



---

**COMMUNICATIONS CANADA**

**IMPACT DES MODIFICATIONS APPORTÉES  
À L'ABRI FISCAL QUÉBÉCOIS SUR LA  
PRODUCTION CINÉMATOGRAPHIQUE ET TÉLÉVISUELLE**

---

**AOÛT 1990**

PN  
1993.5  
Q4  
D47  
1990  
c.2



**COMMUNICATIONS CANADA**

*1. Despentigny, Guy*



**2. IMPACT DES MODIFICATIONS APPORTÉES  
À L'ABRI FISCAL QUÉBÉCOIS SUR LA  
PRODUCTION CINÉMATOGRAPHIQUE ET TÉLÉVISUELLE**



**AOÛT 1990**

## TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
AVANT-PROPOS	
I. L'ABRI FISCAL A CONNU UNE ÉVOLUTION CHAOTIQUE DEPUIS 1987	1
II. LES NOUVELLES RÈGLES RELATIVES À L'ABRI FISCAL CONSTITUENT-ELLES UN FREIN TROP IMPORTANT À LA PRODUCTION?	5
III. DE L'ABRI FISCAL VERS LE CRÉDIT D'IMPÔT	11

### *Avant-propos*

*Cette note technique donne suite à une demande de la Direction de la politique et des programmes du film, du vidéo et de l'enregistrement sonore de Communications Canada qui désirait mieux connaître le nouveau paysage fiscal québécois et une évaluation d'impact, suite aux modifications apportées à l'abri fiscal québécois en 1989.*

*Le travail a été réalisé à l'intérieur d'un court laps de temps et d'un budget restreint. M. Guy DeRepentigny a assuré la rédaction de la note technique, avec la collaboration de M. André Coupet.*

## I. L'ABRI FISCAL A CONNU UNE ÉVOLUTION CHAOTIQUE DEPUIS 1987

Ce n'est qu'en analysant l'évolution récente de la fiscalité relative à la production cinématographique et télévisuelle, que l'on est bien en mesure de comprendre **le cul-de-sac** dans lequel ce mode de financement a amené les intervenants de l'industrie en décembre 1989 et de dégager les perspectives de la production en regard des changements passés et en devenir.

Après avoir vécu un échec à la fin des années 1970, l'abri fiscal a connu un gain de popularité significatif à compter du milieu des années 1980, surtout en 1987 alors que le Régime d'épargne-action du Québec amorçait son déclin et que les actions accréditives du secteur minier présentaient un risque trop élevé.

En 1986 et 1987, l'investisseur privé profitait d'une déduction de 100 % de son investissement tant au fédéral qu'au provincial. Il en a ainsi coûté 37,8 M \$ en 1986 et 29,4 M \$ en 1987 aux deux paliers de gouvernements dans des proportions à peu près égales\*. Toutefois, la réforme fiscale du ministre Wilson s'est traduite par une baisse du taux de déduction de 100 % à 30 % à compter de 1988. Le Québec a alors réagi en augmentant son taux de 100 % à 166 2/3 % pour les productions certifiées québécoises. À court terme, il en allait alors de la survie de l'industrie. L'année 1988 n'a donc pas connu de grands bouleversements au plan de la production. On estime que l'abri fiscal a alors coûté 27,1 M \$ aux deux gouvernements : 4,5 M \$ au fédéral et 22,6 M \$ au Québec. Clairement, le fédéral privilégiait une approche d'intervention plus directe (défiscalisation de l'intervention de l'État), plus **discrétionnaire** administrée par Téléfilm Canada qui voyait son budget passer de 77,9 M \$ en 1986-87 à plus de 108,4 M \$ en 1987-88.

