents ne pourraient être effectués par des Canadiens parce qu'ils ne sont avantageux que lorsqu'il existe un marché pour les produits obtenus de ces investissements. En certaines circonstances, seule une société mère étrangère peut garantir un marché de ce genre, comme ce fut le cas pour la mise en valeur d'une grande partie du minerai de fer canadien.
6. Le seul moyen auquel le Canada pourrait avoir recours en vue de retirer un avantage net maximum des investissements étrangers serait de traiter séparément chaque entreprise canadienne financée par des investissements étrangers, en tenant compte à la fois des influences que peuvent exercer les différences dans l'application de la loi de l'impôt et de l'avantage net que le Canada pourrait en retirer. Ce traitement distinct accordé à chaque entreprise est à la fois irréalisable et inacceptable. Conséquemment, le fait de traiter de la même manière toutes les entreprises empêchera, dans certains cas, le Canada de retirer un avantage net optimum, parce que certains investissements directs étrangers qui auraient procuré un avantage net ne pourront être réalisés en raison des impôts canadiens, et parce que certains

investissements directs étrangers au Canada se trouveront à bénéficier d'un rendement après déduction de l'impôt plus élevé que le rendement minimum que l'on aurait été prêt à accepter.

7. L'adoption de nos recommandations relatives à l'exploration minière et pétrolière rendrait certainement les investissements directs étrangers dans ces industries moins alléchants qu'ils ne le sont maintenant. Le Canada perdrait certains investissements directs étrangers qui lui auraient procuré un avantage net, mais il obtiendrait de certains autres investissements étrangers un plus grand avantage net que celui qu'il en retire actuellement.
8. Nous sommes aussi d'avis que ce serait une erreur grave que d'adopter une attitude obligeant le Canada à accorder un allègement fiscal équivalant chaque fois qu'un pays étranger accorde à une industrie particulière un allègement d'impôt, afin que les investissements étrangers dans l'industrie canadienne demeurent tout aussi alléchants. Souvent, lorsque des gouvernements étrangers accordent des allègements importants à des industries particulières, la meilleure politique pour le Canada serait d'importer du pays étranger les produits ainsi subventionnés et d'affecter les ressources canadiennes à la production d'autres biens, ou encore d'établir à l'étranger des filiales de sociétés canadiennes dans l'industrie étrangère à laquelle des allègements ont été consentis, afin de tirer parti des taux plus élevés de rendement après déduction de l'impôt.

Lorsqu'il y a plein emploi au Canada, nous pouvons avoir besoin d'un accroissement des investissements étrangers nets pour assurer le taux de croissance des capitaux sans réduire la consommation au pays. Mais d'ordinaire, il importe d'avoir accès aux biens et aux services étrangers en général, et non pas aux dollars étrangers affectés à un usage particulier au Canada. Si le Canada peut faire appel à l'épargne étrangère pour effectuer des investissements dans d'autres industries, il lui est alors

possible d'affecter la main-d'oeuvre et les capitaux canadiens aux industries primaires (ou à toute autre industrie) et les biens et les services étrangers peuvent servir de substituts aux biens fabriqués au pays mais dont la fabrication a été abandonnée à la suite d'investissements accrus dans les industries primaires. Abstraction faite des cas où il existe des marchés étrangers assurés ou encore des cas où il faut tenir compte des ressources technologiques étrangères spécialisées, le Canada peut et devrait adopter des politiques d'ensemble destinées à régir l'entrée de capitaux étrangers et, de plus, il devrait renoncer à accorder aux industries des allègements qui pourraient réduire de façon substantielle les avantages nets retirés de ces investissements étrangers.

Invitation faite aux Canadiens à ne pas effectuer d'investissements directs à l'étranger. Si le Canada n'octroie pas d'allègements équivalents à ceux qu'octroient d'autres pays à leurs industries extractives, les capitaux canadiens destinés à ces industries risquent d'être investis à l'étranger. C'est l'avis qu'ont souvent exprimé ceux qui s'intéressent à l'industrie minière canadienne 23/. On avance cet argument pour justifier le maintien des allègements dont l'industrie minière canadienne bénéficie actuellement et qui, de l'aveu général, sont généreux comparativement à ceux qu'offrent la plupart des autres pays 24/.

Si le Canada jouissait du plein emploi, un accroissement des investissements canadiens à l'étranger, à moins d'être compensé par une augmentation des investissements au Canada de capitaux étrangers, nécessiterait ou bien une réduction de la consommation intérieure courante, ou bien une réduction des investissements au Canada. S'il n'y avait pas d'augmentation compensatoire des investissements étrangers au Canada et si l'augmentation des investissements des Canadiens à l'étranger était accompagnée d'une réduction de la consommation intérieure courante, l'épargne augmenterait et le revenu national du Canada croîtrait plus rapidement dans les années à venir grâce aux revenus supplémentaires gagnés à l'étranger par les Canadiens.

S'il n'y avait pas d'augmentation compensatoire des investissements étrangers au Canada et si l'augmentation des investissements canadiens à l'étranger était réalisée aux dépens des investissements faits au pays, le revenu national croîtrait plus ou moins rapidement, selon le rendement obtenu, après déduction des impôts étrangers, sur les investissements supplémentaires faits par les Canadiens à l'étranger, selon le rendement avant déduction de l'impôt qui aurait été réalisé sur les investissements canadiens ainsi abandonnés et selon les effets indirects de ces deux genres d'investissements.

Si l'on ne tenait pas compte des coûts et des avantages indirects 25/ résultant des conditions présumées dans le paragraphe précédent et si l'on supposait que le Canada accorde des dégrèvements pour les impôts acquittés à l'étranger sur le revenu provenant de ces investissements, il serait possible qu'un investissement à l'étranger qui est avantageux pour le Canadien entraîne une perte économique nette pour le Canada. On peut supposer que les placeurs de fonds sont indifférents au fait de payer leurs impôts à un gouvernement plutôt qu'à un autre. Cependant, l'avantage net que le Canada retirerait des investissements se trouverait réduit dans la mesure où les investissements à l'étranger amèneraient un transfert de recettes fiscales au profit d'un gouvernement étranger. Si, comme il semble probable, les avantages indirects nets provenant des investissements effectués à l'étranger étaient inférieurs à ceux découlant des investissements faits au Canada, plus les impôts étrangers frappant ces investissements seraient élevés et plus les dégrèvements pour impôts étrangers consentis par le Canada seraient généreux, plus il semble probable que l'augmentation des investissements à l'étranger se résoudrait pour le Canada en une perte économique nette.

Il en serait autrement, toutefois, si l'augmentation des investissements canadiens à l'étranger était compensée par une augmentation des investissements effectués au Canada par des non-résidents. Même si le taux de rendement avant déduction de l'impôt obtenu des investissements directs effectués à l'étranger n'était pas plus élevé qu'il ne l'est au Canada, le Canada pourrait,

moyennant certaines conditions, réaliser un avantage net sur l'augmentation des investissements canadiens directs effectués à l'étranger. Ces conditions seraient les suivantes:

1. les investissements directs étrangers effectués au Canada devraient être aussi productifs que les investissements canadiens qu'ils remplaceraient;
2. le Canada imposerait les revenus provenant d'investissements directs étrangers effectués au Canada à un taux supérieur à celui auquel les autres pays imposent les revenus provenant d'investissements directs canadiens effectués à l'étranger.

Plus précisément, a) si le retrait des allègements fiscaux consentis à l'industrie minière au Canada entraînait une augmentation des investissements canadiens à l'étranger afin de profiter des allègements fiscaux consentis à l'industrie minière par d'autres pays; b) si les non-résidents augmentaient leurs investissements au Canada (probablement ailleurs que dans l'industrie minière) d'un montant correspondant; et c) si le Canada était en mesure d'imposer les revenus provenant d'investissements étrangers accrus effectués au Canada à un taux plus élevé que celui auquel les autres pays imposeraient les investissements accrus que les Canadiens font à l'étranger, alors le Canada retirerait un avantage économique net du changement effectué.

Nous avons parlé suffisamment de la complexité des difficultés rencontrées pour établir qu'il est impossible de trancher nettement la question des gains et des pertes économiques nets résultant de l'augmentation des investissements directs effectués par les Canadiens dans l'industrie minière étrangère.

Cela nous amène au second aspect du problème. Le retrait des allègements fiscaux canadiens tendrait-il effectivement à augmenter les investissements effectués par les Canadiens dans l'industrie minière étrangère? Il n'est guère douteux que, si les allègements fiscaux canadiens accordés aux industries

extractives étaient supprimés, les investissements directs étrangers seraient relativement plus intéressants pour les Canadiens qu'ils ne le sont actuellement. Mais les recommandations relatives à l'industrie minière ne sont pas faites isolément. La proposition d'intégration, comme nous le verrons dans la suite du présent chapitre, devrait compenser partiellement pour les actionnaires résidents le retrait des allègements, quoique le taux de rendement obtenu après déduction de l'impôt provenant de sociétés minières canadiennes se trouverait réduit pour un bon nombre d'actionnaires. Cependant, étant donné que nous proposons au chapitre 26 que les dégrèvements accordés pour impôts étrangers soient restreints à 30 p. 100 et que le revenu des filiales étrangères de sociétés canadiennes soit imposé selon la méthode de comptabilité d'exercice à un taux de 30 p. 100, les investissements directs effectués à l'étranger par les Canadiens présenteraient aussi, en certaines circonstances, moins d'attrait qu'actuellement.

Étant donné la poussée favorisant, d'une part, les autres genres d'investissements effectués au Canada et défavorisant, d'autre part, les investissements faits à l'étranger, nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de s'attendre à une importante augmentation des investissements canadiens dans des entreprises minières étrangères par suite du retrait des allègements spéciaux dont jouit l'industrie minière au Canada. Dans la mesure où une augmentation se produirait, on ne peut pas présumer qu'elle jouerait au détriment de l'intérêt national.

L'énergie, facteur prédominant de croissance. La croissance de l'économie, soutient-on, dépend particulièrement de l'abondance des sources d'énergie. Cette affirmation implique que les industries pétrolière et gazière doivent bénéficier d'un traitement de faveur. Les commentaires qui précèdent s'appliquent également à ce raisonnement. En particulier, si l'approvisionnement en pétrole et en gaz pouvait n'être produit au Canada qu'à un coût réel supérieur au coût résultant de l'importation de ces biens, le Canada obtiendrait un avantage économique net s'il les importait.

Aménagement régional. On souligne souvent le rôle de pionnier que joue l'industrie extractive de minéraux dans les régions reculées du Canada, surtout en ce qui a trait au peuplement du Grand Nord. Cependant, les sociétés minières et pétrolières n'emploient pas directement beaucoup de main-d'oeuvre et elles ne fournissent indirectement que peu de travail dans la région environnant l'endroit où elles effectuent leurs opérations minières et leur production. D'ailleurs, il faut également remarquer qu'un rythme accéléré de peuplement comporte des dépenses d'ordre social (par exemple les facilités de transport et de logement ainsi que les services connexes) qui pourraient excéder les frais encourus par l'industrie. Il n'existe aucune raison d'ordre économique pour accélérer le rythme de la mise en valeur des matières premières à des coûts réels plus élevés avant que les richesses disponibles dans les régions plus accessibles aient été pleinement exploitées. Néanmoins, plusieurs des régions reculées du Canada se prêtent mal à la réalisation d'objectifs économiques autres que celui ayant trait à l'exploitation minière et il y a des motifs qui, tout en n'étant pas d'ordre économique, justifient l'encouragement apporté au peuplement de certaines régions.

Si l'adoption d'une politique nationale exige que l'on accorde des subventions pour favoriser le peuplement de certaines régions, on ne devrait pas restreindre ces subventions à un seul genre d'industrie, mais on devrait plutôt les affecter à des régions spécifiques. On pourrait mieux résoudre, di moins en partie, les difficultés que posent dans ces régions le coût élevé de la vie et les conditions de vie inférieures à la moyenne, en fournissant à la collectivité le capital social et les moyens de transport dont elle a besoin et non en accordant des allégements à un seul genre d'industrie. Néanmoins, si l'on juge souhaitable d'encourager spécialement les industries extractives afin de mettre en valeur certaines régions, la caisse de crédit récemment établie pour favoriser l'exploration des régions du Nord constitue clairement un moyen beaucoup plus efficace que l'octroi d'allégements fiscaux généraux à ces industries.

Une variante de l'argument préconisant l'aménagement régional fait valoir le secours qu'il conviendrait d'apporter à certains secteurs de l'industrie afin de ralentir ou d'arrêter le déclin de certaines collectivités. C'est pour cette raison que l'on accorde des subventions directes ainsi qu'une allocation d'épuisement plus substantielle aux industries qui exploitent des mines de charbon et des mines d'or. L'exploitation minière, étant spécialisée dans chaque région, donne tout particulièrement naissance au problème des "villes fantômes". Mais ce n'est pas là un phénomène propre à l'exploitation minière. De telles subventions, si on les envisage dans la perspective du coût qu'impose à la société la désorganisation de certaines collectivités, sont justifiables en tant que mesures adoptées à court terme. Afin d'assurer une administration efficace, la subvention directe devrait convenir aux besoins particuliers du moment et on devrait abandonner la subvention dissimulée que constitue une allocation d'épuisement plus généreuse.

Mais les solutions à long terme exigent un déplacement des ressources affectées aux industries qui périssent. Dans cette tâche, le gouvernement devrait jouer un rôle, tout particulièrement en accordant des subventions destinées à faciliter le déplacement et le recyclage des travailleurs. Cependant, dans les cas où cette façon de procéder n'est pas possible ou souhaitable, le gouvernement devrait venir au secours de ces régions en encourageant d'autres industries à s'y établir. Cette politique d'encourager l'établissement de nouvelles entreprises dans les régions minières sur leur déclin n'exclurait pas nécessairement les autres secteurs de l'exploitation minière, qui pourraient, sur une base régionale, recevoir de l'aide en vue de trouver et de mettre en valeur de nouveaux gisements de minéraux, sans qu'il y ait lieu de les subventionner indéfiniment.

Encouragement donné aux Canadiens à contrôler les industries extractives.

Les sociétés pétrolières canadiennes soutiennent que le présent traitement canadien accordé aux industries extractives n'est pas assez généreux, parce que l'influence conjuguée des lois fiscales américaines et canadiennes favorise

davantage l'activité des résidents américains (les particuliers et les sociétés) que celles des résidents canadiens. La Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada a admis ce point de vue. Cette Commission a proposé, à titre de mesure compensatoire, d'établir au Canada une forme d'allocation d'épuisement fondée sur les revenus bruts,

Étant donné la situation du producteur de pétrole canadien indépendant, cette proposition n'est pas sans mérite. Cependant, cette proposition a également été adoptée par les grandes sociétés pétrolières intégrées qui occupent actuellement la situation la plus avantageuse de toutes, comme le tableau 23-3 paraissant plus loin dans ce chapitre l'indique.

Les avantages dont bénéficient les non-résidents s'appliquent aux succursales canadiennes de sociétés américaines tant que le revenu provenant de leur production au Canada n'excède pas le coût de leurs programmes courants d'exploration et de mise en valeur. Avant d'atteindre ce niveau, ces succursales peuvent reporter en avant leurs frais antérieurs à la production en vue de les amortir à même leur revenu futur imposable au Canada. En même temps, elles ont droit de recouvrer immédiatement leurs frais de forage, et le coût de leurs terrains improductifs à même les revenus qui seraient autrement assujettis à l'impôt des États-Unis, sans modifier le montant des allocations concourantes d'épuisement dont elles jouissent aux États-Unis. Par ailleurs, la société canadienne ne bénéficie d'aucune allocation d'épuisement tant que les montants radiés excèdent le revenu provenant de sa production. Cependant, la société américaine perd cet avantage dès qu'elle devient assujettie à l'impôt canadien. Elle doit en outre se conformer à la retenue d'impôt de 15 p. 100 s'appliquant aux non-résidents. Le taux effectif de l'impôt frappant l'activité exercée au Canada devient alors le plus élevé des taux américains et canadiens qui s'appliquent à cette partie de l'ensemble de son activité.

Les grandes sociétés internationales intégrées de pétrole qui ont des filiales canadiennes constituées en sociétés au Canada et auxquelles on peut

attribuer, en grande partie, les statistiques impressionnantes concernant la mainmise américaine sur les ressources pétrolières du Canada, ne retirent au Canada aucun avantage provenant de la législation fiscale des États-Unis. Les sociétés pétrolières intégrées, qu'elles soient contrôlées ou non par des résidents canadiens, retirent par ailleurs des avantages de la loi canadienne. Le principal avantage provient de ce que, si l'amortissement des frais d'exploration et de mise en valeur de ces sociétés excède le revenu provenant de leur production, elles peuvent amortir cet excédent à même le revenu provenant du raffinage et de la vente.

Si l'allocation canadienne d'épuisement était plus généreuse, elle s'appliquerait, bien entendu, aussi bien aux filiales américaines dont nous venons de parler qu'aux sociétés contrôlées par des Canadiens. Cette allocation aurait alors pour effet de réduire les réclamations relatives aux impôts payés au Canada par les filiales américaines dans leurs déclarations d'impôt adressées aux États-Unis. Le résultat net, alors, pourrait bien être un virement de revenus du trésor canadien au trésor américain.

Il est probable que la prédominance dans l'industrie pétrolière du Canada de sociétés contrôlées par des Américains est un épisode dans l'intégration mondiale de cette industrie et ne provient pas de l'application des lois fiscales. De plus, le fait que le pétrole brut canadien a réussi à pénétrer sur le marché américain provient probablement en partie de cette prédominance.

Nous sommes d'avis que l'octroi de nouveaux allègements fiscaux consentis aux industries extractives sous forme d'allocation d'épuisement brute n'aurait guère d'autre effet, le cas échéant, que d'augmenter légèrement la proportion du contrôle exercé par les Canadiens dans cette industrie. L'adoption de notre proposition d'intégration devrait être plus efficace à cet égard et ne comporterait aucun transfert de revenus du trésor canadien à celui d'autres pays.

Comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre (voir les tableaux 23-4, 23-5 et 23-6), même si l'application de nos propositions apportait une augmentation des taux de rendement après déduction de l'impôt pour les actionnaires canadiens, l'imposition des gains provenant d'actions entraînerait probablement une baisse du rendement total après déduction de l'impôt pour une forte proportion d'actionnaires canadiens de sociétés minières et pétrolières. Dans la mesure où cette baisse ne se traduirait pas par une augmentation des prix des minéraux et du pétrole, elle serait capitalisée au moyen d'une baisse du prix des actions. Le rendement total après déduction de l'impôt de la plupart des actions des sociétés qui ne sont pas engagées dans l'industrie extractive augmenterait probablement au fur et à mesure que les avantages nets résultant de l'intégration seraient capitalisés et en autant que les sociétés n'auraient pas, dans l'immédiat, réduit les prix des minéraux afin de faire bénéficier les consommateurs de la réduction de l'impôt. Dès lors, la plupart des actionnaires résidant au Canada subiraient des pertes fortuites sur les actions des sociétés minières et pétrolières canadiennes et réaliseraient des gains fortuits sur les actions des autres sociétés canadiennes.

Le rendement après déduction de l'impôt des actions des sociétés minières et pétrolières canadiennes serait plus réduit pour les non-résidents que pour les résidents, parce que les non-résidents ne bénéficieraient pas des avantages de l'intégration. En conséquence, les non-résidents qui détiennent des titres en portefeuille trouveraient généralement avantageux de vendre leurs actions à des résidents.

Les taux de rendement après déduction de l'impôt pour les non-résidents qui investissent directement dans des sociétés pétrolières et minières canadiennes seraient aussi réduits. Toutefois, étant donné que le prix que l'on pourrait obtenir pour les actions de la plupart des grandes sociétés minières et pétrolières du Canada serait vraisemblablement plus bas qu'il ne l'est actuellement, les sociétés mères non résidentes ne seraient

intéressées ni à vendre à des Canadiens les actions déjà émises de ces filiales, ni à leur offrir des actions ordinaires au moment d'une nouvelle émission.

Les sociétés contrôlées à l'étranger qui amassent des fonds à des fins d'exploration et de mise en valeur pourraient constater que les nouvelles émissions commandent des prix plus élevés en raison de l'amortissement spécial que nous proposerons en rapport avec ces émissions. Cet amortissement réduirait pour ces sociétés le coût du capital obtenu sous forme d'actions ordinaires, ce qui pourrait amener un plus grand nombre de nouvelles émissions d'actions par des sociétés contrôlées à l'étranger.

NOTRE POINT DE VUE, EN BREF

Après avoir passé en revue tous ces arguments, nous avons conclu que:

1. si l'on déduisait tous les frais à un moment ou l'autre dans le calcul du revenu d'entreprise provenant de l'extraction de minéraux et de pétrole,
2. si l'on procédait à un amortissement accéléré de ces frais de façon à tenir compte de l'incertitude du rendement que ces déboursés pourraient amener, et
3. si le traitement fiscal des pertes était tel que le régime fiscal ne défavorisait pas indûment les entreprises comportant des risques,

la seule raison pouvant justifier l'octroi d'allégements fiscaux spéciaux aux industries extractives serait d'apporter une compensation destinée à annuler les effets de la tendance défavorable que le marché canadien des capitaux exerce à l'égard des entreprises comportant des risques.

En d'autres termes, dans la mesure où le marché des capitaux ne favorise pas les entreprises comportant des risques et dans la mesure où l'extraction des minéraux et du pétrole comporte des risques inusités, il y aurait lieu, afin de remédier à cette situation, de déroger au principe

qui veut qu'un régime fiscal soit impartial, en autant que l'on ne dispose pas de méthodes de compensation plus efficaces.

Nous avons déjà fait remarquer que les sociétés extractives importantes ont la possibilité de répartir les risques découlant de travaux d'exploration, soit en s'engageant dans plusieurs entreprises à un même moment ou dans une série d'entreprises, soit en formant des syndicats qui détiennent en partie des participations dans plusieurs entreprises afin d'assurer la mise en commun des risques. Les sociétés importantes et bien établies peuvent aussi compenser le coût de travaux d'exploration infructueux à même le revenu provenant de la production. En effet, ces sociétés obtiennent des remboursements d'impôt sur les pertes subies lors de l'exécution de travaux d'exploration infructueux.

Le marché des capitaux ne défavorise nullement ces sociétés extractives importantes. En effet, ces sociétés sont en mesure d'obtenir des capitaux sur le marché à aussi bon compte que les sociétés de même importance appartenant à d'autres industries, comme l'atteste leur coefficient de la valeur marchande par rapport au bénéfice par action. Dans la mesure où des difficultés ayant trait au marché des capitaux existent, ces dernières se limitent au financement des travaux d'exploration minière et pétrolière entrepris par de petites sociétés nouvellement établies qui ne possèdent pas les ressources financières nécessaires pour répartir les risques en s'intéressant à plusieurs entreprises simultanément, qui ne peuvent pas s'affilier à des syndicats (ou à suffisamment de syndicats) pour assurer la mise en commun des risques, et qui n'ont pas de revenus provenant d'extraction de minéraux ou de pétrole ou de raffinage auxquels il serait possible d'imputer le coût des entreprises d'exploration infructueuses. Dans ces conditions, le coût du capital destiné à l'exploration minière et pétrolière est probablement élevé. Cependant, il est difficile de préciser si le coût du capital est plus élevé pour un travail d'exploration de ce genre que pour les travaux de recherches effectués par les petites sociétés manufacturières.

Alors que le marché des capitaux peut, en certaines circonstances, défavoriser l'exploration minière et pétrolière, il n'existe guère d'indication à l'effet que les réserves de minéraux et de pétrole connues soient insuffisantes. Les réserves actuelles répondent aux besoins courants, et, pour ce qui est de la plupart des minéraux, les réserves s'accroissent plutôt qu'elles ne diminuent relativement à la production actuelle. La question des réserves pétrolières mérite une attention particulière. Bien que le marché des capitaux qui défavorise les entreprises comportant des risques puisse avoir un effet préjudiciable sur les sociétés pétrolières indépendantes, il conviendrait de juger de la gravité du problème en fonction des réserves de pétrole du Canada.

Il n'existe pas, nous assure-t-on, d'obstacles techniques insurmontables à la production commerciale de pétrole provenant des sables bitumineux de l'Athabaska. La principale difficulté provient du fait que, si l'on désire que le pétrole provenant des sables bitumineux fasse concurrence au pétrole brut ordinaire, il faut utiliser pour le produire des installations de grande envergure fonctionnant presque au maximum de la capacité prévue. La production de pétrole brut ordinaire étant bien inférieure à 50 p. 100 de la capacité totale de production, la province d'Alberta a hésité à accorder à l'industrie l'autorisation d'exploiter les sables bitumineux sur une échelle appropriée parce que cette autorisation aurait entraîné une réduction de la production de pétrole brut ordinaire. Mais si les coûts d'exploration du pétrole brut ordinaire continuent d'augmenter, il est évident que, si les sables bitumineux ne peuvent actuellement soutenir la concurrence du pétrole brut ordinaire, ils le pourront dans un avenir rapproché, et les réserves canadiennes de pétrole deviendront, à toutes fins pratiques, illimitées. Dans ce cas, il est ou il deviendra désormais inutile d'affecter des ressources à la découverte de pétrole brut ordinaire. Il serait donc pour le moins illogique d'accorder des allègements fiscaux de plus en plus généreux pour encourager la découverte de nouvelles sources de pétrole brut ordinaire, et ce, à des frais toujours

plus considérables, alors qu'on dispose de quantités illimitées de pétrole brut provenant de sables bitumineux, mais que l'on ne peut exploiter parce que le marché est limité.

Lorsqu'un besoin d'encouragement se fait sentir, nous en sommes venus à la conclusion générale que chaque fois que la chose est possible, on devrait accorder des subventions au lieu d'accorder des allègements fiscaux. Le coût des subventions est connu et ces subventions peuvent être aussi efficaces, ou même davantage que les allègements fiscaux. Si l'intérêt du pays exige que l'on donne un encouragement plus grand à l'exploration minière que celui accordé par le régime fiscal que nous recommandons, on pourrait adopter les mesures suivantes, en tout ou en partie:

1. le gouvernement pourrait étendre son récent programme de prêts accordés à l'exploration des régions du nord;
2. on pourrait augmenter les subventions relatives aux transports, aux communications et aux relevés géologiques;
3. on pourrait offrir une subvention ayant une valeur égale à une fraction des frais supplémentaires d'exploration.

Nous en sommes donc arrivés à la conclusion qu'il est peu ou même aucunement nécessaire de favoriser d'une manière particulière l'exploration des minéraux et du pétrole en vue de contrebalancer la tendance défavorable du marché des capitaux à l'égard des entreprises comportant des risques. Nous sommes également convaincus qu'il existe des méthodes fiscales qui seraient tout aussi efficaces, sinon davantage, pour encourager l'exploration, que l'octroi d'allègements fiscaux, si cela devait favoriser le public. C'est dans cette optique que nous examinerons l'efficacité des allègements fiscaux actuels.

EFFICACITÉ DES PRINCIPAUX ALLÈGEMENTS FISCAUX ACTUELS

Le but des allègements consentis aux industries extractives (ou à toute autre industrie) est d'accroître l'exploitation en la rendant financièrement plus intéressante. Il est possible de réaliser cet objectif en augmentant le rendement net après déduction de l'impôt afin d'accroître les investissements et ainsi accélérer l'exploration, la découverte, la mise en valeur et la production. Mais les allègements qui se rattachent au bénéfice courant, tels que l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage et l'exemption triennale, sont des moyens inefficaces pour augmenter à la longue l'approvisionnement de minéraux et de pétrole, parce qu'ils s'appliquent aussi bien à la production qui aurait été effectuée sans les allègements qu'à la production supplémentaire. Partant de cette affirmation, il est possible de revoir brièvement les effets des allègements actuels, si l'on suppose que la réduction d'impôt résultant des allègements ne se traduit pas, dans l'immédiat, par une baisse des prix ou une hausse des coûts.

En augmentant les bénéfices immédiats, les allègements accroissent la valeur marchande en capital des biens possédés par l'industrie, y compris la valeur des actions ordinaires des sociétés existantes et la valeur des réserves découvertes ou susceptibles de l'être. Cependant, si l'établissement de nouvelles mines ou de nouveaux puits de pétrole se trouve arrêté, en raison d'un contrôle monopolisé ou en raison du coût prohibitif des nouvelles découvertes, de tels allègements fiscaux deviennent inutiles.

Si la possibilité d'exploiter de nouveaux gisements n'est pas tellement restreinte et si, à la longue, les frais ne s'élèvent pas radicalement, une hausse des bénéfices courants résultant de l'introduction d'allègements fiscaux provoquera un mouvement marqué des ressources vers cette industrie. Si cette hypothèse se réalisait et s'il était possible de vendre sans réduction sensible des prix l'accroissement de la production du minéral en cause, les gains

fortuits des propriétaires des biens existants seront réduits au minimum. Les allégements fiscaux seront alors aussi efficaces que possible. Une affectation de ressources, différente de celle que l'on aurait obtenue dans un marché libre, aura été réalisée.

Cependant, si les prix sont maintenus par le contrôle effectif de la production totale et si la liberté d'exploiter de nouveaux gisements existe, les allégements fiscaux provoqueront de nouveaux investissements dont résultera une capacité de production non utilisée. La production de l'industrie en cause n'augmentera pas et la production d'autres biens diminuera. Dans ce cas, la réaffectation des ressources aura été faite en pure perte.

Par ailleurs, si on laisse la production s'accroître alors que les prix varient sensiblement en fonction de la production nationale, le supplément de production résultant de l'accroissement net des investissements réduira rapidement les bénéfices que l'on s'attend à réaliser sur l'accroissement des investissements que l'on pourrait effectuer dans l'avenir. La variation des prix en fonction de la production dépendra, en particulier, de l'importance de la production du Canada relativement à la demande mondiale pour un produit donné. Si de faibles augmentations de la production provoquent une forte baisse des prix, les allégements auront, en dernière analyse, peu d'influence sur l'ensemble de la production du pays.

L'allocation d'épuisement consentie aux exploitants. La déduction d'épuisement exprimée en pourcentage constitue pour les raisons suivantes un encouragement en faveur de l'exploration des minéraux et du pétrole:

1. L'allocation se rattache au bénéfice courant et non pas aux coûts. L'allocation exerce donc une influence indirecte: le taux de rendement de la production après déduction de l'impôt se trouve accru, ce qui provoque un accroissement de la valeur des ressources

minérales et pétrolières et, en conséquence, favorise l'exploration. Cependant, il serait possible d'encourager davantage l'exploration, et cela, au même coût fiscal, ou encore de donner à l'exploration le même encouragement, mais à un coût fiscal moindre, en reliant l'allocation d'épuisement à l'exploration supplémentaire, de façon à ce que l'on ne subventionne pas indûment l'exploration régulière qui aurait eu lieu quand même sans le secours d'un tel allégement.

2. Étant donné que l'on doit déduire les frais d'exploration avant que l'allocation d'épuisement ne puisse être réclamée, plus une société dépense pour l'exploration, moins elle bénéficie de l'allocation d'épuisement. Cette objection pourrait disparaître si on adoptait l'allocation d'épuisement brute; mais comme nous l'avons déjà fait remarquer, cette allocation entraînerait un coût fiscal très élevé et l'allégement serait encore moins efficace qu'une subvention directe en faveur de l'exploration.
3. L'allocation d'épuisement ne profite qu'aux sociétés bien établies jouissant de revenus d'exploitation. Aussi bien dans l'industrie minière que dans l'industrie pétrolière, quelques sociétés seulement (huit, au total) ont réclamé sensiblement plus des trois quarts d'un montant excédant 150 millions de dollars réclamé en 1964 à titre d'allocation d'épuisement par les industries minière et pétrolière. Les sociétés de moindre importance n'ont retiré que peu ou pas d'avantages directs de ces allégements qui favorisent le plus les sociétés qui en ont le moins besoin, parce que le coût du capital pour les plus grandes sociétés minières et pétrolières est comparable à celui des sociétés de même envergure dans les autres industries.

La déduction des frais d'exploration
et de mise en valeur

L'amortissement accéléré des dépenses d'exploration et de mise en valeur produit une économie d'intérêts imputés. Envisagé comme une mesure visant

à encourager la réaffectation des ressources, cet allégement est le plus efficace de tous ceux qui font l'objet de cette étude. Il a le grand avantage d'établir une relation directe entre l'allégement accordé et le résultat désiré.

Les dispositions actuelles concernant les déductions font, toutefois, l'objet de deux critiques importantes. En premier lieu, elles favorisent davantage les sociétés qui ont un revenu d'exploitation et qui peuvent par le fait même recourir immédiatement à l'amortissement accéléré, au détriment de celles qui n'ont pas ce genre de revenu. En deuxième lieu, le privilège accordé s'applique à toutes les étapes de l'activité préalable à la production, depuis la reconnaissance initiale jusqu'à la mise en valeur définitive. Étant donné que les risques d'échec ont été grandement réduits par l'activité exercée lors de la mise en valeur, l'effet direct des dispositions relatives à l'amortissement accéléré des frais de mise en valeur sera plutôt d'amener vraisemblablement une transformation plus hâtive des réserves de pétrole et des gisements de minéraux déjà découverts que de provoquer la recherche de nouveaux gisements et de nouvelles réserves.

L'exemption triennale relative aux nouvelles mines

Lorsque l'exemption triennale remplace les dispositions relatives à l'amortissement, comme c'est le cas pour une mine de courte durée exploitée par une société dépourvue de revenus d'exploitation, cette exemption n'accroît pas sensiblement la rentabilité d'une mine. Cependant, lorsque l'on a recours à cette exemption en plus de l'amortissement, la mine peut devenir sensiblement plus rentable, surtout dans les cas où l'amortissement est immédiatement déduit à même d'autres revenus. C'est donc dans le cas de la réalisation d'un projet à court terme relié à une entreprise minière déjà existante que l'exemption triennale est relativement avantageuse.

