

Mettre à profit nos ressources publiques

Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des
communes

Association canadienne des agents
financiers 3 août 2017



Introduction

Dans son appel de propositions dans le cadre de la présente ronde de consultations prébudgétaires, le Comité permanent des finances a exprimé un intérêt à l'égard des mesures fédérales permettant d'accroître la productivité et la capacité concurrentielle du Canada.

L'Association canadienne des agents financiers représente les fonctionnaires fédéraux appartenant au groupe de la comptabilité et de la gestion financière. Par conséquent, nous sommes dans une position unique pour constater que le gouvernement fédéral a d'importantes ressources à portée de main qu'il pourrait mieux utiliser pour améliorer la productivité et la capacité concurrentielle du Canada. Plus précisément, nous croyons que le gouvernement devrait :

- tirer parti de l'expertise et de l'efficacité de sa fonction publique de renommée internationale;
- recueillir et réinvestir les recettes fiscales qui lui reviennent de droit.

Une récente étude britannique a confirmé que la fonction publique canadienne est la plus efficace du monde¹. L'attribution du premier rang aux fonctionnaires canadiens était fondée sur une évaluation générale axée sur des mesures du rendement, y compris la gestion budgétaire et financière².

Notre fonction publique productive de renommée internationale constitue un avantage concurrentiel immense pour le Canada. Le gouvernement devrait tirer parti de cet avantage lorsqu'il entreprend des projets liés à l'efficacité, comme la réforme des normes d'information financière et procède à des examens des dépenses des ministères.

Le gouvernement devrait aussi utiliser les recettes fiscales qui lui reviennent de droit, mais qui ne sont actuellement pas recueillies. Le gouvernement canadien devrait moderniser la déduction pour option d'achat d'actions et éliminer la manipulation des prix de transfert et réinvestir ces ressources fiscales afin de réaliser des initiatives conçues pour encourager la croissance économique et l'innovation.

¹ http://www.bsg.ox.ac.uk/sites/www.bsg.ox.ac.uk/files/documents/6.3440_IFG_InCISE_Report_Main_WEB.PDF

² *Ibid.*

Recommandation 1 : S'appuyer sur la fonction publique pour concevoir et réaliser des examens des dépenses des ministères

Contexte

Le Budget de 2017 du gouvernement fédéral incluait des plans visant à examiner les dépenses de trois ministères ou organismes. L'objectif déclaré de ces examens des dépenses était d'« éliminer les programmes mal ciblés ou inefficients, le gaspillage et les initiatives gouvernementales inefficaces ou dépassées³ ». Récemment, un représentant du Conseil du Trésor a indiqué que le gouvernement fera probablement de ces examens des dépenses des ministères une pratique annuelle.

Jusqu'à présent rien n'indique que ces examens annuels des dépenses seront conçus et réalisés par des entrepreneurs externes et privés. En 2016, les dépenses du gouvernement fédéral dans le cadre de contrats de service fournis par les entreprises privées s'élevaient à plus de 8 milliards de dollars⁴.

Une recherche récente démontre qu'il y a des risques élevés associés à la passation de marchés externes. Le glissement de la portée, les frais pour modifications et d'autres coûts cachés peuvent rendre la passation de marchés dispendieuse et imprévisible⁵.

À l'opposé, une étude internationale exhaustive réalisée en Grande-Bretagne a montré que le Canada possède la fonction publique la plus travaillante et la plus efficace du monde, le Canada obtenant une note élevée à toutes les mesures, y compris la gestion budgétaire et la gestion financière⁶.

Recommandation

L'ACAF encourage fortement le gouvernement à miser sur les ressources de sa fonction publique de renommée internationale pour mettre au point un cadre en vue des examens des dépenses des ministères et réaliser ces examens. Les agents financiers du gouvernement fédéral seraient spécialement bien placés pour s'acquitter de cette tâche importante.

Justification

Si l'objectif des examens des dépenses des ministères est de réduire les inefficiences et le gaspillage, il s'ensuit que le gouvernement ne devrait pas détourner des ressources vers des entrepreneurs dispendieux et imprévisibles.