Mais, ce n'est véritablement qu'en 1989 que l'industrie a connu un boom sans précédent. Selon les données colligées par le ministère des Communications du Québec (MCQ) et

---

\* Source : Samson Bélaïr, "Portrait économique du cinéma et de la production télévisuelle indépendante au Québec", 1<sup>ère</sup> partie, p. 102, juillet 1989.

l'Association des producteurs de films et de vidéo du Québec (APFVQ), le budget de l'ensemble des productions tournées s'est élevé à plus de 234,2 M \$. Quant aux productions ayant fait l'objet d'un appel public à l'épargne, leur budget total s'est élevé à **208,9 M \$**, dont 175,2 M \$ en télévision et 33,7 M \$ en long métrage (voir tableau ci-dessous). Le coût fiscal brut s'est alors élevé à plus de 77,4 M \$ en 1989 (11,7 M \$ au fédéral et 65,7 M \$ au provincial).

**LES PRODUCTIONS AYANT FAIT L'OBJET D'UN APPEL  
PUBLIC A L'ÉPARGNE AU QUÉBEC EN 1989**

	LONGS MÉTRAGES		TÉLÉVISION		ENSEMBLE	
A) BUDGETS DE PRODUCTION	M \$	%	M \$	%	M \$	%
Oeuvres en langue française	13.3	39.5	148.2	84.6	161.5	77.3
Oeuvres en langue anglaise	<u>20.4</u>	<u>60.5</u>	<u>27.0</u>	<u>15.4</u>	<u>47.4</u>	<u>22.7</u>
Total	33.7	100.0	175.2	100.0	208.9	100.0
B) INVESTISSEMENT PRIVÉ	M \$	%	M \$	%	M \$	%
Oeuvres en langue française	3.7	15.4	137.8	90.5	141.5	80.2
Oeuvres en langue anglaise	<u>20.5</u>	<u>84.6</u>	<u>14.4</u>	<u>9.5</u>	<u>34.9</u>	<u>19.8</u>
Total	24.2	100.0	152.2	100.0	176.4	100.0

Source : Compilations du MCQ et de l'APFVQ

Le gouvernement du Québec avait alors trois bonnes raisons de réagir à une telle escalade de la production.

**D'un point de vue économique, l'abri fiscal était inefficace.**

Comme le rapport Samson Bélair\* l'a démontré, l'outil fiscal est inefficace en termes économiques : il en coûtait environ 510 \$ aux gouvernements pour un apport net en production d'environ 130 \$ à 170 \$. Cette donnée révélatrice suggérait donc à elle seule un réalignement vers un autre mode d'intervention.

**D'un point de vue culturel, certaines productions échappaient aux objectifs légitimes de l'État.**

En fait, deux types de production pouvaient être assimilés à de "l'abus" : le premier étant les émissions de "quiz", les films industriels, etc.; le second étant les longs métrages ou séries tournés en anglais et principalement destinés au marché américain. Dans ce dernier cas, les données du tableau indiquent que, du budget total des productions québécoises ayant fait l'objet d'un appel public à l'épargne, la part du privé s'est élevée à 176 M \$.

De ce dernier montant, 24 M \$ étaient destinés aux longs métrages. Or, seulement 3,7 M \$, soit à peine 15 %, des 24 M \$ investis l'ont été dans des longs métrages de langue française. Quant aux émissions de télévision, environ 50 % des sommes recueillies auraient été destinées à des émissions de type affaires publiques ou magazines. Le coût horaire moyen de ce type d'émissions étant généralement faible, il permet aux diffuseurs qui les acquièrent d'accorder des droits de diffusion couvrant une partie plus large des budgets de production.

**D'un point de vue financier, l'investisseur privé n'encourait qu'un risque trop faible.**

En raison d'un bassin d'investisseurs privés n'ayant pas épuisé leur montant de 100 000 \$ d'exonération de gain en capital qui diminuait et d'une concurrence avec d'autres types de placement, les producteurs se devaient d'accroître le taux de rachat offert. En moyenne,

---

\* Samson Bélair, op. cit., 2<sup>e</sup> partie.

ce taux est ainsi passé de 65 % en 1988 à plus de 70 % en 1989. Le rendement de l'investisseur privé devenait donc plus **prévisible** puisqu'à ce taux, ces derniers exerçaient presque invariablement leur option de rachat. Ainsi, dans les faits, les investisseurs privés pouvaient calculer le rendement de leur placement avant même que la production ne soit commencée. La notion de risque associé à un placement comme celui de la production audiovisuelle, se voyait donc réduite à peu de chose. C'est alors que le ministère des Finances du Québec (MFQ) a considéré qu'il devait modifier les règles en vigueur afin de contrecarrer cette tendance.