Considérée comme moyen d'encourager les investissements, l'exemption triennale est plus efficace que l'allocation d'épuisement. Son influence

ne se fait sentir que sur une période relativement courte à partir du moment où la mine commence sa production et non pas sur les revenus obtenus au cours de toute son existence. En conséquence, l'influence première de l'exemption triennale ne s'exerce pas sur la valeur des biens de l'industrie tout entière, mais seulement sur les mines qui sont au stade de la mise en valeur. Puisqu'elle est plus sélective, cette exemption coûte peut-être moins cher pour réaliser une activité supplémentaire que l'allocation d'épuisement. Néanmoins, cette mesure implique beaucoup de gaspillage. On accorde l'exemption triennale à toutes les nouvelles mines, sans tenir compte si la mise en valeur de ces mines se serait produite sans cette exemption. En ce qui a trait aux avantages que procure cette exemption, la production supplémentaire à laquelle elle donne lieu ne touche que les biens qui, sans elle, auraient produit un rendement prévu moindre que le bénéfice minimal acceptable.

Ici encore, l'encouragement donné procure le plus grand avantage à ceux qui en ont le moins besoin. Au cours de la période de 1955 à 1964, cinq grandes sociétés minières ont déclaré environ 70 p. 100 des revenus exempts d'impôt en vertu des dispositions favorisant les mines nouvelles. Ces sociétés disposaient de revenus d'exploitation suffisamment élevés pour absorber immédiatement les frais d'exploration et de mise en valeur. De plus, ces sociétés sont exploitées sur une échelle si vaste qu'elles sont sûrement capables de répartir leurs risques. Il n'y a aucune preuve à l'effet que le marché des capitaux ait pu exercer une influence défavorable sur les actions de ces sociétés. Trois de ces sociétés ont déclaré, dans la seule année 1964, \$117 millions en revenus exempts d'impôt, ce qui représentait une perte de revenu fiscal de \$60 millions. Il reste à savoir si ces économies d'impôt ont influé sensiblement sur les dépenses en capital de ces sociétés. Même si cette influence s'est fait sentir, il est très probable que les avantages obtenus n'aient pas excédé les recettes fiscales perdues.

LE RÉGIME FISCAL PROPOSÉ

Si nous recommandions un régime fiscal qui n'accorde aux entreprises minières ou pétrolières que les mêmes allégements recommandés pour l'ensemble des industries, l'allocation d'épuisement disparaîtrait évidemment et il en serait de même pour l'exemption de trois ans consentie aux mines nouvelles. Tous les coûts, y compris le coût des biens, seraient déductibles à un moment donné, aux taux suivants:

1. Les frais d'exploration seraient radiés immédiatement. Les biens amortissables qui ne seraient utilisés qu'en rapport avec une seule entreprise d'exploration seraient inclus dans cette catégorie. Si les revenus d'une année étaient insuffisants pour qu'on puisse leur imputer ces frais encourus au cours de la même année, les frais non réclamés pourraient être reportés et leur déduction effectuée à même le revenu d'une année subséquente.
2. L'amortissement des frais de mise en valeur (à l'exclusion du coût d'acquisition de propriétés ou de droits sur des propriétés) serait calculé selon la méthode de l'amortissement dégressif à un taux, disons, de 20 p. 100.
3. L'outillage, les bâtiments et les autres installations utilisés au moment de la mise en valeur et de la production seraient amortis au même taux de 20 p. 100, selon la méthode de l'amortissement dégressif à taux constant, étant donné que l'utilité de ces biens serait étroitement reliée à la durée d'une mine ou d'un puits particulier. On ne devrait permettre à une fonderie ou à une raffinerie d'utiliser que les taux réguliers d'allocation du coût en capital applicables aux bâtiments et à l'outillage en général.
4. L'allocation de 100 p. 100 du coût en capital accordée aux petites et aux nouvelles entreprises vaudrait également pour les entreprises minières et pétrolières.

5. Si une propriété minière ou pétrolière avait une durée d'exploitation ou des réserves qu'il fût possible de déterminer, le coût d'acquisition d'une telle propriété serait amorti en fonction de la durée d'exploitation ou en fonction de la production. Par ailleurs on ne pouvait évaluer si la durée d'exploitation ni la quantité de réserves, le coût ne serait amorti que dans la mesure où se serait produite une perte réelle de valeur.
6. L'amortissement des frais de mise en valeur et des biens amortissables ne serait pas admise avant que ne débute la production, conformément à la règle générale proposée stipulant qu'à défaut d'un allégement spécial on ne pourrait réclamer les allocations du coût en capital avant que les biens ne soient utilisés.
7. Les déboursés en capital qui n'entraînent pas l'acquisition de propriétés seraient déductibles, soit directement, soit au moyen de l'allocation du coût en capital, de la manière recommandée au chapitre 22 pour les "riens" en général.

Nos propositions

A notre sens, on ne devrait pas appliquer immédiatement au revenu provenant de l'exploitation minière et pétrolière cette méthode de détermination du revenu d'entreprise. Bien qu'elle offre le même traitement fiscal que celui qui serait accordé aux autres industries, son adoption immédiate pourrait bien avoir des effets très défavorables. Cependant, l'allocation d'épuisement actuelle consentie à la fois aux entreprises minières et pétrolières et l'exemption triennale accordée aux mines nouvelles nous semblent non seulement plus généreuses qu'il est nécessaire pour compenser tout facteur risque, mais constituent en outre des stimulants inappropriés et inefficaces. A notre avis, si on doit déroger au principe qui veut que le traitement fiscal soit impartial, il vaudrait mieux permettre l'amortissement accéléré de la totalité des coûts, y compris le coût des propriétés, les

frais de mise en valeur et le coût de certains biens amortissables qui ne sont utilisés que pour une exploration en particulier pour la réalisation d'un projet de mise en valeur, ou pour la mise en production d'une mine particulière ou d'un puits d'huile ou de gaz particulier (mais non le coût des hauts fourneaux ou des raffineries). Un tel traitement, conjugué à la possibilité de déduire les pertes sur actions et à un traitement plus libéral des pertes commerciales, devrait suffire pour compenser toute tendance défavorable du marché des capitaux envers les entreprises minières et pétrolières. L'exploitant d'une mine ou d'un puits de pétrole paierait donc peu d'impôt jusqu'à ce qu'il ait récupéré la totalité des frais encourus. Une fois ce stade passé, il n'y a pas de raison pour que son revenu ne soit pas imposé en entier.

Cependant, on doit souligner le fait qu'un traitement fiscal permettant ces amortissements spéciaux serait beaucoup plus généreux que celui qui a été recommandé pour l'industrie en général, et on ne devrait pas accorder indéfiniment ce privilège à toutes les sociétés minières et pétrolières. En conséquence, nous proposons de restreindre progressivement certains de ces amortissements afin de permettre l'adoption de taux d'allocation du coût en capital qui correspondraient davantage à ceux qui s'appliqueraient à l'industrie en général.

Nous avons convenu que le marché des capitaux pouvait être défavorable aux petites et aux moyennes sociétés minières et pétrolières, bien que les sociétés plus petites appartenant à ces industries n'aient probablement pas de problèmes de financement beaucoup plus difficiles à résoudre que ceux des entreprises manufacturières de même importance. Par ailleurs, nous n'avons trouvé aucune preuve que le marché des capitaux défavorisait les grandes sociétés minières et pétrolières. Conséquemment, les amortissements spéciaux consentis aux industries extractives devraient, à la longue, être d'un montant limité, si l'on veut traiter d'une manière impartiale toutes les industries. Ces amortissements devraient également n'être permises

qu'aux petites sociétés. Nous nous sommes demandés si la disposition déjà exposée au chapitre 22 concernant les petites et les nouvelles entreprises serait satisfaisante à ce sujet. L'allocation de 100 p. 100 à l'égard du coût en capital est un allègement tout à fait suffisant, mais il reste à déterminer l'importance que devrait avoir l'entreprise pour bénéficier de ce traitement. Les limites suggérées au chapitre 22 ont trait aux actifs nets (c'est-à-dire déduction faite du montant de l'allocation du coût en capital) ayant une valeur inférieure à 1 million de dollars et aux revenus bruts annuels inférieurs à \$10 millions. De ces deux limites, celle qui s'applique aux actifs conviendrait le mieux aux industries minière et pétrolière. Conséquemment, même si la disposition relative aux nouvelles et aux petites entreprises venait en aide aux nouvelles sociétés minières et pétrolières, elle ne serait d'aucun secours pour les sociétés d'importance moyenne qui auraient accumulé des actifs dont la valeur serait supérieure aux limites stipulées. En conséquence, nous avons examiné d'autres solutions possibles qui toucheraient aussi bien les sociétés d'importance moyenne que les sociétés plus petites qui auraient épuisé leur allocation accélérée du coût en capital de \$250,000, limite permise en vertu de la disposition relative aux petites et aux nouvelles entreprises. Une proposition applicable aux seules sociétés minières et pétrolières et visant à étendre les limites relatives à l'importance des actifs ou des revenus a dû être rejetée, car l'adoption d'une telle mesure aurait accru les difficultés d'ordre administratif auxquelles donnerait naissance la disposition concernant les nouvelles et les petites entreprises. Une telle disposition spéciale pourrait, à un moment ou l'autre, constituer un moyen utile de permettre à plus de sociétés minières et pétrolières de bénéficier des allocations accélérées du coût en capital.

Nous croyons qu'une autre proposition faite plus loin dans ce chapitre relativement à un amortissement spécial consenti aux actionnaires qui acquièrent des actions nouvellement émises de sociétés minières ou pétrolières

offrirait un plus grand avantage direct à ces sociétés. L'application de cette dernière disposition ne serait pas restreinte aux sociétés d'une importance particulière, mais nous nous attendons à ce qu'elle soit avant tout utilisée par les petites et les moyennes sociétés entreprenant un programme d'exploration ou de mise en valeur.

Les propositions spécifiques dont nous faisons une étude détaillée dans les pages qui suivent peuvent se formuler ainsi:

1. On devrait abolir l'allocation actuelle d'épuisement consentie à l'industrie minière et pétrolière de même que l'exemption triennale accordée aux mines nouvelles.
2. On devrait inclure les frais d'exploration (y compris le coût des biens amortissables que l'on ne peut utiliser qu'à l'occasion d'un projet spécifique d'exploration) dans une catégorie spéciale d'allocation du coût en capital comportant un taux d'amortissement de 100 p. 100.
3. On devrait inclure les frais de mise en valeur (y compris le coût des biens amortissables que l'on ne peut utiliser qu'à des fins de mise en production d'une mine ou d'un puits de pétrole ou de gaz) dans la même catégorie d'allocation du coût en capital que les frais d'exploration pendant une période de transition durant de cinq à dix ans. Par la suite, on mettrait ces frais dans une catégorie distincte d'allocation du coût en capital et on les amortirait selon la méthode de l'amortissement dégressif à un taux de 20 à 30 p. 100.
4. On devrait capitaliser le coût des propriétés minières et pétrolières dans une catégorie d'allocation du coût en capital qui serait différente pour chaque propriété. Il faudrait alors amortir le coût de ces propriétés en radiant les montants reliés aux revenus d'exploitation provenant de ces mêmes propriétés. Le taux d'allocation du coût en capital devrait être élevé (disons, jusqu'à 50 p. 100)

durant la période de transition, mais, par la suite, ce taux devrait se situer entre 10 et 20 p. 100 des revenus d'exploitation provenant des propriétés. En outre, si l'on disposait des propriétés, si on les abandonnait ou si celles-ci perdaient complètement leur valeur, on devrait radier le solde non amorti.

5. On devrait permettre de reporter les pertes encourues dans l'industrie minière et pétrolière (qu'elles résultent des radiations susmentionnées ou non) de la même façon que les autres pertes commerciales, c'est-à-dire sur les deux années précédentes et indéfiniment sur les années à venir. On devrait également soumettre ces pertes aux mêmes règles que nous avons proposées pour restreindre le transfert des pertes, mais les actionnaires résidant au Canada auraient le droit de déduire les pertes de valeur que leurs actions auraient subies.

6. On devrait inclure dans le revenu, conformément au principe de l'assiette fiscale compréhensive, tous les bénéfices réalisés lors de la disposition de propriétés minières ou pétrolières. On devrait inclure le gain entier dans le revenu, même si une partie de ce gain s'était accumulée avant la date d'entrée en vigueur de la loi mettant en application nos recommandations. Cependant, lorsque des personnes ne faisant pas régulièrement le commerce de valeurs mobilières disposeraient d'actions, seul le bénéfice accumulé après la mise en vigueur de la loi serait inclus dans le revenu.

L'allocation d'épuisement et
l'exemption triennale

Les raisons que nous avons de recommander l'abolition de ces allègements ressortent de l'étude que nous avons faite précédemment dans ce chapitre. Nous en sommes venus à la conclusion que les quelques ennuis éprouvés par les industries minière et pétrolière au moment où elles désirent se procurer du capital ne justifiaient pas les allègements généreux accordés et, qu'en

plus, ces allégements constituaient des facteurs de stimulation peu appropriés et inefficaces. Nous recommandons l'abolition de toutes les allocations d'épuisement, que ce soit pour les exploitants, les non-exploitants ou les actionnaires.

Comme nous l'avons mentionné, nous reconnaissons que l'abolition des allocations d'épuisement et de l'exemption triennale et l'imposition d'une restriction sur les radiations en vue de ne permettre que l'allocation régulière du coût en capital et les méthodes usuelles d'amortissement, pourraient affecter de façon marquée les grandes sociétés intégrées des industries minière et pétrolière. Bien que ce soient surtout les sociétés les plus grandes et les mieux financées qui profitent le plus de ces allégements (de l'allocation d'épuisement en particulier), néanmoins, les plus petites sociétés organisent leurs affaires en prévision du moment où elles pourront bénéficier de ces allégements, et l'exemption triennale a certainement déjà profité à un certain nombre de petites sociétés minières. En conséquence, bien que nous recommandions l'abolition immédiate de l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage, nous suggérons de prévoir une période transitoire, aussi bien pour l'abolition de certaines des dispositions de radiation les plus libérales que pour le retrait de l'exemption triennale accordée aux mines nouvelles. Nous recommandons que l'exemption continue de s'appliquer aux mines nouvelles dont la production débiterait avant l'expiration d'une période de cinq ans, mais que pour cette période de temps le revenu exempt d'impôt pour une mine quelconque se limite à \$1 million.

Nous recommandons également une mesure supplémentaire qui va réduire les effets de l'abolition de l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage en admettant la déduction, pendant la période de transition, d'une partie des coûts des propriétés qui n'étaient pas déductibles du revenu au cours des années précédentes. Plus loin, nous étudierons plus en détail cette déduction en rapport au traitement du coût des propriétés.

L'abolition de l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage et de l'exemption triennale apporterait des changements majeurs dans la structure fiscale et augmenterait considérablement les impôts exigibles des quelques grandes sociétés intégrées des industries minière et pétrolière. Cette mesure rendra indiscutablement moins attrayante que dans le passé la formation de capital par ces sociétés. Cependant, ce serait une erreur de surestimer l'importance de ses effets négatifs. Le rythme de formation du capital ne serait probablement pas grandement modifié pour certaines des plus grandes sociétés, parce que ces sociétés jouissent d'une part importante du marché et qu'elles n'augmentent leur capacité de production que pour répondre à la demande croissante ou pour conserver leur part du marché.

Le taux de rendement, après déduction de l'impôt, des investissements effectués par plusieurs petites entreprises qui ont relativement peu de revenu d'exploitation augmenterait considérablement pour de nombreux actionnaires canadiens (voir les tableaux 23-3 et 23-6). Cependant, l'avantage que retireraient les actionnaires canadiens de l'intégration de l'impôt des sociétés à celui des particuliers serait dans plusieurs cas contrebalancé par la pleine imposition des gains sur les actions.

Si l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage est envisagée comme une compensation de la restriction actuelle à la déduction des coûts, la justification d'une telle allocation disparaîtrait en vertu du régime fiscal proposé. Si l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage et l'exemption triennale relative aux mines nouvelles considérées comme une compensation d'une situation fiscale peu favorable aux entreprises risquées, situation due à la façon restrictive de traiter les pertes dans le régime actuel, l'adoption des réformes proposées éliminerait le besoin d'une telle compensation. Si le fait que le marché des capitaux défavorise les entreprises qui doivent courir des risques ou si les avantages sociaux et économiques indirects résultant de l'extraction des minéraux et du pétrole justifient le maintien d'un stimulant accordé aux industries

minière et pétrolière, alors nos recommandations offrent un tel stimulant. Étant donné que le traitement que nous recommandons satisfait à toutes ces exigences, nous n'hésitons pas à recommander l'abolition de l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage et de l'exemption triennale relative aux mines nouvelles.

Les frais d'exploration

Nous proposons que les frais d'exploration, y compris le coût des biens amortissables que l'on ne peut utiliser qu'en rapport avec un projet d'exploration spécifique, soient inclus dans une nouvelle catégorie d'allocation du coût en capital dont le taux de radiation pourrait être 100 p. 100. Si le montant réclamé pour une année quelconque excédait le revenu du contribuable, cette déduction amènerait une perte qui, selon nos propositions générales, serait susceptible d'être reportée contre le revenu des deux années précédentes et indéfiniment contre celui des années à venir. Si le contribuable était un membre d'un groupe de sociétés produisant des déclarations d'impôts consolidés, la perte pourrait être compensée, conformément à nos recommandations, à même le revenu des autres sociétés faisant partie du groupe.

La radiation immédiate des frais d'exploration constitue un allègement semblable à la radiation de tous les frais de recherches et de perfectionnement des produits proposée pour l'industrie en général, et représente un stimulant qui trouve sa justification dans des raisons d'ordre économique.

Les frais de mise en valeur

Nous recommandons qu'au début les frais de mise en valeur (y compris le coût des actifs amortissables qui ne peuvent être utilisés que pour la mise en production d'une mine particulière ou pour un puits de pétrole ou de gaz particulier) soient traités de la même façon que les frais d'exploration et soient inclus dans la même catégorie d'allocation du coût en capital, même si nous avons indiqué que de tels frais de mise en valeur ne devraient en

principe être déductibles qu'au cours d'un certain nombre d'années. Nous recommandons qu'après une période de transition raisonnable, disons, de cinq à dix ans, ces frais de mise en valeur soient inclus dans une catégorie distincte d'allocation du coût en capital et soient amortis selon la méthode de l'amortissement dégressif à un taux de 20 à 30 p. 100. Lorsque la distinction entre les frais d'exploration et les frais de mise en valeur serait en vigueur, les règlements devraient préciser les frais qu'il faudrait inclure dans la catégorie des frais de mise en valeur et ceux qui devraient faire partie de la catégorie des frais d'exploration. On devrait déduire comme dépense courante toute autre dépense non incluse dans ces deux catégories.

Au cours de la période de transition, on appliquerait un taux de 100 p. 100 à l'égard des frais d'exploration et de mise en valeur, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire de distinguer immédiatement entre ces deux catégories de frais qui pourraient être groupés dans une nouvelle catégorie d'allocation du coût en capital comportant un taux de 100 p. 100. Il faudrait aussi inclure dans cette nouvelle catégorie d'allocation du coût en capital les frais d'exploration et de mise en valeur non réclamés à la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Dans le cas où une réorganisation entraînerait le transfert de toutes les propriétés d'une société, le solde non amorti serait également transféré et les limitations actuelles quant à la vente des coûts non amortis ne s'appliqueraient plus. Par ailleurs, l'imposition des gains provenant de biens signifierait que tout gain réalisé au moment d'une disposition serait imposable.

Le traitement décrit ci-dessus ne devrait pas s'appliquer aux actifs amortissables utilisés dans les fonderies et les raffineries. Ces actifs devraient continuer d'être admissibles à l'allocation du coût en capital calculée aux taux réguliers utilisés pour les bâtiments et l'outillage.

Les coûts relatifs aux propriétés

Les propriétés minières et pétrolières sont des biens qui, tout en étant sujets à épuisement, ont souvent une durée indéterminée. Conformément à nos recommandations concernant l'industrie en général, on devrait autoriser la déduction des coûts de découverte et de maintien de réserves minières et pétrolières au moment où ces coûts sont encourus, alors que le coût à l'achat d'une propriété devrait être amorti au cours de sa durée, si celle-ci pouvait être déterminée. Dans les cas où il serait impossible de déterminer la durée d'une propriété, on ne devrait déduire le coût de celle-ci que lorsqu'on prouverait que la propriété en question aurait perdu de la valeur. En ce qui concerne les propriétés minières et pétrolières, il devrait être ordinairement facile de constater cette perte car elle serait évidente lorsqu'une entreprise deviendrait improductive ou lorsqu'elle devrait fermer ses portes.

Étant donné les difficultés qu'il y a d'estimer avec un certain degré de précision les réserves de minerais et de pétrole, il ne serait pas possible, aux fins de l'impôt, d'apparier tous les coûts des biens avec les revenus produits. On devrait plutôt autoriser la déduction immédiate des frais d'exploration et on devrait amortir à un taux arbitraire les frais de mise en valeur. Cette façon de procéder amènerait généralement un amortissement accéléré des frais. De plus, les dispositions proposées relatives à la radiation rapide des frais devraient aussi s'appliquer aux coûts d'acquisition des droits de propriétés, même si le travail subséquent d'exploration et de mise en valeur était fructueux.

Comme les amortissements accélérés permettent de reporter à plus tard le paiement de l'impôt, le contribuable peut conserver plus facilement les fonds qu'il retire de l'exploitation, et, en conséquence, la nécessité de recourir à des sources externes de financement s'en trouverait réduite.

Cependant, dans le cas du coût d'acquisition des propriétés minières et pétrolières, un amortissement illimité, même pendant une période de transition, pourrait avoir des conséquences indésirables. Non seulement un tel amortissement serait indûment libéral à l'égard des entreprises plus importantes, mais il pourrait bien devenir un encouragement fiscal accordé aux sociétés plus importantes pour leur permettre d'acquérir des entreprises plus petites. Si les sociétés ayant un revenu imposable pouvaient radier immédiatement la totalité des coûts d'acquisition d'une propriété déjà mise en valeur, ces sociétés jouiraient d'un avantage important sur le marché des propriétés, comparativement aux sociétés n'ayant pas encore de revenu imposable. Un tel encouragement serait particulièrement intéressant pour les sociétés appartenant à des non-résidents, car l'intégration ne viendrait pas réduire la valeur relative de la radiation immédiate.

Au chapitre 22, nous traitons d'un problème semblable concernant les affaires en général. Quoique l'achalandage et les marques de commerce achetés soient des immobilisations incorporelles alors que les propriétés minières et pétrolières sont des immobilisations corporelles, le problème de l'appariement des revenus et des dépenses qui s'y rapportent est semblable dans les deux cas lorsque la durée d'utilisation est indéfinie et que la quantité de réserves est elle-même indéfinie. En principe, on devrait capitaliser tous les coûts de mise en valeur ou d'acquisition de ces biens, puis les amortir, de manière à effectuer un meilleur appariement de ces coûts et des revenus provenant de l'exploitation de la propriété. Il est souvent difficile, sinon impossible, d'établir avec certitude la durée d'utilisation de chaque actif, car cette durée dépend des revenus que l'actif peut procurer. Le niveau de ces revenus sera influencé par de nombreux facteurs qui échappent au contrôle du contribuable. Nous recommandons au chapitre 22, que tous les coûts encourus pour établir et pour maintenir la valeur d'actifs, tels que l'achalandage et les marques de commerce, soient déductibles au cours de l'année où ils sont encourus, en dépit du fait qu'on devrait normalement capitaliser et amortir ces coûts. Toutefois, on ne

devrait déduire le coût d'acquisition de l'achalandage ou des marques de commerce que si l'on pouvait prouver qu'une perte se serait produite.

Nous recommandons pour les industries minière et pétrolière une mesure qui leur permettrait de continuer à bénéficier d'un traitement plus libéral que celui qui s'appliquerait aux autres industries. Voici nos recommandations:

1. Les sociétés admissibles à la disposition relative aux nouvelles et aux petites entreprises devraient traiter le coût des propriétés minières et pétrolières de la manière recommandée pour les frais d'exploration et de mise en valeur, c'est-à-dire qu'elles pourraient déduire ce coût au moment où il serait encouru jusqu'à concurrence d'un montant maximum de \$250,000.
2. Les autres contribuables devraient capitaliser le coût d'acquisition des propriétés minières et pétrolières et inscrire chaque propriété dans une catégorie distincte d'allocation du coût en capital. On devrait par la suite amortir le coût capitalisé en effectuant la radiation de montants reliés aux revenus d'exploitation tirés de la même propriété. Alors qu'au cours de la période de transition, le taux pourrait atteindre 50 p. 100, on devrait fixer ce taux après une période de cinq à dix ans, à, disons, 10 ou 20 p. 100 des revenus d'exploitation tirés de la propriété. L'application d'une telle disposition ne devrait pas entraîner de difficultés d'ordre administratif, car il serait possible d'adopter des règlements qui pourraient être facilement mis en application et qui préciseraient les coûts relatifs aux propriétés qu'il faudrait capitaliser et la manière de déterminer les revenus d'exploitation.

Bien entendu, on permettrait la déduction de tout solde non amorti du coût de la propriété, lors de l'aliénation ou de l'abandon de la propriété, ou encore au moment où on pourrait prouver que la propriété n'aurait plus de valeur.

Comme mesure de transition, on devrait peut-être aussi stipuler que les restrictions portant sur l'amortissement des biens ne s'appliqueraient pas immédiatement aux droits de propriété achetés du gouvernement. Depuis 1962, les industries pétrolières ont le droit d'amortir immédiatement le coût de tels droits de propriété; si on obligeait ces industries à reporter à plus tard la déduction de ces coûts, en les privant en même temps de l'allocation d'épuisement, ce serait imposer, en un seul coup, des redressements trop considérables aux grandes sociétés intégrées. Cependant, après, cinq ans, disons, les restrictions susmentionnées devraient s'appliquer à tout achat de propriétés.

La déduction du coût des droits des propriétés minières et pétrolières devrait, à un point de vue, différer des méthodes ordinaires applicables aux autres coûts inclus dans les diverses catégories d'allocation du coût en capital. Un contribuable acquérant directement une propriété minière ou pétrolière en capitaliserait le coût entier, pour ensuite l'amortir ou le radier de la façon décrite ci-dessus. On ne devrait pas autoriser un contribuable qui acquerrait le contrôle d'une société détenant des propriétés minières ou pétrolières à majorer, jusqu'à la valeur marchande, le coût en capital amortissable des propriétés, comme nous avons suggéré qu'il pourrait le faire en ce qui concerne les autres biens amortissables de la société acquise. La société devrait plutôt continuer à déduire l'allocation du coût en capital sur la même base que celle qui était en vigueur avant que le changement dans le contrôle se soit produit, et l'excédent du prix d'achat des actions par rapport au coût en capital non amorti de la propriété minière ou pétrolière, s'il y avait lieu, devrait être considéré en fait comme de l'achalandage. Cette façon de procéder influencerait le contribuable dans son choix entre l'achat d'actifs et l'achat d'actions, mais il serait néanmoins nécessaire d'agir de cette manière en raison de la difficulté d'établir une distinction entre la valeur des propriétés et celle des autres immobilisations incorporelles, telles que l'achalandage.

Les gains sur les biens

Nous avons recommandé d'imposer en entier les gains provenant de biens (une méthode qui s'applique déjà aux propriétés pétrolières) et d'exclure du revenu les plus-values non réalisées à la date de la mise en vigueur de nos propositions. Cependant, nous ne recommandons pas que cette exclusion s'applique dans le cas des entreprises minières et pétrolières.

Le rejet que nous faisons d'une exemption relative aux gains non réalisés au moment de la transition se fonde, en partie, sur des considérations d'évitement fiscal et, en partie, sur des considérations d'ordre pratique. L'expérience acquise au moment du changement apporté en 1962 dans le traitement des droits pétroliers a démontré que, si on pouvait exempter de l'impôt de telles propriétés lors de leur vente et en même temps permettre à l'acheteur d'amortir les frais encourus, nombre de ventes auraient probablement lieu pour des motifs d'ordre fiscal, ce qui provoquerait une perte inacceptable de revenus fiscaux. En pratique, il serait extrêmement difficile, sinon impossible, d'évaluer plusieurs propriétés minières et pétrolières. Il ne serait pas approprié d'appliquer la méthode de répartition dont il est question au chapitre 15, à cause des fluctuations excessives se produisant au cours des années dans la valeur de ces propriétés, et à cause des effets nocifs qu'une telle méthode aurait sur la circulation des biens. Nous traitons de ces difficultés plus loin dans ce chapitre.

Quoi qu'il en soit, les inconvénients qui résulteraient du rejet de l'exemption seraient limités. D'abord, l'exclusion générale des plus-values non réalisées avant la date de transition ne s'appliquerait pas aux contribuables qui feraient affaires en vue de réaliser de tels gains. De plus, tous les gains réalisés lors de la disposition de propriétés pétrolières sont déjà assujettis à l'impôt. Et qui plus est, les actionnaires d'une société détenant des droits de propriétés ne seraient pas assujettis à l'impôt sur les plus-values non réalisées provenant de biens dans la mesure où ces

gains influenceraient la valeur de leurs actions à la date de transition. Ainsi, ce qui semblerait un traitement rigoureux au niveau de la société serait entièrement compensé au niveau des actionnaires, en autant qu'il s'agirait d'actionnaires résidents. De plus, dans le cas des prospecteurs, nous recommandons de tenir compte, jusqu'à un certain point, du fait que leurs gains provenant de propriétés ne sont pas actuellement imposables. En raison des difficultés que présente l'évaluation des propriétés minières et pétrolières, on devrait prévoir pour les prospecteurs une disposition transitoire en vertu de laquelle on imposerait de tels gains par étapes.

Nous avons recommandé d'imposer pleinement tous les gains sur les biens au moment de leur réalisation. Ainsi, la disposition de toute propriété minière ou pétrolière constituerait une transaction imposable; de plus, le montant amortissable par l'acheteur serait équivalent au produit de la disposition que le vendeur inclurait dans son revenu. L'imposition des gains du vendeur produirait une bonne part du revenu nécessaire pour compenser l'amortissement réclamé par l'acheteur. Cependant, si le vendeur était un non-résident et l'acheteur un résident, alors le versement de l'impôt canadien ne serait pas assuré. Nous avons exprimé notre conviction à l'effet que tous les gains réalisés lors de la disposition d'un bien canadien devraient logiquement être sujets à l'impôt canadien. Nous avons aussi indiqué qu'il est actuellement impraticable au point de vue administratif, ou qu'il est impossible, dans certains cas, de percevoir un impôt sur beaucoup de ces gains provenant de biens, comme c'est le cas principalement pour l'impôt qu'il y aurait lieu de lever sur les gains des non-résidents découlant de transactions relatives à des valeurs mobilières canadiennes. Par ailleurs, nous avons recommandé que les gains réalisés et les pertes subies lors de la disposition de biens-fonds par des non-résidents soient inclus dans le revenu. Non seulement croyons-nous que la mise en application d'une telle disposition est possible, mais nous croyons aussi qu'il est nécessaire de lever un impôt dans ces circonstances pour éviter de placer le Canadien détenteur de biens-fonds dans une position concurrentielle désavantageuse.

Les mêmes arguments valent également pour les droits miniers et pétroliers et, en conséquence, nous recommandons que ces droits soient traités de la même manière que d'autres participations dans des biens-fonds. Ainsi, on devrait présumer que le fait d'être propriétaire de biens-fonds au Canada, ou d'y détenir une participation dans un bien-fonds, constitue un établissement permanent au Canada; ainsi, toute perte subie ou tout gain réalisé lors de la disposition d'un tel bien ou d'une telle participation dans un bien serait pris en considération dans le calcul du revenu d'affaires de provenance canadienne.

Déduction accessible aux actionnaires

Afin d'assurer que les avantages des amortissements accélérés que nous proposons soient accessibles aussi bien aux petites et aux moyennes sociétés qu'aux grandes sociétés intégrées, nous recommandons que les sociétés minières et pétrolières aient la possibilité de transmettre aux acheteurs de nouvelles actions le droit de déduire immédiatement les frais d'exploration et de mise en valeur. Pour réaliser ce transfert, la société permettrait aux acheteurs d'actions nouvellement émises de dévaluer le prix coûtant de leurs nouvelles actions, en autant que le produit de l'émission soit affecté à l'exploration et à la mise en valeur. Cette réduction du prix coûtant, qui produirait une "perte" déductible d'autres revenus, serait permise au moment où le placement serait effectué, même si la société minière et pétrolière n'avait pas encore encouru de frais. Bien entendu, au moment où la société encourrait les frais, elle n'aurait pas la faculté de les déduire et, ainsi, l'impôt sur le revenu des sociétés deviendrait exigible plus tôt. Le fisc instituerait certains contrôles pour s'assurer que la société dépense effectivement ces fonds en travaux d'exploration et de mise en valeur. Ainsi, on pourrait exiger l'ouverture d'un compte en fiducie, et on pourrait lever un impôt spécial sur toute partie des fonds désignés qui n'auraient pas été affectés à des travaux d'exploration et de mise en valeur au cours de la période de temps spécifiée. Ce n'est pas notre

intention de rendre les frais d'administration ou de financement admissibles à cet amortissement spécial, mais seulement les frais directs d'exploration et de mise en valeur. Cette disposition devrait s'appliquer seulement aux nouvelles émissions d'actions et non pas aux actions déjà émises. Nous croyons que cette mesure aiderait grandement les sociétés d'exploration indépendantes à augmenter leur capital de risque ordinaire et qu'elle contribuerait à les placer sur le même pied que les grandes sociétés intégrées. Cette mesure contribuerait aussi à égaliser la situation des grandes et des petites sociétés en ce qui concerne leur capacité d'utiliser les dispositions libérales d'amortissement que nous avons proposées.

Dans leur ensemble, ces propositions élimineraient presque entièrement toute possibilité de compensation incomplète des pertes résultant des dépenses d'exploration et de mise en valeur de propriétés minières et pétrolières. Les sociétés prospères de grande envergure déduiraient les frais de leurs entreprises infructueuses à même leurs autres revenus d'entreprise. Les actionnaires détenant des actions nouvellement émises par des sociétés n'ayant pas de revenu d'exploitation pourraient, si la société optait pour la solution exposée ci-dessus, dévaluer leurs actions jusqu'à concurrence des frais encourus pour l'exploration et la mise en valeur. Les actionnaires pourraient déduire immédiatement ces dépenses d'autres revenus. La valeur des actions des sociétés dont le revenu d'exploitation serait insuffisant et qui, pour une raison ou pour une autre, n'auraient pas offert aux actionnaires la possibilité de dévaluer immédiatement leurs actions, baisserait si le marché jugeait l'entreprise vouée à un échec. L'actionnaire pourrait alors dévaluer ses actions à leur valeur marchande. Grâce à toutes ces méthodes de déduction des pertes à même d'autres revenus, nous sommes d'avis que le régime fiscal ne défavoriserait pas la prise de risques dans les industries minière et pétrolière.

