



SÉNAT | SENATE
CANADA

RAPPORT SUR LA

teneur du projet de loi C-9

*Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (Subvention d'urgence pour le loyer du Canada et
Subvention salariale d'urgence du Canada)*

Comité sénatorial permanent des finances nationales

PREMIER RAPPORT

L'honorable Percy Mockler, président

L'honorable Éric Forest, vice-président

L'honorable Marty Klyne, vice-président

L'honorable David Richards, membre du comité directeur

Novembre 2020

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Percy Mockler, président

L'honorable Éric Forest, vice-président

L'honorable Marty Klyne, vice-président

L'honorable David Richards, membre du comité directeur

L'honorable Peter M. Boehm

L'honorable Jean-Guy Dagenais

L'honorable Marty Deacon

L'honorable Pat Duncan

L'honorable Rosa Galvez

L'honorable Tony Loffreda

L'honorable Elizabeth Marshall

L'honorable Larry W. Smith

Membres d'office du comité :

L'honorable Marc Gold, c.p. (ou Raymonde Gagné) et l'honorable Donald Plett (ou Yonah Martin)

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

L'honorable Kim Pate

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Alex Smith, analyste

Shaowei Pu, analyste

Direction des comités :

Maxime Fortin, greffière du comité

Louise Martel, adjointe administrative du comité

Amanda Baldo, adjointe administrative

Andrea Mugny, greffière à la procédure

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 5 novembre 2020 :

Avec le consentement du Sénat,

L'honorable sénateur Gold, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénatrice Gagné,

Que, conformément à l'article 10-11(1) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner la teneur du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (Subvention d'urgence pour le loyer du Canada et Subvention salariale d'urgence du Canada), déposé à la Chambre des communes le 2 novembre 2020, avant que ce projet de loi ne soit présenté au Sénat, dès que le comité sera formé, le cas échéant;

Que, nonobstant toute disposition du Règlement ou pratique habituelle, pour les besoins de sa séance d'organisation et de cette étude, et à la lumière des circonstances exceptionnelles de la pandémie actuelle de COVID-19, le comité soit autorisé à se réunir par vidéoconférence ou téléconférence, si cela est techniquement possible;

Qu'il soit entendu que, sans limiter le pouvoir général accordé par le présent ordre, lorsque le comité se réunit par vidéoconférence ou téléconférence :

a) les membres du comité qui participent font partie du quorum;

b) ces réunions sont considérées comme ayant lieu dans l'enceinte parlementaire, peu importe où se trouvent les participants;

c) le comité est tenu d'aborder les réunions à huis clos avec la plus grande prudence et toutes les précautions nécessaires, en tenant compte des risques pour la confidentialité des délibérations à huis clos inhérents à ces technologies;

Que, dans le cas où une réunion du comité par vidéoconférence ou téléconférence est publique, les dispositions de l'article 14-7(2) soient appliquées afin de permettre l'enregistrement ou la diffusion de la réunion grâce aux arrangements pris par le greffier du Sénat, et, si une telle réunion ne peut être diffusée en direct, que le comité soit réputé s'être acquitté de toute obligation conformément au Règlement en ce qui concerne les réunions publiques en rendant tout enregistrement accessible au public le plus tôt possible par la suite;

Que, pour les besoins de sa séance d'organisation et de cette étude, le comité soit autorisé à se réunir, même si le Sénat siège à ce moment-là, et que l'application de l'article 12-18(1) du Règlement soit suspendue à cet égard;

Que, pour les besoins de sa séance d'organisation et de cette étude, le comité soit autorisé, conformément aux dispositions de l'article 12-18(2)b(i) du Règlement, à siéger du lundi au vendredi, même si le Sénat est alors ajourné pour plus d'une semaine.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier intérimaire du Sénat,

Richard Denis

Observations sur la teneur du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (Subvention d'urgence pour le loyer du Canada et Subvention salariale d'urgence du Canada)

Introduction

Le 2 novembre 2020, le gouvernement a présenté le projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (Subvention d'urgence pour le loyer du Canada et Subvention salariale d'urgence du Canada), à la Chambre des communes. Le 5 novembre 2020, le Sénat a autorisé le Comité permanent des finances nationales à examiner la teneur du projet de loi (c.-à-d. à en effectuer une étude préliminaire).

