

Financer un Canada progressiste

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

Association canadienne des agents financiers
19 février 2016



Table des matières

Introduction	
Étape n° I : Récupérer les sommes dues	
Recommandation n° 1 : Éliminer la déduction pour option d'achat d'actions	
Recommandation n° 2 : Éliminer la manipulation des prix de transfert	
Étape n° II : Trouver de nouvelles sources de revenus	
Recommandation n° 3 : Imposer une taxe sur les transactions financières	
Étape n° III : Prévenir le gaspillage des fonds publics	
Recommandation n° 4 : Revoir le mandat du CISP	
Conclusion	

Introduction

Le nouveau gouvernement affronte un défi difficile à relever. Il a été élu en promettant des changements progressistes et le rétablissement d'importants programmes sociaux. Toutefois, l'économie mondiale fait en sorte que toute mesure de dépense d'envergure entraînera probablement d'importants déficits.

Il s'agit habituellement d'un jeu à somme nulle. Le trésor public est ce qu'il est et, pour dépenser, il faut choisir où l'on va couper. Malgré tout, on ne s'intéresse guère aux façons de faire augmenter le trésor public de manière à pouvoir dépenser plus.

L'Association canadienne des agents financiers représente la communauté des agents financiers (FI) de la fonction publique fédérale. Nos membres sont les comptables et les gestionnaires financiers auxquels nous avons confié le rôle crucial de gardiens des fonds publics. Nous savons à quoi ressemble une bonne gestion financière et nous savons pourquoi cette dernière est importante.

Nous croyons que les trois étapes ci-dessous peuvent contribuer à payer le coût du programme progressiste que les Canadiens veulent voir adopter sans pour autant dilapider sans vergogne les ressources dont nous disposons :

- Étape 1 : Récupérer les sommes dues;
- Étape 2 : Trouver de nouvelles sources de revenus;
- Étape 3 : Prévenir le gaspillage et la mauvaise gestion des fonds.

Les recommandations qui suivent permettraient dans une large mesure de parvenir à l'équilibre nécessaire pour réaliser le programme ambitieux du gouvernement.

Étape n° 1 : Récupérer les sommes dues

À bien des égards, le débat sur le taux d'imposition des contribuables et des entreprises est devenu dépassé à cause des audacieuses stratégies d'évitement fiscal auxquelles ont recours tant les contribuables que les entreprises. En bref, cela signifie que le taux d'imposition officiel ne veut rien dire s'il ne s'applique pas aux personnes ayant les revenus les plus élevés.

Le Canadien moyen et les petites entreprises contribuent aux programmes publics comme les soins de santé et les infrastructures en payant leur part d'impôts, mais les personnes ayant les revenus les plus élevés et les grandes sociétés, qui profitent de ces mêmes programmes, ont recours à toute une gamme de tactiques pour éviter d'y contribuer.

Il s'agit tout simplement d'une situation inéquitable.

Pour le budget de 2016, l'ACAF formule deux recommandations qui serviraient à la fois à générer des revenus pour financer un programme social progressiste et à enfin rendre le régime d'imposition canadien équitable.

Recommandation n° 1 : Éliminer la déduction pour option d'achat d'actions

Contexte

L'ACAF croit que, par souci d'équité, tous les Canadiens doivent payer leur juste part d'impôts, peu importe la manière dont leur revenu est structuré.

La déduction pour option d'achat d'actions permet aux personnes dont la rémunération se compose au moins partiellement d'options d'achat d'actions (habituellement les PDG et les cadres supérieurs d'entreprises) de n'être imposées que sur 50 % de la rémunération reçue au moment d'encaisser la valeur de leurs actions. Le Canadien moyen, qui paie de l'impôt sur tous ses revenus au-delà de l'exemption habituelle de 11 000 \$, ne peut pas profiter de ce genre de mesure.