Les coûts non déduits relatifs aux propriétés

Bien que nous ayons proposé certaines mesures visant à réduire l'effet du retrait de la déduction d'épuisement exprimée en pourcentage, nous croyons qu'il est nécessaire d'adopter une disposition transitoire supplémentaire. Étant donné que l'allocation d'épuisement avait pour objet, du moins en partie, d'apporter une compensation pour les frais non déductibles, et étant donné que des frais considérables ont été encourus dans l'espoir que certains revenus soient admissibles à l'allocation d'épuisement, il convient de tenir compte des frais non encore absorbés. En conséquence, nous recommandons que les entreprises minières et pétrolières présentement admissibles à l'allocation d'épuisement soient autorisées à déduire (disons sur une période de trois à cinq ans) tous les frais d'exploration et de mise en valeur qui n'auraient pas été déductibles dans le passé, y compris le coût de propriétés minières et pétrolières, les coûts de location et de concession, dans la mesure où ces frais excéderaient le montant de l'allocation d'épuisement réclamée. Cette disposition ne devrait s'appliquer qu'aux frais encourus au Canada et à l'épuisement réclamé pendant un certain nombre d'années. Puisqu'en 1948 on a accru considérablement la possibilité de déduire les frais d'exploration et de mise en valeur, il semble que cette année-là puisse convenir comme moment à partir duquel on devrait appliquer les calculs. Ces calculs devraient s'appliquer aux sociétés associées et s'effectuer sur une base consolidée.

Les coûts relatifs aux propriétés des sociétés pétrolières n'ayant pas été réclamés se situent probablement entre 500 et 750 millions de dollars 26/. Ces sociétés ayant réclamé, entre 1947 et 1964, plus de 350 millions de dollars en allocation d'épuisement, une disposition comme celle que nous préconisons permettrait probablement aux sociétés pétrolières de déduire une somme supplémentaire d'environ 300 millions de dollars. Les montants non réclamés ne seraient pas aussi considérables pour les sociétés minières qui, au cours

de la période en question, ont déduit au même titre plus d'un milliard de dollars. Ainsi, cette défalcation serait avantageuse surtout pour les sociétés minières qui n'ont pas ou peu réclamé d'allocation d'épuisement.

Exemption consentie aux prospecteurs et aux commanditaires

Il ne subsiste aucune raison de ne pas imposer les bénéfices des prospecteurs et des commanditaires aux taux maximums s'appliquant au revenu des particuliers. Grâce à la possibilité de déduire tous les coûts, grâce aussi aux dispositions d'étalement du revenu recommandées ailleurs dans ce Rapport, grâce enfin aux mesures proposées plus loin dans ce chapitre afin de résoudre toutes les difficultés qui surviendraient relativement à la liquidité des entreprises lorsque des droits de propriété seraient échangés contre des valeurs non monétaires, il est possible d'abolir cette exemption sans causer d'ennuis sérieux. Cependant, on devrait peut-être abroger cette exemption par étapes, au cours d'une période transitoire, parce que nous recommandons que tous les biens détenus par un prospecteur travaillant à son compte à la date de la transition soient évalués au prix coûtant, de façon à obvier à la difficulté de déterminer leur valeur marchande.

L'allocation d'épuisement consentie aux actionnaires

Grâce à l'entière déduction de tous les coûts, il ne serait pas nécessaire d'accorder aux actionnaires une allocation d'épuisement de leur "capital". En conséquence, on devrait abolir la disposition relative à l'allocation d'épuisement consentie aux actionnaires.

Les aspects spéciaux du régime fiscal proposé

Nous abordons maintenant certains aspects spéciaux des entreprises minières et pétrolières: le traitement des coûts d'exploration à l'extérieur du Canada, les versements effectués aux provinces pour les droits pétroliers

et les impôts miniers, l'achat et la vente de propriétés et de droits miniers et pétroliers, ainsi que la mise en application des mesures proposées pour encourager certaines catégories particulières de contribuables.

L'exploration hors du Canada. En vertu de la législation actuelle, les frais d'exploration minière et pétrolière effectuée hors du Canada ne sont généralement pas déductibles. On a refusé cette déduction dans le passé probablement pour encourager la mise en valeur des ressources du Canada et pour obvier à toute possibilité d'évitement fiscal que la déduction de ces frais aurait pu créer. Une telle possibilité aurait pu se présenter, par exemple, dans le cas où un contribuable résidant au Canada aurait déduit ses frais d'exploration à l'étranger et, ensuite, pour échapper à l'impôt canadien sur les bénéfices résultant de cette exploration, aurait transféré les biens produisant un revenu à une société relevant d'un pays où les lois fiscales sont moins rigoureuses.

La déduction de ces frais étant une étape qu'il est souhaitable de franchir en vue d'effectuer une meilleure détermination du revenu provenant de l'extraction de minerais et de pétrole, nous recommandons que ces frais soient déductibles. Il serait peut-être nécessaire d'adopter des mesures qui obligerait une société résidente qui transfère un bien à un non-résident à inclure dans son revenu au moins la juste valeur marchande du bien transféré. En considérant les mesures que nous recommandons concernant les dispositions présumées et l'imposition du revenu provenant des investissements directs à l'étranger, nous sommes d'avis que le problème de l'évitement fiscal ne devrait pas constituer un obstacle sérieux à la déduction de ces frais.

Les versements effectués aux provinces. La détermination de ce qui constitue un abattement raisonnable d'impôt que le gouvernement fédéral doit accorder à l'égard des divers impôts levés sur les richesses naturelles par les provinces n'a cessé de créer des difficultés au cours des années.

Lorsqu'une province a conservé des droits de propriété dans des richesses naturelles en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, elle peut lever un impôt pour compenser le fait qu'elle renonce à ces droits. En effet, elle peut vendre ses richesses naturelles à un prix raisonnable. Toute province peut aussi exercer le pouvoir constitutionnel qu'elle a de lever un impôt direct sur l'exploitation de toute richesse naturelle, qu'elle conserve ou non un droit de propriété sur ces richesses. Un tel impôt direct peut être levé en plus des charges imposées sur les richesses naturelles, parce que les pouvoirs législatifs des provinces concernant les droits de propriété et le prélèvement d'impôts ne s'excluent pas mutuellement.

On établit normalement le coût de la propriété au moyen d'une charge calculée en fonction de la quantité et de la qualité des ressources épuisées; on peut citer comme exemples les droits de coupe dans l'industrie forestière et les redevances dans l'industrie pétrolière. Ces droits et redevances sont normalement admis sans discussion par le fisc fédéral comme des dépenses que le contribuable peut déduire.

Les provinces, notamment l'Alberta, ont retiré des revenus considérables de leurs ressources pétrolières en exigeant des exploitants des paiements initiaux, des charges annuelles et des redevances pour jouir du droit d'extraire du pétrole 27/.

On a toujours autorisé la déduction des redevances dans le calcul du revenu aux fins de l'impôt, mais les paiements des droits permettant d'extraire le pétrole n'étaient déductibles qu'en partie avant 1962. Lorsque le coût de ces droits est devenu pleinement déductible en 1962, les producteurs de pétrole avaient les moyens de payer plus cher pour les acquérir; aussi, la modification eut pour effet principal de hausser le prix de ces droits, ce qui amena un transfert du trésor fédéral au trésor provincial d'une partie des recettes gouvernementales provenant des ressources pétrolières.

Les provinces ont éprouvé peu de difficulté à exercer le droit qu'elles ont de percevoir des recettes provenant des ressources pétrolières, en raison probablement des caractéristiques inhérentes du pétrole, comme sa nature homogène et le fait qu'il est relativement facile d'établir sa valeur marchande. Étant donné que le pétrole a une valeur établie à la sortie du puits, il serait un peu plus facile que dans l'industrie minière de déterminer le revenu provenant de la quantité réelle de pétrole extrait et de lever un impôt sur ce revenu. Les provinces, toutefois, n'ont pas jugé bon de frapper l'industrie pétrolière d'un impôt sur le revenu comparable à celui qui grève l'industrie minière, mais elles comptent sur une redevance fondée sur le nombre de barils de pétrole extrait.

Au début, les provinces retiraient un revenu de l'industrie minière en prélevant une charge uniforme par tonne de minerai extrait. Aujourd'hui, la plupart des provinces obtiennent la majeure partie de leurs recettes fiscales de l'industrie minière grâce à un impôt prélevé sur le revenu minier, bien que les recettes fiscales provinciales provenant des mines soient de beaucoup inférieures à la moitié des recettes provenant du pétrole. Quoique simple en théorie, la définition du revenu minier présente certaines complications. On a imaginé des définitions très élaborées en vue de trouver une méthode qui permettrait de déterminer ce revenu, le but général étant d'établir une notion du revenu gagné au moyen de l'extraction du minerai et de sa remontée en surface. Dans certains cas, ce résultat s'obtient par des calculs directs; dans d'autres cas, on fait des calculs destinés à éliminer du total des bénéfices de l'exploitation le gain découlant des opérations de broyage et de transformation du minerai. Le gouvernement fédéral possède sa propre définition du genre d'impôt dont il autorise la déduction et, alors que la plupart des provinces s'en tiennent assez étroitement à cette définition lors du prélèvement de leurs charges, il existe des différences fâcheuses dans la façon de traiter certains facteurs qui interviennent dans les calculs. Les différences les plus sérieuses apparaissent

dans le cas de l'impôt du Québec, lequel est prélevé sur une assiette plus étendue que celle envisagée dans la définition du gouvernement fédéral.

Que les gouvernements provinciaux retirent des revenus des richesses naturelles au moyen de loyers, de redevances ou d'impôt sur le revenu, les charges imposées aux entreprises constituent néanmoins des dépenses encourues en vue d'obtenir des réserves de minerais ou de pétrole. Conséquemment, dans le calcul du revenu, on devrait accorder une pleine déduction pour ces charges, indépendamment de leur forme, comme on fait pour tout autre coût rattaché à une activité commerciale. Toutefois, étant donné que ces charges constituent une dépense encourue en vue de gagner un revenu, elles ne devraient donner lieu à aucune forme de dégrèvement.

L'achat et la vente de propriétés et de droits miniers et pétroliers. Une propriété minière ou pétrolière peut changer de mains plusieurs fois avant d'être mise en valeur. Dans le cas des propriétés minières, un processus typique de découverte qui n'est pas faite par une grande société minière peut se résumer ainsi: en premier lieu, un prospecteur obtient une concession, puis, après y avoir exécuté quelques travaux, conclut une entente avec une société d'exploration en vertu de laquelle cette dernière, moyennant une participation dans la propriété, s'engage à en faire l'étude; si cette étude le justifie, la société d'exploration exécute certains travaux de mise en valeur, puis intéresse une grande société minière à financer l'entreprise jusqu'au moment de la production; à ce stade, on forme une nouvelle société, dans laquelle le prospecteur, la société d'exploration et la société minière détiennent chacun une participation. D'habitude, tout au long de cette série d'événements, il n'y a pas, ou peu, d'argent liquide qui change de mains entre les parties et, souvent, aucun prix n'est stipulé quand la propriété est transférée d'un propriétaire à un autre. Chacune des parties prend ou conserve une participation dans la propriété, soit sous la forme d'un droit de participation au revenu net provenant de la production, soit sous la forme d'actions de la société qui contrôle la propriété.

Certaines transactions peuvent aussi mettre en cause des propriétés minières qui ont été pleinement mises en valeur ou en production, mais ces transactions ne sont pas aussi fréquentes que celles qui touchent les propriétés pétrolières déjà établies ou en production.

En général, on considérerait probablement comme imposable le produit de la vente de propriétés minières par des prospecteurs ou des commanditaires, mais l'article 83(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu exempte actuellement ce revenu de façon expresse. Les propriétés minières déjà mises en valeur ou en production sont normalement considérées comme étant des actifs en capital, et le produit de la vente de ces propriétés n'est pas imposable, sauf en ce qui concerne la récupération de l'amortissement, à moins que le vendeur ne fasse le commerce de propriétés minières. Il n'y a pas de récupération des frais d'exploration et de mise en valeur déjà réclamés et subséquemment recouvrés lors de la vente de la propriété minière. Plus loin, nous traitons des circonstances dans lesquelles on peut transférer entre contribuables les dépenses encourues avant la production.

Ainsi, tandis que le régime actuel ne tient aucun compte des achats et des ventes de propriétés minières, on admet généralement que les frais réels d'exploration et de mise en valeur soient ou bien déduits des autres revenus du contribuable qui les a encourus, ou bien, dans certaines circonstances que nous exposerons plus en détail plus tard, transférés à d'autres contribuables. Les prospecteurs et les commanditaires ainsi que les sociétés d'exploration et les sociétés minières qui n'ont pas elles-mêmes suffisamment de revenus pour absorber ces frais et qui ne peuvent conclure des transactions qui permettraient de les transférer à d'autres contribuables constituent des exceptions importantes à ce principe général.

Le régime actuel est inéquitable et contraste vivement avec le principe proposé en vue de déterminer le revenu d'entreprise. Cette situation, qui n'a pas manqué de créer certaines anomalies, a multiplié les occasions d'échapper à l'impôt. A cet égard, nous avons déjà proposé que

tous les frais d'acquisition et de mise en valeur des droits miniers puissent être déduits du revenu, ce qui entraînerait la nécessité d'inclure dans le revenu tout produit provenant de ces opérations.

La principale difficulté que pose l'établissement d'un régime en vertu duquel l'achat et la vente de propriétés minières seraient des transactions sujettes à l'impôt réside dans la nécessité d'évaluer la valeur reçue en retour, valeur qui se présenterait habituellement sous forme d'actions. Il existe plusieurs méthodes d'évaluation:

1. On pourrait adopter la juste valeur marchande comme critère d'évaluation de la valeur reçue en retour. Dans certains cas, on pourrait se renseigner sur la valeur des actions mais, souvent, il n'existerait aucun indice convenable pour en déterminer la valeur avant plusieurs années. Or, il semble peu pratique d'attendre plusieurs années pour déterminer cette valeur.
2. On n'admettrait, aux fins de l'impôt, que la valeur qui aurait été versée en espèces. Cette solution offrirait plus de certitude, mais serait injuste lorsqu'une faible portion de la valeur reçue en retour serait ordinairement payée en espèces. D'ailleurs, cette méthode encouragerait la recherche de moyens artificiels destinés à faciliter l'évitement fiscal.
3. On ne considérerait comme contrepartie, aux fins de l'impôt, que les seuls frais reliés à la propriété qui n'ont pas encore été réclamés par le vendeur. Ce traitement reconnaîtrait le fait que plusieurs transactions relatives à des propriétés minières s'inscrivent dans une chaîne ininterrompue d'événements qui aboutissent à la réalisation d'un revenu d'exploitation. Cependant, cette façon de procéder ne serait pas équitable, surtout dans les cas où la juste valeur marchande dépasserait considérablement le coût.

Malgré les difficultés d'ordre pratique qui en résulteraient, nous recommandons, sauf pour l'exception mentionnée ci-dessous, de considérer l'achat et la vente de propriétés minières comme étant des transactions imposables. Il s'ensuit que l'on devrait abolir l'exemption actuelle touchant les montants réalisés par les prospecteurs et les commanditaires lors de la vente de propriétés minières et que l'on devrait autoriser la déduction de tous les frais encourus. On devrait se fonder, en général, sur la juste valeur marchande pour évaluer les transactions relatives aux propriétés minières, bien qu'en certaines circonstances il serait acceptable d'utiliser les coûts encourus par le vendeur et non encore réclamés. Si une propriété minière était échangée contre des actions d'une nouvelle société n'ayant pas cours sur le marché, ou contre des actions ayant cours sur le marché mais représentant une participation de plus de 25 p. 100 dans une société, nous recommandons que le vendeur de la propriété soit autorisé à adopter comme prix coûtant des actions un montant égal aux coûts qu'il n'aurait pas encore réclamés. Ainsi, on ne tiendrait compte d'aucun gain, aux fins de l'impôt, lors du transfert. En vertu du traitement que nous proposons pour les pertes, on pourrait tenir compte de toute baisse survenue dans la valeur de la propriété ou des actions, chaque fois qu'il serait possible d'établir qu'une telle perte s'est produite. Au chapitre 15, nous recommandons également de présumer qu'une disposition des actions reçues en échange de la propriété minière s'est produite lorsque les actions comportent les deux caractéristiques suivantes: elles représentent une participation de 25 p. 100 ou moins dans la société, et elles ont cours sur le marché.

Nous avons déjà fait remarquer qu'en 1962 on a apporté des changements essentiels aux lois fiscales touchant l'industrie pétrolière. Le coût des propriétés et des droits pétroliers devenait une dépense déductible et le produit de la disposition de toutes les propriétés pétrolières devenait imposable, quelle que soit la date de leur acquisition. Cependant, le coût des propriétés acquises avant la date d'entrée en vigueur de cette disposition n'était pas déductible. Étant donné qu'on nous a fait des

représentations relativement à cette anomalie, il conviendrait que nous ajoutions quelques commentaires.

On proposa d'abord que le produit de la vente de toute propriété acquise avant le 11 avril 1962 ne soit pas imposable. Cette solution aurait été conforme à la règle plus ou moins traditionnelle constituant à éviter l'imposition rétroactive de montants préalablement exempts d'impôt. Cependant, puisque l'on devait déduire immédiatement le coût de toute propriété acquise après cette date, il y avait possibilité que les contribuables échangent des propriétés à des prix élevés en vue d'en retirer un avantage fiscal mutuel. Une telle façon de procéder aurait eu pour but de créer des gains de capital pour les vendeurs et des dépenses déductibles pour les acheteurs. Étant donné la façon avec laquelle les sociétés se partagent les propriétés pétrolières entre elles, il devint bientôt évident que cette possibilité d'évitement fiscal constituait une réalité. En conséquence, lorsque les modifications furent finalement sanctionnées, elles prévoyaient que l'on devait inclure dans le revenu le produit de la disposition de toute propriété pétrolière non acquise par héritage, à moins qu'on n'ait acquis ces propriétés avant le 11 avril 1962 et qu'on en ait disposé avant le 9 novembre 1962 28/.

Effectivement, l'imposition du produit de la disposition de propriétés acquises avant le 11 avril 1962 n'a probablement eu qu'un effet rétroactif limité, puisque le coût d'acquisition étant maintenant déductible à un moment donné, l'acheteur peut se permettre de payer un prix beaucoup plus élevé, ce qui laisse le vendeur à peu près dans la même situation nette qu'auparavant. On a aussi soutenu que l'influence de l'impôt sur les bénéfices provenant de la disposition de propriétés pétrolières a empêché les transactions elles-mêmes d'avoir lieu. Cependant, l'ampleur de l'incidence fiscale illustre le fait qu'une propriété peut être comptabilisée à une valeur fiscale bien inférieure à sa valeur réelle. Lorsqu'un contribuable touche effectivement cette différence, le gouvernement doit percevoir à

ce moment-là tout l'impôt. C'est là la conséquence de l'imposition du revenu en fonction de sa réalisation et de l'autorisation de l'**amortissement accéléré des coûts**.

Le rejet de la déduction du coût des propriétés acquises avant le 11 avril 1962 cause plus de soucis. Cependant, une des dispositions transitoires que nous recommandons prévoit que l'on puisse désormais **déduire les frais non encore réclamés excédant l'allocation d'épuisement réclamée**, de sorte que tous les coûts seraient effectivement déduits d'une manière ou d'une autre.

Application à certaines catégories de contribuables des dispositions prévues pour les industries minière et pétrolière. Sous la loi actuelle, un

grand nombre de complications proviennent du fait que les dispositions relatives à l'imposition des revenus miniers et pétroliers s'appliquent de diverses façons à différents contribuables. L'application de la loi diffère avant tout selon l'activité principale du contribuable, mais aussi selon que ce contribuable est un particulier ou une société. Plusieurs des dispositions devaient vraisemblablement servir de stimulants accessibles **seulement aux personnes intéressées aux industries minière et pétrolière**.

En général, cette façon de procéder ne nous paraît pas valable. En conséquence, nous recommandons la suppression des restrictions à l'accessibilité des dispositions spéciales. Une conséquence indirecte et importante de cette modification serait d'encourager une participation accrue des **Canadiens** dans les industries minière et pétrolière.

Comparaison entre le régime fiscal proposé pour les industries minière et pétrolière et le régime proposé pour les autres industries

On peut illustrer sous forme de tableau la portée des recommandations que nous formulons pour les industries minière et pétrolière comparativement au traitement actuel de ces industries et au traitement proposé pour d'autres industries. Le tableau 23-1 porte sur le traitement des frais; le tableau 23-2 porte sur le traitement des pertes.

TABLEAU 25-1

COMPARAISON DU TRAITEMENT ACTUEL ET DU TRAITEMENT PROPOSÉ DES FRAIS DES INDUSTRIES
MINIÈRE ET PÉTROLIÈRE ET DES FRAIS DES AUTRES INDUSTRIES

Genre de coûts		Traitement actuel		Traitement proposé	
Industrie en général	Industries minière et pétrolière	Industrie en général	Industries minière et pétrolière	Industrie en général	Industries minière et pétrolière
Recherche et mise au point des produits	Prospection et exploration	Frais courants et coût en capital pour la recherche scientifique—radiation immédiate <u>a/</u>	Radiation immédiate	Radiation immédiate	Radiation immédiate, y compris un amortissement spécial au profit des détenteurs d'actions nouvellement émises
		Autres coûts courants—radiation immédiate			
		Autres coûts en capital—aucune radiation à moins que ce soit en vertu des dispositions d'allocation du coût en capital			
Stocks	Frais de mise en valeur (y compris les frais ultérieurs de mise en valeur)	Imputés au revenu au moment où les biens sont vendus, ou lorsqu'il y a perte de valeur	En règle générale, radiation immédiate	Imputés au revenu au moment où les biens sont vendus, ou lorsqu'il y a perte de valeur	Radiation immédiate durant la période initiale—par la suite, allocation du coût en capital au taux de 20 à 30 p. 100; aussi, amortissement spécial au profit des détenteurs d'actions nouvellement émises
Brevets, droits d'auteur et achalandage	Droits de propriété	Biens qui ont une durée fixe—amortissement échelonné sur leur durée. Autres biens—aucune déduction	Industrie pétrolière—radiation immédiate. Industrie minière—aucune déduction <u>b/</u>	Biens qui ont une durée fixe—amortissement échelonné sur leur durée. Autres biens—déductibles lorsque les biens sont perdus ou qu'ils ont subi une perte de valeur	Amortis selon un pourcentage des revenus provenant de la propriété—ou radiés si l'on peut prouver qu'une perte de valeur s'est produite
Actifs amortissables	Actifs amortissables a) utilisés dans la prospection, l'exploration, l'extraction et la réduction b) utilisé dans la fonte et le raffinage c) coûts en capital non réclamés à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle Loi	Radiation immédiate pour les biens utilisés dans la recherche scientifique—autrement on se sert des taux d'allocation du coût en capital.	Taux selon les catégories d'allocation du coût en capital	Radiation immédiate pour les biens utilisés dans la recherche scientifique; aucune modification des taux d'allocation du coût en capital, sauf pour les nouvelles et les petites entreprises	a) radiation immédiate b) aucune modification, sauf pour les petites et les nouvelles entreprises c) aucune modification

Remarques:

a/ Jusqu'à la fin de 1966, un supplément de 50 p. 100 est aussi déductible.

b/ On considère parfois l'épuisement comme étant une déduction à peu près équivalente.

TABLEAU 23-2

COMPARAISON DU TRAITEMENT ACTUEL ET DU TRAITEMENT PROPOSÉ DES PERTES DES INDUSTRIES MINIÈRE ET PÉTROLIÈRE ET DES PERTES DES AUTRES INDUSTRIES

Genre de pertes	Principales caractéristiques du traitement	Traitement Actuel		Traitement Proposé	
		Industrie en général	Industries minière et pétrolière	Industrie en général	Industries minière et pétrolière
Pertes commerciales	Report en arrière	1 an	}	2 ans	}
	Report en avant	5 ans		Sans limite	
	Déductibles d'autres sortes de revenus	De tout le revenu gagné durant l'année de la perte - du revenu d'entreprise gagné durant les autres années	Même traitement que pour l'industrie en général	Sans limite a/	Même traitement que pour l'industrie en général
	Possibilité de les transférer	Possibilité restreinte de transfert)		Possibilité restreinte de transfert, mais sans conséquences sérieuses puisque les pertes sur actions sont déductibles de la façon indiquée ci-dessous	
Pertes sur actions	Report en arrière	}	}	} Même traitement que pour les pertes commerciales	} Même traitement que pour l'industrie en général
	Report en avant				
	Déductibles d'autres sortes de revenus	}	}	}	}
	Dévaluation à la valeur du marché sans qu'il y ait réalisation				

Remarque:

a/ A l'exception des limitations destinées à empêcher la déduction des dépenses personnelles.

On peut résumer de la façon suivante les principales caractéristiques des modifications recommandées relativement au traitement des frais:

1. Tous les frais seraient déductibles à un moment ou l'autre pour toutes les industries.
2. On autoriserait les entreprises minières et pétrolières à radier immédiatement tous leurs frais d'exploration et, au début, tous leurs frais de mise en valeur, à l'exception des actifs amortissables utilisés dans les fonderies et les raffineries (quoique la disposition recommandée pour les nouvelles et les petites entreprises et touchant toutes les industries s'appliquerait également aux entreprises minières et pétrolières).
3. On pourrait amortir le prix d'achat des propriétés minières et pétrolières et le coût des droits de propriété à un taux élevé au début puis, plus tard, à un taux plus modéré. Bien entendu, on pourrait radier le coût des propriétés abandonnées ou sans valeur, sur preuve qu'une telle perte de valeur s'est produite.
4. On autoriserait donc les entreprises minières et pétrolières à amortir les catégories suivantes de frais plus rapidement qu'on autoriserait les entreprises en général à amortir des frais analogues:
 - a) les frais encourus avant la production et les frais de mise en valeur;
 - b) le coût des actifs amortissables utilisés dans l'exploration et la mise en valeur; et
 - c) le prix d'achat des propriétés minières et pétrolières ainsi que le coût des droits de propriété.
5. Les industries minière et pétrolière seraient plus favorisées par le régime proposé que par le régime actuel, du moins en ce qui concerne

le traitement des frais; elles en tireraient un avantage important surtout pendant la période initiale alors qu'il serait permis de radier les frais de mise en valeur au moment où ils sont encourus.

6. Les nouvelles sociétés minières et pétrolières qui appartiennent à la catégorie des nouvelles et des petites entreprises parce qu'elles satisfont aux exigences fixées quant au chiffre des ventes et à la valeur des actifs auraient le droit de radier immédiatement le coût de tous leurs actifs amortissables, à l'intérieur de certaines limites assez larges. De plus, les actions nouvellement émises des sociétés minières et pétrolières pourraient faire l'objet d'un amortissement spécial dans la mesure où on utiliserait le produit de l'émission d'actions pour effectuer des travaux d'exploration et de mise en valeur.

Le tableau 23-2 fait ressortir les caractéristiques principales des modifications recommandées relativement au traitement des pertes commerciales et des pertes découlant de la possession de biens.

1. Le traitement des pertes commerciales deviendrait plus généreux pour toutes les industries sous les rapports suivants:
 - a) on allongerait d'un an la période du report en arrière des pertes;
 - b) on supprimerait la limite de cinq ans applicable au report en avant des pertes;
 - c) on pourrait déduire les pertes commerciales des autres revenus d'un particulier gagnés au cours de l'année où la perte a été subie ou au cours de toute autre année où la perte peut être reportée, soit en arrière, soit en avant;
 - d) les restrictions portant sur la possibilité de transférer les pertes subsisteraient, mais, étant donné que les actionnaires

pourraient déduire les pertes sur les biens, la portée de ces restrictions se trouverait fort réduite.

2. On traiterait, pour toutes les industries, les pertes de valeur d'actions de la même manière que d'autres pertes sur des biens; en vertu du régime actuel, on ne peut déduire ces pertes parce que les gains ne sont pas imposés.

Effets du traitement fiscal proposé

Il est difficile d'évaluer avec précision les effets que l'adoption de nos propositions aurait sur le taux de rendement, après déduction de l'impôt, des sociétés minières et pétrolières. La portée des modifications recommandées dépend de nombreuses circonstances qui diffèrent sensiblement d'une société à une autre. Il est utile, toutefois, de citer les estimations suivantes extraites d'une étude préparée à l'intention de la Commission 29. Ces estimations, présentées dans le tableau 23-3, se fondent sur des hypothèses simplifiées mises de l'avant dans cette étude et ne prétendent pas s'appliquer à aucune société en particulier. Elles exposent plutôt la situation d'une société type se trouvant dans des conditions hypothétiques mais raisonnables. Nos hypothèses valent aussi bien pour les sociétés minières que pour les sociétés pétrolières. A cause des hypothèses différentes faites pour les deux industries, les taux estimés de rendement ne sont pas comparables entre les deux, mais sont comparables à l'intérieur de chaque genre d'industrie.

Quoique nous reconnaissons volontiers que ces indices sont sujets à de sérieuses réserves et qu'ils doivent être interprétés avec circonspection, ils reflètent néanmoins l'importance des intérêts en jeu. Les données contenues dans le tableau 23-3 indiquent que:

TABLEAU 23-3

INDICES DU TAUX DE RENDEMENT APRÈS DÉDUCTION DE L'IMPÔT FONDÉ SUR LES
 MOUVEMENTS DE TRÉSORERIE DES INVESTISSEMENTS EFFECTUÉS PAR UNE
 SOCIÉTÉ DANS UNE EXPLOITATION MINIÈRE ET PÉTROLIÈRE DANS DES
 CONDITIONS HYPOTHÉTIQUES ET SELON DIVERS TRAITEMENTS FISCAUX

<u>Traitement fiscal</u>	<u>Industrie pétrolière</u>	<u>Industrie minière</u>
1. Appariement complet des coûts et des revenus sur une certaine période de temps, sans allocation d'épuisement exprimée en pourcentage ni exonération triennale. Il s'agit ici de la notion "purement" comptable du revenu.	100.0	100.0
2. Dépenses d'exploration et de mise en valeur incluses dans une catégorie d'allocation de coût en capital dont le taux serait de 30 p. 100.	119.0	121.4
3. Traitement initial recommandé pour l'industrie minière et pétrolière a/	151.6	147.5
4. Traitement actuel b/.		
a) société intégrée, c'est-à-dire une société dont le revenu d'exploitation est suffisant pour absorber tous les frais d'exploration et de mise en valeur.	196.7	165.9
b) société non intégrée, c'est-à-dire une société n'ayant pas de revenu d'exploitation autre que celui d'une mine ou d'un puits de pétrole déterminé.	141.0	150.5

Remarques:

a/ L'indice pour le pétrole est plus élevé que pour les mines à cause de l'importance relativement plus grande, dans le cas du pétrole, des coûts des droits de propriété. En conséquence, un amortissement accéléré de tels coûts présente une plus grande valeur pour les sociétés pétrolières. Les indices pour l'industrie minière et pétrolière tiennent compte de nos propositions pour la période de transition et, par conséquent, ils sont légèrement plus élevés que ceux que l'on pourrait s'attendre d'obtenir lorsque plus tard les frais de mise en valeur et le coût des droits de propriété ne seront pas radiés immédiatement ou à un taux de 50 p. 100, mais seront plutôt amortis sur un certain nombre d'années.

b/ L'étude de Bucovetsky utilise une période de 25 ans pour l'exemple relatif à l'industrie pétrolière et de 15 ans pour celui relatif à l'industrie minière. Étant donné que l'allocation d'épuisement offre plus d'avantages une fois que tous les frais d'exploration et de mise en valeur ont été amortis, une plus longue période de temps augmente la valeur relative des allègements actuels. Ainsi, l'indice de 165.9 donné pour l'industrie minière représenterait une sous-évaluation de la situation d'une mine dont la durée d'exploitation serait plus longue.

Référence: Bucovetsky, The Taxation of Mineral Extraction, Appendices E et F.

Pétrole:

1. cas 12;
2. cas 15;
3. cas 14;
4. cas 3;
5. cas 1;

Mine:

- cas 14.
- cas 17.
- cas 13.
- cas 2.
- cas 1.

1. Étant donné l'élément stimulateur que comportent généralement les taux d'allocation du coût en capital, les sociétés appartenant à tous les genres d'industries ont un taux de rendement après déduction de l'impôt fondé sur les mouvements de trésorerie supérieur à celui qu'elles réaliseraient en adoptant la notion purement comptable du revenu (indice 2 comparé à l'indice 1).
2. Le traitement recommandé pour les sociétés minières et pétrolières assurerait un taux de rendement, après déduction de l'impôt, fondé sur les mouvements de trésorerie, sensiblement plus élevé que celui que le traitement recommandé pour les autres industries permettrait d'obtenir (indice 3 comparé à l'indice 2).
3. Le taux de rendement, après déduction de l'impôt, fondé sur les mouvements de trésorerie, des sociétés pétrolières ayant un revenu d'exploitation serait réduit d'environ 23 p. 100 si nos propositions étaient mises en vigueur 30/; le taux de rendement fondé sur les mouvements de trésorerie des sociétés pétrolières ayant des revenus d'exploitation insuffisants pour absorber tous les frais d'exploration et de mise en valeur augmenterait dans la proportion de 5 à 10 p. 100 (indice 3 comparé aux indices 4a) et 4b)).
4. Le taux de rendement, après déduction de l'impôt fondé sur les mouvements de trésorerie, des sociétés minières ayant un revenu d'exploitation serait réduit d'environ 11 p. 100; le taux de rendement fondé sur les mouvements de trésorerie, des sociétés minières ayant des revenus d'exploitation insuffisants pour absorber entièrement les frais d'exploration et de mise en valeur baisserait d'environ 2 p. 100 (indice 3 comparé aux indices 4a) et 4b)).