Dans le cadre de son examen du projet de loi, votre comité a tenu trois réunions avec 17 témoins représentant les secteurs économiques visés par le projet de loi ainsi que des organisations gouvernementales. Le comité a aussi entendu la vice-première ministre et ministre des Finances, l'honorable Chrystia Freeland. Votre comité signale qu'il est le premier comité permanent à étudier un projet de loi visant à fournir une aide financière dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

Le présent rapport résume les témoignages que votre comité a entendus, de même que ses observations sur la teneur du projet de loi.

Contexte

Les entreprises canadiennes ont été durement touchées par la pandémie de COVID-19. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a sondé 110 000 petites et moyennes entreprises membres et a constaté, parmi les 4 221 réponses reçues, que seulement 66 % d'entre elles sont entièrement ouvertes et que 29 % d'entre elles ont maintenu un niveau normal d'activités; 37 % perdent de l'argent chaque jour qu'elles sont ouvertes et 14 % songent à fermer leurs portes définitivement.

Soulignant les vastes différences entre les divers secteurs économiques, les représentants de Restaurants Canada ont expliqué que le secteur de la restauration avait perdu plus d'emplois au cours des six premières semaines de la pandémie que le nombre d'emplois que l'économie canadienne tout entière avait perdus pendant la récession de 2008-2009. De plus, depuis le début de la pandémie, plus de 10 000 des 98 000 restaurants que comptait le Canada ont déjà mis fin irrémédiablement à leurs activités. L'Association des hôtels du Canada a indiqué que 60 % de ses membres craignent de ne pas survivre au-delà de Noël sans une aide supplémentaire.

Subvention salariale d'urgence du Canada

La Subvention salariale d'urgence du Canada (SSUC) a été mise en œuvre par le projet de loi C-14, Loi n° 2 concernant certaines mesures en réponse à la COVID-19, le 11 avril 2020. Aux termes du projet de loi C-14, la SSUC comportait trois « périodes d'admissibilité » pour lesquelles la SSUC pouvait être demandée; la dernière de ces périodes a pris fin le 6 juin 2020. Le projet de loi C-20, Loi concernant des mesures supplémentaires liées à la COVID-19, a prolongé la SSUC jusqu'au 21 novembre 2020 en ajoutant les périodes d'admissibilité 4 à 9. Le projet de loi C-9 propose

d'ajouter les périodes d'admissibilité 10 à 17, la dernière période d'admissibilité se terminant en juin 2021.

La SSUC est constituée d'une subvention salariale de base et d'une subvention compensatoire. Le taux de base maximal est de 60 % (de 1 129 \$) pour les périodes d'admissibilité 5 et 6, et diminue graduellement après ces périodes. Le projet de loi C-9 ferait passer le taux de base maximal de la SSUC à 40 % pour les périodes d'admissibilité 8 à 10 et le taux maximal de la SSUC pour les périodes d'admissibilité 11 à 17 serait fixé par règlement. Le projet de loi ferait également en sorte que le pourcentage compensatoire (actuellement de 25 %) soit fixé par règlement.

Les représentants de diverses organisations commerciales se sont réjouis de la création de la SSUC. Ils ont fait valoir qu'elle avait été essentielle à maintenir de nombreuses entreprises en activité. Les représentants de la FCEI ont indiqué que 63 % de leurs membres avaient fait appel à la SSUC au cours des derniers mois.

S'ils ont salué le programme de la SSUC en général et les modifications apportées par le projet de loi C-9, les témoins ont également souligné certains aspects à améliorer, dont la prévisibilité du programme. Des porte-parole de la firme comptable MNP ont noté que l'administration de la SSUC demeure difficile pour de nombreuses petites entreprises.