³ <http://www.fin.gc.ca/access/tt-it/rfte-edff-fra.asp>

⁴ <http://www.pipsc.ca/portal/page/portal/website/memberservices/representation/cb/pdfs/programmedtofail.fr.pdf>

⁵ *Ibid.*

⁶ http://www.bsg.ox.ac.uk/sites/www.bsg.ox.ac.uk/files/documents/6.3440_IFG_InCISE_Report_Main_WEB.PDF

Nous n'avons qu'à regarder ce qui s'est passé du côté de Services partagés ou dans le cadre de l'implantation du système de paye Phénix pour nous rappeler tristement les risques que suppose la passation de marchés.

Le gouvernement devrait plutôt s'appuyer sur la fonction publique de renommée internationale du Canada pour concevoir et réaliser les examens des dépenses. Les agents financiers ont l'expertise et les capacités de réflexion stratégique et d'analyse requises pour réaliser ces projets. Contrairement aux entrepreneurs externes, ils possèdent aussi des connaissances institutionnelles inestimables.

Le fait de demander aux agents financiers de créer un cadre en vue des examens des dépenses des ministères et de les charger de réaliser ces examens serait aussi plus conforme aux promesses du gouvernement à l'intention des Canadiens et, surtout, de la fonction publique.

Le premier ministre s'est engagé à répétition à renforcer la classe moyenne et il a mentionné que des emplois stables et syndiqués au sein de la fonction publique étaient importants pour la prospérité de la classe moyenne. Le fait de s'appuyer sur les fonctionnaires qui occupent des postes permanents à temps plein en tant que ressources pour réaliser des projets comme les examens des dépenses des ministères serait une démonstration importante de l'engagement continu du gouvernement à concrétiser ces promesses.

Recommandation 2 : S'appuyer sur la fonction publique pour renforcer les normes d'information financière

Contexte

Dans son Commentaire sur les audits d'états financiers de l'exercice 2015-2016, le Bureau du vérificateur général du Canada a souligné l'importance des rapports financiers du gouvernement, tant pour le public canadien que pour les élus, qui s'appuient sur les renseignements fournis dans ces rapports pour prendre leurs décisions.

Le Bureau du vérificateur général du Canada a déclaré que l'information contenue dans ces rapports devait être « pertinente, formulée clairement et présentée de manière à en faire ressortir l'importance ». Il a de plus indiqué que cette information « doit être facile à consulter⁷ ». Cependant, le portrait que le rapport brosse du système redditionnel actuel est loin d'atteindre cet objectif.

Les rapports financiers actuels du gouvernement contiennent, dans certains cas, des contradictions, des doublons et des renseignements inutiles, tandis que d'autres ne contiennent pas de renseignements centralisés et utiles. Le Bureau du vérificateur général a mentionné que la « surabondance d'information » était l'un des problèmes des rapports financiers, mais il a aussi mentionné que l'information financière est « difficile à trouver » et « difficile à comprendre » et que certains « renseignements pertinents existent ailleurs », et pas dans les rapports en tant que tels⁸.

Recommandation

L'ACAF recommande au gouvernement de financer un examen interministériel du système redditionnel et des exigences connexes et de s'appuyer sur les ressources de la fonction publique – et plus précisément les agents financiers – pour le faire.

L'objectif de cet examen devrait être la production de rapports financiers et l'établissement d'exigences redditionnelles qui sont clairs, uniformes et utiles. Les rapports devraient être accessibles aux Canadiens moyens et devraient fournir aux représentants élus les renseignements dont ils ont besoin pour prendre leurs décisions.

Justification

Le Bureau du vérificateur général estime le coût des audits des états financiers du gouvernement à 29 millions de dollars⁹. Il faut, bien sûr, ajouter à cela le temps, les ressources et l'énergie des fonctionnaires qui doivent préparer les rapports en premier lieu.

⁷ http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201705_00_f_42204.html

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

Un examen interministériel du système d'information financière serait un investissement initial, qui permettrait cependant au gouvernement d'économiser de l'argent à long terme en rendant le processus redditionnel plus efficient et en réduisant le fardeau associé à la production de renseignements inutiles ou en double.

On économiserait ainsi des coûts en raison du temps économisé par les fonctionnaires qui préparent les rapports, temps et énergie qu'ils pourraient par la suite investir pour formuler des commentaires stratégiques ou prodiguer des conseils financiers d'experts, ce dans quoi ils excellent. On pourrait aussi ainsi réduire les coûts associés aux examens du Bureau du vérificateur général, ce qui permettrait de passer moins de temps à éplucher des documents contenant des renseignements inutiles, confus et en double. Au bout du compte, cet examen permettrait aussi d'améliorer la qualité de l'information fournie dans ces rapports, ce qui permettrait de prendre de meilleures décisions stratégiques fondées sur des renseignements plus exacts.