La société intégrée souffrirait le plus des changements touchant les sociétés, comme le font ressortir les indices des taux de rendement, après déduction de l'impôt, fondé sur les mouvements de trésorerie, apparaissant

au tableau 23-3. Malgré la réduction sensible des revenus des sociétés pétrolières intégrées après déduction de l'impôt à la suite de la mise en application du traitement fiscal recommandé pour l'industrie pétrolière, la mesure d'intégration dont profiteraient les actionnaires apporterait une compensation à plusieurs actionnaires canadiens recevant des dividendes, ce qui contrebalancerait en grande partie le fardeau plus considérable que supporteraient les sociétés. Ce fait est illustré par l'exemple exposé au tableau 23-4, dans lequel on compare la situation respective des actionnaires canadiens qui reçoivent des dividendes d'une société intégrée et qui sont sujets à l'impôt à des taux marginaux de 50 et 30 p. 100 en vertu des régimes actuels et proposés. Il est indéniable que la situation des actionnaires à revenu élevé ne serait pas nécessairement plus mauvaise, tandis que celle des actionnaires à faible revenu serait grandement améliorée.

Cependant, l'exemple hypothétique que donne le tableau 23-5 démontre que les effets favorables de l'intégration ne compensent pas, pour les actionnaires résidant au Canada et détenant des actions dans des sociétés intégrées, les effets négatifs des modifications apportées aussi bien à l'impôt sur les sociétés concernant l'industrie pétrolière qu'à la pleine imposition des gains sur actions. Par ailleurs, le tableau 23-6 démontre que les actionnaires résidants à faible revenu et à revenu moyen détenant des actions dans des sociétés non intégrées amélioreraient leur situation si nos recommandations étaient adoptées, à moins que les gains de capital ne représentent une part importante du rendement total obtenu sur leurs placements.

Bien que les effets négatifs du traitement recommandé toucheraient beaucoup plus les sociétés qui ont des revenus provenant de l'exploitation ou du raffinage que les autres sociétés appartenant à l'industrie extractive, nous reconnaissons que la situation d'un nombre important d'actionnaires résidant au Canada et détenant des actions dans des sociétés minières et pétrolières canadiennes serait moins favorable qu'elle ne l'est présentement.

TABLEAU 23-4

REVENU DE DIVIDENDE APRES DEDUCTION DE L'IMPOT D'UN ACTIONNAIRE
CANADIEN D'UNE SOCIETE PETROLIERE INTEGREE-EFFET CONJUGUE DES
CHANGEMENTS FISCAUX PROPOSES POUR LA SOCIETE ET DE L'INTEGRATION
DE L'IMPOT DES SOCIETES A CELUI DES PARTICULIERS

	<u>Traitement actuel</u>	<u>Traitement proposé</u>
Société		
Revenu hypothétique après déduction de l'impôt de la société d'après les indices du tableau 23-3 a/	<u>\$100.00</u>	<u>\$ 77.00</u>
Actionnaire dont le taux d'impôt marginal est de 50 p. 100		
Dividende (si l'on suppose une distribution égale à 100 p. 100)	\$100.00	\$ 77.00
Impôt personnel à 50 p. 100	-40.00 b/	-77.00 c/
Dégrèvement fiscal d/	<u>16.00</u>	<u>77.00</u>
Revenu de dividende après déduction de l'impôt pour l'actionnaire	<u>\$ 76.00</u>	<u>\$ 77.00</u>
Actionnaire dont le taux d'impôt marginal est de 30 p. 100		
Dividende (si l'on suppose une distribution égale à 100 p. 100)	\$100.00	\$ 77.00
Impôt personnel à 30 p. 100	-24.00 b/	-46.20 c/
Dégrèvement fiscal d/	<u>16.00</u>	<u>77.00</u>
Revenu de dividende après déduction de l'impôt pour l'actionnaire	<u>\$ 92.00</u>	<u>\$107.80</u>

Remarques:

a/ Si un indice de 196.7 est égal à \$100.00, alors, l'indice de 151.6 est égal à \$77.00. La différence entre les chiffres du revenu indique la suppression de l'allocation d'épuisement, mais on ne tient compte d'aucun amortissement d'anciens frais d'exploration et de mise en valeur qui seraient admis en déduction en vertu des dispositions transitoires recommandées.

b/ L'impôt personnel est ainsi calculé:

Dividende	\$100.00
Moins épuisement de 20 p. 100 pour l'actionnaire	-20.00
Dividende net imposable	<u>\$ 80.00</u>
Impôt personnel à 50 p. 100	\$ 40.00
Impôt personnel à 30 p. 100	\$ 24.00

c/ L'impôt personnel est prélevé sur le montant majoré

$$\left(\text{c'est-à-dire } \$77.00 \times \frac{100}{100 \text{ moins le taux d'impôt des sociétés}} \right)$$

d/ Le dégrèvement d'impôt accordé actuellement est le dégrèvement pour dividendes de 20 p. 100 calculé sur les dividendes nets après déduction de l'épuisement. Selon notre proposition, c'est l'impôt payé sur le revenu de la société qui constituerait le dégrèvement.

TABLEAU 23-5

EFFETS DES CHANGEMENTS FISCAUX PROPOSÉS AUSSI BIEN POUR L'IMPÔT DES PARTICULIERS QUE POUR L'IMPÔT DES SOCIÉTÉS, Y COMPRIS L'IMPOSITION DES GAINS SUR ACTIONS, SUR LE TAUX DE RENDEMENT APRÈS DÉDUCTION DE L'IMPÔT, QU'OBTIENDRAIT D'UNE SOCIÉTÉ PÉTROLIÈRE INTÉGRÉE DONNÉE UN ACTIONNAIRE CANADIEN DONT LE TAUX MARGINAL D'IMPÔT PERSONNEL SERAIT DE 30 P. 100

	<u>Traitement actuel</u>	<u>Traitement proposé</u>
Revenu par action de la société après déduction de l'impôt	\$100.00	\$ 77.00 <u>a/</u>
Fonds retenus par la société <u>b/</u>	<u>50.00</u>	<u>38.50</u>
Dividende versé à l'actionnaire	\$ 50.00	\$ 38.50
Impôt personnel à 30 p. 100	-12.00 <u>c/</u>	-46.20 <u>d/</u>
Dégrèvement fiscal actuel découlant du dividende ou abatement fiscal proposé	<u>8.00 c/</u>	<u>77.00 e/</u>
Revenu en argent après la déduction d'impôt dont bénéficie l'actionnaire	\$ 46.00	\$ 69.30
Gain présumé sur action provenant: <u>f/</u>		
des bénéfices retenus	\$50.00	\$38.50
de l'achalandage	<u>50.00</u>	<u>38.50</u>
Impôt personnel prélevé des gains sur actions	-	77.00
	<u>-</u>	<u>-11.55 g/</u>
Rendement total après la déduction d'impôt dont bénéficie l'actionnaire <u>h/</u>	<u>\$146.00</u>	<u>\$134.75</u>

Remarques:

a/ On suppose que les changements fiscaux concernant les sociétés réduisent de 23 p. 100 le revenu de la société après déduction de l'impôt. (Voir tableau 23-4)

b/ On suppose que les bénéfices retenus représentent la moitié des bénéfices de la société après déduction de l'impôt.

c/ L'impôt personnel est ainsi calculé:

Dividende	\$ 50.00
Moins l'allocation d'épuisement de 20 p. 100 consentis à l'actionnaire	<u>10.00</u>
Dividende net imposable	<u>\$40.00</u>
Impôt personnel au taux de 30 p. 100	-\$12.00
Le dégrèvement fiscal découlant du dividende est égal à 20 p. 100 de \$40.	-\$ 8.00

d/ On suppose que tout le revenu de la société est attribué à l'actionnaire de sorte que celui-ci ajoute \$154.00 à son revenu (soit le montant majoré de \$77.00 de revenu après déduction de l'impôt) et est assujéti à un impôt sur ce montant au taux de 30 p. 100.

e/ Dégrèvement accordé pour tout l'impôt payé par la société.

f/ On présume que les gains sur actions sont égaux au double des bénéfices retenus par action (et que, en conséquence, les gains de capital provenant de l'"achalandage" sont égaux aux bénéfices retenus). Un coefficient plus élevé des gains provenant de l'achalandage par rapport aux bénéfices retenus améliorerait davantage le rendement relatif après déduction de l'impôt du régime actuel comparativement au régime proposé.

g/ Étant donné la majoration du prix coûtant d'un montant égal aux bénéfices retenus, le gain sur actions résultant des bénéfices retenus ne serait pas imposable pour l'actionnaire. On suppose que le gain d'achalandage est réalisé

h/ Pour l'actionnaire qui serait assujéti à un taux d'impôt personnel de 50 p. 100, les chiffres équivalents seraient \$138.00 sous le régime actuel et \$96.25 sous le régime proposé.

TABLEAU 23-6

EFFETS DES CHANGEMENTS FISCAUX PROPOSÉS, AUSSI BIEN POUR L'IMPÔT DES PARTICULIERS QUE POUR L'IMPÔT DES SOCIÉTÉS, Y COMPRIS L'IMPOSITION DES GAINS SUR ACTIONS, SUR LE TAUX DE RENDEMENT, APRÈS DÉDUCTION DE L'IMPÔT QU'OBTIENDRAIT D'UNE SOCIÉTÉ PÉTROLIÈRE NON INTÉGRÉE DONNÉE UN ACTIONNAIRE CANADIEN DONT LE TAUX MARGINAL D'IMPÔT PERSONNEL SERAIT DE 30 P. 100

	<u>Traitement actuel</u>	<u>Traitement proposé</u>
Revenu par action de la société après déduction de l'impôt Fonds retenus par la société <u>b/</u>	\$100.00 <u>50.00</u>	\$100.00 <u>a/</u> <u>50.00</u>
Dividende versé à l'actionnaire	\$ 50.00	\$ 50.00
Impôt personnel à 30 p. 100 Dégrèvement fiscal actuel découlant du dividende ou abattement fiscal proposé	-12.00 <u>c/</u> <u>8.00 c/</u>	-60.00 <u>d/</u> <u>100.00 e/</u>
Revenu en argent après la déduction d'impôt dont bénéficie l'actionnaire	\$ 46.00	\$ 90.00
Gain présumé sur action provenant: <u>f/</u> des bénéfices retenus \$50.00 de l'achalandage <u>50.00</u>	100.00	\$50.00 <u>50.00</u>
Impôt personnel prélevé des gains sur actions	<u>-</u>	<u>-15.00 g/</u>
Rendement total après la déduction d'impôt dont bénéficie l'actionnaire <u>h/</u>	<u>\$146.00</u>	<u>\$175.00</u>

Remarques:

- a/ On suppose que les changements fiscaux concernant les sociétés n'ont aucun effet net sur le revenu des sociétés après déduction de l'impôt. Le tableau 23-3 indique que le traitement proposé ne différerait pas beaucoup de la situation actuelle. Étant donné que l'allocation d'épuisement est de peu d'importance pour les sociétés non intégrées, le fait d'accroître les amortissements est suffisant pour compenser l'abolition de cet allègement. D'un autre côté, pour les sociétés qui permettraient à leurs actionnaires de tirer parti de l'amortissement spécial proposé pour les actions nouvellement émises, le traitement fiscal proposé améliorerait leur position par rapport à ce qu'elle est présentement. Pour ce qui est de ces sociétés, on qualifierait de prudente l'hypothèse voulant que leur revenu après déduction de l'impôt soit inchangé.
- b/ On suppose que les bénéfices retenus représentent la moitié des bénéfices de la société après déduction de l'impôt.
- c/ L'impôt personnel est ainsi calculé:
- | | |
|---|----------------|
| Dividende | \$50.00 |
| Moins l'allocation d'épuisement de
20 p. 100 consentie à l'actionnaire | <u>10.00</u> |
| Dividende net imposable | <u>\$40.00</u> |
| Impôt personnel à 30 p. 100 | -\$12.00 |
| Le dégrèvement fiscal découlant du
dividende est égal à 20 p. 100 de \$40. | -\$ 8.00 |
- d/ On suppose que tout le revenu de la société est attribué à l'actionnaire de sorte que celui-ci ajoute \$200.00 à son revenu (soit le montant majoré de \$100.00 de revenu après déduction de l'impôt) et est assujéti à un impôt sur ce montant au taux de 30 p. 100.
- e/ Dégrèvement accordé pour tout l'impôt payé par la société.
- f/ On présume que les gains sur actions sont égaux au double des bénéfices retenus par action (et que, en conséquence, les gains de capital provenant de l'"achalandage" sont égaux aux bénéfices retenus). Un coefficient plus élevé des gains provenant de l'achalandage par rapport aux bénéfices retenus améliorerait davantage le rendement relatif après déduction de l'impôt du régime actuel comparativement au régime proposé.
- g/ Étant donné la majoration du prix coûtant d'un montant égal aux bénéfices retenus, le gain sur actions résultant des bénéfices retenus ne serait pas imposable pour l'actionnaire. On suppose que le gain d'achalandage est réalisé.
- h/ Pour l'actionnaire qui serait assujéti à un taux d'impôt personnel de 50 p. 100, les chiffres équivalents seraient \$138.00 sous le régime actuel et \$125.00 sous le régime proposé.

Les actionnaires ne résidant pas au Canada ne bénéficieraient pas de la mesure d'intégration et, en conséquence, dans la mesure où l'impôt canadien supplémentaire ne ferait pas l'objet d'un dégrèvement fiscal à l'étranger, leur situation serait aggravée. Tel est le résultat malheureux mais inévitable de l'abolition d'un allégement inefficace. A moins d'accepter comme immuable le régime fiscal actuel, il faut du même coup accepter comme inévitables les conséquences fortuites et inopportunes des changements apportés.

Les recommandations que nous formulons exerceraient une influence plus grande sur les recettes fiscales provenant de l'industrie minière que sur celles provenant de l'industrie pétrolière. L'allocation d'épuisement réclamée par l'industrie minière est plus que le double de celle réclamée par les sociétés pétrolières, quoique trois sociétés pétrolières faisaient partie des huit sociétés qui, en 1964, ont réclamé ensemble 85 p. 100 de l'allocation totale réclamée par toutes les sociétés minières et pétrolières. De plus, l'abolition de l'exemption triennale relative aux nouvelles mines ne s'appliquerait qu'à l'industrie minière et produirait à peu près la même augmentation de recettes fiscales qu'en produirait l'élimination de l'allocation d'épuisement. Encore une fois, les plus grandes sociétés seraient les plus touchées par ce changement, comme le démontre le fait qu'en 1964 quatre sociétés minières ont bénéficié de plus de 75 p. 100 du revenu exempt d'impôt en vertu de cette disposition.

Reste à savoir si l'abolition des allégements les plus importants aurait des conséquences sérieuses sur les opérations des plus grandes sociétés. En cherchant la réponse, nous avons révisé les résultats d'exploitation d'un certain nombre de sociétés afin de comparer leur situation actuelle avec celle qui aurait prévalu si notre proposition avait été en vigueur. Une étude de quatre grandes sociétés qui exploitent le minerai de fer et qui ensemble ont réclamé environ 250 millions de dollars de revenu exempt d'impôt en vertu de la disposition d'exemption triennale a révélé

que, selon la méthode que nous recommandons, elles ne paieraient pas, en moyenne, d'impôt sur le revenu à moins d'avoir exercé leur activité pendant dix ans ou plus. Elles auraient donc à payer de l'impôt à peu près un an plus tôt que sous le régime actuel. La différence principale provient du fait que, d'après notre recommandation il aurait été nécessaire de réclamer presque toute l'allocation du coût en capital disponible, de façon à ne pas avoir de revenu imposable. Dans tous les cas, grâce à l'amortissement accéléré, les impôts exigibles pourraient être non seulement reportés sur une période ultérieure considérable, mais pourraient certainement aussi être reportés jusqu'à ce que tout le capital emprunté pour mettre la mine en production soit remboursé. Nous ne croyons pas qu'une façon de calculer le revenu imposable qui aurait permis de reporter le paiement de l'impôt sur le revenu pendant plus de dix ans aurait empêché l'élaboration d'un projet économiquement réalisable.

Un autre exemple intéressant des répercussions des allégements consentis actuellement nous est fourni par certaines sociétés qui exploitent des mines d'uranium. Jusqu'en 1964, les plus grands producteurs d'uranium avaient produit et vendu au-delà d'un milliard de dollars de minerai provenant de mines qui représentaient un investissement en capital de moins d'un quart de milliard de dollars. Après avoir remboursé toutes leurs dettes et amorti la totalité de la valeur des actifs investis, ces producteurs réalisèrent un quart de milliard de dollars dont un peu moins de la moitié fut payée sous forme de dividendes. Une fois déduits le revenu exempt d'impôt et l'allocation d'épuisement, le total des impôts exigibles (y compris les impôts payés par les actionnaires) était inférieur à 30 millions de dollars, soit environ 10 p. 100 des bénéfices. Selon nos recommandations, ces entreprises auraient eu à peu près les mêmes impôts à payer, mais elles auraient réclamé la totalité de leur allocation du coût en capital. Ainsi, leurs impôts exigibles dans l'avenir seraient beaucoup plus élevés, mais ce fait n'aurait pas empêché la mise en valeur d'aucune de ces mines.

Finalement, nous avons étudié les résultats d'exploitation de certaines grandes sociétés minières et pétrolières intégrées au cours des dernières années, plus précisément au cours d'une période variant de trois à dix ans. En moyenne, le total des impôts sur le revenu payés avant déduction de l'impôt et le l'épuisement, compte tenu d'une estimation des impôts sur le revenu payés par les actionnaires sur les dividendes reçus, s'élevait légèrement au-dessus de 40 p. 100. Le taux d'impôt prélevé sur le revenu des sociétés minières était plus faible à cause de l'exemption triennale (en particulier, une société minière importante a payé des impôts calculés à un taux considérablement inférieur). Nous croyons que, si nos propositions étaient acceptées, le taux moyen d'impôt qui s'appliquerait au revenu provenant de sociétés et attribuable aux Canadiens résidents serait très inférieur à 40 p. 100. En conséquence, les actionnaires canadiens détenant des actions dans les sociétés minières et pétrolières bénéficieraient d'une réduction du total des impôts exigibles sur leur tantième des bénéfices de ces sociétés. Les actionnaires ne résidant pas au Canada et détenant des actions dans ces sociétés subiraient une augmentation d'impôt canadien sur leur part des bénéfices. Cependant, les actionnaires canadiens seraient aussi sujets à un impôt prélevé sur les gains sur actions au plein taux de l'impôt des particuliers et, ainsi, paieraient sur ces gains un impôt plus élevé que celui que les non-résidents auraient à payer. En conséquence, le total des impôts payés par une forte proportion des Canadiens détenant des placements dans les sociétés minières et pétrolières augmenterait.

Nous avons insisté sur le fait que les petites et moyennes sociétés minières et pétrolières ne retirent que très peu d'avantages de ces deux principaux allègements d'impôt que la loi leur consent actuellement. Nous avons souligné qu'un des buts premiers de ces allègements spéciaux vise à contrebalancer le penchant dont on présume l'existence au sein du marché des capitaux. Cependant, nous ne croyons pas que les grandes sociétés éprouvent des difficultés inusitées dans le financement de leur exploitation et,

en conséquence, il est permis de croire que ces allégements n'ont pas leur raison d'être à ce point de vue. Nous croyons que l'amortissement rapide des frais d'exploration et de mise en valeur proposée en faveur des petites et des moyennes sociétés, de même que l'amortissement spécial touchant les actions nouvellement émises pour financer l'exploration et la mise en valeur, serait tout au moins aussi avantageuse que les allégements actuels. Si ces sociétés avaient besoin d'une aide plus importante, il serait plus facile de la leur accorder sous forme de subventions destinées à encourager l'exploration ou à faciliter le paiement des frais de transport et d'autres frais spéciaux.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. La Loi de l'impôt sur le revenu contient actuellement des dispositions spéciales touchant les industries minière et pétrolière, dont les plus importantes suivent:
 - a) Les sociétés qui remplissent les conditions prescrites peuvent déduire de leur revenu, quelle qu'en soit la provenance, leurs frais d'exploration et de mise en valeur, au fur et à mesure qu'ils sont encourus. Elles peuvent également reporter en avant, sans limite de temps, les frais qui n'ont pu être déduits.
 - b) Les nouvelles entreprises minières sont exemptées de l'impôt pendant les trois premières années de leur exploitation.
 - c) Les sociétés pétrolières, gazières et minières, de même que leurs actionnaires, peuvent déduire à titre d'épuisement, une partie de leur revenu provenant de l'exploitation pétrolière, gazière ou minière.

2. Ces dispositions spéciales ont probablement provoqué un accroissement de l'affectation de la main-d'oeuvre et du capital à l'extraction de minéraux et du pétrole au Canada. Il s'agit avant tout de savoir si

la main-d'oeuvre et le capital retirés à d'autres usages au profit de l'extraction de minéraux et du pétrole ont produit un accroissement net du niveau économique, et si les mêmes résultats pouvaient être atteints par une perte moindre de recettes fiscales.

3. La façon, suivant la Loi actuelle, de déterminer le revenu d'entreprise en général, est très déficiente en ce qui concerne trois aspects de l'imposition des industries minière et pétrolière:

- a) certains frais encourus en vue de gagner un revenu ne sont jamais admis en déduction;
- b) les restrictions relatives à la déduction et au transfert des pertes commerciales jouent contre ceux qui prennent des risques; et
- c) certains gains nets sont exclus du revenu d'entreprise.

Dans la mesure où les industries minière et pétrolière sont plus défavorisées par les énoncés a) et b) que l'ensemble des industries, et dans la mesure où l'énoncé c) est moins avantageux pour les industries extractives que pour l'ensemble des industries, les dispositions spéciales relatives aux entreprises minières et pétrolières se trouvent quelque peu justifiées si l'on s'en tient au régime fiscal actuel.

4. L'adoption des modifications que nous recommandons quant au traitement du revenu d'entreprise en général éliminerait, de fait, toutes les caractéristiques du régime actuel qui justifient les allègements spéciaux consentis aux industries extractives, soit par l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage, soit par l'exemption triennale relative aux nouvelles entreprises minières. En particulier:

- a) tous les frais encourus en vue de gagner le revenu seraient admis en déduction;

- b) les restrictions sur le report en avant et en arrière, sur la déduction et sur le transfert des pertes seraient considérablement réduites ou deviendraient beaucoup moins importantes; et
- c) presque tous les gains nets seraient imposés de la même manière.

ARGUMENTS FAVORISANT LES
ALÈGEMENTS FISCAUX SPÉCIAUX

5. En raison de l'incertitude du rendement sur les sommes dépensées pour la découverte et l'extraction des minéraux et du pétrole, nous acceptons la théorie qu'il faut radier ces frais plus rapidement afin d'en arriver à l'impartialité dans le traitement fiscal de l'industrie minière et pétrolière et des autres industries. Les modifications recommandées quant aux dispositions relatives à l'industrie minière et pétrolière illustrent cette pensée.
6. Nous reconnaissons qu'à moins d'accorder aux pertes un traitement semblable à celui des gains, le régime fiscal défavorise les entreprises qui doivent prendre des risques. (Seul le remboursement illimité des impôts en fonction des pertes commerciales permettrait d'en arriver à une égalité de traitement). Le traitement recommandé des pertes commerciales et des pertes imputables à des biens éliminerait de fait cette défaveur à l'égard de toutes les entreprises.
7. Nous doutons que la défaveur du marché des capitaux à l'endroit de ceux qui doivent prendre des risques nuise plus à l'industrie minière et pétrolière qu'aux autres industries. Les grandes sociétés minières et pétrolières sont en mesure de diversifier leurs risques en mettant en oeuvre plusieurs explorations à la fois; les sociétés, grandes et petites, peuvent former des syndicats et mettre leurs risques en commun. Les petites entreprises manufacturières sont ordinairement incapables de répartir les risques inhérents aux travaux de recherche

et de mise en valeur de leurs produits. Dans la mesure où cette difficulté existe, elle touche principalement les petites sociétés minières et pétrolières dont le revenu d'exploitation est inférieur à leurs frais d'exploration et de mise en valeur et qui ne participent pas à un nombre suffisant d'entreprises à risques communs avec d'autres sociétés dans le but de partager les risques d'une manière satisfaisante. Cependant, afin d'écartier tout doute possible, nous avons ajouté à nos recommandations concernant les industries extractives, des dispositions d'allégement concernant les frais d'exploration et de mise en valeur.

8. Les industries extractives exigent de fortes concentrations de capitaux et leur financement, plus que plusieurs autres genres d'industries, se fait au moyen d'émissions d'actions ordinaires. On a prétendu que la régularisation d'un impôt sur les sociétés, c'est-à-dire un impôt grevant le rendement des actions ordinaires, doit être plus onéreuse pour les industries minière et pétrolière que pour les autres industries; on a aussi prétendu que les industries minière et pétrolière doivent, par suite de la levée d'un impôt sur les sociétés, traduire cet impôt en termes de changement de prix ou de réduction plus importante des investissements afin de rétablir le taux de rendement après déduction de l'impôt des investissements dans les industries extractives. De fait, il existe d'autres industries qui dépendent autant, sinon davantage, du financement par actions ordinaires, et également d'autres industries qui exigent une aussi forte concentration de capitaux que les industries minière et pétrolière. La difficulté n'est donc pas particulière à ces industries. Il serait impossible de réduire l'impôt sur les sociétés qui peuvent le moins en passer le fardeau à autrui, car il n'existe aucun moyen précis de déterminer jusqu'à quel point le fardeau fiscal est ainsi transmis. De toute manière, l'adoption du régime d'intégration que nous proposons

ferait disparaître toute injustice à l'endroit du financement par actions ordinaires. Nous rejetons donc le raisonnement énoncé plus haut.

9. Les allégements fiscaux qui sont actuellement consentis aux industries qui exploitent les richesses naturelles augmentent la main-d'oeuvre et les capitaux de ces industries et, par le fait même, favorisent l'exploitation de réserves minérales connues et la production de minéraux et de pétrole. Il en découle, prétend-on, de nombreux avantages économiques et sociaux, notamment une augmentation de l'emploi, des investissements canadiens, des exportations, de l'essor industriel en général et du progrès régional en particulier. Toutefois, on peut se demander si certains de ces prétendus avantages procurent véritablement un avantage net au Canada. On suppose trop facilement que le supplément d'emploi, d'investissements et de production dans les industries minière et pétrolière se réalise, sans contrepartie, sous forme de diminution d'emploi, d'investissements et de production dans les autres secteurs de l'économie.

10. Une analyse minutieuse des nombreuses raisons favorisant les allégements fiscaux que l'on accorde actuellement à l'industrie minière et pétrolière n'indique nullement que leur suppression nuirait à notre économie. De fait, comme les investissements directs que les étrangers font dans l'industrie minière et pétrolière au Canada seraient probablement peu touchés par les variations de taux de rendement après déduction de l'impôt, l'élimination de ces allégements permettrait d'augmenter l'avantage économique net que le Canada retire de ces investissements. Même si on adoptait le traitement proposé des revenus de provenance étrangère que perçoivent les Canadiens, il est peu probable qu'il s'ensuive une augmentation importante des investissements directs à l'étranger dans l'industrie minière et, si cette augmentation se produisait, elle ne nuirait pas nécessairement à l'intérêt national.

11. Les réserves minérales et pétrolières du Canada ne semblent pas diminuer par rapport à leur degré d'utilisation. En particulier, on a mis au point des méthodes d'extraction, en quantités commerciales, du pétrole des sables bitumineux quasi inépuisables de l'Athabasca. Comme les découvertes de pétrole brut ordinaire semblent coûter de plus en plus cher, l'exploitation des sables bitumineux est retardée en raison du marché limité pour le pétrole. Tous ces facteurs indiquent qu'il n'y a guère besoin de stimulant spécial à l'exploration du pétrole.
12. Si l'intérêt public exigeait qu'on encourage l'exploration minière et pétrolière, il y aurait plusieurs moyens de le faire qui seraient tout aussi efficaces et beaucoup moins onéreux en termes de recettes fiscales que l'allocation actuelle d'épuisement exprimée en pourcentage et l'exemption de trois ans en ce qui a trait aux nouvelles mines.
13. De même, dans l'intérêt public, s'il y a lieu d'encourager la mise en valeur du Grand Nord, il serait préférable d'adopter des stimulants spécifiques à cette fin, plutôt que des stimulants inefficaces à certaines industries en particulier.

EFFICACITÉ DES PRINCIPAUX
ALLÈGEMENTS FISCAUX ACTUELS

14. Les stimulants actuels s'appliquant aux industries minière et pétrolière sont relativement inefficaces comme moyen d'encourager l'exploration supplémentaire, parce qu'ils augmentent les bénéfices courants d'exploitation après déduction de l'impôt, et n'agissent qu'indirectement comme stimulants à l'exploration des minéraux.
15. L'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage est un stimulant particulièrement inefficace, parce que:
 - a) plus une société dépense pour l'exploration, moins elle en retire d'avantages en ce qui a trait à l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage; et

b) l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage semble avoir été peu avantageuse, sauf pour les plus grandes sociétés, lesquelles n'ont pas besoin de ce genre de stimulant pour contrebalancer toute défaveur du marché à l'égard des entreprises qui doivent prendre des risques.

16. L'exemption triennale accordée aux nouvelles mines est un stimulant plus efficace que l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage, mais elle profite davantage aux sociétés qui en ont le moins besoin.
17. La radiation accélérée des frais d'exploration et de mise en valeur est le plus efficace des trois stimulants fiscaux actuellement consentis à l'industrie minière et pétrolière.
18. Selon le traitement proposé du revenu d'entreprise en général, les frais de recherche et de mise au point des produits seraient radiés immédiatement, le coût des stocks serait radié à même le produit des ventes ou lorsqu'il y a perte de valeur, les biens amortissables seraient radiés selon les taux d'allocation du coût en capital et l'achalandage, dans la mesure où il a été acheté, serait radié selon la durée du bien (lorsque cette durée est fixe), ou serait admis en déduction lorsqu'il est perdu ou lorsqu'il a subi une diminution de valeur. L'application de ces principes généraux en ce qui concerne les frais d'extraction des minéraux et du pétrole donnerait donc les résultats suivants:
 - a) frais d'exploration: radiation immédiate;
 - b) frais de mise en valeur: report et radiation à même les revenus, ou radiation si la propriété est abandonnée;
 - c) coût des biens amortissables: amortissement selon les catégories d'allocation du coût en capital;

- d) coût des droits dans des biens: amortissement en fonction de la durée d'utilisation ou de la production lorsque la durée d'utilisation ou la quantité des réserves est déterminable, ou déduction lorsqu'il s'est produit une perte de valeur.
19. Nous recommandons que les frais d'exploration, y compris le coût de biens amortissables que l'on ne peut utiliser que pour un projet spécifique d'exploration, fassent partie d'une catégorie distincte d'allocation du coût en capital qui serait sujette à la radiation au taux de 100 p. 100.
20. Nous recommandons que les frais de mise en valeur, y compris le coût des biens amortissables que l'on ne peut utiliser que pour la production d'une mine ou d'un puits de pétrole ou de gaz particulier, soient inclus, durant une période de transition de cinq à dix ans, dans la même catégorie d'allocation du coût en capital que les frais d'exploration. Par la suite, ces frais seraient mis à part dans une catégorie spéciale d'allocation du coût en capital et seraient sujets à la radiation selon la méthode de l'amortissement dégressif à taux constant, ce taux pouvant se situer, disons, entre 20 et 30 p. 100.
21. Nous recommandons que le coût de propriétés minières et pétrolières soit capitalisé, aux fins de l'allocation du coût en capital, dans une catégorie particulière pour chaque bien. Ce coût serait alors amorti par la radiation des montants rattachés aux revenus provenant de l'exploitation du même bien. Pendant la période de transition, le taux d'allocation du coût en capital devrait être assez élevé, disons jusqu'à concurrence de 50 p. 100 du revenu d'exploitation de ce bien, mais par la suite, il serait ramené à un niveau variant entre 10 et 20 p. 100. Dans l'éventualité où l'on aliénerait la propriété, qu'on l'abandonnerait ou qu'elle deviendrait sans valeur, le solde non amorti devrait alors être radié. Pendant une période de transition de, disons, cinq ans, on devrait accorder une radiation immédiate du coût des droits dans des propriétés acquises d'un gouvernement.

22. Les frais d'exploration et de mise en valeur que l'on peut présentement déduire, mais qui n'auraient pas été réclamés au moment de l'entrée en vigueur de la loi, devraient être inclus dans la même catégorie d'allocation du coût en capital que les frais d'exploration.
23. On devrait reporter deux ans en arrière et indéfiniment en avant les pertes subies dans les industries minière et pétrolière, comme on le fait pour les autres pertes commerciales.
24. Conformément au principe de l'assiette comprehensive de l'impôt, tous les profits réalisés lors de l'aliénation de biens miniers et pétroliers devraient être inclus dans le revenu. Les non-résidents devraient être assujettis à l'impôt lors de l'aliénation de propriétés minières et pétrolières canadiennes. Tout le gain devrait être inclus dans le revenu, même si une partie de ce gain s'est accru avant l'entrée en vigueur de la loi. Les actionnaires seraient, en raison des dispositions transitoires ayant trait à l'évaluation des actions, exemptés de l'impôt sur la plus-value que celles-ci auraient acquise jusqu'au moment de la transition.
25. Nous recommandons en outre que les sociétés minières et pétrolières qui entendent vendre des actions pour financer leurs travaux d'exploration et de mise en valeur aient le droit de faire une demande pour l'obtention d'un traitement fiscal spécial. En vertu de cet allègement, ceux qui achèteraient des actions nouvellement émises pourraient, aux fins de l'impôt, les dévaluer dans la mesure où on a utilisé le produit de la vente des actions à des fins d'exploration et de mise en valeur. Cette disposition permettrait aux actionnaires de ces sociétés de déduire immédiatement de leurs autres revenus toute perte éventuelle provenant d'exploration et de mise en valeur et réduirait le coût du capital-actions des sociétés minières et pétrolières qui entreprennent ce genre de travaux.