Toutefois, la prudence s'impose quant à cette considération du MFQ. Plusieurs analystes financiers affirment en effet que tout placement dans des véhicules financiers tels que l'abri fiscal du cinéma et de la télévision n'offre qu'une faible valeur intrinsèque car :

- le rendement est limité par les possibilités de retours aux producteurs;
- l'étalement des retours dans le temps;
- l'approvisionnement restreint (offre largement inférieure à la demande).

Pour l'investisseur sérieux, le marché boursier, les bons du Trésor, les obligations d'épargne, etc., représentent des véhicules plus valables. C'est pourquoi les producteurs cherchaient à attirer les investisseurs avec des taux de rachat de plus en plus élevés. Il faut donc relativiser ici la position adoptée par le MFQ.

Ainsi, l'année 1989 aura été marquante à tous égards pour les intervenants de l'industrie. Avec un coût d'opportunité de 65,7 M \$, le MFQ a donc réagi et, le 19 décembre 1989, il annonçait des modifications substantielles concernant la déduction relative aux productions certifiées québécoises. Ces modifications sont discutées dans la section suivante.

## II. LES NOUVELLES RÈGLES RELATIVES À L'ABRI FISCAL CONSTITUENT-ELLES UN FREIN TROP IMPORTANT À LA PRODUCTION?

Outre sa préoccupation envers la notion de risque supporté par l'investisseur privé, le MFQ est devenu très préoccupé par la facture finale de l'abri fiscal. Il est vrai que, dans un contexte économique et budgétaire difficile, un coût de 65,7 M \$ en 1989, trois fois plus élevé que l'année précédente (22,6 M \$ en 1988), était difficile à admettre... Aux yeux du Ministère, il ne semblait donc plus possible de contrôler le coût associé à l'abri fiscal.

Ainsi, les abus de certains producteurs, le risque moindre pour l'investisseur privé, et le coût élevé et incontrôlable pour le MFQ, ont tous alimenté à leur manière les changements au sujet de l'abri fiscal. Mais, c'est surtout le deuxième élément qui a servi de "bouc émissaire" au MFQ qui désirait mieux contrôler son manque à gagner en affectant le taux de déduction en fonction des garanties de recettes. Les règles qui en ont découlé ont été les suivantes :

<b>A. <u>Garanties de recettes</u></b>	<b><u>Taux de déduction</u></b>
Moins de 45 %	166 2/3 %
de 45 % à 55 % exclusivement	133 1/3 %
de 55 % à 70 % exclusivement	100 %
70 % et plus	30 %

### **B. Types de production dorénavant inadmissibles**

- films commandités;
- émissions de sport;
- "quiz";
- variétés;
- affaires publiques;
- films publicitaires, industriels et éducationnels.

De cette façon, le MFQ indiquait clairement sa ferme **intention de réduire la facture à près de 30 M \$.**

Ces nouvelles règles ont jeté la consternation dans le milieu des maisons de production autour de deux grands éléments :

1. il n'est, en pratique, presque plus possible de produire pour la télévision où les garanties de recettes accordées à l'investisseur, par rapport au montant de l'émission, sont généralement supérieures à 45 % (autrement, le placement n'est pas indiqué compte tenu du rendement espéré trop faible);
2. aucune véritable réflexion n'était amorcée chez les producteurs en vue d'éliminer les abus et de mieux circonscrire la nature des productions admissibles (inquiétudes pour les "quiz" et les variétés surtout).