En outre, plusieurs organismes ont proposé des changements aux taux de la SSUC. Plus précisément, les représentants de Restaurants Canada ont recommandé de modifier la SSUC pour qu'elle corresponde à 1,6 fois le pourcentage de baisse des revenus, jusqu'à une subvention maximale de 75 % des salaires admissibles. La Chambre de commerce du Canada a suggéré pour sa part d'accroître la subvention compensatoire maximale pour la faire passer de 25 % à 35 %, ce qui permettrait aux secteurs les plus touchés de recevoir une subvention totale de 75 %, lorsqu'on y ajoute la subvention de base de 40 %. L'Association des hôtels du Canada a recommandé que le gouvernement porte le taux de la SSUC à 85 % pour les secteurs les plus touchés. Enfin, la FCEI a proposé que les entreprises forcées de fermer une deuxième fois par les responsables de la santé publique soient admissibles à une subvention salariale de 65 % et à une subvention compensatoire de 25 %, pour une subvention salariale totale d'au plus 90 %.

Le projet de loi C-9 prolonge la SSUC jusqu'en juin 2021, mais la formule employée pour calculer le montant de la subvention est en vigueur jusqu'au 19 décembre seulement (environ cinq semaines). Étant donné l'incertitude que vivent les entreprises pendant la pandémie, des témoins ont indiqué que les détails du programme pour les périodes après le 19 décembre devraient être publiés le plus tôt possible.

Subvention d'urgence pour le loyer du Canada

Le projet de loi C-9 propose l'adoption de la Subvention d'urgence pour le loyer du Canada (SULC), en remplacement de l'Aide d'urgence du Canada pour le loyer commercial (AUCLC). La SULC offrirait une subvention à l'égard des frais fixes engagés par les locataires commerciaux et les propriétaires admissibles. La SULC s'appliquerait aux périodes d'admissibilité allant du 27 septembre 2020 au 19 décembre 2020, et à toute autre période visée se terminant au plus tard le 30 juin 2021.

Les dépenses de loyer admissibles seraient limitées à 75 000 \$ pour un même lieu par période d'admissibilité et comprendraient le loyer, les intérêts versés à l'égard d'une hypothèque sur un bien admissible, les impôts fonciers et les assurances de biens. En règle générale, la subvention pour le loyer pouvant être demandée serait proportionnelle au pourcentage de la baisse de revenus subie par l'entreprise. Des dépenses de loyer admissibles maximales de 300 000 \$ par période d'admissibilité seraient prévues pour toutes les entités « affiliées » présentant une demande de SULC.

La SULC comporterait aussi un nouveau programme « d'aide au confinement ». Ce programme offrirait une subvention pour le loyer supplémentaire de 25 % aux entreprises assujetties à des mesures de santé publique liées à la COVID-19 qui doivent cesser ou limiter leurs activités pendant au moins une semaine. Le programme serait offert du 27 septembre 2020 au 30 juin 2021.

Des témoins ont déclaré que la nouvelle subvention pour le loyer constitue une nette amélioration par rapport à l'ancien programme, car les entreprises pourront y faire appel directement, au lieu d'attendre que les propriétaires fonciers le fassent. De plus, les entreprises propriétaires de leurs locaux y auront aussi droit.

Cependant, des témoins ont fait part de plusieurs préoccupations au sujet de ce nouveau programme, notamment les suivantes :