26. Les allocations d'épuisement applicables aux industries minière et pétrolière devraient être abolies immédiatement. Ces dernières comprennent l'allocation d'épuisement au profit des exploitants, des non-exploitants et des actionnaires.
27. L'exemption triennale relative aux nouvelles mines devrait être supprimée. Il conviendrait, toutefois, de retarder de cinq ans la suppression intégrale, mais dans l'intervalle, le montant de l'exemption qui pourrait être réclamée à l'égard d'une mine donnée devrait être restreint à un million de dollars.
28. A titre de mesure transitoire supplémentaire, les contribuables engagés dans des entreprises minières et pétrolières devraient pouvoir déduire, sur une période de trois ou de cinq ans, l'excédent du coût des propriétés minières et pétrolières sur l'épuisement réclamé en autant que ce coût n'ait pas antérieurement été admis en déduction.
29. Les frais d'exploration encourus en vue de trouver des minéraux hors du Canada devraient être admis en déduction.
30. Les montants payés aux provinces pour l'exploitation des richesses naturelles devraient être admis en déduction. De même, on devrait considérer les impôts miniers versés aux provinces comme des frais encourus en vue de gagner un revenu, et non pas en faire l'objet de dégrèvements fiscaux.
31. On devrait imposer les bénéfices que réalisent les prospecteurs et les commanditaires. Cependant, lors du transfert de propriétés minières à une société nouvellement constituée, le prix de vente des actions que les vendeurs reçoivent en retour devrait être enregistré comme étant égal aux frais qui n'auraient pas encore été déduits à ce moment. La plus-value acquise par de telles actions serait ajoutée au revenu de ces contribuables lorsque ces actions seraient négociées sur le marché si elles représentaient une participation de 25 p. 100 ou moins dans la société.

32. Les dispositions recommandées devraient s'appliquer à tous les contribuables, qu'il s'agisse de particuliers ou de sociétés, et ne devraient pas être limitées à l'activité principale du contribuable.
33. L'adoption des présentes recommandations assurerait un traitement fiscal plus favorable à l'industrie minière et pétrolière qu'aux autres industries en général, tout particulièrement en ce qui concerne le traitement des coûts.
34. Ces allègements fiscaux en faveur de l'industrie minière et pétrolière feraient plus que contrebalancer la défaveur éventuelle du marché des capitaux à l'égard de ceux qui prennent des risques; en l'absence de tels allègements, cette défaveur pourrait réduire le niveau des investissements dans ces industries au-dessous de ce qui est nécessaire à une répartition efficace des ressources.
35. L'abolition de l'allocation d'épuisement et de l'exemption triennale en ce qui a trait aux nouvelles mines, jointe aux changements recommandés concernant le traitement des coûts ci-dessus décrits réduirait le taux de rendement après déduction de l'impôt fondé sur les mouvements de trésorerie des sociétés pétrolières intégrées, et, à un degré moindre des sociétés minières qui réalisent un revenu d'exploitation, déduction faite des frais d'exploration et de mise en valeur. Cependant, le taux de rendement après déduction des impôts fondé sur les mouvements de trésorerie des sociétés minières et pétrolières non intégrées qui gagnent un revenu d'exploitation insuffisant pour compenser les frais d'exploration et de mise en valeur, serait amélioré. Les allègements fiscaux actuels favorisent surtout les grandes sociétés, lesquelles sont les moins vulnérables à une hausse du coût du capital-actions résultant d'une défaveur du marché des capitaux. Les modifications que nous recommandons auront pour effet de faire porter la pleine valeur des allègements fiscaux où il est le plus vraisemblable qu'elles seront utiles.

36. Les effets de la suppression de l'allocation d'épuisement exprimée en pourcentage et de l'exemption triennale en ce qui a trait aux nouvelles mines, ainsi que de la pleine imposition des gains sur actions, seront contrebalancés dans une large mesure par le traitement des coûts que nous recommandons, et, dans le cas des actionnaires résidents, par l'intégration de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Néanmoins, un grand nombre d'actionnaires résidents de sociétés minières et pétrolières seront dans une situation moins favorable qu'à l'heure actuelle. Étant donné que la plupart des actionnaires non résidents ne retireraient aucun avantage de l'intégration des impôts, ils devront subir une réduction encore plus grande de leur revenu après la déduction des impôts.

NOTES

- 1/ M. Bucovetsky, The Taxation of Mineral Extraction; D.Y. Timbrell, Taxation of the Mining Industry in Canada; C.G. Burton, Tax Treatment of the Oil Industry, études publiées par la Commission.
- 2/ En général, les sociétés admises à bénéficier des dispositions fiscales spéciales sont celles dont l'activité industrielle principale s'inscrit dans le domaine pétrolier ou minier. Cependant, les sociétés exerçant une activité connexe ont pu aussi profiter des mêmes dispositions. Nous supposons, dans la majeure partie des questions traitées dans ce chapitre, que la société en cause peut jouir des dispositions spéciales de la loi. Quant à la portée des limites imposées à l'admissibilité, elles seront étudiées sous le titre "Application à certaines catégories de contribuables des dispositions prévues pour les industries minière et pétrolière".
- 3/ Article 83A.
- 4/ Article 83(5).
- 5/ Article 1201(2) des Règlements.
- 6/ Article 1201(3) des Règlements.
- 7/ Article 1203 des Règlements.
- 8/ Article 1202 des Règlements.
- 9/ Articles 1300-1303 des Règlements.
- 10/ Un exposé de la justification historique de la déduction d'épuisement exprimée en pourcentage apparaît dans l'Appendice K de ce tome.
- 11/ Nous avons mené cette étude portant sur les grandes sociétés minières canadiennes de concert avec la Canadian Metal Mining Association.

Plus loin dans ce texte, nous emploierons l'expression "étude portant sur l'industrie minière" chaque fois que nous référerons à cette étude. Les résultats de cette étude sont publiés en appendice à l'ouvrage précité de D.Y. Timbrell.

12/ Une étude approfondie, intitulée Accounting Problems in the Oil and Gas Industry, préparée récemment sous les auspices de l'Institut Canadien des Comptables Agréés par W.B. Coutts, F.C.A., préconise d'accumuler les coûts par "zone d'intérêt". Une telle façon de procéder demande d'accumuler les frais d'exploration d'une zone particulière au moment où l'exploration se poursuit et d'amortir ces frais immédiatement si le projet échoue, ou de les reporter à plus tard pour les déduire des revenus de production de la zone si le projet réussit. Cette méthode aurait, en principe, l'appui de plusieurs praticiens, mais elle présente de nombreuses difficultés d'ordre pratique. Par exemple, une évaluation des résultats d'exploration dans une zone particulière pourrait être en grande partie une question d'opinion personnelle, et la direction pourrait être poussée à reporter à plus tard une décision désagréable si cette décision entraînait la radiation, au cours d'une année donnée, des frais accumulés au cours de plusieurs années. De plus, étant donné qu'un projet particulier peut échouer, il serait peut-être sage de radier arbitrairement un certain pourcentage des frais alors que le projet est encore en marche. Ainsi, bien qu'une notion comme celle de "zone d'intérêt" présente de la manière la plus appropriée les résultats réels de l'exploitation au cours d'une certaine période, elle est, en pratique, appliquée par un nombre relativement restreint de sociétés. La façon courante de procéder consiste plutôt à ne reporter à plus tard que les frais ayant trait à des actifs qui ont une valeur reconnue; ainsi, les frais de forage et parfois le coût du terrain de puits productifs pourraient être reportés sur toute la durée de la production.

- 13/ Article 83A.
- 14/ Règlements, Annexe B, Catégorie 10.
- 15/ Règlements, Annexe B, Catégorie 12.
- 16/ Règlements, Annexe B, Catégories 1, 3, 4 et 6.
- 17/ Article 11(1)a).
- 18/ A l'exception de l'article 27(1)a) qui permet, entre autres, une déduction allant jusqu'à 10 p. 100 du revenu réservé pour effectuer des dons à des municipalités.
- 19/ M. Bucovetsky, The Taxation of Mineral Extraction.
- 20/ Étant donné les différences dans le traitement comptable, étant donné aussi que les coefficients de la valeur marchande par rapport au gain par action ne fournissent aucun renseignement sur les sociétés infructueuses, ces coefficients ne constituent pas une façon satisfaisante d'évaluer le degré relatif du risque attaché aux investissements effectués dans les diverses industries.
- 21/ Une étude intitulée Finance in the Mining Industry, préparée pour la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier par E.K. Cork, déclare à la p. 37 que, de 1907 à 1953, 400,000 concessions minières ont été enregistrées en Ontario et que 6,679 sociétés d'extraction minière ont été formées. De ce nombre, seulement 348 se sont lancées dans la production et seulement 54 ont versé des dividendes. Dans un mémoire supplémentaire, la Canadian Petroleum Association nous a indiqué que le pourcentage de succès dans le domaine du forage d'exploration n'a été en moyenne que 7.4 p. 100 pour la période de 1947 à 1962; ce pourcentage ne tient pas compte des puits qui au début avaient donné de bons résultats, mais qui plus tard se sont révélés infructueux.

- 22/ Lorsque les investisseurs demandent des primes pour compenser les risques encourus, cela peut diminuer les investissements dans l'industrie si l'on tient compte des conditions sociales optimales, parce que le risque que court le placeur de fonds individuel en rapport avec une entreprise particulière est supérieur à celui que prend un groupe qui investit dans un certain nombre d'entreprises de même nature. On peut réduire les risques par la mise en commun des intérêts de plusieurs placeurs de fonds.
- 23/ Étant donné que la plupart des sociétés canadiennes de l'industrie pétrolière sont des filiales de sociétés internationales, cet argument concerne moins l'industrie pétrolière. Cependant, il existe quelques sociétés pétrolières canadiennes que la question pourrait concerner.
- 24/ Pour établir une comparaison entre les dispositions canadiennes et les dispositions américaines, voir l'ouvrage précité de M. Bucovetsky.
- 25/ Les coûts et les avantages indirects sont extrêmement difficiles à déterminer parce qu'ils dépendent de circonstances particulières. Voir les chapitres 5 et 26.
- 26/ De 1949 à 1962, les montants versés aux provinces à titre de droits et de loyers pétroliers se sont élevés à plus d'un milliard de dollars. Cependant, il est possible que, une fois déduits les loyers n'excédant pas \$1 l'acre et les frais de location des propriétés abandonnées (tous les deux étant déjà déductibles en vertu de l'article 83A), un montant variant entre 500 et 750 millions de dollars n'aurait pas été déductible aux fins de l'impôt. Les représentants de l'industrie nous ont fourni diverses estimations du montant de ces frais, et une somme se situant dans les limites susmentionnées semblerait une évaluation raisonnable.
- 27/ Les montants de ces revenus provinciaux sont indiqués par les chiffres suivants relevés en Alberta pour une période de seize ans, allant de

1947 à 1962. Ces chiffres sont cités dans Oil and Gaz Bulletin de la Banque Royale, No 17, 31 août, 1963.

(Millions de dollars)

Vente de réserves de la Couronne	\$ 653.8
Loyers provenant de baux	333.2
Redevances provenant du pétrole et du gaz	329.3
	<u>\$1,316.3</u>

28/ Article 83A(5)b).

29/ M. Bucovetsky, The Taxation of Mineral Extraction.

30/ La disposition transitoire proposée (la déduction de tous les frais de mise en valeur non encore recouverts par l'allocation d'épuisement) entraînerait une réduction moindre pour plusieurs sociétés pendant un certain nombre d'années.

CHAPITRE 24

LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Aux fins de ce Rapport, tout établissement qui sert d'intermédiaire entre l'épargnant et l'emprunteur sera appelé institution financière. Le recours au crédit s'étant répandu rapidement et les transactions directes entre emprunteurs et épargnants ne pouvant plus y suffire substantiellement, le champ d'action de ces intermédiaires s'est élargi considérablement. Le tableau 24-1 énumère les principales institutions financières. Le montant de leur actif global à la fin de 1962 donne une idée approximative de leur envergure et de leur importance.

TABLEAU 24-1

ACTIF DES PRINCIPALES INSTITUTIONS FINANCIÈRES EN 1962

<u>Institutions</u>	<u>Actif</u> <u>(en millions de dollars)</u>
Banque du Canada	3,231
Banques à charte	14,848
Banques d'épargne du Québec	357
Sociétés de fiducie	1,877
Sociétés de prêts hypothécaires	1,286
Caisses populaires et coopératives de crédit	1,666
Sociétés de finance et de prêts au consommateur	2,689
Banque d'expansion industrielle	181
Actif au Canada des sociétés d'assurance-vie	9,950
Actif au Canada des sociétés d'assurance contre l'incendie et de responsabilité	1,585
Fonds mutuels	710
Caisses de retraite	<u>4,572</u>
TOTAL	<u>42,952</u>

Référence: Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, 1964, p. 118. Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Ce Rapport ne tient compte ni de la Banque du Canada, ni de la Banque d'expansion industrielle, deux agences qui relèvent du gouvernement du Canada. Nous traitons des coopératives de crédit et des caisses populaires au chapitre 20; des sociétés d'assurance contre l'incendie et de responsabilité au chapitre 25; et des fonds mutuels et des caisses de retraite au chapitre 16. Ce chapitre porte sur les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêts hypothécaires, les sociétés de finance et de prêts au consommateur et les sociétés d'assurance-vie.

LES BANQUES, LES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE,
 LES SOCIÉTÉS DE PRÊTS HYPOTHÉCAIRES ET AUTRES,
 ET LES SOCIÉTÉS DE FINANCE ET DE PRÊTS AU CONSOMMATEUR

Ces institutions financières recueillent, directement ou indirectement, les économies des particuliers et des sociétés pour ensuite les prêter. Elles se différencient les unes des autres par les méthodes qu'elles emploient pour accumuler les épargnes et par les conditions auxquelles elles prêtent les fonds dont elle disposent. Certaines prêtent surtout à court terme, d'autres sur hypothèques à long terme. Le genre d'emprunt auquel elles ont normalement recours pour se procurer les fonds requis va des dépôts à demande aux emprunts à long terme. Cette diversité n'est pas un effet du hasard ni simplement une affaire de choix, mais elle dépend étroitement de l'emploi que chaque institution entend faire de l'argent qu'elle emprunte en s'efforçant de maintenir une correspondance entre les échéances de son actif et celles de son passif. Certaines de ces institutions rendent aussi d'autres services importants, notamment en qualité de fiduciaires et d'agents. Toutes, cependant, exercent la fonction de courtiers en créances financières. A la suite d'une tendance marquée à la diversification, on constate un chevauchement des fonctions, et bon nombre de ces institutions font maintenant concurrence à d'autres dont l'activité principale s'exerce dans un secteur bien différent du monde financier. Cette concurrence que se livrent les diverses catégories d'institutions, tant pour l'épargne que pour les prêts, tend à estomper les caractéristiques qui les distinguaient.

L'importance des actifs que commandent ces institutions financières par rapport à leur propre capital est une autre caractéristique qui leur est commune. Ce phénomène tient à ce que leur activité dépend, dans une très large mesure, de leur facilité d'emprunt, ce qui n'a rien d'étonnant chez des intermédiaires dont la spécialité est le commerce de l'argent. En moyenne, elles empruntent environ 90 p. 100 de leurs fonds, tandis que leur avoir n'y compte que pour moins de 7 p. 100. En comparaison, l'avoir des sociétés industrielles représente en moyenne plus de la moitié du total de leurs actifs.

La plupart des catégories d'institutions financières sont assujetties à une surveillance et à une réglementation gouvernementale très étroite, ce qui s'explique facilement si l'on songe à l'importance de leurs obligations financières envers le public. Les questions que soulève la réglementation n'entrent pas dans le cadre de notre mandat. Nous tenons à souligner, cependant, que la responsabilité de voir à ce que ces entreprises soient en tout temps solvables incombe aux autorités compétentes, s'appuyant sur une réglementation appropriée. On ne doit pas accorder à ces institutions des concessions fiscales particulières à titre d'encouragement ou de compensation.

Les principales considérations fiscales

De façon générale, le calcul du revenu imposable des institutions financières est une opération assez simple. Nous ne prétendons pas qu'il ne soulève aucune difficulté mais la plupart de celles qu'il présente sont également communes aux autres entreprises. Du reste, si on applique certaines de nos recommandations, plusieurs de ces difficultés seront, sinon surmontées, du moins atténuées. Comme on le sait, sous le régime des lois fiscales en vigueur, la plus-value des valeurs mobilières est imposable lorsqu'elle résulte de la spéculation, mais elle ne l'est pas lorsqu'il s'agit d'un placement. Il s'ensuit que certaines institutions financières se trouvent assez curieusement à la fois redevables de l'impôt sur certaines plus-values, sans par contre l'être sur d'autres. Cette anomalie disparaîtrait si l'on donnait suite à notre recommandation énoncée au chapitre 15 visant à frapper de

l'impôt toute plus-value réalisée sur des valeurs mobilières. De plus, l'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et de celui des sociétés dont nous parlons au chapitre 19, et nos recommandations du chapitre 22 touchant le revenu d'entreprise, justifieraient de permettre au contribuable de déduire les intérêts et autres dépenses générales encourues dans le but de gagner un revenu provenant de dividendes exempts d'impôt, déductions qui ne sont pas présentement admises.

Les institutions financières utilisent en général la méthode de la comptabilité d'exercice à l'égard de leurs revenus et dépenses, à l'exception des honoraires afférents aux successions et aux services de fiducies et d'agences. Dans le cas des successions, le tribunal doit approuver les honoraires qu'on ne peut légalement percevoir avant que cette approbation ait été donnée. Les sociétés de fiducie adoptent généralement une comptabilité de caisse pour ce genre de revenu, et l'utilisent aussi très souvent à l'égard de tous les honoraires afférents aux successions et aux services de fiducies et d'agences, afin d'uniformiser la comptabilité interne relative à ces formes d'activité. De plus, certaines sociétés de prêts au consommateur peuvent aussi, en vertu de l'article 6(1)b) de la Loi de l'impôt sur le revenu, comptabiliser leur revenu d'intérêt sur la base de caisse. Conformément à notre recommandation de généraliser l'emploi de la comptabilité d'exercice, nous proposons qu'il soit obligatoire d'utiliser cette méthode pour comptabiliser tous les revenus de ce genre. Nous croyons que l'on pourrait facilement mettre au point des méthodes acceptables pour atteindre ce résultat.

La seule difficulté d'importance qui se rattache particulièrement aux institutions financières dans le calcul de leur revenu est celle de l'évaluation des pertes afférentes aux prêts. Les prêts et autres placements constituent la principale source de revenu de ces institutions et, à cause de la disproportion qui existe entre cette source et leur avoir propre, un faible accroissement du pourcentage des pertes encourues sur ces placements

peut modifier sensiblement le revenu. Ainsi, une perte de 1 p. 100 sur ces placements peut correspondre aux bénéfices de toute une année.

La difficulté tient à l'impossibilité de déterminer exactement d'avance quelles seront les pertes subies sur les créances en cours. Les divergences d'opinion entre les contribuables et le fisc, quant à la détermination d'une provision suffisante pour créances douteuses, sont difficiles à concilier. En outre, des principes reconnus que l'on applique aux créances douteuses telles que les comptes en souffrance, les administrateurs fondent aussi leur évaluation des pertes probables sur d'autres critères peut-être moins précis mais également valables, tels que la conjoncture économique et commerciale, la situation particulière de l'industrie concernée, la connaissance des affaires des débiteurs et l'expérience acquise au cours des années.

Bien que l'évaluation des créances à recevoir soulève une difficulté commune à toutes les entreprises, l'estimation qui en est faite ne peut guère modifier le calcul des bénéfices de façon sensible lorsque les sommes engagées sont faibles par rapport à l'actif global. Dans le cas des institutions financières cependant, cette difficulté devient à la fois plus grave et plus délicate à cause du jeu combiné de l'importance et du nombre des créances. En général, ces institutions ont dans leurs livres un nombre considérable de créances et d'effets à recevoir 1/. Ni le contribuable ni le cotiseur ne disposent du temps voulu pour faire l'examen minutieux d'une proportion significative des créances. En eussent-ils le temps, il ne leur serait pas possible, dans le cas de certaines créances garanties, impliquant par exemple des hypothèques et des conventions conditionnelles de vente, de faire une revue utile des créances individuelles, parce qu'il est assez rare que l'on possède sur les garanties détenues d'autres données que celles qui ont été recueillies au moment où le prêt a été consenti.

Le traitement fiscal
actuel des réserves

Ce n'est que sur un point seulement, celui des réserves, que la

Loi de l'impôt sur le revenu traite les banques différemment des autres sociétés. Les banques sont autorisées à déduire sous forme de réserves un montant qui "n'excède pas les besoins raisonnables de la banque" sans avoir à en motiver le montant, et en se fondant sur les pertes prévues pour la fin de l'année fiscale 2/. Autrement dit, en plus de se protéger contre certaines pertes "spécifiques" ou auxquelles on peut s'attendre, les banques sont autorisées, dans une certaine mesure, à constituer des réserves pour parer aux imprévus.

C'est le ministre des Finances, et non le ministre du Revenu national, qui détermine ce qui constitue pour une banque une réserve raisonnable destinée à couvrir les imprévus. Au moins une fois par année civile, l'Inspecteur général des banques doit examiner les affaires de chaque banque et faire rapport au ministre des Finances. Il procède à cet examen "dans le dessein de se convaincre que les dispositions de la présente Loi relatives à la sécurité des créanciers et des actionnaires de la banque sont dûment observées et que la situation financière de la banque est saine" 3/. Cette responsabilité comporte également l'obligation de s'assurer que les banques conservent des réserves suffisantes.

A l'heure actuelle, les réserves maxima qu'une banque à charte peut imputer aux fins de l'impôt sur le revenu sont prescrites dans les règlements que le ministre des Finances a établis et qui déterminent la procédure à suivre pour le calcul des réserves internes exemptes d'impôt. Ce maximum, basé sur un pourcentage de certains actifs des banques, s'établissait, en 1963, à 3.504 p. 100 des actifs admissibles à cette fin 4/. Ce pourcentage, redressé annuellement d'après une formule qui tient compte des changements survenus dans le chiffre moyen des pertes subies au cours de périodes successives de 25 ans, est à la baisse, du fait d'un amoindrissement relatif des pertes subies au cours des dernières années. Les banques d'épargne du Québec sont autorisées à contribuer à des réserves jusqu'à concurrence d'une proportion fixe de 5 p. 100 de leur actif admissible à cette fin.

Au Royaume-Uni, les banques peuvent constituer des provisions spécifiques pour créances douteuses, mais elles n'ont jamais été autorisées à déduire des réserves pour imprévus dans le calcul de leur revenu imposable. Aux États-Unis, une banque a le choix entre la constitution d'une réserve pour imprévus à l'égard des prêts et l'imputation directe des pertes annuelles à son revenu. Récemment encore, l'allocation pour les imprévus permise à chaque banque était fondée sur les pertes subies par chacune dans le passé, avec un maximum du triple du rapport entre les pertes annuelles et les prêts consentis durant toute période de vingt années consécutives ne remontant pas avant 1927. Cependant, à partir de l'année d'imposition de 1965, la procédure a été modifiée et un taux uniforme de 2.4 p. 100 des prêts en cours est maintenant autorisé. La définition des prêts admissibles exclut ceux qui sont garantis par le gouvernement fédéral, par les États ou par leurs agences, mais sa portée générale demeure tout de même plus étendue que celle qu'on reconnaît au Canada. Signalons que cette réserve ne s'applique qu'aux prêts.

La Loi de l'impôt sur le revenu permet aussi aux contribuables dont l'activité consiste, entre autres choses, à consentir des prêts sur hypothèques, à déduire, dans le calcul de leur revenu imposable, des montants suffisants pour couvrir jusqu'à 3 p. 100 de leurs créances hypothécaires en cours, en guise de réserve au lieu des provisions générales pour créances douteuses qui sont autrement permises 5/.

Nous venons d'exposer les principales dispositions fiscales qui s'appliquent expressément aux institutions financières. On comprendra facilement qu'elles ne couvrent que partiellement les provisions pour pertes que nécessitent les multiples catégories de placements faits par ces institutions. Pour ce qui a trait aux prêts qui ne sont pas consentis par des banques ou qui ne revêtent pas la forme de prêts hypothécaires, on a recours à la disposition applicable aux contribuables en général dans l'évaluation des comptes à recevoir 6/, disposition qui permet de déduire toute provision pour créances douteuses jugée raisonnable. Le moyen le plus sûr pour confirmer le montant d'une

telle provision se fonde sur l'estimation de créances spécifiques. D'autres méthodes s'appuient sur l'expérience des dernières années en ce qui touche les mauvaises créances et sur la proportion des comptes en souffrance (arriérés remontant à 60 jours, 90 jours, etc.) par rapport à l'ensemble des créances courantes. Quant à l'évaluation de leurs autres placements, les institutions financières sont assujetties aux mêmes règles générales que les autres contribuables; l'incorporation, dans le calcul du revenu, de tous les profits et de toutes les pertes, assurerait beaucoup mieux l'application de ces règles.

Au Royaume-Uni, les dispositions statutaires sont un peu plus rigoureuses qu'au Canada, et le fisc n'admet pas d'allocation calculée comme pourcentage du total des comptes et effets à recevoir. Cependant, comme au Canada, on autorise des allocations fondées sur le montant global des comptes en souffrance pendant certaines périodes de temps. La loi américaine est plus souple et si, comme on nous l'a laissé entendre, les allocations admises sont légèrement plus généreuses qu'au Canada, il n'en reste pas moins vrai qu'elles exigent souvent des négociations prolongées.

L'évaluation du régime fiscal actuel en matière de réserves

Avant de parler du traitement fiscal actuel des institutions financières, nous croyons utile de rappeler brièvement certaines conclusions générales auxquelles nous en sommes venus plus tôt dans notre Rapport.

Premièrement: nous avons insisté sur l'importance de l'impartialité fiscale. S'il est vrai que les institutions financières portent des désignations diverses, et sont régies par des statuts distincts, leurs fonctions chevauchent et la concurrence qu'elles se font s'intensifie. Il serait donc injuste de leur appliquer des règles fiscales différentes, sauf lorsque des raisons d'ordre administratif l'exigent, et même dans ce cas il importe d'éviter toute inégalité accentuée dans le fardeau fiscal de chacune.

Deuxièmement: les réserves générales ou les réserves pour les imprévus, ne devraient pas être reconnues aux fins de l'impôt. Seules, la dépréciation

ou perte de valeur de l'actif et les dettes auxquelles on peut raisonnablement s'attendre devraient être admises. Toute entreprise commerciale s'expose à certains risques ainsi qu'à un manque de certitude dans la détermination de son revenu sur une base annuelle. Nous croyons que les recommandations générales que nous formulons relativement à la façon de traiter les pertes annuelles tiennent suffisamment compte de ces facteurs aux fins de l'impôt.

Troisièmement: nous avons admis que, lorsqu'il devient extrêmement difficile de déterminer ce qui constitue des provisions annuelles raisonnables, il peut être nécessaire d'avoir recours à des méthodes plus ou moins arbitraires. Ainsi, nous concluons, au chapitre 22, que le recours à des règles simples et déterminées serait approprié dans le cas des provisions pour dépréciation, à cause de la très grande incertitude relative à l'appariement des coûts de cette nature et du revenu qui leur correspond 7/.

Enfin, nous avons dit que, lorsqu'une intervention quelconque est jugée nécessaire ou opportune dans l'intérêt public, on ne doit pas avoir recours à l'impôt comme instrument de réglementation quand il est possible de se servir d'autres mesures beaucoup plus directes.

Les provisions pour créances douteuses. L'évaluation des comptes et effets à recevoir, sous le régime des dispositions générales actuelles de l'impôt, présente de nombreuses difficultés relativement à la détermination du revenu imposable. Bien que le fisc soit disposé à accepter des formules arbitraires dans le calcul des provisions pour créances douteuses, formules qui pourraient parfois avantager le contribuable, les différences d'opinions concernant ce qui peut constituer une allocation raisonnable restent très fréquentes 8/.

Nous recommandons, au chapitre 22, l'abrogation de la présente disposition générale touchant les créances douteuses parce qu'elle semble s'appuyer avant tout sur ce qui est "raisonnable"; or, elle n'est pas nécessaire, puisqu'en fait, les méthodes comptables reconnues et la pratique commerciale habituelle devraient fournir les éléments requis pour déterminer ce qui est raisonnable.

Lorsque les montants réclamés paraissent raisonnables et n'influent pas d'une manière accentuée sur l'établissement du revenu, on devrait considérer inutile de les modifier lors de la cotisation.

Il faut reconnaître, cependant, que la difficulté fondamentale ne serait pas résolue par l'abrogation de cette disposition. Lorsque les allocations pour pertes sont un important facteur de la détermination du revenu, et qu'une évaluation individuelle et objective des comptes n'est pas possible, le cotiseur ne peut évidemment pas accepter sans un examen sérieux les allocations réclamées par le contribuable. Puisque nous recommandons l'allocation de tous les coûts d'exploitation, y compris la perte sur les créances qui, à la longue, se révéleront irrécouvrables, l'application de taux globaux aux réserves pour de telles créances, en vue de déterminer le montant de l'allocation, peut être appropriée lorsque la question revêt de l'importance et qu'il est ainsi possible d'amoindrir des difficultés indues d'application et d'administration. Pour des motifs de simplicité administrative et d'uniformité, de tels taux globaux pourraient être appliqués généralement, s'il était possible de trouver une façon pratique d'y arriver. A défaut de tels taux, il faudrait avoir recours à l'application de critères qui, tout en étant plus discutables et plus difficiles à utiliser, ne permettraient quand même pas de déterminer avec exactitude et d'avance les pertes susceptibles d'être subies. L'alternative serait donc probablement moins fructueuse que l'utilisation de taux globaux judicieusement choisis.

Il est évident que, pour atteindre un meilleur rendement sur le plan administratif, les allocations facultatives devraient être établies à partir de taux suffisamment généreux qui inciteraient la plupart des contribuables à les choisir, de préférence à l'emploi d'estimations détaillées. Si l'on n'accordait pas au contribuable le choix entre des taux globaux et des estimations détaillées, il faudrait alors s'assurer que lesdits taux globaux soient assez généreux pour que cette exigence ne lèse aucun contribuable, ou du moins, très peu d'entre eux. Quoiqu'il en soit, il faudrait, autant

que possible, s'assurer que le taux choisi ne permette pas à dessein une marge de réserves pour les imprévus.

Les comptes à recevoir résultent habituellement de ventes qui sont reflétées dans le revenu. Pour opérer l'appariement le plus exact et le mieux coordonné dans le temps entre les revenus et les dépenses, il faudrait que les créances qui se révèlent irrécouvrables soient imputées contre les revenus portés aux livres lors de la vente, plutôt que contre les revenus portés aux livres dans l'année où on constate que la créance est irrécouvrable. Toutefois, parce que cette méthode impliquerait la réouverture des comptes d'une année antérieure chaque fois qu'une créance irrécouvrable est radiée, il est évidemment beaucoup plus pratique d'admettre une allocation sur une base estimative dans l'année de la vente, et d'exclure tout redressement rétroactif à la lumière d'événements ultérieurs. C'est en effet la nécessité d'une formule pratique permettant d'effectuer cet appariement des revenus et des dépenses qui justifie l'usage généralisé de la provision pour créances douteuses et, en particulier dans le cas d'institutions financières, le recours aux provisions pour pertes avant qu'il soit possible de juger si la créance est irrécouvrable. Cependant, l'ouverture de comptes à recevoir pour des prêts consentis diffère sur un point important de celle d'un compte commercial ordinaire. Le prêt ne correspond pas toujours à un revenu dont on a déjà tenu compte, mais plutôt à un placement appelé à produire un revenu ultérieur. Nous ne prétendons pas qu'il s'agit là d'une distinction qui peut faciliter l'établissement des provisions pour les pertes admissibles dans le cas des institutions financières 9/. Cependant, il faut noter que même si l'allocation pour les pertes était pleinement accordée en même temps que les prêts, on n'arriverait pas nécessairement à un appariement plus précis entre les revenus et les dépenses qu'on ne le ferait en traitant comme déduction ces dépenses juste au moment où on constate que ces comptes à recevoir sont irrécouvrables.

Il est généralement plus difficile d'estimer d'avance la possibilité

de recouvrer une créance hypothécaire immobilière à long terme, que celle d'un prêt à court terme, ou encore d'un compte commercial ordinaire à recevoir. Il ne s'ensuit pas, cependant, qu'il faille, pour cela prévoir des allocations plus élevées afin de couvrir les pertes éventuelles. Le degré de sécurité dépend toujours du gage offert en garantie, et il est évident qu'une hypothèque sur biens immobiliers est généralement plus sûre qu'un compte à recevoir ne comportant aucune garantie.

Insistons également sur l'inadmissibilité des réserves susceptibles de protéger contre les répercussions possibles d'un revirement économique imprévisible. Reconnaître de telles réserves serait porter le principe des prévisions, au-delà du raisonnable, c'est-à-dire au-delà des pertes prévues et jusqu'aux pertes possibles. D'ailleurs, toutes les entreprises commerciales courent ce risque, et nombre d'entre elles de façon beaucoup plus marquée que les institutions financières; il est difficile de concevoir comment on pourrait raisonnablement appliquer une telle disposition à la généralité des cas. Il s'agit là d'un seul des risques économiques inhérents au commerce qui ne justifient pas et ne peuvent pas justifier de dégrèvement.

Cette question des réserves dans le cas des institutions financières a été étudiée par la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier qui a recommandé que l'on continue de reconnaître à ces institutions le droit à une allocation un peu supérieure à celle qui est maintenant accordée aux banques. Nous nous sommes surtout attachés aux conséquences fiscales du régime actuel, et nous avons clairement manifesté notre opposition à l'utilisation du régime fiscal à des fins autres que celles que nous avons fréquemment mentionnées dans notre Rapport. Nous avons reconnu la nécessité de réserves pour les pertes possibles sur les placements et sur les prêts, dans le cadre des règles en usage dans le commerce et en comptabilité et, du point de vue administratif, nous voyons beaucoup d'avantages à l'emploi d'un taux déterminé. Cependant, nous ne pouvons pas admettre que les institutions financières puissent profiter d'une allocation plus généreuse

que celle ici justifiée uniquement pour que soit facilité le maintien de leur liquidité et de leur stabilité financière. Nous sommes de l'avis de la Commission sur le système bancaire: l'intérêt public sera toujours mieux servi par des institutions dont la solidité financière dépend dans une certaine mesure du contrôle et de la surveillance de l'autorité compétente, et surtout de l'habileté de ces institutions à faire face à la concurrence d'un marché financier libre des contraintes artificielles qui existent actuellement au Canada.