Soulignons qu'il ne s'agit pas là d'un avantage généralisé : dans plus de 90 % des cas, ce sont les personnes qui appartiennent à la tranche de 1 % des gens aux revenus les plus élevés qui profitent de cette échappatoire fiscale¹.

Même si la déduction pour option d'achat d'actions n'est d'aucune valeur pour la majorité des Canadiens, son coût est très élevé puisqu'elle représente des recettes combinées estimées à un milliard de dollars par année pour les gouvernements fédéral et provinciaux².

¹ <http://www.taxfairness.ca/en/news/stock-options-billion-dollar-tax-loophole>.

² <http://www.taxfairness.ca/sites/taxfairness.ca/files/factsheets/stock-option-factsheet-april2.pdf>.

Cette déduction pour option d'achat d'actions est non seulement coûteuse et de faible valeur pour la plupart des Canadiens, mais elle est en outre dangereuse sur le plan économique. Les meilleurs économistes de tout le Canada sont manifestement d'avis qu'elle devrait être éliminée. Ils ont également déclaré qu'elle favorise une vision à court terme et encourage la spéculation, un comportement que l'ancien gouverneur de la Banque du Canada Mark Carney jugeait en partie responsable de l'instabilité des marchés financiers.

Recommandation

L'ACAF a dans le passé milité pour l'élimination de toutes les déductions pour option d'achat d'actions. Pour respecter les principes d'équité, les options d'achat d'actions acquises à titre de rémunération d'emploi devraient faire partie de la rémunération d'emploi régulière d'une personne et être imposées à ce titre.

L'ACAF reconnaît toutefois les préoccupations des entreprises en démarrage du Canada, que souligne le programme électoral libéral de 2015 intitulé « Le bon plan pour renforcer la classe moyenne ». C'est pourquoi elle recommande que, dans un premier temps, le gouvernement fédéral mette en œuvre les propositions énoncées dans le programme électoral.

Valeur

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.

Recommandation n° 2 : Éliminer la manipulation des prix de transfert

Contexte

Une autre partie importante des recettes publiques qui échappent au gouvernement chaque année vient des milliards de dollars mis à l'abri grâce à l'évitement fiscal. Il s'agit ici d'une question complètement distincte et différente du problème d'évasion fiscale soulevé dans le programme électoral libéral de 2015. L'évasion fiscale est illégale, tandis que l'évitement fiscal est légal.

L'évitement fiscal revêt de nombreuses formes, mais les plus courantes et les plus coûteuses passent habituellement par le recours à des filiales ou à des sociétés-écrans qui n'ont que peu ou pas d'employés et dont les fonds sont placés dans des pays offrant des taux d'imposition faibles ou nuls comme la Suisse, l'Irlande ou les Bahamas.

L'une de ces formes d'évitement fiscal est la manipulation des prix de transfert. Fondamentalement, les filiales d'entreprises situées dans des pays où les taux d'imposition sont faibles 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 bénéfices réalisés sur la vente de ces biens à une tierce partie sont réalisés dans le paradis fiscal en question et sont donc imposés à un taux plus faible, même si en

réalité, les biens et services ne sont jamais transférés. Le Canada est ainsi privé, en tout ou en partie, des recettes fiscales de biens et de services produits au Canada. Il s'agit d'un tour de passe-passe qui perdure parce que le régime fiscal n'interdit pas clairement ce genre de transactions.

À partir des données de Statistique Canada, l'organisme Les Canadiens pour une fiscalité équitable estime qu'en 2014, 10 paradis fiscaux ont à eux seuls hébergé plus de 199 milliards de dollars³. Ce groupe estime en outre qu'en 2014, les gouvernements fédéral et provinciaux ont essuyé ensemble une perte d'environ 7,8 milliards de dollars à cause de l'évitement fiscal et de stratagèmes d'évasion fiscale mettant en cause des paradis fiscaux⁴. Ce qui est encore plus inquiétant, c'est le rythme auquel ces chiffres augmentent. Les 199 milliards de dollars mentionnés ci-dessus représentent une somme de 38 milliards de dollars de plus qu'il y a à peine deux ans, en 2012⁵.