- le projet de loi exige que les entreprises paient leur loyer avant de recevoir la subvention, même si elles risquent de ne pas avoir suffisamment d'argent pour le faire;
- la nouvelle subvention devrait être rétroactive à avril 2020 pour les entreprises qui n'étaient pas admissibles à l'ancien programme, l'AUCLC;
- les entreprises qui ont modifié les conditions de leur bail, par exemple en déménageant dans des locaux moins coûteux, seront inadmissibles à la subvention;
- pour être admissibles, les entreprises devront prouver qu'elles ont engagé des dépenses en 2018 ou en 2019, ou au moins en janvier et février 2020, ce qui signifie que les nouvelles entreprises n'y auront pas droit;
- les entreprises qui n'ont pas de numéro d'entreprise (p. ex., une école de musique exemptée de la TPS ou de la TVH) seront inadmissibles;
- le plafond de la subvention réduit le soutien pour les entreprises qui possèdent plusieurs emplacements, comme les franchisés, de même que pour les entreprises présentes dans les centres-villes, là où les loyers sont beaucoup plus chers;
- la subvention compensatoire est seulement offerte aux entreprises qui doivent suspendre leurs activités en raison de mesures de santé publique, même si d'autres restrictions de santé publique (p. ex., les limites de capacité toujours en vigueur) pourraient entraîner des baisses de revenus du même ordre;
- les entreprises saisonnières peuvent n'avoir à payer des coûts fixes qu'à certains moments de l'année;
- les entreprises autochtones qui louent des locaux dans des immeubles situés dans les réserves et appartenant à un conseil de bande sont inadmissibles;
- les entreprises qui utilisent le programme d'encouragements fiscaux pour la recherche scientifique et le développement expérimental pourraient être désavantagées, car la subvention salariale et celle pour le loyer réduisent les dépenses admissibles aux encouragements fiscaux;

- les coûts fixes des propriétaires fonciers représentent environ 25 % des revenus normaux, mais seulement 10 % de ces coûts sont admissibles;
- les propriétaires fonciers n'étaient pas admissibles à l'ancien programme de Subvention pour le loyer.

La ministre Freeland a déclaré au comité que le gouvernement a une solution provisoire au problème des entreprises qui doivent payer leur loyer avant de recevoir la subvention. Elle a expliqué que le gouvernement déposerait un autre projet de loi pour désigner le loyer payable comme une dépense admissible au programme. Étant donné l'intention déclarée du gouvernement, l'Agence du revenu du Canada (ARC) traitera le loyer payable comme une dépense admissible dès que le programme sera lancé.

Elle a aussi rappelé que l'ancien programme, l'AUCLC, a distribué plus de 2 milliards de dollars à quelque 139 000 entreprises. Le nouveau programme devrait coûter 2,2 milliards de dollars d'ici décembre 2020.

Les fonctionnaires de l'ARC ont expliqué que l'ARC accepterait les demandes au programme peu de temps après que le projet de loi C-9 aura reçu la sanction royale; l'objectif est d'émettre les chèques pendant la première semaine de décembre. L'ARC a établi une ligne téléphonique réservée au programme et y a alloué des employés supplémentaires. L'ARC tente également de simplifier le processus de demande pour les entreprises en intégrant la SULC et la SSUC.

Outre la nécessité de pouvoir compter sur une aide financière, les représentants de Restaurants Canada et de la FCEI ont exprimé leurs frustrations face au manque de renseignements clairs et disponibles rapidement concernant les décrets de confinement. Les représentants de la FCEI ont déclaré au comité que leurs membres ont de plus en plus l'impression qu'on les force à fermer afin de transmettre un message au public.

Le gouvernement fédéral devrait adopter un rôle proactif et aider les provinces et les municipalités à diffuser ces renseignements cruciaux aux entreprises et aux consommateurs.

Observations

Votre comité note que tous les témoins se sont réjouis du soutien financier fourni par le gouvernement fédéral et tous, sans exception, ont recommandé que le projet de loi C-9 soit adopté sans délai afin d'aider les entreprises le plus tôt possible. Votre comité est d'accord avec eux. Maintenant que la deuxième vague de COVID-19 est arrivée et que les mesures de santé publique ont entraîné d'autres fermetures, les entreprises devront recevoir rapidement une aide financière pour survivre et prospérer.

Votre comité constate que les programmes doivent être améliorés pour garantir que le soutien est distribué de façon équitable. Le gouvernement fédéral devrait travailler avec le milieu des affaires pour résoudre les problèmes en suspens signalés dans le présent rapport.

Les entreprises ont également indiqué qu'elles ont besoin de prévisibilité en cette période d'incertitude. En effet, il est très difficile pour une entreprise de planifier son avenir lorsqu'elle ne peut prédire l'aide financière sur laquelle elle pourra compter. Par exemple, la période initiale de la SULC prendra fin dans quelques semaines seulement.