Nous avons déjà dit que le contribuable ne devrait pas avoir le droit de défalquer de son revenu imposable des réserves à des fins générales ou imprévues, mais que toutes les déductions de ce genre devraient se limiter aux provisions raisonnablement faites pour protéger contre des pertes prévues. S'il est nécessaire d'imposer des règlements à certaines institutions en vue d'assurer leur solvabilité et leur liquidité, nous ne pensons pas qu'il faille pour autant s'écarter des règles générales servant à établir leur revenu réel aux fins de l'impôt. De fait, nous ne croyons pas que la législation fiscale doive être conçue en vue de favoriser la solvabilité et la liquidité des entreprises. Pour atteindre ce but, le législateur devrait avoir recours à des dispositions spécifiques; en fait, ces institutions sont déjà soumises à des lois qui déterminent les normes de réglementation et de surveillance. Cependant, nous avons également signalé qu'il peut être extrêmement difficile d'évaluer une foule de comptes et d'effets à recevoir de façon à contenter aussi bien le fisc que le contribuable. Tout comme les allocations d'amortissement se sont révélées assez efficaces et acceptables pour les deux parties comme moyen de répartir les coûts en capital aux fins de l'impôt, les réserves globales admises dans le cas des banques et des prêteurs sur hypothèque ont aussi été fort utiles sur le plan administratif. Il ne faut pas oublier cependant que toute allocation globale, accordée à une catégorie d'institutions plutôt qu'en fonction d'un genre de prêts, à l'inconvénient d'autoriser les mêmes provisions pour protéger contre les pertes dans le cas de prêts relativement sûrs (autres que ceux que la loi peut expressément exclure des

provisions pour pertes), que dans le cas de prêts comportant un risque plutôt élevé, entraînant ainsi une distinction injuste entre des genres d'établissements qui se font concurrence.

Dans le cas des banques, et à la lumière de l'expérience acquise en ce qui touche les pertes à long terme, le rapport permis entre les actifs admissibles et les réserves d'évaluation semble excéder de beaucoup le taux qui suffirait pour les garantir contre les pertes provenant de mauvaises créances seulement. Même si une allocation basée sur l'expérience des pertes des années antérieures peut manquer de réalisme, nous croyons que l'expérience passée constitue encore le critère isolé le plus sûr dans l'établissement d'un taux global s'appliquant aux provisions à l'égard des mauvaises créances. Ainsi, quoique pendant les années 1930, le taux moyen des pertes ait atteint 1.25 p. 100 au cours d'une période de cinq ans, par contre, de 1940 à 1964, une période de vingt-cinq ans, elles n'ont atteint qu'un taux moyen annuel d'environ 1/7 de 1 p. 100 des prêts 10/. S'il est vrai que les pertes annuelles ne sont qu'un des facteurs servant à l'établissement d'une allocation raisonnable pour protéger contre les pertes, il est possible de dire que toute provision qui excède vingt fois la perte moyenne des vingt-cinq dernières années semble exagérée.

Malheureusement, il n'existe pas de formule pratique pour décomposer les réserves internes actuelles en leurs deux éléments: provisions spécifiques et réserves pour imprévus, les premières indiquant les pertes prévues, les secondes les pertes possibles. La Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier a signalé que les provisions spécifiques représentaient environ 3/4 de 1 p. 100 de l'actif admissible 11/, mais, comme à l'heure actuelle, on n'attache guère d'importance à la distinction entre les provisions spécifiques et les réserves pour imprévus, ce pourcentage ne donne pas une très bonne idée de ce que pourraient être les provisions pour fins spécifiques, si elles étaient calculées de façon précise.

Un autre pourcentage des allocations pour créances douteuses constituées par les sociétés de petits prêts présente un certain intérêt parce qu'il traduit la situation d'institutions concurrentes qui se spécialisent dans des prêts plus risqués. A la fin de 1963, ces allocations représentaient 2 p. 100 des créances en cours 12/.

Il faut aussi se demander si un seul taux global devrait s'appliquer à tous les prêts, ou si l'on devrait établir différents taux qui, basés sur l'expérience, tiendraient compte des pertes subies relativement à différentes catégories de prêts. Il est clair qu'un taux moyen unique s'avérerait moins avantageux dans le cas d'une banque qui accepterait d'assumer de plus grands risques. Il serait évidemment difficile de définir les catégories de prêts de façon à les répartir suivant le degré de risque, mais il est à noter que les allocations globales actuelles opèrent déjà une certaine sélection, puisqu'elles ne s'appliquent qu'à certains actifs. Toutefois, certains actifs admissibles ne comportent à peu près aucun risque de perte, alors que d'autres comportent beaucoup plus d'aléas; en outre, on peut toujours s'attendre à ce que le niveau moyen des pertes soit relativement plus élevé dans le cas des petits prêts que dans celui des gros.

Reste une dernière considération portant sur un problème d'ordre administratif: comment déterminer les provisions pour pertes lorsque les créances sont nombreuses? Puisqu'il convient de ménager au contribuable le choix de réclamer des provisions spécifiques si l'allocation globale lui paraît insuffisante, il serait souhaitable de prévoir une allocation globale généreuse applicable à de telles créances, dans les cas où le calcul des allocations spécifiques serait beaucoup trop long. Comme plus de 99 p. 100 en nombre et 50 p. 100 en valeur des prêts bancaires en cours sont de moins de \$100,000, 13/ c'est évidemment dans le cas de ces créances que la nécessité d'un taux global se fait le plus sentir.

Comme dans le cas des allocations admises en rapport avec les pertes que subissent les banques sur leurs prêts, l'emploi d'une règle arbitraire

pour le calcul des allocations en prévision des pertes sur créances hypothécaires immobilières aurait l'avantage de simplifier le procédé administratif et d'assurer un traitement équitable aux contribuables, en même temps qu'un certain degré de certitude. La disposition actuelle touchant les hypothèques sur propriétés immobilières semble atteindre ces objectifs, tout en offrant l'avantage de rattacher l'allocation à un genre d'actif plutôt qu'à une catégorie d'entreprise. Toutefois, conformément à nos autres recommandations dont l'effet est d'atténuer l'importance de la distinction entre l'exploitation d'une entreprise et la gestion d'un portefeuille de placements, il semblerait plus raisonnable d'accorder cette allocation à tous les contribuables, plutôt que de la restreindre aux seules entreprises qui consentent des prêts ainsi garantis. De plus, il ressort d'un examen des pertes effectivement subies depuis trente ans dans le domaine des prêts hypothécaires que le taux global actuel de 3 p. 100 qui s'applique à ces placements relativement sûrs est excessif 14/.

Nous nous demandons également si le même taux global devrait s'appliquer à tous les genres d'hypothèques. Il est évident, par exemple, que les premières et troisièmes hypothèques ne comportent pas le même risque. Il existe déjà une ligne de démarcation généralement admise pour distinguer les prêts de tout repos des prêts plus risqués: la loi interdit en effet à toute société de fiducie et de prêts, possédant une charte fédérale ou provinciale, de consentir des prêts hypothécaires dont le montant nominal dépasse 75 p. 100 de la juste valeur marchande des immeubles hypothéqués. Bien qu'il n'existe pas de norme reconnue d'évaluation qui puisse assurer l'uniformité d'application de cette règle partout au pays, il est quand même important de noter que les sociétés qui relèvent des lois fédérales et provinciales sur la fiducie, les prêts et l'assurance, et qui détiennent la très grande partie des créances hypothécaires immobilières en cours, sont limitées à des prêts ne dépassant pas 75 p. 100 de la juste valeur marchande des biens affectés. Ainsi, la distinction entre les créances hypothécaires, suivant qu'elles se chiffrent à plus ou moins de 75 p. 100 de la valeur des biens,

serait une norme arbitraire facile d'application parce que la plupart des sociétés en cause ne pourraient prétendre qu'à un taux global unique pour leurs provisions. Il serait donc pratique d'établir deux taux distincts pour déterminer les allocations: un pour les prêts hypothécaires (de premier, de deuxième ou de troisième rang) ne dépassant pas au total 75 p. 100 de la valeur des biens, et l'autre plus élevé, pour tous les prêts de toute autre catégorie. Il en résulterait évidemment certaines complications administratives pour les sociétés de prêts hypothécaires possédant un portefeuille mixte, qui pourraient se prévaloir des deux taux, mais nous ne croyons pas ces difficultés insurmontables; nous estimons que les avantages des taux globaux l'emporteraient sur leurs inconvénients, d'autant plus que la plupart des difficultés seraient de nature transitoire lors de l'établissement des nouvelles procédures. Il faudrait sans doute préciser dans la loi que toutes les sociétés régies par une législation spéciale, fédérale ou provinciale, (se rapportant aux sociétés de fiducie, aux sociétés de prêts et aux sociétés d'assurances), seraient tenues de recourir au taux le plus bas, alors que toutes les autres pourraient diviser en deux leur portefeuille selon la catégorie des prêts hypothécaires consentis.

La législation fiscale actuelle ne prévoit pas d'allocations globales pour les créances douteuses autres que celles que nous avons déjà mentionnées. Cependant, les problèmes d'application et de cotisation aux fins de l'administration, dont il a déjà été question dans le cas de banques et de prêteurs sur hypothèques se retrouvent dans le cas d'autres institutions financières. Il s'agit d'entreprises dont l'actif se compose en très grande partie de comptes à recevoir et qui, non seulement éprouvent de la difficulté à calculer leurs provisions pour créances douteuses selon la méthode des comptes spécifiques, mais aussi à utiliser des taux globaux jugés acceptables par le ministère du Revenu national. Nous avons souligné l'importance de traiter de la même manière toutes les entreprises qui se font concurrence, et nous avons également affirmé que des taux globaux devraient être appliqués seulement lorsque les conditions administratives ne permettent pas de procéder

autrement. L'application des deux provisions globales dont nous venons de parler ne présente pas de difficulté, car il est relativement facile d'identifier les entreprises qui répondent à la définition d'une banque et de déterminer ce qui constitue un prêt hypothécaire sur propriété immobilière. Bien qu'il soit tout aussi facile de définir la nature de certaines autres institutions financières, parce qu'elles sont également constituées en vertu d'une loi spéciale, on risquerait d'aggraver les inégalités entre établissements concurrents si l'on permettait aux sociétés de fiducie, aux coopératives de crédit, et aux sociétés de petits prêts, par exemple, d'utiliser des taux globaux sans donner la même autorisation aux sociétés de finance et autres du même genre. Malheureusement, ces dernières entreprises ne se définissent pas aussi facilement. Si l'on jugeait bon d'étendre l'emploi des provisions globales, il semble bien qu'un élargissement de l'allocation afférente aux hypothèques serait encore la méthode la plus sûre. Par exemple, si la provision concernant les hypothèques était étendue de façon à s'appliquer aussi bien aux contrats de vente conditionnelle qu'aux hypothèques, la plupart des prêts consentis par les institutions financières seraient admissibles à réclamer des provisions globales. On se heurterait par la suite à certaines difficultés administratives, du fait que certains contribuables seraient encouragés à remanier leurs prêts de manière à satisfaire aux nouvelles conditions, mais la formule aurait au moins l'avantage de ne pas réserver un traitement de faveur à certaines catégories d'entreprises seulement.

La déduction des mauvaises créances. Le contrôle des circonstances qui peuvent motiver la radiation des mauvaises créances et leur déduction du revenu imposable, ou encore leur imputation au compte des provisions accumulées pour créances douteuses, doit être aussi rigoureux que celui qui s'applique dans le cas de provisions pour créances douteuses. Les règles touchant les provisions pour créances douteuses n'ont guère de valeur, surtout lorsqu'il s'agit de provisions globales si le contribuable est libre de radier ses créances à volonté 15/. Dans le cas des contribuables qui veulent recourir aux provisions globales, il nous semble que la meilleure

forme de contrôle consiste à autoriser la radiation de mauvaises créances seulement s'il est possible de démontrer qu'il y a eu "perte" à l'égard d'une créance particulière; le mot "perte" devrait continuer à être pris dans le sens que lui donne la jurisprudence courante 16/.

Conclusions

De ce qui précède, nous dégageons comme conclusion principale qu'il n'y a guère de raisons pour taxer les institutions financières différemment des autres contribuables. Il s'ensuit que non seulement l'on devrait appliquer également toutes nos recommandations générales à chacune de ces institutions, mais encore, et plus particulièrement, qu'on devrait modifier le traitement de leurs réserves de manière à en rendre la terminologie et les principes conformes à la pratique générale. Les provisions pour les pertes prévues devraient être calculées conformément aux normes de la comptabilité et de la pratique des affaires. Il faudrait éliminer tout élément d'imprévu. Le mot "réserve" devrait disparaître de ce contexte; les mots "provision", ou "allocation", ou quelque équivalent, sont des termes plus appropriés.

Étant donné que les pratiques de la comptabilité et du commerce en matière de provisions ne comportent pas toujours des formules qui soient facilement et équitablement applicables, nous concluons que les institutions financières se pretent bien à un emploi plus fréquent des allocations globales. Néanmoins, il ne faudrait pas que le recours à de telles allocations globales aboutisse à la déduction de réserves pour imprévus. Il serait bon de permettre à d'autres contribuables de profiter de ces allocations globales et de leurs avantages accessoires lorsqu'ils ont à évaluer leurs comptes à recevoir, mais l'établissement de pourcentages qui correspondraient raisonnablement aux pertes prévues pour la gamme entière des comptes à recevoir de toutes les entreprises, semble constituer une difficulté insurmontable.

Les banques. Quant aux banques, le meilleur moyen de mettre nos conclusions en application semble être de faire varier les taux globaux suivant

l'importance des prêts consentis et de limiter plus strictement les actifs donnant lieu à de telles provisions. Nous recommandons, notamment, que l'on continue de donner aux banques l'autorisation de recourir aux provisions globales pour certaines catégories de prêts; que la liste des prêts admissibles soit restreinte davantage de façon à écarter les prêts aux municipalités et aux commissions scolaires, les prêts à demande, les prêts garantis et les effets de commerce, les lettres de crédit, les effets relatifs au change étranger, et toutes les valeurs non exclues déjà et qui se négocient publiquement sur le marché; que toute provision autorisée puisse varier en fonction de l'importance du solde des prêts en cours; que le contribuable puisse opter entre deux formules globales qui soient à sa disposition; et enfin, que le niveau général des réserves autorisées aux fins de l'impôt soit sensiblement réduit. Chaque banque pourrait alors choisir entre trois formules générales pour le calcul de ses provisions destinées aux prêts, et adopter celle des trois qui lui paraîtrait convenir le mieux selon les circonstances:

1. Une réserve spécifique établie d'après une évaluation individuelle des prêts.
2. Une provision globale établie d'après le solde impayé des prêts admissibles à cette fin. Un taux d'un peu moins de 2 p. 100 pour les soldes allant jusqu'à \$100,000 et de un demi p. 100 pour les soldes variant entre \$100,000 et \$500,000 semblerait raisonnable. Si nous suggérons moins de 2 p. 100, c'est que l'expérience acquise par les sociétés de petits prêts prouve que, nonobstant le fait qu'elles sont appelées à subir des pertes plus élevées que les banques, une provision de 2 p. 100 s'est avérée suffisante. De plus, l'expérience acquise démontre qu'en moyenne le taux des pertes décroît en fonction de l'importance des prêts. Les pourcentages choisis devraient constituer une moyenne qui s'appliquerait équitablement tant aux petits prêts qu'aux soldes plus considérables.

3. Une provision globale, pour les prêts admissibles en deçà de la limite établie de \$500,000, égale à sept fois la moyenne des pertes pour les dernières cinq années. La perte moyenne de chacune de ces années serait définie comme le montant net des comptes rayés des livres durant l'année, exprimé en pourcentage des prêts admissibles en cours à la fin de l'année. Comme les différentes banques se spécialisent dans divers genres de prêts, certaines d'entre elles subissent probablement des pertes plus élevées que d'autres. Un taux global unique pour tous les prêts d'une même catégorie générale aurait peut-être pour effet de freiner les prêts offrant moins de garanties; en conséquence, nous suggérons cette autre formule qui tient compte de cette expérience de pertes.

Le nombre des prêts de plus de \$500,000 n'excède guère 2,000 par banque. Rien n'empêche donc l'examen individuel de ces prêts importants suivant la méthode ordinaire qu'emploient les autres contribuables (laquelle pourrait fort bien comporter certaines formules arbitraires fondées sur l'expérience) pour le calcul d'une provision raisonnable à l'égard des pertes auxquelles on peut s'attendre à brève échéance.

Les valeurs fédérales et provinciales détenues par les institutions financières, et dont le délai d'échéance dépasse un an à compter de la date d'émission, devraient être évaluées suivant la formule de l'amortissement plutôt qu'au moindre du prix coûtant et du prix du marché. Ce mode d'évaluation est préférable dans le cas de ces sociétés parce que leurs valeurs sont ordinairement gardées en portefeuille pour de plus longues périodes. En conséquence, il permet un appariement plus précis des revenus et des dépenses que ne le fait l'évaluation au moindre du prix coûtant et du prix du marché. Toutefois, en vue des pertes substantielles qui pourraient survenir lors de la disposition des titres, nous croyons qu'il serait raisonnable de faire bénéficier ces institutions d'une provision globale égale à un demi p. 100 de la valeur amortie.

La déduction, aux fins fiscales, de provisions dépassant de façon marquée le montant nécessaire pour parer aux pertes raisonnablement prévues, ne nous semble nullement justifiée. Il faudrait donc que les taux globaux correspondent aux pertes prévues et soient en corrélation avec les provisions réclamées par les établissements qui sont en concurrence. Les taux réels ne devraient être établis et utilisés qu'après une analyse détaillée des pertes effectivement subies dans le passé par les diverses institutions financières.

Nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de relier les allocations admises en déduction à celles que les banques inscrivent dans leurs livres.

Parce que ces recommandations comportent un remaniement assez important des allocations fiscales actuelles, il serait nécessaire de prévoir dans la Loi, un régime transitoire. En conséquence, il faudrait permettre, pour amener les allocations fiscales actuelles aux niveaux envisagés, un redressement progressif échelonné sur une période ne dépassant pas dix ans. Les banques, bien entendu, ne seraient pas obligées de tenir leurs livres de la manière qui est proposée relativement aux allocations fiscales, et elles seraient libres de réclamer des allocations spécifiques si elles décidaient de ne pas utiliser les pourcentages globaux.

Les banques d'épargne seraient sujettes aux mêmes prescriptions arbitraires que les autres banques.

Les hypothèques. Il faudrait modifier les dispositions de l'article 85G concernant les pertes sur les prêts hypothécaires immobiliers, non seulement de façon à en étendre l'application à tous les contribuables (sauf les banques), qu'ils exercent ou non le commerce de prêteurs sur hypothèques, mais aussi, de façon à écarter de la portée de la loi toute hypothèque assurée (non pas seulement celles consenties en vertu de la Loi nationale sur l'habitation), et à établir une distinction générale entre les hypothèques qui représentent moins de 75 p. 100 de la juste valeur marchande des immeubles, et celles qui représentent plus que cette proportion. Il faudrait abaisser sensiblement

l'allocation actuelle de 3 p. 100 pour qu'elle se rapproche davantage de 1 p. 100 dans le cas des hypothèques immobilières les mieux garanties restant au-dessous de la limite de 75 p. 100, et qu'elle ne dépasse pas 2 p. 100 pour les autres. On devrait fixer un plafond d'environ \$500,000, parce qu'une hypothèque considérable doit être susceptible de vérifications et d'évaluations périodiques.

Cette provision globale ne devrait s'appliquer à aucun prêt hypothécaire assuré, y compris ceux qui relèvent de la Loi nationale sur l'habitation, parce que le risque de perte se trouve transféré, en tout ou en partie, à l'assureur. Celui-ci devrait être autorisé à établir ses provisions aux fins fiscales d'après le même taux global. De plus, les banques ne devraient pas être atteintes par cette disposition, non seulement à cause de certaines provisions globales proposées pour ces institutions, mais aussi parce qu'il est difficile, dans leur cas, de distinguer entre les prêts ordinaires et les prêts garantis par hypothèque. Toutefois, il est impérieux que les divers taux globaux suggérés soient tels que les sociétés de prêts hypothécaires et les banques aient en général le droit de réclamer des allocations équivalentes.

La restriction actuelle prévue à l'article 85G à l'égard de l'augmentation annuelle des allocations pour les pertes sur hypothèques ne semble pas compatible avec le concept d'une provision pour pertes prévues et devrait être supprimée.

Il devrait être loisible au contribuable de calculer ses allocations pour pertes d'après une estimation individuelle de ses prêts. On ne devrait pas exiger de concordance entre l'allocation aux fins fiscales et les écritures aux livres. Ici encore, il sera nécessaire de prévoir le redressement progressif des allocations fiscales actuelles d'après les montants proposés. Cependant, l'importance de ces redressements serait réduite dans le présent cas 17/, et une période de cinq ans semble raisonnable pour les effectuer.

Même si nous avons conclu qu'en général, les prêts et hypothèques pour lesquels des allocations globales ont été réclamées devraient être radiés des livres (aux fins de l'impôt) seulement lorsque la perte a été effectivement subie, nous nous rendons compte que cette procédure peut soulever des difficultés d'ordre administratif. Aussi, nous recommandons que, dans le cas des banques, les radiations soient acceptées sans contestation pourvu que les sommes récupérées n'excèdent pas 10 p. 100 de la somme radiée. Tout recouvrement au-delà de ce pourcentage devrait être reporté aux années antérieures où la radiation des créances récupérées a été effectuée; ce supplément de revenu devrait être assujéti à l'impôt et un intérêt imputé en fonction du nombre d'années écoulées. Alternativement, on pourrait admettre que, dans le cas de soldes de \$10,000 ou moins, la mauvaise créance puisse être radiée si aucun remboursement n'a été effectué au cours des deux dernières années.

Autres institutions financières et autres créances. Nous nous sommes demandé s'il ne serait pas opportun d'étendre l'usage d'allocations globales à d'autres institutions financières que les banques et à l'égard d'autres comptes à recevoir aussi bien que des hypothèques. Dans certains cas, les méthodes comptables et commerciales courantes peuvent se révéler tout aussi inévitables et soulever les mêmes complications d'ordre administratif à l'égard des autres contribuables aussi bien que des banques, et au sujet des autres créances aussi bien que des hypothèques. S'il devait en être ainsi, la meilleure formule serait probablement d'étendre la portée des allocations hypothécaires de façon à y faire entrer les hypothèques sur les biens mobiliers et les conventions conditionnelles de vente. Le pourcentage utilisé devrait correspondre au taux le plus élevé applicable aux hypothèques immobilières, lequel devrait à son tour être égal au taux global appliqué aux petites créances des banques. Il s'ensuivrait la réduction au minimum de l'analyse individuelle des comptes, et la plupart des entreprises rivales seraient placées sur le même pied, indépendamment du genre de prêts consentis. Cependant, pour maintes raisons, nous ne pouvons pas recommander la mise en oeuvre

immédiate de cette disposition qui affecterait de façon accentuée les coopératives de crédit, les caisses populaires, les sociétés de petits prêts et les sociétés de finance. D'abord, on devrait admettre les taux globaux seulement lorsque des difficultés d'ordre administratif en justifient l'usage, comme nous l'avons déjà expliqué. En outre, permettre l'usage de taux fixes, sans égard aux risques de pertes, voudrait dire que certains contribuables seraient plus avantagés que d'autres 18/. Enfin, nous ne pouvons pas être assurés qu'il en résulterait une réduction suffisante de la complexité administrative et une amélioration de l'équité vis-à-vis des contribuables, pour compenser les pertes de recettes fiscales que la mesure pourrait entraîner.

Quoique les redressements relatifs aux réserves des banques et des prêteurs sur hypothèques que nous avons suggérés soient substantiels, les mesures de transition sont assez vastes pour en répartir les répercussions fiscales sur un bon nombre d'années. De plus, puisque nous recommandons que l'allocation hypothécaire soit accordée à tous les contribuables, il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que l'augmentation des recettes fiscales soit considérable.

LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE-VIE

Caractéristiques de ces entreprises

Les contrats d'assurance-vie et de rentes constituent la principale activité du monde de l'assurance sur la vie. Certaines sociétés d'assurance-vie assurent aussi contre les accidents et la maladie.

A la fin de 1964, on pouvait évaluer l'importance du commerce de l'assurance-vie, grâce à l'avoir global des sociétés canadiennes d'assurance-vie au Canada, composé pour la plus grande partie de prêts sur hypothèques et d'obligations, à plus de \$11 milliards. Le rendement net des placements en valeurs canadiennes pour cette même année, s'élevait à près de \$410 millions

dans le cas des sociétés canadiennes, et à environ \$140 millions pour les sociétés non résidentes.

L'existence de l'assurance-vie tient au désir des particuliers de pourvoir à l'acquittement, après leur décès, des responsabilités financières qu'ils ont assumées. A cause de l'imprévisibilité des événements, personne n'est certain d'avoir accumulé à sa mort les fonds requis pour que ses obligations soient honorées, le seul moyen pratique de se protéger contre le "risque-décès" consiste donc à le partager avec d'autres, de façon à ce que le coût en devienne prévisible. Toutefois, ce partage soulève une difficulté, parce que le risque-décès (et par conséquent le coût de l'assurance) augmente avec l'âge. On a surmonté cette difficulté au moyen de la méthode de la prime uniforme et constante où la prime est plus élevée par rapport au risque durant les premières années, et inférieure ultérieurement. L'excédent des primes perçues durant les premières années permet de créer un fonds qui, placé à intérêt, réduit le coût de l'assurance pour le détenteur de la police 19/.

Les éléments d'épargne. Le régime de la prime uniforme et constante constitue une sorte d'épargne. Au lieu de souscrire à un contrat d'assurance-vie à prime uniforme, une personne pourrait répartir le coût global de son assurance en souscrivant à un contrat d'assurance à terme adaptable d'année en année. Les fonds qui auraient autrement servi à payer la prime excédant le risque-décès durant les premières années serviraient à effectuer des placements dont le montant, augmenté des intérêts, pourrait compenser l'accroissement périodique du coût de l'assurance.

On offre aussi de nombreuses polices comportant divers éléments d'épargne en plus de ceux qui sont liés au risque-décès. La plupart des polices, autres que les simples polices d'assurance à terme, ont une valeur de rachat en espèces qui assure le recouvrement d'une partie des sommes versées en primes, advenant l'abandon de la police avant le décès. Les polices d'assurance dites de "dotation" prévoient le paiement d'un montant global lorsque l'assuré atteint un âge prédéterminé. Les polices de dotation peuvent aussi contenir une option permettant au détenteur de la police de convertir ce montant global en une rente, et ainsi de grossir son revenu au moment de sa retraite.

Le rôle de l'assureur. Bien que, dans l'acception la plus large du terme, on puisse considérer le commerce de l'assurance, comme étant la mise en commun des risques-décès et des éléments d'épargne, il ne peut prendre d'envergure sans l'intervention d'un important intermédiaire: l'assureur. Ce dernier, qui possède une personnalité juridique distincte, s'engage à fournir une protection déterminée moyennant un coût donné 20/, sous réserve de certains éléments de participation sur lesquels nous reviendrons,

Si l'on compare l'activité commerciale des sociétés d'assurance-vie à celle des autres entreprises, on y trouve certaines caractéristiques sans pareilles. Dans la plupart des entreprises, les capitaux sont fournis surtout par les actionnaires ou par des placeurs de fonds qui ne sont en aucune façon rattachés à la clientèle de l'entreprise. Les engagements pris envers les clients sont habituellement à court terme et, même s'ils sont à long terme comme la garantie des produits vendus à la clientèle, ils ne constituent jamais l'élément fondamental de l'entreprise. Dans l'assurance-vie, le contexte est tout différent. A mesure que la société d'assurance grandit, ses principaux clients, les détenteurs de polices, deviennent la source première de ses fonds, leur importante participation dans l'entreprise étant représentée par le surplus accumulé provenant des polices avec participation et par les réserves actuarielles. La caractéristique dominante de son activité est la longueur du terme pour lequel elle s'engage par contrat à s'acquitter de certaines obligations envers ses clients.

Le gros des difficultés qu'éprouve une société d'assurance dans le calcul de son revenu réside dans l'estimation du montant de ses obligations futures découlant de ses engagements, et dans l'évaluation de ses dépenses et de ses revenus de placements à venir. Dans l'établissement des primes perçues des détenteurs de polices, il lui faut édifier des hypothèses touchant les perspectives éventuelles dans trois domaines principaux: la mortalité, les revenus de placements, et les dépenses. La provision pour les engagements déjà pris est ordinairement désignée sous l'appellation "réserve pour contrats

en cours" ou "réserve actuarielle", bien que l'expression "provision pour prestations contractuelles éventuelles" soit plus exacte. Dans l'estimation de cette provision, le montant des prestations qu'on s'attend à payer pendant les années ultérieures, établi en fonction des taux de mortalité reconnus et des primes non encore perçues, est escompté durant l'année en cours grâce à l'application d'un taux de rendement prévu. Ainsi, la réserve actuarielle courante, les primes à venir, et le revenu de placement retiré de tels fonds devraient former un montant suffisant pour acquitter les réclamations prévues. Les frais d'administration sont habituellement couverts par une surcharge comprise dans les primes.

A cause de l'incertitude résultant des projections à long terme, on a tendance à la prudence dans l'établissement des prévisions du revenu de placement, des taux de mortalité, et des frais d'exploitation, et il arrive souvent que l'on crée des surplus lorsque les événements se révèlent plus favorables qu'on ne l'avait prévu au moment où les primes ont été fixées.

La politique de placements. Parce qu'elles prennent des engagements à montants fixes, les sociétés d'assurance achètent surtout des valeurs de tout repos, à revenu fixe et à longue échéance. En 1964, la valeur du marché des actions ordinaires de sociétés canadiennes et étrangères représentait à peu près 8 p. 100, et la valeur aux livres environ 4 p. 100, de l'actif détenu par toutes les sociétés d'assurance-vie tombant sous la juridiction du gouvernement fédéral, même si la loi leur permettait alors de détenir de telles actions jusqu'à concurrence de 15 p. 100 de leur actif. Cette limite a été portée à 25 p. 100 depuis 1965.

L'assurance avec ou sans participation. Dans l'assurance avec participation, qui représente environ 70 p. 100 de l'assurance en vigueur actuellement, on met l'accent sur l'aspect de la mise en commun de l'assurance et les engagements fixes de la société d'assurance s'en trouvent modifiés. Les primes des contrats avec participation sont de 20 à 30 p. 100 plus élevées que dans le cas de l'assurance sans participation, mais le détenteur d'une police a

la chance de participer aux expériences heureuses de la société d'assurance et il espère sans doute que sa part sous forme de dividendes accordés sur les polices abaissera le coût net de sa prime à un niveau inférieur à celui d'une police sans participation. Pour l'assuré, la concurrence entre les sociétés d'assurance est un gage que des dividendes lui seront payés, mais il n'a aucun droit contractuel de participation aux bénéfices éventuels, ni aucune garantie que des dividendes lui seront versés. Dans l'assurance sans participation, l'engagement de la société d'assurance est fixe, et la concurrence tend à établir des primes qui ne varient guère d'une société à l'autre.

Les sociétés d'assurance par actions et les sociétés mutuelles d'assurance-vie.

La distinction entre les sociétés d'assurance par actions et les mutuelles d'assurance-vie n'est pas aussi nette que celle qui existe entre les sociétés ordinaires par actions et les coopératives. La société d'assurance-vie par actions peut réaliser un chiffre important d'assurance avec participation et, dans la mesure où elle le fait, elle s'assimile à une entreprise coopérative.

Dans les livres de comptes d'une société d'assurance-vie, on fait une distinction très nette entre l'assurance avec participation et l'assurance sans participation. En autant que possible, cette ventilation se traduit dans les primes, les prestations, les réserves actuarielles, les commissions des courtiers, etc. L'allocation du revenu de placements doit, cependant, être faite arbitrairement parce que les actifs ne sont pas fractionnés en fonds autonomes. Bien que le mode d'attribution varie suivant les sociétés, il se fonde habituellement sur le montant annuel moyen des actifs spécifiquement identifiés à chacun des deux genres d'activité. Le Département des assurances suit de près la méthode de répartition adoptée, afin de protéger les intérêts des détenteurs de polices avec participation.

Dans une société par actions, les actionnaires doivent se contenter d'une partie du surplus provenant du commerce d'assurance avec participation. Ils ont droit à un maximum de 2,5 à 10 p. 100 (suivant l'importance de la caisse

de participation) de la somme des dividendes de participation qui sont distribués à même les bénéfices réalisés sur ce genre d'assurance. La totalité du surplus provenant de l'assurance sans participation est portée au compte des actionnaires. Aucun impôt sur le revenu n'est cependant payé à l'égard de l'un ou l'autre de ces surplus avant qu'ils aient été définitivement attribués au crédit des actionnaires. En pratique, on n'attribue que les surplus suffisants à payer les dividendes et à assurer une faible marge de sécurité. En somme, les sociétés par actions ne paient donc l'impôt sur le revenu qu'à l'égard des dividendes versés.

Dans une mutuelle d'assurance-vie, ce sont les détenteurs de polices avec participation qui sont en définitive les propriétaires. En conséquence, les excédents découlant de toutes les opérations leur sont attribués, qu'ils proviennent de polices avec ou sans participation. Cependant, parce qu'il n'y a pas d'actionnaires, les mutuelles n'ont pas de revenu imposable, et, partant, aucun impôt à payer. Depuis 1958, cinq grandes sociétés canadiennes d'assurance-vie se sont "mutualisées", procédé selon lequel les détenteurs de polices achètent en quelque sorte la part d'intérêt des actionnaires. Le but premier de cette transformation était de conserver au Canada le contrôle de ces sociétés, et si l'on a pu financer cette opération, c'est grâce au volume imposant des capitaux qui s'accumulent au crédit des détenteurs de polices dans une société d'assurance. En vertu de dispositions statutaires spéciales, les montants reçus par les actionnaires pour la vente de leurs actions ont été libérés de tout impôt.

Les aspects internationaux. L'aspect international de l'assurance-vie est important parce qu'à peu près 30 p. 100 de l'assurance-vie en vigueur au Canada sont assumés par des sociétés non résidentes, et que par ailleurs à peu près 30 p. 100 de l'assurance assumée par les sociétés canadiennes couvrent des non-résidents, dont la plupart demeurent aux États-Unis.

L'intérêt public. On estime depuis longtemps qu'il est important, sur le plan social, de prévoir les fonds voulus pour protéger au décès la succession d'un

individu, les personnes qui étaient à sa charge, ou les deux à la fois. Le Département des assurances surveille l'activité de ce commerce et, jusqu'ici, aucune société canadienne d'assurance-vie soumise à cette surveillance n'a failli à ses engagements envers les détenteurs de polices. Aux termes de la législation fédérale qui régit le commerce de l'assurance, on ne peut, dans l'établissement des réserves actuarielles, prévoir un rendement de placement dépassant 3.5 p. 100 pour l'assurance et 4 p. 100 pour les rentes. Toutefois, cette règle a été récemment modifiée pour permettre d'utiliser des taux d'expectative plus élevés à condition d'avoir obtenu une autorisation spéciale du Département des assurances.