Pour illustrer l'étendue de ce problème, mentionnons qu'environ 60 % du commerce international se fait au sein des multinationales plutôt qu'entre elles, c'est-à-dire à l'extérieur des frontières nationales, mais au sein du même groupe de sociétés⁶. Certaines personnes suggèrent que ce chiffre s'approche sans doute de 70 %.

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 par les citoyens qui versent leur part d'impôts 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. Il s'agit tout simplement de mauvaise gestion financière.

Le Canada a contribué à la formulation des recommandations de l'OCDE concernant la lutte contre ce type d'évitement fiscal. Il est extrêmement important que les pays du monde, et tout particulièrement les pays industrialisés, répriment la manipulation des prix de transfert et prennent des mesures de portée internationale. Le Canada a la possibilité de reprendre son poste de chef de file sur la scène financière mondiale en mettant en œuvre les recommandations de l'OCDE, comme il s'est engagé à le faire, et en favorisant des réformes plus poussées.

Recommandation

L'ACAF recommande vivement au gouvernement de s'engager à réformer sa législation fiscale pour mettre fin à la manipulation des prix de transfert et à mettre en œuvre les recommandations formulées par l'OCDE.

³ http://www.taxfairness.ca/sites/taxfairness.ca/files/factsheets/tax_havens_fact_sheet_2015.pdf.

⁴ Ibid.

⁵ http://www.taxfairness.ca/sites/taxfairness.ca/files/factsheets/corporate_tax_haven_chart_2015_0.pdf.

⁶ <http://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/transfer-pricing/>.

Valeur

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.

Étape n° II : Trouver de nouvelles sources de revenus

Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'ACAF croit qu'il est possible de recueillir une grande partie des revenus nécessaires pour financer un programme progressiste en récupérant les sommes qui nous sont dues en toute équité. Cela dit, le Canada doit également adopter une saine stratégie de gestion financière en cherchant d'autres sources de revenus.

Heureusement, le gouvernement du Canada n'a pas besoin d'aller fouiller très loin pour en trouver. L'ACAF lui présente une recommandation destinée à créer une nouvelle catégorie de revenus destinés aux coffres de l'État. Il s'agit d'un modèle qui a déjà été adopté dans plus de 40 pays du monde, dont les États-Unis et l'Union européenne.

Recommandation n° 3 : Imposer une taxe sur les transactions financières

Contexte

Une taxe sur les transactions financières (TTF) doit entrer en vigueur plus tard cette année au sein de l'Union européenne. Une mesure de ce genre pourrait générer des recettes de plus de 5 milliards de dollars sans vraiment nuire à la croissance économique du pays⁷.

La TTF, qui s'appliquerait aux transactions entre institutions financières, s'élèverait à 0,5 % sur l'échange d'actions et d'obligations et à un pourcentage moins élevé sur les contrats de dérivés⁸.

Pour éviter toute répercussion négative sur l'économie réelle, cette taxe ne s'appliquerait pas aux activités financières normales des citoyens et des entreprises (par exemple les prêts personnels, les paiements, les frais d'assurance et les dépôts bancaires), aux activités bancaires d'investissement destinées à lever des capitaux, aux transactions visant à restructurer les opérations ou encore au refinancement des transactions avec les banques centrales.

En plus de générer des recettes fiscales, une TTF offrirait en outre la possibilité de limiter efficacement les transactions automatisées ultrarapides ainsi que les transactions touchant les produits dérivés caractérisés par un fort degré d'endettement, qui contribuent à la manipulation et à l'instabilité du marché.

⁷ http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2015/03/AFB2015_MainDocument.pdf.

⁸ *Ibid.*

Les TTF existent dans environ 40 pays du monde (dont plusieurs membres de l'UE). Selon une étude de 2012, ces taxes génèrent quelque 38 milliards de dollars par an⁹.