Il importe ici de revenir sur un élément important, probablement trop négligé par le MFQ. Pour l'investisseur privé, un placement dans un abri fiscal n'offre pas une valeur intrinsèque aussi élevée qu'on veut bien le laisser croire en général pour les raisons mentionnées précédemment. Il est de plus en plus admis qu'un placement dans l'abri fiscal n'est intéressant que si :

- le solde des pertes nettes cumulatives sur placements (PNCP) de l'investisseur est nul;
- qu'il lui est possible d'utiliser au maximum son exonération de gain en capital;
- que les recettes garanties soient les plus élevées possible.

Or, ces conditions sont aujourd'hui difficiles à réunir de sorte qu'en pratique, le rendement de l'investissement est plutôt faible en regard du risque supporté (le rendement peut même être négatif dans le cas où ces conditions ne sont pas respectées). Donc, toute dérogation à la baisse au 166 2/3 % risque d'affecter substantiellement le comportement de l'investisseur. Il peut en effet se tourner vers les actions accréditives, les Sociétés de placement dans les entreprises québécoises (SPEQ), d'autres types de société en commandite, etc. **L'équilibre est fragile.**

Sous l'angle du long métrage francophone, les nouvelles mesures sont particulièrement inquiétantes puisque les faibles retours qu'il génère habituellement tendaient déjà à éloigner les investisseurs privés qui préféraient la télévision et des recettes plus prévisibles. Le même commentaire quant au "166 2/3 %" demeure donc vrai pour le long métrage.

Un des problèmes des nouvelles règles vient du fait que la nature des séries télévisuelles et des longs métrages, hormis les exclusions prévues, n'est pas discutée. Le critère culturel visant à favoriser l'expression des productions québécoises véritables (par opposition à celles destinées au marché américain) ne joue pas; toutes les productions sont brimées, y compris celles à fort contenu culturel.

Dans ce contexte, à court terme\*, puisqu'aucune autre forme d'aide de l'État n'a été introduite, les maisons de production et les courtiers en valeur mobilière chercheraient à tirer le maximum de la situation présente comme suit :

- **en télévision** : déclarer un seul passage au lieu des ententes habituelles de trois passages sur cinq ans ou de deux passages sur trois ans; provoquer, moyennant entente tacite entre producteur et diffuseur, une forme d'interfinancement entre deux séries, en minimisant l'implication financière du diffuseur pour la première série et en faisant en sorte que le producteur récupère le manque à gagner lors d'une seconde série\*\*;
- **en long métrage**\*\*\* : offrir des garanties de recettes de moins de 45 % de la portion de l'investissement des commanditaires afférentes au budget du film.

---

\* Les productions sujettes aux mesures transitoires ne sont pas discutées ici puisqu'elles répondent aux règles passées et ne présentent pas d'intérêt pour la présente analyse.

\*\* Il faut ici comprendre le rôle de Téléfilm qui a pour objectif d'accroître les investissements des diffuseurs dans les productions. Le scénario suggéré par certains et décrit ici perd de son réalisme en ce sens.

\*\*\* Le cas décrit ici est celui de "Ding et Dong : le film", un des premiers cas sous les nouvelles règles.

Ainsi, dans "Ding et Dong : le film", les garanties de recettes du distributeur s'élèvent à 613 550 \$, ce qui représente **44 % du produit net** (613 550 \$/1 394 430 \$) obtenu par le biais de la société en commandite. Cela équivaut en fait à 38,6 % du produit brut (613 550 \$/1 590 000 \$) de l'émission. L'investisseur bénéficie donc en réalité d'une garantie de rachat de 386 \$ par part (613 550 \$/1 590 parts). Chaque particulier, membre de celle-ci, a donc droit à une déduction de 166 2/3 % au Québec. Il pourra plus tard exercer son **option de vente** à la juste valeur marchande des actions, jusqu'à un maximum de 550 \$, soit **55 %** du prix de souscription (ce pourcentage constituant le point mort lorsque l'investisseur a emprunté 50 % du montant de souscription et où les intérêts courus représentent le solde de 5 %). De plus, si les investisseurs exercent leur option, ils ont droit de recevoir en priorité les recettes provenant de l'exploitation du film, jusqu'à plein remboursement de leur investissement.