Les principales considérations fiscales

L'assurance-vie en tant que commerce. L'assurance-vie est devenue un commerce très complexe qui mobilise d'importants capitaux. Dans une économie où le revenu d'entreprise est imposé, soit entre les mains d'une entité dûment constituée, soit entre celles d'un particulier, il convient que le revenu d'une société d'assurance-vie soit imposé comme celui de n'importe quelle autre entreprise, compte tenu des caractéristiques particulières à ce genre de commerce. Les prix payés aux actionnaires, lorsque certaines sociétés canadiennes ne sont récemment transformées en mutuelles 21/, ont permis de constater que des surplus viennent à s'accumuler au-delà de ceux qui sont normalement requis pour assurer la protection des détenteurs de polices.

L'évaluation du revenu. Si on laisse de côté pour le moment les difficultés que suscite l'assurance avec participation, le principal obstacle auquel on se heurte, en voulant établir le revenu d'une société d'assurance-vie, provient du fait que ses engagements sont à longue échéance. C'est pourquoi certains prétendent qu'une détermination annuelle du revenu est futile et que tous les surplus ainsi déterminés sont nécessaires pour parer aux effets d'imprévus désastreux au cours des années à venir. Cependant, si l'on prend

d'autres entreprises comme point de comparaison, cette opinion ne paraît guère justifiée. Les difficultés de l'établissement annuel du revenu ne sont pas exclusives au commerce de l'assurance-vie, et il existe d'autres genres d'entreprises où il faut parfois plusieurs années avant de tenir le revenu pour définitif. Dans les industries pétrolière et forestière, par exemple, les capitaux sont souvent engagés pour une cinquantaine d'années, et il est impossible de prévoir avec certitude quel sera, en définitive, le revenu réel.

L'industrie de l'assurance-vie revêt un caractère unique du fait de l'échéance lointaine des engagements pris envers la clientèle, mais ce n'est pas là une raison pour laisser à la direction la liberté de constituer, à son gré, des réserves pour imprévus. Tout comme l'amortissement des immobilisations doit être maintenu en deçà de certaines limites, les provisions faites à l'égard des obligations à venir doivent être maintenues dans des limites raisonnables.

En matière d'assurance-vie, l'incertitude du risque couru devrait être le critère fondamental lorsqu'il s'agit d'établir une limite aux provisions pour les obligations à venir. Ce risque dépend, notamment, des fluctuations éventuelles des taux de mortalité, du rendement des placements et des frais d'exploitation. Pour ce qui est des taux de mortalité, l'emploi de l'une quelconque des tables reconnues semble prudent et sûr; le seul véritable risque ne saurait être qu'un cas fortuit tel une guerre ou une épidémie. Les variations des frais d'exploitation ne semblent présenter aucun danger grave, sauf en période d'inflation accélérée; par ailleurs, si les variations du revenu de placement constituent un facteur important, la société d'assurance peut amoindrir considérablement l'effet des fluctuations à court terme en adoptant une saine politique de placement. La plupart des placements sont à long terme et rapportent un revenu fixe; certains ne sont pas remboursables avant leur échéance; la grosse partie de ceux qui peuvent être remboursés avant échéance sont alors sujets au versement d'une prime. En règle générale,

on se fonde sur un taux d'intérêt fort modéré dans le calcul des réserves pour les polices en cours, On nous a laissé entendre que les taux employés actuellement se situent généralement entre 3 et 3.5 p. 100 22/; pourtant, le rendement moyen net dans le domaine de l'assurance n'a pas baissé au-dessous de 3.5 p. 100 depuis 1900 et il atteignait presque 5.5 p. 100 en 1964. Depuis 1931, année où le rendement annuel moyen tomba à moins de 6 p. 100, ce n'est que pendant la période septennale de 1945 à 1951, qu'il a été inférieur à 4 p. 100; il s'est accru régulièrement depuis, à l'exception d'une seule année, 1948, alors qu'il a décliné à 3.57 p. 100 (voir le graphique 24-1).

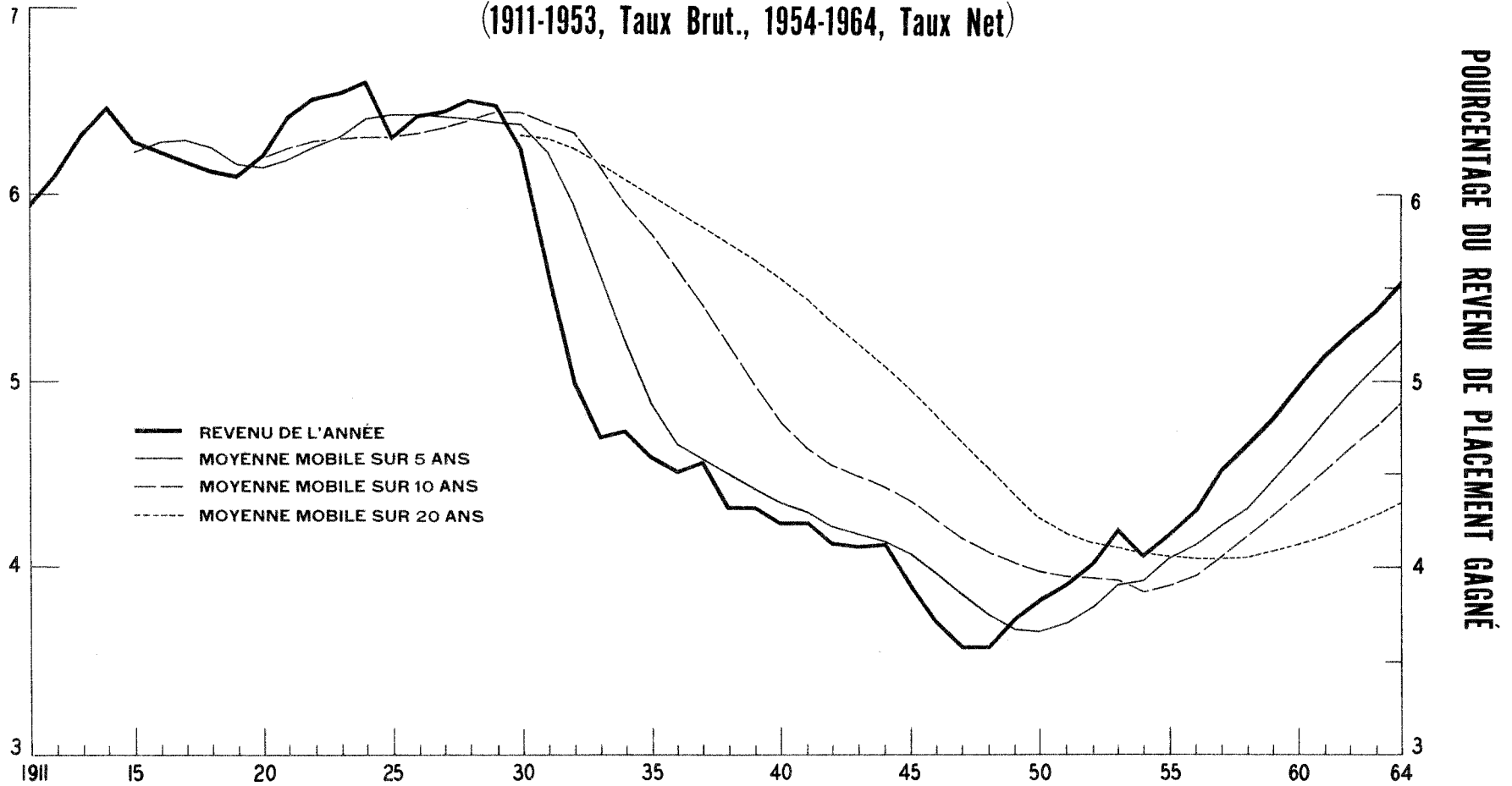
En outre, tout régime d'imposition du revenu de l'assurance-vie doit tenir compte du fait que ce revenu peut être accru tout autant par un résultat d'exploitation et un taux de mortalité favorables, que par un taux de rendement sur les placements supérieur à celui qui est nécessaire pour faire face aux obligations.

L'assurance mutuelle. Le calcul du revenu d'entreprise se heurte à d'autres difficultés dans le cas de l'assurance avec participation, qu'elle soit souscrite par une société par actions ou par une société mutuelle d'assurance-vie. Avant d'aborder la question du régime fiscal, il convient de considérer comment s'établissent les primes des polices avec participation et quelles sont les composantes des dividendes distribués aux détenteurs de ces polices.

La prime de l'assurance avec participation est plus élevée que celle de l'assurance sans participation pour permettre de parer à la possibilité que le rendement des placements, le taux de mortalité et les frais d'exploitation puissent donner des résultats moins favorables qu'on aurait pu raisonnablement le prévoir (et moins favorables que les prévisions faites au sujet de l'assurance sans participation). On peut dire que les dividendes sur ces polices découlent de résultats plus favorables que ceux que l'on avait prévus au moment où la prime de la police avec participation a été établie. D'aucuns prétendent que les dividendes servent, en fait, à abaisser le taux de l'assurance au niveau du prix coûtant. Dans la mesure où les dividendes proviennent

Graphique 24-1

**TAUX MOYEN DU REVENU DE PLACEMENT GAGNÉ PAR LES SOCIÉTÉS CANADIENNES D'ASSURANCE-VIE
(1911-1953, Taux Brut., 1954-1964, Taux Net)**



de résultats plus favorables que ceux que l'on avait prévus dans le cas de l'assurance sans participation, c'est-à-dire dans la mesure où les dividendes sur les polices excèdent l'écart qui existe entre les primes exigées en vertu des contrats avec participation d'une part, et des contrats sans participation d'autre part, cet argument tombe, puisque ce revenu constitue normalement la part du propriétaire de l'entreprise. Par ailleurs, lorsque les résultats n'ont pas été plus favorables que ceux que l'on avait prévus pour l'assurance sans participation, on peut dire que les dividendes sur polices avec participation ne sont, en fait, qu'une ristourne de la prime excédentaire que l'on n'aurait pas eu à exiger d'un assuré, comme c'est le cas pour l'assurance sans participation, laquelle ne reconnaît pas à l'assuré le droit de partager les bénéfices de l'entreprise. De plus, il faut se rappeler que le contrat avec participation ne garantit pas le paiement de dividendes aux détenteurs des polices de cette catégorie.

Cependant, lorsqu'au chapitre 16 nous avons traité de l'imposition des prestations provenant de l'assurance-vie, et qu'au chapitre 20 nous avons abordé le sujet des coopératives et de certains autres genres d'entreprises mutuelles, nous avons insisté sur le fait que la seule façon logique et raisonnable de frapper les sommes distribuées aux actionnaires, aux sociétaires ou aux souscripteurs de polices d'assurance, était d'envisager ces versements comme une distribution du revenu, et partant, d'en imposer le montant global au bénéficiaire. Nous en sommes arrivés à cette conclusion surtout à cause de la difficulté sur le plan administratif de déterminer quelle portion de la distribution représente un remboursement de capital, c'est-à-dire l'excédent de prime exigé de l'assuré, s'il y a un tel excédent. Les dividendes dont bénéficient les assurés devraient donc être déductibles du revenu de la société et être imposés entre les mains du détenteur de la police, à peu près selon la formule employée pour le revenu d'entreprise perçu par une coopérative et distribué à ses sociétaires 23/. Dans la mesure cependant où les dividendes sont payés à même le surplus existant à la date d'entrée en vigueur de la loi, les détenteurs de police ne devraient

pas verser d'impôt sur les dividendes et par le fait même ces derniers ne devraient pas être admis en déduction du revenu pour la société. Les règles visant à déterminer quels dividendes devraient être considérés comme ayant été payés à même ce surplus devraient être semblables à celles qui s'appliquent aux distributions de dividendes par les sociétés et elles seraient établies en collaboration avec les sociétés d'assurance. Nous recommandons donc que la société d'assurance effectue une retenue de 15 p. 100 sur les dividendes imposables qu'elle distribue ou crédite aux détenteurs de police. Comme pour les coopératives en général, on pourrait éliminer les dividendes de l'assurance avec participation en abaissant la prime initiale exigée, mais des considérations de stabilité financière rendent une telle procédure difficilement applicable.

L'assurance en tant que placement. Les principales considérations fiscales sur lesquelles on s'est arrêté jusqu'ici ont porté sur les bénéfices excédentaires des sociétés d'assurance-vie. On obtient de tels bénéfices lorsque les résultats du rendement des valeurs, du taux de mortalité et des frais d'exploitation s'établissent à un niveau qui permet à l'entreprise d'envisager des revenus en excédent de ses engagements. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'au moins 80 p. 100 du revenu de placements des sociétés d'assurance est destiné à l'exécution de ces engagements, et alors même que ce revenu serait inclus comme élément du revenu d'entreprise, il échapperait à l'impôt parce que les dettes encourues dans l'exécution des opérations sont admises en déduction.

Certains sont d'avis que le revenu provenant des placements n'est qu'un à-côté du commerce de l'assurance et que, dans la mesure où il est nécessaire à l'exécution de ses engagements, il ne devrait pas être imposable. Dans une perspective plus générale, cependant, tous les placements d'une société d'assurance qui produisent le revenu nécessaire à l'exécution de ses engagements, offrent au particulier un moyen de constituer des épargnes et, vue sous cet angle, la société d'assurance-vie sert d'intermédiaire à l'égard des placements.

Les possibilités d'investir qui existent présentement sont telles que le particulier qui le désire peut, à cette fin, opter pour l'assurance-vie et combiner ses placements personnels avec une assurance à terme renouvelable; dans cette perspective, nous ne voyons pas pourquoi le régime fiscal ferait une distinction entre ces deux politiques.

Le régime fiscal qui convient ici dépend avant tout de la formule appliquée aux autres formes d'épargne dont il est question ailleurs dans ce Rapport: les caisses de retraite, les fonds mutuels, etc.

Les répercussions du régime fiscal sur la gestion des industries. Parce qu'il y va de l'intérêt public que les sociétés d'assurance-vie demeurent solvables, tout régime d'imposition qui encouragerait l'usage de pratiques susceptibles d'affecter leur solvabilité, pourrait donner lieu à certaines difficultés. Nous avons cependant souligné plus tôt que la surveillance de la solvabilité des institutions financières relève d'une réglementation législative particulière et non pas de la législation fiscale. Le fardeau de l'impôt doit être supporté aussi uniformément que possible par les secteurs d'assurance avec ou sans participation, de même que par les sociétés mutuelles et les sociétés par actions.

Le régime fiscal actuel

L'impôt sur le revenu: sociétés canadiennes. Les dispositions ordinaires concernant le calcul du revenu d'entreprise ne s'appliquent pas aux sociétés d'assurance-vie. Aux termes d'une disposition spéciale, le revenu de ces entreprises est censé être l'ensemble des montants crédités au compte des actionnaires 24/. La somme ainsi imposée ne comprend pas les montants affectés aux réserves pour imprévus du secteur sans participation, tels que les réserves pour placements ou les surplus qui, pourtant, reviennent aux actionnaires. Dans la pratique, la somme portée au crédit des actionnaires ne dépasse guère le montant nécessaire au paiement des dividendes sur les actions. Ainsi, bien qu'en 1964 le revenu des sociétés canadiennes d'assurance

ait excédé, de 90 millions de dollars, les dépenses y compris les dividendes versés aux détenteurs de polices et l'augmentation normale des réserves actuarielles, on a versé l'impôt sur le revenu sur une somme inférieure à 5 millions de dollars.

On permet à la société de déduire de son revenu imposable une portion du montant qui est crédité au compte des actionnaires ce qui est censé représenter (au prorata) les dividendes reçus de sociétés canadiennes imposables et les dons de charité faits par la société. On tient aussi compte dans le calcul du montant imposable d'une portion calculée au prorata des bénéfices réalisés et des pertes subies sur les placements. De la même façon, une société canadienne d'assurance-vie doit inclure dans son revenu imposable une partie de son revenu provenant de son activité à l'étranger. Cependant, on lui accorde un dégrèvement à l'égard de l'impôt acquitté à l'étranger 25/, et, parce que ce dernier est généralement plus élevé que l'impôt canadien, le montant payé au Canada sur le revenu provenant de son activité à l'étranger, est minime ou inexistant.

Les sociétés mutuelles d'assurance-vie et les sociétés de secours mutuel n'ayant pas d'actionnaires, sont exemptes de l'impôt. Lorsqu'une société par actions devient une société mutuelle, les paiements que reçoivent les actionnaires sont francs d'impôt en vertu de dispositions spéciales de la Loi des compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, dans le cas des sociétés à charte fédérale, et en vertu de l'article 68B de la Loi de l'impôt sur le revenu dans le cas des sociétés à charte provinciale.

L'impôt sur le revenu: sociétés étrangères ayant une activité au Canada.

Aucune disposition spéciale ne vise les succursales canadiennes de sociétés étrangères et, parce que ces sociétés ne sont pas considérées comme détenant des comptes d'actionnaires au Canada, elles ne sont pas assujetties à l'impôt sur le revenu d'entreprise provenant de leur activité au Canada. Les sociétés étrangères sont cependant frappées de la retenue de 15 p. 100,

applicable aux non-résidents, sur cette fraction de leur revenu provenant de placements au Canada, placements représentés par des actifs équivalant à 110 p. 100 de leurs dettes au Canada 26/.

L'impôt sur les primes. Un impôt provincial de 2 p. 100 frappe les primes d'assurance, déduction faite du montant des dividendes versés sur les polices.

Données concernant les recettes fiscales actuelles. Le tableau 24-2 donne certains renseignements concernant la recette d'impôt sur le revenu provenant du secteur de l'assurance-vie en 1964:

TABLEAU 24-2

L'IMPÔT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS CANADIENNES D'ASSURANCE-VIE

Impôts canadiens sur le revenu

Fédéral	\$1,631,557	
Provinciaux	<u>295,217</u>	<u>\$1,926,774</u>

Impôts sur le revenu payé à l'étranger		<u>\$13,819,168</u>
--	--	---------------------

Remarque: De plus, les sociétés canadiennes ont payé, en impôts sur les primes, \$9,905,387 aux provinces et \$5,018,419 à l'étranger. Les sociétés étrangères ont, pour leur part, payé \$4,966,705 en impôts provinciaux sur les primes et les actionnaires canadiens et étrangers ont acquitté environ \$300,000 en impôts canadiens sur les dividendes reçus des sociétés d'assurance canadiennes.

Référence: Département des assurances.

N'ayant environ que 30 p. 100 de leur commerce d'assurance-vie effectué à l'étranger, les sociétés canadiennes ont payé 13.8 millions de dollars en impôt sur le revenu à l'étranger. Ce chiffre présente une étrange comparaison avec le montant de 1.9 million de dollars payés par ces sociétés en impôt sur le revenu au Canada. Il serait bon de noter qu'alors que les sociétés canadiennes payaient un impôt sur le revenu à l'étranger, les sociétés non

résidentes n'avaient pas à payer de tels impôts sur les montants équivalents d'assurance effectuée au Canada.

Appréciation du régime fiscal actuel

A la lumière des principales considérations fiscales que nous avons exposées ci-dessus, nous devons conclure que le régime fiscal actuellement appliqué à l'assurance-vie est mal conçu et non satisfaisant pour les motifs suivants:

1. Le revenu d'entreprise des sociétés par actions n'est imposé que sur la portion créditée au compte des actionnaires dans les états financiers.
2. Aucun impôt ne frappe le revenu d'entreprise qu'une société par actions tire de l'assurance-vie mutuelle, si ce n'est sur cette portion de revenu qui peut être retirée par les actionnaires; aucun impôt ne frappe le revenu d'entreprise réalisé par les sociétés mutuelles.
3. Le revenu que les sociétés d'assurance-vie retirent de leurs placements est considérable, et pourtant la majeure partie de ce revenu échappe à l'impôt. Le détenteur d'une police d'assurance-vie bénéficie donc d'un traitement fiscal de faveur par rapport aux contribuables qui préfèrent se constituer une épargne grâce à une autre formule de placement.
4. Les sociétés d'assurance-vie étant pour ainsi dire soustraites à l'impôt, le dégrèvement fiscal applicable aux dividendes ne favorise guère les placements dans des titres au Canada. De fait, l'existence même de ce dégrèvement tend à faire baisser le taux de rendement des actions, avant l'incidence de l'impôt, et les sociétés d'assurance les trouvent moins attrayantes lorsqu'on les compare à d'autres formes de placements.

5. Le revenu d'entreprise d'une succursale de société d'assurance non résidente au Canada n'est pas assujéti à l'impôt canadien. Toutefois, dans le pays d'origine, ce revenu peut être frappé d'un impôt considérable.
6. Bien que la transformation d'une société d'assurance-vie en mutuelle soit autorisée surtout en vue d'en conserver le contrôle au Canada, cette initiative a comme conséquence de permettre à la société en question de distribuer son surplus accumulé sans avoir à verser d'impôt.
7. Étant donné que le revenu d'entreprise des sociétés d'assurance-vie échappe pratiquement au fisc, les autres articles de la Loi de l'impôt sur le revenu faisant des restrictions sur les déductions sont relativement peu observés. A titre d'exemples, on peut mentionner les cotisations d'employeurs aux régimes enregistrés de retraite ou autres, les dons de charité, le taux d'amortissement des immobilisations.

Aux audiences publiques de la Commission, la Canadian Life Insurance Officers Association a prétendu que la taxe provinciale sur les primes remplaçait l'impôt sur le revenu, mais cette théorie se défend difficilement tant sur le plan des principes qu'au point de vue des rentrées fiscales. L'impôt sur les primes en est un qui frappe à la fois l'épargne et les services. Il n'est pas de la nature d'un impôt sur le revenu et ne pourra jamais être considéré comme un substitut valable.

L'imposition tant du revenu que des ventes est chose courante, à preuve l'impôt sur le revenu et la taxe de vente que perçoit le gouvernement fédéral, et nous recommandons d'utiliser dans le cas des services, la même formule d'imposition que pour les marchandises. La taxe sur les primes, imposée par les provinces, frappe aussi l'assurance contre l'incendie et l'assurance-responsabilité bien que ces sociétés aient déjà à payer l'impôt sur le revenu. A ce sujet, notons en passant qu'aux États-Unis le commerce de l'assurance-vie est assujéti à un impôt sur les primes de même qu'à un impôt spécifique sur

le revenu. Toutefois, comme nous avons préconisé que toutes les sociétés qui se font concurrence soient imposées sur la même base, nous voyons mal une taxe sur les primes d'assurance-vie alors que d'autres formes d'épargne placées dans des entreprises concurrentes en sont exemptes. Si l'on considère que les provinces partageraient l'impôt sur le revenu provenant des bénéfices de sociétés d'assurance-vie, il se peut fort bien qu'elles en viennent à abandonner le revenu provenant de l'impôt sur les primes ou, comme alternative, qu'elles en étendent la portée de manière à couvrir tous les genres de contributions à des plans d'épargne.

On a également souligné que les bénéfices réalisés dans l'assurance finissent toujours par être taxés, en ce sens que, les prestations qui en découlent sont assujetties à l'impôt successoral. On pourrait en dire autant de bien d'autres catégories de revenus frappés par l'impôt et dont la partie non dépensée au moment du décès est assujettie à l'impôt successoral. A ce sujet, il serait bon de noter que, si les prestations d'assurance payées aux Canadiens ont excédé 600 millions de dollars en 1963, seulement 50 millions de dollars figuraient à l'actif des successions imposables.

Les méthodes d'imposition à l'étranger

Aux États-Unis. En vertu d'une législation en vigueur depuis le premier janvier 1958, les États-Unis ont, pour la première fois, cherché à imposer sur une base globale le commerce de l'assurance-vie. Les dispositions de cette loi visaient à imposer les bénéfices annuels de la même façon que les revenus des autres sociétés. Dès lors les sociétés d'assurance sont taxées:

1. sur le revenu de placement imposable, déterminé d'après la procédure décrite plus bas;
2. sur la moitié des "bénéfices d'assurance", c'est-à-dire l'excédent des revenus nets de toutes provenances sur le revenu de placement imposable;

3. sur les montants distribués aux actionnaires ou crédités à leur compte de surplus, montants qui représentent: la partie du surplus des détenteurs de polices accumulée à même l'autre moitié des "bénéfices d'assurance", plus certains autres montants qui sont admis en déduction lors du calcul de ces gains.

Advenant une "perte d'assurance", les revenus de placement imposables sont réduits d'autant.

Par revenu de placement imposable, on entend la partie de ce revenu qui appartient en propre à la société, moins les frais afférents. Se trouve ainsi exclue la partie du revenu de placement qui revient aux détenteurs de polices et qui s'établit en utilisant, dans le calcul des réserves d'assurance-vie, le taux de rendement moyen obtenu par une société pour la période de cinq ans qui se termine dans l'année d'imposition.

Pour établir des "bénéfices d'assurance", une société d'assurance a droit de déduire les dividendes aux détenteurs de polices, mais s'il y a une "perte d'assurance", la déduction permise se limite à \$250,000. En vue d'établir ses "bénéfices d'assurance", une société a aussi droit de déduire le plus élevé des deux montants suivants: 10 p. 100 de l'accroissement des réserves se rapportant aux contrats sans participation, ou 3 p. 100 des primes de ce secteur; elle peut aussi déduire 2 p. 100 des primes d'assurance contre les accidents, d'assurance-maladie et d'assurance collective sur la vie.

Au cours d'entretiens avec des experts en assurance-vie aux États-Unis on a démontré qu'il reste de nombreuses difficultés d'ordre technique à aplanir avant que la législation puisse avoir toute sa portée; cette situation ne surprend pas si l'on considère la soudaineté de l'alourdissement du fardeau fiscal imposé à l'assurance-vie. Mais il est plus inquiétant de constater les difficultés qu'éprouvent les sociétés intéressées à déterminer la portée fiscale de diverses mesures administratives. La distinction très nette qui existe entre les "gains de souscription" et le revenu de placement imposable est au nombre de ces difficultés. Nous pensons que la plus grande partie du revenu actuel provient de cette dernière source.

En plus de l'impôt fédéral sur le revenu, les sociétés sont aussi assujetties à la taxe sur les primes imposées par les États, laquelle est ordinairement de l'ordre de 2 p. 100.

Au Royaume-Uni. Au Royaume-Uni, l'assurance-vie est principalement envisagée comme une activité de placement et, on impose tout le revenu de placement, après déduction des dépenses administratives mais incluant la partie requise pour les réserves actuarielles. Le fisc a le choix de taxer une société d'assurance sur ses bénéfices commerciaux que l'on établit à peu près comme au Canada présentement. Cette méthode est cependant rarement utilisée, le revenu de placement étant presque toujours plus élevé. Dans certains cas spécifiques les primes payées par les contribuables sont admises en déduction de leur revenu aux fins de l'impôt.

Autres solutions apportées
au régime fiscal actuel

Toute nouvelle formule de calcul du revenu des sociétés d'assurance-vie aux fins de l'impôt, devrait d'abord comporter l'établissement d'une limite raisonnable du montant des réserves actuarielles requises en vue de faire face aux engagements à venir découlant des polices en cours. Il conviendrait aussi de décider comment doivent être amortis les frais initiaux élevés que comportent la vente et l'émission de contrats d'assurance.

La pratique courante. La méthode la plus simple et la plus souple serait d'accepter comme raisonnables, aux fins de l'impôt, les provisions et les montants radiés des livres qui figurent dans les états financiers des sociétés d'assurance. Les montants virés au surplus 27/ dans les déclarations soumises au Département des assurances pourraient ensuite servir d'assiette à l'impôt habituel sur le revenu d'entreprise. Cette méthode impliquerait l'acceptation, aux fins fiscales, de méthodes conçues à des fins de réglementation. Or, ces deux fins n'ont rien en commun puisque, dans le premier cas, on cherche à s'assurer de l'exactitude de la déclaration du revenu annuel, alors que dans le second, on cherche à protéger le détenteur de la police. Nous avons déjà

déclaré que la réglementation devrait faire l'objet de mesures législatives particulières et qu'il faudrait éviter, sauf en cas de nécessité absolue, le recours aux mesures fiscales pour atteindre ce but, à cause des injustices qui en résulteraient. Accepter l'emploi des états financiers des sociétés, voudrait dire que tous les frais encourus lors de la vente d'un contrat d'assurance seraient immédiatement défalqués, ce qui constituerait un traitement plus généreux que celui qui est accordé aux autres contribuables relativement à leur revenu provenant de contrats à long terme. Une telle pratique encouragerait aussi les sociétés à différer l'acquittement de leurs impôts en versant de plus forts montants aux réserves actuarielles au moyen d'une estimation trop conservatrice des taux d'intérêt. De telles initiatives pourraient affecter sérieusement les recettes fiscales parce que l'emploi d'une estimation trop conservatrice du taux d'intérêt dans les placements allant jusqu'à cinquante ans, pourrait empêcher l'accumulation de surplus sur une longue période de temps. Une telle politique ne pourrait pas cependant se prolonger indéfiniment car, le Département des assurances s'opposerait sûrement au gonflement exagéré des réserves et, de plus, la concurrence dans le secteur de l'assurance avec participation exige l'existence de surplus disponibles pour la distribution de dividendes aux détenteurs de polices. Il est peu probable, toutefois, que ces obstacles soient suffisants pour enrayer l'ajournement abusif du paiement de l'impôt. Des distinctions s'établiraient car les sociétés les plus anciennes et les plus puissantes seraient, plus facilement que certains de leurs concurrents moins bien placés, en mesure de gonfler leurs réserves en vue d'engagements à venir sans compromettre leur situation financière, quoique ce genre de distinction ne soit pas particulier à l'assurance-vie. L'impôt étant établi en tenant compte des obligations inscrites aux livres de chaque société, l'entreprise serait portée à en exagérer le montant, ce qui serait regrettable étant donné la souplesse du régime actuel à cet égard. De plus, ce procédé aurait pour effet de permettre aux sociétés d'assurance-vie de calculer leur impôt avec une latitude dont ne profitent pas les autres entreprises.

Des taux de rendement déterminés aux fins d'impôt. Une seconde solution serait de déterminer un taux de rendement des placements que les sociétés devraient utiliser dans le calcul des réserves actuarielles admises en déduction du revenu pour fins d'impôt. Ce taux semblerait raisonnable à long terme, et, aux fins d'impôt exclusivement, toutes les sociétés devraient adapter leurs réserves actuarielles à ce taux. Une troisième solution pourrait aussi être envisagée: d'une part, l'utilisation comme taux arbitraire du taux maximum autorisé par la loi qui régit les sociétés d'assurance, lequel devrait être assez modéré pour protéger la solvabilité, ou d'autre part, l'utilisation d'un taux fondé sur le rendement effectif des placements de chaque société durant une période de temps assez longue. D'après les renseignements que nous avons recueillis et d'après les résultats obtenus des anciennes méthodes fiscales employées aux États-Unis, il semble que l'application d'un taux uniforme pour toutes les sociétés ne serait pas complètement équitable car, il ne permettrait pas de tenir compte des circonstances particulières à chacune d'entre elles, comme par exemple la nature de leurs placements et leurs politiques.

Par contre, certaines indications nous font croire que l'emploi de taux différents pour différentes sociétés pourrait causer des injustices et soulèverait nécessairement des difficultés administratives. Cette dernière considération nous semble extrêmement importante car, si tout régime fondé sur des normes déterminées d'avance doit entraîner certaines injustices, il est préférable d'opter pour une méthode qui soit facile à comprendre et ne présente pas trop de difficultés d'ordre administratif, tant pour le contribuable que pour le gouvernement. Enfin, le recours à un taux déterminé établi, hors de tout doute, que si des normes fixes sont nécessaires aux fins pratiques de la fiscalité, il n'en reste pas moins vrai qu'aucune considération fiscale ne devrait influencer l'évaluation des réserves actuarielles décidées par la direction de chacune des sociétés.

Le rendement excédentaire des placements, considéré comme minimum. Étant donné qu'une partie importante des bénéfices de l'assurance est généralement le résultat d'une heureuse expérience en placements, on pourrait, comme autre solution stipuler que le revenu d'entreprise imposable ne peut pas être inférieur au rendement "excédentaire" des placements. C'est là une caractéristique importante de la pratique suivie aux États-Unis aux fins du calcul de l'impôt sur les sociétés d'assurance-vie et qui a pour objet d'identifier l'excédent du rendement réel obtenu sur les placements par rapport au rendement requis si les réserves (ou les actifs accumulés) devaient être établies sur la base des rendements courants. Il semble, cependant, que d'importants bénéfices échapperaient ainsi à l'impôt et que cette méthode établit en fait, entre les placements et les "bénéfices d'assurance", une distinction artificielle qui s'est révélée l'une des plus grandes sources de difficultés du régime américain.

Les rentes, les assurances contre les accidents
et l'assurance-maladie

La catégorie principale de rentes offerte par les sociétés d'assurance est la rente viagère dont les paiements commencent soit immédiatement, soit à une date ultérieure si l'assuré est encore vivant. Les polices d'assurance ne prévoient pas spécifiquement le versement d'une rente, mais elles peuvent prévoir que le montant assuré sera convertible en rente viagère à l'échéance. Environ 90 p. 100 des rentes en cours présentement sont de caractère collectif, ayant le plus souvent été souscrites par les employeurs au bénéfice de leurs employés.

Le revenu qu'une société d'assurance-vie retire du secteur des rentes est frappé des mêmes impôts que le reste de son revenu. Il faudrait donc par conséquent repenser le régime fiscal applicable aux rentes pour qu'il corresponde à celui préconisé pour l'assurance-vie. La taxe provinciale sur les primes ne s'étend pas aux primes sur les rentes. Le particulier peut, sous certaines réserves, défalquer de son revenu les cotisations qu'il verse

à un régime de rente enregistré mais les prestations qu'il en retire sont assujetties à l'impôt. Par contre, les cotisations d'un particulier à un régime de rente non enregistré ne sont pas admises en déduction, et seule cette partie des prestations qui représente l'intérêt est imposable. Au chapitre 16, nous étudions plus en détail le régime fiscal que nous préconisons pour les rentes, dans l'optique du bénéficiaire.