⁹ <http://stephanyj.net/papers/FTT.pdf>.

Recommandation

L'ACAF recommande que le Canada suive l'exemple de ses partenaires commerciaux de l'UE et adopte une TTF semblable au modèle appliqué par l'UE, qui doit entrer en vigueur plus tard en 2016.

Valeur

L'établissement d'une TTF correspondant à une somme de 5 \$ sur une transaction d'une valeur de 1 000 \$ pourrait générer 5 milliards de dollars par an.

Étape n° III : Prévenir le gaspillage des fonds publics

En s'assurant de récupérer les sommes qui lui sont dues et en trouvant de nouvelles sources de revenus, le gouvernement s'assurerait dans une large mesure que les fonds publics permettent de réaliser le programme progressiste défini pour les quatre prochaines années. Toutefois, comme le précisent les lettres de mandat adressées au ministre des Finances et au président du Conseil du Trésor, il est crucial de réduire le gaspillage et la mauvaise gestion des fonds pour veiller à l'utilisation efficace des ressources publiques.

Bien qu'il ne s'agisse pas explicitement d'une mesure budgétaire, nous croyons qu'il est important de reconnaître les obstacles systémiques qui nous empêchent actuellement de dévoiler certains cas de gaspillage et de mauvaise gestion et de s'y attaquer.

Recommandation n° 4 : Revoir le mandat du CISP

Contexte

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public (CISP) a été mis sur pied en 2007 pour enquêter sur les allégations d'actes répréhensibles dans la fonction publique et protéger les personnes qui dénoncent la mauvaise utilisation, le gaspillage ou les cas graves de mauvaise gestion des biens publics. Dès sa création, il était prévu de revoir la loi habilitante après cinq ans, c'est-à-dire en 2012. Cet examen est donc en retard de quatre ans.

Le régime de lutte contre la corruption et de protection des dénonciateurs du Canada compte parmi les meilleurs au monde et, dans le cadre de son mandat, le CISP fait un excellent travail, particulièrement grâce au leadership du commissaire Joe Friday. Mais ce mandat est inutilement limité et la protection assurée aux personnes qui font ce qui est juste laisse à désirer.

Il est facile de faire le lien ici avec la bonne gestion financière et les principes budgétaires. Les fonctionnaires qui sont bien placés pour constater les actes répréhensibles et les cas graves de mauvaise gestion, notamment les membres de l'ACAF, ont besoin de sentir qu'ils peuvent soulever leurs préoccupations sans craindre de représailles. Dans le passé, les données anecdotiques concernant les dénonciateurs démontrent qu'une dénonciation justifiée ne signifie pas pour autant que le dénonciateur est à l'abri de représailles.

Recommandation

L'ACAF recommande que les membres du Comité des finances de la Chambre des communes favorisent la refonte de la loi habilitante du CISP. Cet examen devrait commencer sur-le-champ pour que les régimes de dénonciation des actes répréhensibles et de protection contre les représailles dans la fonction publique fédérale puissent être améliorés.

Valeur

Il est difficile de calculer la valeur de cette recommandation étant donné que nous ne connaissons pas l'ampleur du gaspillage et des actes de mauvaise gestion qui sont constatés sans être signalés. Toutefois, les expériences les plus récentes montrent que même les actes répréhensibles mineurs peuvent entraîner d'importants coûts financiers.

Conclusion

À titre de représentante de la communauté de la gestion financière de la fonction publique fédérale, l'ACAF comprend l'importance de la prudence et de la gestion rigoureuse des ressources. En suivant les étapes et en mettant en œuvre les recommandations ci-dessus, nous croyons que le gouvernement peut financer son programme progressiste de manière responsable sur le plan financier, tout en rétablissant l'équité du système.

Nous vous remercions de l'attention que vous accorderez à notre propos.