Les agents financiers représentés par l'ACAF sont souvent responsables de la préparation de rapports financiers et ont déjà cerné bon nombre des mêmes problèmes soulevés dans le Commentaire de 2015-2016 du Bureau du vérificateur général. En tant que professionnels des finances publiques qualifiés et expérimentés, les agents financiers ont une occasion unique de savoir de quelle façon rationaliser et améliorer les rapports financiers.

Recommandation 3 : Moderniser les déductions pour options d'achat d'actions

Contexte

La déduction pour options d'achat d'actions permet à ceux dont la rémunération se compose en partie d'options d'achat d'actions d'être imposés sur seulement 50 % de leur revenu provenant de l'encaissement de ces actions d'entreprises.

Il ne s'agit pas d'une disposition fiscale de portée générale : plus de 90 % de l'avantage de cette échappatoire va à la tranche de 1 % des personnes les mieux nanties¹⁰. C'est aussi une déduction qui coûte très cher, les estimations actuelles établissant les coûts pour les gouvernements fédéral et provinciaux à un milliard de dollars par année en perte de recettes¹¹.

La déduction pour options d'achat d'actions est aussi dangereuse sur le plan économique. Les principaux économistes canadiens ont déclaré de façon définitive que la déduction pour options d'achat d'actions encourage une réflexion à court terme et un comportement risqué et déstabilisateur¹². L'ancien gouverneur de la Banque du Canada, Mark Carney, a mentionné qu'un comportement déstabilisant similaire était l'une des causes de l'instabilité des marchés financiers¹³.

Recommandation

Selon les principes de l'équité, les options d'achat d'actions touchées en tant que rémunération associée à un emploi devraient être considérées comme une rémunération régulière et imposées en conséquence. Cependant, nous reconnaissons les préoccupations des entreprises en démarrage du Canada dont il est question dans le programme électoral libéral de 2015 « Un nouveau plan pour une classe moyenne forte ». Plutôt que d'éliminer totalement la déduction pour options d'achat d'actions, le programme libéral s'engageait à éliminer la déduction pour les revenus dépassant 100 000 \$.

L'ACAF recommande que le gouvernement maintienne sa promesse d'éliminer la déduction pour options d'achat d'actions sur les revenus de plus de 100 000 \$.

Justification

Les options d'achat d'actions sont un revenu, et le gouvernement est en droit de tirer des recettes fiscales de ce revenu. Selon les évaluations présentées dans le programme électoral libéral, l'élimination de la déduction pour option d'achat d'actions pour les personnes ayant un revenu supérieur à 100 000 \$ pourrait générer 560 millions de dollars par an.

¹⁰ <http://www.taxfairness.ca/fr/news/stock-options-billion-dollar-tax-loophole>

¹¹ <http://www.taxfairness.ca/sites/taxfairness.ca/files/factsheets/stock-option-factsheet-april2.pdf>

¹² <http://www.progressive-economics.ca/2010/03/03/stock-options-the-buyback-boondoggle-and-the-crisis-of-capitalism/>

¹³ *Ibid.*

La modernisation de cette déduction permettrait d'améliorer la productivité de l'économie canadienne en générant des recettes fiscales qui pourraient ensuite être réinvesties dans l'économie pour créer des emplois et stimuler la croissance à long terme.

Recommandation 4 : S’efforcer d’éliminer la manipulation des prix de transfert

Contexte

Chaque année, au Canada, des millions de dollars sont perdus en raison de l’exploitation du régime fiscal. Cette exploitation mise sur un large éventail de tactiques – dont certaines sont illégales et certaines encore techniquement permises en raison d’échappatoires dans le code fiscal – visant à réduire la quantité d’argent qu’une personne ou une société doit à juste titre au gouvernement en impôt. L’une des tactiques les plus courantes est l’utilisation des paradis fiscaux et la manipulation des prix de transfert.