Le revenu que les sociétés d'assurance-vie retirent de l'assurance contre les accidents et de l'assurance-maladie est frappé de la même façon que le revenu provenant de l'assurance-vie. A cause de la latitude inhérente à cette méthode du point de vue de l'établissement des déductions admises aux fins de l'impôt, les sociétés d'assurance-vie jouissent ainsi d'un avantage par rapport aux sociétés d'assurance générale qui leur font concurrence.

Le régime fiscal proposé

Ce qui précède nous amène à conclure que le régime actuel d'imposition du secteur de l'assurance-vie, au Canada, est inapproprié 28/. Un régime fiscal réaliste tiendrait compte du fait que chaque année, on réalise un revenu qui appartient aux actionnaires des sociétés par actions, aux détenteurs de polices avec participation des sociétés mutuelles ou par actions et aux membres des sociétés de secours mutuel. Nous recommandons que ces trois catégories de bénéficiaires soient assujetties aux mêmes impôts. L'expérience acquise aux États-Unis semble avoir démontré que le régime devrait être aussi simple que possible, et conçu de façon à ce que ses répercussions sur les transactions commerciales puissent être prévues. Il ne devrait pas non plus établir de distinction entre différents genres d'assurances ni entre différentes formes d'organisation.

Le revenu d'entreprise. Aux fins de l'impôt, le revenu d'entreprise des sociétés d'assurance-vie devrait être calculé suivant des méthodes qui permettraient de constituer des réserves actuarielles raisonnables compte

tenu des engagements à venir. Toujours aux fins de l'impôt, on devrait dans le calcul de ces réserves, utiliser un taux global de rendement pour les placements plutôt que le taux réel. L'usage d'un taux global et uniforme simplifierait énormément le calcul. Le taux global devrait être tel qu'il permettrait aux sociétés de déduire des réserves actuarielles sur une base aussi avantageuse que si elles avaient utilisé le taux de rendement à long terme prévu sur leurs placements. Le choix d'un taux global a pour objet de faciliter le travail d'ordre administratif visant à établir le revenu et non pas celui de servir à l'accumulation de réserves pour imprévus. Les provisions que les sociétés doivent constituer pour faire face à leurs obligations à venir dans les conditions les plus difficiles, ne sont pas nécessairement celles qui permettent au fisc de se faire une idée juste du revenu imposable.

Pour répondre à ces exigences, nous croyons que le taux global de rendement qui s'impose, concernant les réserves actuarielles que nécessite présentement l'assurance-vie au Canada, devrait dépasser 4 p. 100. Le taux à utiliser devrait être déterminé à la suite d'entretiens entre les représentants du fisc et des sociétés d'assurance intéressées. Si nous proposons un taux de plus de 4 p. 100 c'est que, sur une période de 20 ans, la moyenne mobile des rendements effectifs qu'ont obtenus sur leurs investissements canadiens les sociétés d'assurance-vie à charte fédérale n'est jamais tombée au-dessous de 4 p. 100 depuis le début du siècle 29/. Nous nous rendons compte que les méthodes prudentes d'évaluation employées ont tendance à exagérer le taux de rendement, mais nous estimons que cet effet est probablement plus que compensé par le fait que les gains sur les biens immobiliers sont omis des calculs. Il s'ensuit qu'un taux de 4 p. 100 fournirait quand même aux sociétés une formule très généreuse pour le calcul de leurs réserves aux fins de l'impôt. Le taux global pourrait varier advenant que la tendance à long terme des taux de rendement nécessite un ajustement; cependant nous ne croyons pas que de tels ajustements seraient fréquents.

Il convient de noter que le taux suggéré concerne expressément les affaires canadiennes. Comme il est peu probable que le taux de rendement sur les placements faits à l'étranger pour garantir le paiement des obligations envers les ressortissants d'autres pays soit le même qu'au Canada, il ne serait pas juste d'imposer le taux canadien à toutes les entreprises, sans distinction. Si nos recommandations du chapitre 26 sont acceptées, on n'éprouvera guère de difficultés à ce sujet puisque le revenu des placements directs provenant de sources étrangères reconnues ferait l'objet d'un dégrèvement fiscal arbitraire relatif à l'impôt étranger lors de sa réception, indépendamment du niveau réel de cet impôt. Quoi qu'il en soit, une certaine partie du revenu en provenance de source étrangère ne pourrait satisfaire à ces conditions et en pareil cas il faudrait établir un taux arbitraire différent fondé sur le rapport entre le rendement des placements au Canada et celui des placements à l'étranger.

La base d'évaluation des réserves actuarielles devrait être fixée en fonction de la prime nette constante et uniforme.

Au chapitre 22, nous proposons que tous les frais encourus pour gagner un revenu échelonné sur plusieurs années soient immédiatement inscrits comme dépenses, ou soient capitalisés et amortis selon la formule de l'allocation du coût en capital. Les dépenses encourues par les sociétés d'assurance en vue d'obtenir de nouvelles affaires devraient être comptabilisées comme dans les autres entreprises, c'est-à-dire qu'il faudrait imputer immédiatement la majorité d'entre elles aux frais d'exploitation.

Tout comme pour les autres entreprises, les profits réalisés ou les pertes subies sur placements devraient être inclus dans le revenu d'entreprise.

Les recommandations précitées concernent seulement les calculs faits en vue de déterminer l'impôt. Il n'est pas nécessaire que les provisions faites en vue de l'impôt soient, en aucune façon, directement liées aux chiffres inscrits dans les livres.

Toutes ces dispositions sont généreuses si on les compare à ce que nous avons recommandé pour le commerce en général. Ces dispositions auraient pour effet d'éviter à une nouvelle entreprise d'assurance-vie d'avoir à payer un impôt sur le revenu avant plusieurs années; par contre la plupart des sociétés d'assurance-vie existantes commenceraient dès maintenant à payer un montant élevé d'impôt sur le revenu. Toutefois, le contrecoup subi par les actionnaires de sociétés d'assurance à la suite de l'assujettissement de la totalité des gains des sociétés à l'impôt ne serait pas aussi fort d'après nos propositions qu'il le serait si les sociétés étaient assujetties aux pleins taux d'impôt comme sous le régime actuel, car l'intégration que nous proposons pour l'impôt sur le revenu des sociétés et celui des particuliers limiterait le fardeau fiscal aux taux personnels d'imposition applicables à chaque actionnaire résidant.

Cependant, dans le cas d'une mutuelle d'assurance-vie il n'y aurait pas d'actionnaires à qui l'on pourrait attribuer les profits non distribués, tandis que dans le cas de sociétés par actions, on attribuerait la plupart des bénéfices non distribués provenant des polices avec participation aux détenteurs des polices et non aux actionnaires. Nous avons mentionné dans ce Rapport qu'on ne doit pas considérer une société ou un autre organisme comme une unité contributive, mais plutôt comme un intermédiaire représentant les "propriétaires" ou les individus qui ont des intérêts résiduels dans ces sociétés ou organismes.

Nous avons proposé que lorsqu'un impôt de 50 p. 100 est levé sur une société, celle-ci soit autorisée à attribuer à ses actionnaires les bénéfices qui ont été assujettis à l'impôt en ses mains comme intermédiaire mais qui n'ont pas été distribués en argent. Les résidents canadiens incluraient ensuite dans leur revenu les montants attribués et majorés de façon à inclure l'impôt versé par l'intermédiaire, et ils obtiendraient un dégrèvement pour cet impôt. Si l'on adoptait cette procédure, elle s'appliquerait aux actionnaires de sociétés par actions d'assurance-vie. Un traitement analogue en principe, serait de permettre aux sociétés par actions d'attribuer les bénéfices qui

proviennent de l'assurance avec participation (autres que la part des actionnaires à ces bénéficiaires) entre détenteurs de ces polices et de permettre aux mutuelles d'assurance d'attribuer entre leurs détenteurs de polices avec participation la totalité du revenu qui provient de leur commerce d'assurance-vie. Les résidents canadiens, détenteurs de polices, incluraient alors dans leur revenu les montants qui leur ont été attribués, majorés de façon à inclure l'impôt versé par l'assureur et ils recevraient un dégrèvement pour cet impôt. Toutefois, dans le cas du revenu attribué entre les détenteurs de polices avec participation, la situation ne serait pas exactement identique à celle qui existe pour les actionnaires. Il s'agirait de savoir quand le revenu accumulé serait distribué aux détenteurs de police, si jamais il peut l'être. Aussi vu que nous recommandons au chapitre 16 de ne pas, au début, assujettir à l'impôt les gains consécutifs au décès, et vue que le détenteur d'une police ne peut négocier facilement l'intérêt qu'il possède dans sa police d'assurance-vie, il faudrait trouver comment les détenteurs de polices devraient comptabiliser aux fins de l'impôt les montants qui leur seraient attribués. A cette fin, il faudrait établir des règlements détaillés à la suite de discussions entre les membres de l'industrie et des fonctionnaires du gouvernement.

Les dividendes versés aux détenteurs de polices. Conformément à nos recommandations formulées au chapitre 20 à l'égard des diverses entreprises mutuelles et des coopératives, il y aurait lieu de déduire les dividendes versés aux détenteurs de polices dans le calcul du revenu d'entreprise imposable d'une société d'assurance. Ces dividendes devraient être considérés comme une répartition du revenu d'entreprise et être assujettis à un impôt de 15 p. 100 retenu à la source.

Le revenu de placement. Au chapitre 16, nous traitons du régime fiscal applicable au revenu de placement affecté aux réserves actuarielles. Comme nous l'avons laissé entendre précédemment la partie de ce revenu qui n'est pas portée aux réserves serait assujettie au même régime fiscal que le revenu

correspondant des autres entreprises. Ainsi, les sociétés d'assurance-vie incluraient dans leur revenu les dividendes reçus de sociétés canadiennes majorés de l'impôt payé par ces dernières, mais elles obtiendraient un dégrèvement pour l'impôt sur les sociétés. Il est probable qu'elles seraient ainsi fortement intéressées à acquérir des actions de sociétés canadiennes.

Les succursales de sociétés non résidentes. Le régime fiscal que nous venons d'exposer, touchant les sociétés canadiennes, devrait s'appliquer aux succursales des sociétés non résidentes. Étant donné qu'en général, ces sociétés ne soumettent pas de compte rendu de leur activité au Département des assurances, il faudrait, dans leur cas, faire un calcul spécial au prorata des opérations globales de chacune d'entre elles. Ce calcul comporterait l'allocation, à l'entreprise canadienne, d'une partie des frais généraux du siège social et du surplus appartenant aux détenteurs de polices. Dans la mesure où l'actif détenu au Canada dépasse les réserves actuarielles, le revenu de placement provenant de cet excédent serait imposable, comme on le fait actuellement, au taux ordinaire de l'impôt retenu à la source applicable aux non-résidents. Il serait, en outre, nécessaire d'étendre aux sociétés d'assurance la taxe spéciale sur les bénéfices des succursales qui s'applique aux autres entreprises.

L'administration. En vertu d'une méthode compréhensive d'imposer les sociétés d'assurance-vie, il ne semble guère raisonnable de s'attendre à ce que le Département des assurances, qui a la responsabilité de surveiller les méthodes employées, ait à s'assurer du paiement éventuel des obligations contractuelles, et qu'il ait aussi l'obligation de vérifier l'exactitude du calcul de l'impôt. Nous proposons donc que certains membres du fisc perfectionnent leurs connaissances dans ce domaine de façon à ce qu'en travaillant en collaboration avec le Département des assurances, ils puissent s'occuper de toutes les questions relatives à l'impôt.

L'assurance contre la maladie et les accidents. Le revenu que les sociétés d'assurance-vie tirent de l'assurance contre les accidents et contre la maladie

devrait être assujéti au même régime d'imposition que celui que nous recommandons au chapitre 25 à l'égard de l'assurance générale.

L'intérêt sur les fonds laissés en dépôt. Les sociétés d'assurance versent des intérêts sur les dividendes et les prestations laissés en dépôt par les bénéficiaires, mais il semble que les intéressés ne font pas toujours paraître ces montants dans leur revenu. Comme l'actif gardé en dépôt représente une forte somme (plus de 900 millions de dollars dans les sociétés canadiennes à la fin de 1964), on devrait imposer l'obligation de déclarer ce revenu au fisc et aux détenteurs de polices tout comme on le fait à l'égard du revenu de placement en général. On obligerait les sociétés à déclarer ce revenu et à effectuer une retenue d'impôt de 15 p. 100 à la source.

Les répercussions sur les recettes fiscales. Le tableau 24-3 donne une idée des recettes fiscales que l'on aurait retirées en imposant le revenu des sociétés d'assurance de la façon précitée durant toute l'année 1964.

Dispositions transitoires

L'imposition du revenu d'entreprise. Étant donné que le revenu d'entreprise se fonde sur le revenu qui excède le montant requis pour satisfaire aux engagements, l'application de nos propositions ne devrait pas susciter de difficultés financières. Dans le cas des sociétés par actions, l'impôt sur le revenu serait levé sur le revenu gagné au lieu du revenu distribué. Même si, en définitive, on plaçait les actionnaires de sociétés d'assurance sur le même pied que tous les autres actionnaires, il s'agirait de percevoir immédiatement un montant d'impôt dont l'acquittement était, en somme, sans cesse différé. Nous rappelons que, sous le régime que nous proposons, on limiterait le fardeau fiscal des actionnaires ou des détenteurs de polices avec participation au taux d'impôt des particuliers applicable à chacun d'entre eux. Néanmoins, nos propositions auraient pour effet de réduire d'une manière accentuée les revenus éventuels non distribués et elles affecteraient les mouvements de trésorerie des sociétés par actions

TABLEAU 24-3

L'IMPÔT APPROXIMATIF SUR LE REVENU D'ENTREPRISE
DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE-VIE
(millions de dollars)

Sociétés canadiennes à chartes fédérales—montant porté au surplus (moins pertes nettes sur placements) plus le redressement estimatif résultant de l'emploi du taux de 4 p. 100 pour la constitution des réserves actuarielles	\$143 a/
Moins: la partie se rapportant aux affaires faites à l'étranger, disons 30 p. 100 b/	<u>44</u> \$ 99
Sociétés étrangères, disons 2/7 du revenu des sociétés canadiennes	<u>41</u>
Total du revenu imposable d'entreprise	\$140
Impôt sur les sociétés au taux de 50 p. 100	\$ 70 c/
Plus: l'impôt additionnel de 15 p. 100 des non-résidents sur le revenu des succursales canadiennes des sociétés étrangères et sur les dividendes versés aux non-résidents	5
Sociétés à chartes provinciales et sociétés de secours mutuel	<u>5</u> <u>\$ 80 d/</u>
a/ Montant porté au surplus, moins les pertes sur placements, selon le <u>Rapport du surintendant des assurances</u> .	\$ 90 millions
Redressement, pour l'année, de la réserve actuarielle, compte tenu d'un taux d'intérêt hypothétique de 4 p. 100 au lieu des taux actuels qui semblent être de l'ordre de 3 p. 100.	<u>53</u> <u>\$143</u> millions
b/ Après avoir tenu compte des impôts étrangers qui frappent le revenu des sociétés canadiennes à l'étranger, on suppose qu'il n'y a pas d'impôt supplémentaire à verser au Canada.	
c/ L'impôt payable au taux régulier des sociétés serait compensé par un dégrèvement de l'ordre de 15 millions de dollars accordé aux actionnaires résidants et il serait peut-être aussi compensé par des dégrèvements représentant presque tout le solde accordé aux détenteurs de polices si on leur versait des allocations.	
d/ Si l'on considère l'effet qu'aurait l'intégration de l'impôt sur les sociétés à l'impôt personnel, ce chiffre peut se comparer au revenu estimatif de 2 millions de dollars sous le régime actuel d'imposition, ainsi que nous l'avons déjà expliqué dans ce chapitre.	

d'assurance-vie. Il se peut qu'une partie des impôts payés trouvent leur contrepartie dans l'augmentation des primes exigées sur les nouvelles polices et dans la réduction des dividendes sur les polices avec participation présentement en cours, ou qui seront émises dans les années à venir.

La situation des sociétés mutuelles d'assurance-vie serait quelque peu différente de celle des sociétés par actions. Parce qu'à l'heure actuelle les bénéfices d'une société d'assurance-vie sont imposables simplement lorsqu'ils sont virés au compte des actionnaires, il s'ensuit que les sociétés mutuelles, n'ayant pas d'actionnaires échappent effectivement à l'impôt. Dans le cas des sociétés par actions et des sociétés mutuelles, le fardeau de l'impôt sur le revenu attribué aux détenteurs résidents de police pourrait se limiter au taux d'impôt personnel de ces détenteurs. Les remarques, déjà faites concernant le contrecoup de nos recommandations sur les détenteurs de polices, valent également pour les détenteurs de polices dans les sociétés d'assurances mutuelles 30/.

En conséquence, nous recommandons que nos propositions soient appliquées immédiatement et intégralement, sans période de transition. Nous recommandons de plus que tout le revenu d'entreprise soit imposé, même celui qui provient des polices émises avant la date d'entrée en vigueur du régime proposé.

L'accumulation de surplus autrefois exempts d'impôt. Tout nouvel impôt sur les bénéfices annuels devrait tenir compte du régime appliqué dans le passé aux surplus francs d'impôt des sociétés d'assurance-vie au Canada; ces surplus, y compris les réserves spéciales pour imprévus, représentaient plus de 900 millions de dollars à la fin de 1964. 31/

Il serait à peu près impossible de frapper d'un impôt les surplus accumulés dans le passé par les sociétés étrangères.

Les surplus accumulés dans le passé par les mutuelles à l'égard de toutes leur activité, de même que ceux qu'ont accumulés les sociétés par actions grâce à l'assurance avec participation (autres que la part représentant entre

2.5 et 10 p. 100 des bénéfices découlant de l'assurance avec participation et qui est susceptible d'être un jour portée au crédit des actionnaires) échappent à l'impôt aux termes de la loi actuelle, et en ce qui les concernent, la situation devrait demeurer inchangée. Par contre, les autres surplus, provenant principalement des polices sans participation qu'émettent les sociétés canadiennes par actions, sont imposables aux termes de la loi actuelle au moment de leur transfert aux actionnaires; on pourrait donc, grâce à une nouvelle loi, les assujettir à l'impôt. Ces surplus afférents aux affaires canadiennes, s'élèveraient à près de 300 millions de dollars, si on tient compte du redressement des réserves actuarielles que l'on a proposé. De plus, on pourrait soutenir que le paiement de l'impôt sur les surplus accumulés dans le passé aurait pu être ajourné indéfiniment aux termes de la loi actuelle, et que ce serait une injustice envers les sociétés par actions que de vouloir frapper ces excédents. Rappelons ici que la majeure partie des bénéfices non distribués des sociétés d'assurance a jusqu'ici échappé à l'impôt sur les sociétés.

Nous proposons que les surplus existant à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime continuent d'être assujettis à l'impôt de 50 p. 100 sur le revenu des sociétés s'ils sont à un moment donné portés au compte des actionnaires; mais s'ils sont distribués sous forme de dividendes, qu'ils soient, comme pour les autres sociétés, considérés comme une diminution du prix coûtant des actions.

Une autre difficulté de transition, sur le plan fiscal, a trait au solde initial du compte des réserves actuarielles. A l'heure actuelle, les sociétés déterminent leurs engagements au titre de l'assurance-vie en utilisant un taux de rendement de 3.5 p. 100, ou moins, sur les placements, alors que nous préconisons un taux de 4 p. 100 ou plus. Nous proposons donc qu'à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime, les comptes de surplus soient augmentés, aux fins de l'impôt, du montant par lequel l'utilisation du nouveau taux dans le calcul des réserves actuarielles, réduira celles-ci.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

LES BANQUES, LES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE,
LES SOCIÉTÉS DE PRÊTS HYPOTHECAIRES ET
AUTRES, ET LES SOCIÉTÉS DE FINANCE ET
DE PRÊTS AU CONSOMMATEUR

1. En principe, on devrait imposer le revenu des institutions financières de la même façon que celui des autres contribuables. A l'heure actuelle, certaines lois fédérales et provinciales ont pour objet de garantir la solvabilité et la liquidité de la plupart de ces établissements. Il n'y a donc pas lieu de recourir à la Loi de l'impôt sur le revenu pour aider à atteindre ces fins.
2. On devrait modifier le régime applicable aux réserves des institutions financières de façon à se conformer à la pratique générale que suivent les autres contribuables dans le calcul de leur revenu imposable; on ne devrait plus permettre les provisions à l'égard des imprévus. Cependant, afin d'atténuer certains aspects complexes et incertains, il y aurait lieu d'autoriser ces institutions à se servir d'une méthode globale pour la prévision des pertes concernant certaines catégories désignées de prêts, comme alternative à l'évaluation spécifique de chacun des prêts. Il faudrait donc maintenir le recours aux déductions globales dans le cas des banques et des prêteurs sur hypothèque, mais le taux devrait être nettement réduit. Dans le cas des banques, le taux, qui est actuellement d'environ 3.5 p. 100, devrait être changé en des taux variables qui s'appliqueraient à un nombre moins élevé d'actifs et qui seraient sensiblement inférieurs, soit moins de 2 p. 100. Par ailleurs, dans le cas des prêteurs sur hypothèque, le taux, qui est actuellement de 3 p. 100, devrait être réduit à environ 1 p. 100 pour la majorité des prêts hypothécaires et à un peu moins de 2 p. 100, s'il s'agit de prêts comportant de plus grands risques. En outre, seules les banques pourraient à leur choix obtenir sur leurs prêts une provision globale égale à sept fois la moyenne des pertes des cinq années précédentes.

3. Les institutions financières devraient évaluer leurs titres du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, dont l'échéance dépasse un an, sur une base d'amortissement et devraient pouvoir établir une provision globale égale à 0.5 p. 100 de leur valeur amortie.
4. Les dispositions spéciales touchant les hypothèques que renferme l'article 85G de la Loi de l'impôt sur le revenu, devraient à tous les contribuables (sauf les banques), qu'ils exercent ou non le commerce de prêts hypothécaires. L'exclusion des hypothèques assurées devrait s'appliquer aux hypothèques assurées par des entreprises privées et l'on devrait réduire les taux tel que nous l'avons indiqué ci-dessus.

LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE-VIE

5. Le revenu d'entreprise des sociétés d'assurance-vie qui résident au Canada, que ce soient des sociétés par actions, des sociétés mutuelles ou des sociétés de secours mutuel, devrait, en règle générale, être déterminé et sujet à l'impôt de la même façon que celui des sociétés des autres secteurs de l'économie.
6. Il faudrait établir un taux global de rendement sur les placements pour le calcul des réserves actuarielles aux fins de l'impôt. Il nous semble qu'à cet égard un taux de rendement excédant 4 p. 100 serait approprié.
7. Les dividendes (à l'exception de ceux payés à même le surplus existant lors de la mise en vigueur de la loi) versés aux détenteurs de contrats d'assurance-vie devraient être déduits du revenu de la société qui les distribue et ils devraient être ajoutés au revenu des bénéficiaires. Ces dividendes devraient faire l'objet d'une retenue d'impôt de 15 p. 100.
8. Le revenu d'entreprise des succursales canadiennes de sociétés d'assurance qui ne résident pas au Canada devrait être imposé de la

même manière que celui des sociétés qui y résident. Ces sociétés devraient acquitter l'impôt sur le revenu de leurs succursales canadiennes de la même manière que les autres sociétés étrangères qui exploitent des succursales au Canada.

9. On devrait, ainsi que nous le recommandons au chapitre 19, autoriser les sociétés d'assurance qui résident au Canada à recourir à la méthode de la majoration et du dégrèvement correspondant en ce qui touche les dividendes provenant de sociétés qui résident au Canada.
10. Les sociétés par actions devraient pouvoir répartir entre leurs actionnaires le revenu qui leur est assigné comme toute autre société. Il serait aussi à propos que les sociétés par actions et les mutuelles répartissent entre les détenteurs de polices avec participation le revenu qui leur est assigné. Les montants assignés aux actionnaires résidents et aux détenteurs de polices seraient inclus dans leurs revenus, majorés de l'impôt sur les sociétés; les actionnaires résidents et les détenteurs de police auraient alors droit à un dégrèvement pour les impôts déjà prélevés sur le revenu des sociétés.
11. L'intérêt sur les fonds confiés aux sociétés d'assurance devrait être signalé au fisc et devrait faire l'objet d'une retenue d'impôt de 15 p. 100.
12. On devrait redresser, aux fins d'impôt, le compte des bénéfices à la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, de façon à faire paraître le nouveau montant des engagements actuariels. On continuerait à imposer ces bénéfices lorsqu'ils sont portés au compte des actionnaires.

NOTES

- 1/ Les banques à charte, par exemple, détenaient, au 30 juin 1965, plus de deux millions et demi de créances individuelles, d'une valeur de \$10.5 milliards. Certaines grandes maisons de détail partagent ce problème avec les institutions financières, mais leur revenu provient surtout du commerce plutôt que de prêts et leurs provisions pour créances douteuses n'influent pas de façon déterminante le calcul de leurs bénéfices.
- 2/ Cette déduction est permise en vertu de l'article 11(4) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Dans le calcul du revenu, la banque ne peut déduire que "le montant qui est mis de côté ou en réserve", de sorte qu'elle ne peut prétendre qu'au montant maximum des réserves autorisées ou au montant de la somme inscrite aux livres comme provisions d'estimation, si ce dernier chiffre est le moins élevé. Nonobstant l'article 11(4) de la Loi de l'impôt sur le revenu, il semble qu'une banque pourrait invoquer l'article 11(1)e) pour justifier une déduction alternative dont le montant pourrait théoriquement dépasser la somme autorisée par l'article 11(4). Cependant, il est très improbable qu'une banque exercerait ce choix.
- 3/ Loi sur les banques, 1953-1954, S.C., c. 48, art. 63(1).
- 4/ Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, 1964, p. 440, Imprimeur de la Reine, Ottawa.
- 5/ L'article 85G de la Loi traite des prêts consentis "sur la garantie d'un mortgage, d'une hypothèque, ou d'une convention de vente de biens immeubles". Sont cependant exclus les mortgages ou hypothèques relevant de la Loi nationale sur l'habitation de 1954 ou de toute autre loi sur l'habitation définie à l'article 2(e) de la Loi sur la Société centrale d'hypothèque et de logement. Cet article remonte à 1955 et avait pour objet d'autoriser la constitution, au cours d'une certaine période de

temps, d'une provision maximum égale à 3 p. 100 du principal des créances hypothécaires en cours, y compris les intérêts courus et non acquittés à l'égard de ces prêts. Le taux d'accumulation de la réserve était limité à un quart de 1 p. 100 par an, mais ce chiffre a été porté à un demi de 1 p. 100 en 1965. Dans son mémoire à la Commission, l'Association de sociétés de fiducie du Canada signalait que l'ancien maximum était tel qu'une société dont le portefeuille de créances hypothécaires en cours augmente chaque année ne pourrait jamais atteindre le maximum de 3 p. 100. Cependant, le recul de la limite devrait atténuer cette difficulté et le pourcentage affecté aux provisions aura tendance à se rapprocher du maximum autorisé.

- 6/ Article 11(1)e).
- 7/ Ces provisions pour la dépréciation constituent un important facteur pour la détermination du revenu de nombreuses entreprises.
- 8/ Des différends peuvent aussi survenir quant au bien-fondé d'une déduction. Par exemple, le droit des sociétés de financement de réclamer des pertes à l'égard des "effets" servant à financer le commerce en gros ou au détail n'a jamais été clairement établi, mais le ministère a adopté comme pratique d'autoriser de telles déductions, parce qu'il considérait les contrats de financement comme des "comptes à recevoir" ou des éléments de "stock". Dans l'arrêt Ted Davey Finance Co. Ltd., v. M.R.N., 1965, Ex. C.R. 20, la Cour de l'Échiquier a soulevé des doutes concernant cette pratique en statuant (1) que la vente de ces effets de commerce ne constitue pas une vente faite dans le cours des affaires, (2) que l'article 85D portant sur la vente d'effets à recevoir ne s'applique pas, et (3) que ces effets de commerce ne sont pas de la nature d'un "stock".
- 9/ Le fait que le revenu prévu n'a pas encore été gagné n'infirmé évidemment pas la possibilité d'une perte éventuelle.

- 10/ Statistique de la Banque du Canada, février 1965, p. 90.
- 11/ Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, op. cit., p. 439.
- 12/ Chiffre établi à partir des données contenues dans le Rapport du Surintendant des assurances sur les sociétés de petits prêts et les prêteurs d'argent détenant des permis en vertu de la Loi sur les petits prêts; Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1963.
- 13/ Ci-dessous, une ventilation par pourcentage et valeur des prêts en cours au 30 septembre 1962, fondée sur les données du Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, op. cit., pp. 149 et 151:

<u>Classe</u>	<u>Crédits autorisés</u>	<u>Pourcentage en nombre</u>	<u>Pourcentage en valeur</u>
1	Moins de \$ 10,000	96.3	30.9
2	\$10,000 à \$ 100,000	3.1 <u>a/</u>	19.4
3	\$100,000 à \$ 1,000,000		23.6
4	\$1,000,000 ou plus	<u>.6</u>	<u>26.1</u>
		<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Nombre et montant		2,068,105	\$7,033,000,000

a/ Ce chiffre vaut pour les classes 2 et 3.

- 14/ Il n'y a que très peu de statistiques concernant les pertes sur les créances hypothécaires. Les renseignements fournis par une importante société de prêts hypothécaires et les données fournies par le Département de l'assurance concernant les sociétés canadiennes d'assurance-vie permettent d'estimer que durant cette période les pertes moyennes annuelles nettes ont été de l'ordre d'environ un cinquième de 1 p. 100. Dans les cas de saisie d'un immeuble hypothéqué, la perte éventuelle ne représente habituellement qu'une faible proportion du montant impayé.

La Dominion Mortgage Association a effectué un relevé parmi ses membres pour la période de 1929-1948 qui indique que les allocations moyennes annuelles contre les pertes s'établissent à un niveau légèrement supérieur à deux tiers de 1 p. 100. Cependant, des représentants de l'Association des sociétés de fiducie ont signalé que, depuis 1948, ces pertes ont été pratiquement nulles. La moyenne annuelle des pertes subies ne peut servir qu'à renseigner sur l'importance des pertes qui seront imputables aux provisions. En conséquence, il serait probablement plus utile de prendre comme point de comparaison les frais d'assurance de 2 p. 100 chargés sur la valeur initiale des hypothèques consenties en vertu de la Loi sur l'habitation, car il semble que la réserve accumulée grâce à ces frais suffirait amplement à couvrir les pertes prévues, même si ces hypothèques comportent beaucoup plus de risques que la plupart des premières hypothèques conventionnelles.

- 15/ La radiation aux fins de l'impôt n'enlève pas au contribuable le droit de récupérer sa créance.
- 16/ Voir au chapitre 22 d'autres commentaires sur le sens du mot "perte".
- 17/ Les données fournies par le ministère du Revenu national pour neuf sociétés de prêts hypothécaires indiquent qu'à la fin de 1963, les allocations fiscales étaient, dans tous les cas, inférieures à 2 p. 100. Trois sociétés avaient une allocation inférieure à 1 p. 100, et, à l'exception d'une seule, aucune n'atteignait 1.5 p. 100. Cependant, les amendements apportés à la loi en 1965, permettant de réclamer des provisions annuelles plus importantes, auront eu pour effet de faire augmenter les pourcentages indiqués.
- 18/ Les données fournies par le ministère du Revenu national pour six sociétés de finance indiquent que les provisions fiscales, à la fin de 1963, variaient entre un quart de 1 p. 100 et 2 p. 100 des créances en cours.

19/ Ce qu'il en coûte pour se protéger et les prestations qui en découlent influent sur la capacité contributive du particulier. Nous traitons, au chapitre 16, du régime fiscal approprié aux particuliers.

20/ Les sociétés de secours mutuel peuvent modifier par règlement les conditions de leurs contrats mais, dans la pratique, elles ne le font que rarement, sinon jamais.

21/ Résumé des données afférentes aux cinq sociétés qui se sont transformées en mutuelles (en mille dollars):

Sociétés	Montant total payé pour les actions	Compte capital	Surplus au crédit des actionnaires	Excédent (payé à même les surplus au crédit des détenteurs de polices)	Surplus au crédit des détenteurs de polices au 31 décembre précédant la mutualisation	
					Sans participation	Avec participation
Canada Life Assurance Co.	\$22,000	1,000	1,208	19,792	9,224	20,882
Confederation Life Ass.	18,000	1,000	719	16,281	13,402	16,548
Equitable Life Ins. Co. of Canada	4,253	327	400	3,526	2,488	(1,077)
Manufacturers' Life Ins. Co.	41,250	1,500	2,234	37,516	14,736	23,812
Sun Life Ass. Co. of Canada	65,000	2,000	2,426	60,574	21,338	129,019

Référence: Renseignements obtenus du Département des assurances.

22/ Il convient de remarquer que les taux de rendement hypothétiques utilisés dans le calcul des primes peuvent être légèrement supérieurs à ceux qui sont employés dans le calcul des réserves à l'égard des polices en cours.

- 23/ Bien que les détenteurs de polices avec participation, à l'encontre des sociétaires d'une coopérative, n'aient aucun droit contractuel à une part des bénéfices excédentaires, ils sont quand même, pris collectivement, les véritables propriétaires de ces bénéfices excédentaires du secteur participant, et le régime proposé refléterait la mesure dans laquelle cette participation existe.
- 24/ Article 30.
- 25/ Article 41(3) de la Loi de l'impôt sur le revenu, et la Partie XXIV des Règlements.
- 26/ Règlements, articles 802, 803.
- 27/ Le virement au surplus s'effectue après avoir pourvu aux réserves actuarielles pour les réclamations à venir ainsi qu'aux dividendes sur polices; il tient aussi compte des profits et des pertes dus à la liquidation des placements, des majorations spéciales de certaines provisions pour réclamations à venir relatives aux polices, de la variation des réserves spéciales et des dividendes aux actionnaires.
- 28/ Au chapitre 16, nous examinons le cas des détenteurs de polices.
- 29/ Voir le graphique 24-1.
- 30/ On trouvera au chapitre 16 des recommandations spécifiques concernant les détenteurs de polices, y compris ceux qui bénéficient de dividendes sur ces polices.
- 31/ Le redressement des réserves accumulées pour polices en cours, d'après le taux global suggéré accroîtrait cette somme de plus de \$800 millions.