La distribution des recettes nettes est décrite en détail ci-dessous :

*Distribution des recettes nettes provenant de "Ding et Dong : le film"*

*Les recettes nettes provenant de l'exploitation du film seront réparties de la façon suivante, sous réserve de l'approbation finale de Téléfilm Canada, Sogic et Super Écran. Le commandité est fondé d'agir pour le compte de la Société en commandite si des changements sont nécessaires, en autant que la position de récupération de la Société en commandite demeure la même :*

*a) Avant récupération*

- i) la Société en commandite aura droit aux premiers 874 500 \$ de recettes (dont 613 550 \$ sont garantis par Distribution);*

---

\* Ce montant (874 500 \$ pour l'ensemble des parts) est assuré aux commanditaires par une société à numéro ontarienne.

- ii) *les prochains 954 000 \$ de recettes nettes seront répartis à raison de 75 % (715 500 \$) aux souscripteurs de parts de la Société en commandite, qu'ils aient ou non levé l'option de vente rattachée à leurs parts, au pro rata du nombre de parts qu'ils détenaient ou détiennent dans la Société en commandite, et de 25 % (238 500 \$) au pro rata entre les autres financiers du film, soit Téléfilm Canada, Sogic et Super Écran; et*
- iii) *les prochains 1 736 500 \$ de recettes nettes seront répartis entre les autres financiers, soit Téléfilm Canada, Sogic et Super Écran.*

*b) Après récupération*

- i) *une fois que les investisseurs ont récupéré leur investissement, les recettes nettes serviront à rembourser le garant de bonne fin, de tout excédent ou dépassement budgétaire qu'il aura encouru; et*
- ii) *par la suite, la Société en commandite aura droit à 20,69 % des recettes nettes.*

*Source : Société en commandite Ding et Dong, Prospectus du 13 juin 1990.*

Notons cependant que pour être valable, cette approche doit faire l'objet d'une **décision anticipée favorable** par le ministère du Revenu du Québec.

Les nouvelles structures risquent donc de comporter un rachat moindre, qui, combiné à des revenus de redevances versés aux investisseurs, fera en sorte qu'en bout de ligne, rien ne soit changé pour eux.

En somme, à court terme, les conditions incertaines du marché forcent les producteurs, les diffuseurs et les intermédiaires à modifier les ententes habituelles pour contourner, dans la mesure du possible, les sévères restrictions en vigueur depuis le début de l'année. Mais ce frein est bel et bien réel et, selon les courtiers, "l'automne s'annonce plutôt tranquille". Les

décisions que doit rendre la Sogic quant aux productions pouvant bénéficier des règles transitoires ainsi que les décisions anticipées du ministère du Revenu du Québec ont pour effet d'accentuer l'incertitude des investisseurs privés. Ces derniers chercheront donc à s'associer aux meilleurs producteurs, quitte à y perdre légèrement au plan du rendement.

De toute évidence, cette situation ne pourra se perpétuer longtemps : il ne s'agit que d'une **période de transition**. Effectivement, de nouvelles mesures sont actuellement envisagées par les principaux intervenants du milieu au Québec, soit l'APFVQ, le MCQ ainsi que le ministère des Affaires culturelles du Québec (MAC). Elles sont discutées dans la prochaine section.

### III. DE L'ABRI FISCAL VERS LE CRÉDIT D'IMPÔT

À la lumière de l'analyse précédente, il semble de plus en plus probable que l'abri fiscal est voué, non pas à disparaître, mais plutôt à être mis au rancart au profit d'une nouvelle formule visant à combler le 15 à 20 % du budget d'une production que l'abri couvre habituellement. Stratégiquement, il est en effet préférable de ne pas éliminer complètement l'abri fiscal au cas où il serait opportun de s'en servir plus tard. **Cette mise au rancart de l'abri fiscal ne devrait se faire qu'à la condition d'introduire un substitut.**

La formule envisagée par la plupart des intervenants québécois est le crédit d'impôt; formule bien connue ayant fait l'objet de quelques études à ce jour et même d'une proposition de l'APFVQ (document de juillet 1988). Il n'est pas possible en pratique d'évaluer l'impact des modifications à l'abri fiscal sans se préoccuper de cette formule d'aide financière aux producteurs.