Il y a manipulation des prix de transfert lorsque des filiales d’entreprises situées dans des paradis fiscaux où les taux d’imposition sont faibles, comme la Suisse, l’Irlande et les Bahamas, se voient en théorie attribuer des biens, des droits de propriété intellectuelle et/ou des services produits par les sociétés mères ou par des filiales canadiennes. Les redevances et/ou les profits découlant de la vente de ces biens à une tierce partie sont appliqués de façon fictive dans les paradis fiscaux et, par conséquent, à un taux inférieur, et ce, même si les biens et les services ne sont jamais vraiment transférés.

Grâce à ces stratagèmes, le Canada est ainsi privé, en tout ou en partie, des recettes fiscales de biens et de services produits au Canada. Selon Statistique Canada, 199 milliards de dollars sont investis dans des paradis fiscaux dans le monde entier¹⁴. Selon les estimations, la perte de recettes fiscales en raison des paradis fiscaux s’élève à de 6 à 7,8 milliards de dollars chaque année¹⁵.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a fait des pas en avant dans le cadre de la lutte pour combattre l’exploitation fiscale. Il a investi des millions de dollars au sein de l’Agence du revenu du Canada pour cerner les cas d’évasion fiscale et d’évitement fiscal et améliorer la conformité avec le régime fiscal. À la fin de 2016, le gouvernement a adopté une loi qui exige des grandes sociétés multinationales de présenter des rapports pays par pays, ce qui fournira de plus amples renseignements aux organismes fiscaux au sujet des gains des sociétés à l’échelle internationale. Le budget de 2017 mentionnait précisément que l’équité fiscale était une priorité centrale, et, tout récemment, le gouvernement a maintenu l’une de ses promesses de cibler la « répartition du revenu » à l’aide de sociétés privées.

¹⁴ <https://www.thestar.com/news/world/2016/04/04/how-offshore-tax-havens-are-costing-canada-billions-of-dollars-a-year.html>

¹⁵ *Ibid.*

Recommandation

Ce sont des mesures importantes, et il faut les souligner, mais il reste beaucoup de travail à faire avant que le Canada ne réalise ce qu'on pourrait qualifier de réelle équité fiscale. Ce n'est pas suffisant de combattre une forme d'évitement fiscal national ou d'améliorer l'accès du gouvernement à des renseignements au sujet des comportements d'exploitation fiscale des sociétés à l'étranger.

La manipulation des prix de transfert et d'autres formes d'exploitation fiscale persistent parce que le régime fiscal n'interdit pas précisément les comportements en cause. Par conséquent, l'ACAF recommande fortement au gouvernement de s'engager à réformer les lois fiscales et de mettre fin à la manipulation des prix de transfert.

Justification

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'évitement fiscal mettant en cause des paradis fiscaux coûte environ 7,8 milliards de dollars par an aux gouvernements fédéral et provinciaux.

Ces profits injustement mis à l'abri à l'étranger résultent de l'exploitation d'entreprises sur le marché canadien à l'aide de ressources publiques. Ils ne pourraient se réaliser sans l'utilisation des infrastructures canadiennes et des travailleurs canadiens dont les services en matière de santé et d'éducation sont aujourd'hui payés de façon disproportionnée par les citoyens qui versent leur juste part d'impôt sur le revenu. En réalité, ces entreprises et ces particuliers drainent l'économie canadienne en utilisant des ressources financées par les deniers publics tout en refusant de verser leur part.

Permettre que ces fonds, qui reviennent de droit au gouvernement canadien, ne soient pas recueillis mine la productivité et la capacité concurrentielle du Canada. Le gouvernement devrait tenter d'éliminer une telle manipulation des prix de transfert, recueillir l'argent qui lui est dû et investir ces ressources dans des biens, des services et des infrastructures publics qui soutiennent vraiment l'innovation et permettent la croissance économique.

Conclusion

En tant que représentante du milieu de la gestion financière au sein de la fonction publique, l'ACAF est bien placée pour voir de quelle façon le gouvernement peut tirer parti des ressources qui sont actuellement sous-utilisées pour améliorer la capacité concurrentielle et la productivité du Canada.

Le gouvernement fédéral devrait s'appuyer sur sa fonction publique de renommée internationale pour réaliser des initiatives de modernisation et devrait recueillir les recettes fiscales qui lui reviennent de droit afin que ces recettes puissent être réinvesties dans les biens et services publics qui soutiennent l'innovation et la croissance.