Le gouvernement doit simplifier ses programmes dans la mesure du possible, de même qu'aider les petites et moyennes entreprises à obtenir l'aide financière dont elles ont besoin.

Votre comité croit également que les dépenses gouvernementales doivent se faire de manière transparente. Jusqu'au 6 août dernier, le gouvernement produisait un rapport bihebdomadaire sur les dépenses relatives à la pandémie de COVID-19. Le gouvernement devrait recommencer la publication de ce rapport et publier des mises à jour mensuelles de toutes ses dépenses de programme relatives à la COVID-19.

De façon plus générale, votre comité est d'avis que le gouvernement fédéral devrait envisager les éléments suivants :

- offrir des mesures supplémentaires pour aider les petites et moyennes entreprises dans les secteurs les plus durement touchés, comme l'hôtellerie et la restauration, les arts et les loisirs, les services personnels et divers, les services sociaux, le transport, les entreprises saisonnières et les centres-villes;
- interdire aux entreprises qui reçoivent un soutien financier de verser des dividendes ou des primes à leurs actionnaires;
- émettre les chèques de SULC au nom des propriétaires fonciers et des entreprises locataires pour s'assurer qu'elles reçoivent l'aide;
- soutenir les particuliers et les entreprises qui passent à travers les mailles du filet, comme les travailleurs saisonniers, les nouvelles entreprises, les travailleurs autonomes, les entreprises de services professionnels, les écoles privées et académies, et les arts de la scène;
- créer des crédits d'impôt pour les entreprises qui investissent dans l'équipement de sécurité et les barrières de séparation;
- mettre au point des mécanismes pour accroître la coopération entre les secteurs de l'économie (p. ex., les banques doivent tenir compte des difficultés auxquelles se heurtent les hôtels et les restaurants);
- établir des indicateurs pour évaluer le rendement de ses programmes d'aide financière, au moyen de données utiles fournies en temps opportun, et vérifier l'efficacité de ses dépenses de stimulation économique;
- adopter une stratégie pangouvernementale pour soutenir les entreprises autochtones, à l'instar de ce qu'il a fait avec la Stratégie pour les femmes en entrepreneuriat et son Programme pour l'entrepreneuriat des communautés noires;
- verser une aide supplémentaire aux régions vulnérables afin de les préparer à la reprise économique.

ANNEXE — TÉMOINS AYANT COMPARU DEVANT LE COMITÉ***Agence du revenu du Canada (2020-11-13)***

Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale des programmes d'observation

Geoff Trueman, sous-commissaire, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires

Randy Hewlett, directeur général, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires

Association des hôtels du Canada (2020-11-12)

Susie Grynol, présidente et chef de la direction

Chambre de commerce du Canada (2020-11-12)

Alla Drigola, directrice, Affaires parlementaires et politique des PME

Chambre de commerce du Montréal métropolitain (2020-11-12)

Michel Leblanc, président et chef de la direction

Conseil canadien pour le commerce autochtone (2020-11-12)

Tabatha Bull, présidente et chef de la direction

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (2020-11-12)

Dan Kelly, président et chef de la direction

Ministère des Finances du Canada (2020-11-12)

L'honorable Chrystia Freeland, c.p., députée, ministre des Finances

Andrew Marsland, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt

Maude Lavoie, directrice générale, Division de l'impôt des entreprises

MNP s.r.l. (2020-11-12)

Kim Drever, associée et responsable régionale de la fiscalité

Am Lidder, première vice-présidente, Services fiscaux

Restaurants Canada (2020-11-12)

Lauren van den Berg, vice-présidente exécutive, Relations gouvernementales

David Lefebvre, vice-président, Affaires fédérales et Québec

Société canadienne d'hypothèques et de logement (2020-11-13)

Nadine Leblanc, chef de la gestion des risques

Paul Mason, premier vice-président, Opérations clients

Elizabeth Leblanc, gestionnaire principale