Si la plupart des intervenants québécois s'entendent sur le concept de crédit d'impôt, il semble que la forme définitive qu'il prendra ne fasse pas l'objet d'un consensus à ce jour. Les propositions soulevées concernent un crédit d'impôt basé sur :

- un pourcentage des salaires et cachets versés par un producteur (c'est l'approche qu'a toujours prônée l'APFVQ);
- les recettes d'exploitation d'une production donnée;
- une combinaison des deux.

Or, peu importe la forme définitive que devrait prendre la formule du crédit d'impôt si elle est adoptée, la limite financière imposée par le MFQ ne devrait pas bouger : le coût total ne dépasserait pas **30 M \$**.

Outre cette importante limite, un autre élément admis de la plupart des intervenants est que les productions désormais inadmissibles à l'abri fiscal le demeurent avec la nouvelle formule et que celles qui seront admissibles au crédit d'impôt reçoivent l'aval de l'un ou l'autre des grands organismes d'aide à l'industrie, soit Téléfilm ou la Sogic. De cette façon, il sera plus facile d'éviter les abus et de mieux respecter les objectifs culturels de l'État.

Essentiellement, les critiques adressées à un crédit d'impôt basé exclusivement sur les recettes antérieures sont à l'effet que le long métrage serait pénalisé en raison de sa difficulté structurelle à faire remonter suffisamment de recettes vers le producteur, contrairement à la télévision. Certains affirment même que cela pourrait inciter les maisons de production à tourner en anglais où les revenus sont supérieurs. Il ne faut toutefois pas oublier deux freins importants en ce sens. D'une part, Téléfilm répartit son aide dans des proportions relativement précises entre les productions francophones et anglophones; d'autre part, il en coûte généralement plus cher de produire dans cette dernière langue. Quant à un crédit d'impôt basé sur les salaires et cachets, il possède l'avantage de la simplicité, mais n'offre qu'un très faible incitatif à maximiser les retours au producteur. De même, son caractère universel peut s'opposer à l'idée d'une "structuration" plus poussée du secteur, implicite à une formule basée sur les recettes uniquement.

Dans la mesure où elle est dirigée directement vers les productions véritablement québécoises, l'enveloppe de 30 M \$ déterminée par le MFQ ne constituerait pas une baisse du support gouvernemental à l'industrie, au contraire. En effet, sous l'hypothèse que les maisons de production ont obtenu un apport marginal net de 15 % du montant total des émissions, cela leur a rapporté environ 30 M \$ (15 % de 208,9 M \$) en 1989, soit un montant équivalent à celui de l'enveloppe du MFQ. En tenant compte du fait que certaines productions seraient dorénavant inadmissibles, l'idée de fournir une aide directe de 30 M \$ pourrait se traduire par un gain net pour les producteurs par rapport à l'année précédente (moins de types de production sans changer le montant d'aide net aux producteurs). Les objectifs culturels de l'État seraient du même coup mieux respectés.

Malgré les embûches actuelles, il semble de plus en plus assuré que l'introduction d'un crédit d'impôt sous une forme ou une autre devrait se faire dès 1991. Le Québec ayant traditionnelle-

ment assumé un grand leadership au plan du financement, les autres provinces (surtout l'Ontario) risquent bien de suivre. Il y a fort à parier en ce sens car, après tout, elles aussi cherchent à trouver une solution efficace au problème de financement de leur secteur de la production.

Dans un tel contexte, il pourrait être opportun pour le gouvernement fédéral, déjà bien conscient du potentiel qu'offre le crédit d'impôt, de se joindre aux discussions avec les provinces. La possibilité d'étendre le concept dans toutes les provinces canadiennes existe bel et bien. Que les provinces et le gouvernement central harmonisent leurs politiques autour d'un crédit d'impôt constituerait sans doute un élément clé du succès et de la stabilité de son application.

