

Tirer parti de nos ressources publiques

Mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes

Association canadienne des agents financiers
Le 3 août 2017



Introduction

Dans son appel de mémoires aux fins de la présente ronde de consultations prébudgétaires, le Comité permanent des finances s'est déclaré intéressé à des mesures fédérales visant à accroître la productivité et la compétitivité du Canada.

L'Association canadienne des agents financiers représente les professionnels de la comptabilité et de la gestion financière au sein de la fonction publique fédérale. À ce titre, nous sommes les mieux placés pour constater que le gouvernement fédéral possède d'importantes ressources à portée de main dont on pourrait mieux tirer parti afin d'améliorer la productivité et la compétitivité du Canada. Plus précisément, nous estimons que le gouvernement devrait :

- faire appel au savoir-faire et à l'efficacité de sa fonction publique de renommée mondiale; et
- percevoir les recettes fiscales qui lui sont légitimement dues et les réinvestir.

Une récente étude britannique a confirmé que la fonction publique du Canada est la plus efficace au monde.¹ Le premier rang a été attribué aux fonctionnaires canadiens en fonction de la note globale pour les indicateurs de rendement, notamment la gestion fiscale et financière.²

Notre fonction publique de calibre mondial, productive, constitue un énorme avantage concurrentiel pour le Canada. Le gouvernement devrait tirer parti de cet avantage lorsqu'il s'attaque à des projets d'efficacité comme la réforme des normes d'information financière et les examens des dépenses des ministères.

Le gouvernement du Canada devrait également tirer parti des recettes fiscales qui lui sont légitimement dues, mais qui restent non perçues à l'heure actuelle. Il devrait moderniser la déduction pour options d'achat d'actions et éliminer la maltarification des transferts et réinvestir ces ressources fiscales dans des initiatives destinées à 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 n° 1 : faire appel à la fonction publique pour élaborer et tenir des examens des dépenses des ministères

Contexte

Le budget de 2017 du gouvernement fédéral comportait des plans en vue d'examiner les dépenses de trois ministères ou organismes. Ces examens des dépenses ont pour objet d'« éliminer les programmes mal ciblés ou inefficients, le gaspillage et les initiatives gouvernementales inefficaces ou dépassées ». ³ Un représentant du Conseil du Trésor a récemment déclaré que le gouvernement fera probablement une activité annuelle de ces examens des dépenses des ministères.

Jusqu'ici, rien n'indique que ces examens annuels des dépenses seront élaborés et tenus par des sous-traitants du secteur privé. En 2016, le gouvernement fédéral a dépensé plus de huit milliards de dollars en sous-traitance à des entreprises du secteur privé. ⁴

De récentes recherches ont prouvé que la sous-traitance comporte de grands risques. Des glissements de portée, des frais de modification et d'autres frais cachés peuvent rendre la sous-traitance dispendieuse et imprévisible. ⁵

Par contraste, une étude mondiale exhaustive provenant de la Grande-Bretagne a révélé que le Canada possède la fonction publique la plus travaillante et la plus efficace au monde, le Canada obtenant une note élevée pour tous les indicateurs de rendement, notamment la gestion fiscale et financière. ⁶

Recommandation

L'ACAF encourage fortement le gouvernement à faire appel aux ressources de sa fonction publique de calibre mondial pour élaborer un cadre d'examen des dépenses des ministères et procéder lui-même à ces examens. Les agents financiers du gouvernement fédéral seraient particulièrement bien placés pour jouer ce rôle important.

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

Justification

Si les examens des dépenses des ministères ont pour objet de réduire les inefficiences et le gaspillage de fonds, il s'ensuit que le gouvernement ne devrait pas détourner des ressources vers des sous-traitants dispendieuse, imprévisibles.

Il suffit de penser aux Services partagés ou au système de paye Phénix comme rappel brutal des risques de la sous-traitance.

Le gouvernement du Canada devrait plutôt faire confiance à sa fonction publique de calibre mondial pour élaborer et tenir les examens des dépenses. Les agents financiers ont le savoir-faire et les capacités de raisonnement stratégique et d'analyse voulus pour ces projets. Contrairement aux sous-traitants, ils possèdent aussi une précieuse connaissance institutionnelle.

Faire appel aux agents financiers pour établir un cadre d'examen des dépenses des ministères et tenir ces examens serait aussi plus conforme aux promesses que le gouvernement a faites aux Canadiens et aux Canadiennes et, en particulier, à la fonction publique.

Le Premier ministre s'est à maintes reprises engagé à renforcer la classe moyenne et il a déclaré que des emplois syndiqués stables dans la fonction publique sont importants pour la prospérité de la classe moyenne. En faisant appel à sa fonction publique permanente à temps plein pour des projets comme l'examen des dépenses des ministères, le gouvernement témoignerait de manière significative qu'il a l'intention de respecter ces promesses.

Recommandation n° 2 : faire appel à 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 a souligné l'importance de l'information financière du gouvernement tant pour la population canadienne que pour les élus qui s'appuient sur cette information financière pour éclairer leurs décisions.

Le Bureau du vérificateur général déclare que l'information doit être « pertinente, formulée clairement et présentée de manière à en faire ressortir l'importance. De plus, cette information doit être facile à consulter. »⁷ Toutefois, le tableau qu'il dresse du système actuel d'information financière est que celui-ci n'atteint pas cet objectif.

L'état actuel de l'information financière du gouvernement constitue une contradiction d'information dédoublée, inutile dans certains cas, et un manque d'information centralisée, utile, dans d'autres. Le Bureau du vérificateur général cerne la « surabondance d'information » comme un problème avec l'information financière, mais il fait aussi remarquer que l'information financière est « difficile à trouver » et « difficile à comprendre » et que d'autres « renseignements pertinents existent ailleurs » que dans les états financiers mêmes.⁸

Recommandation

L'ACAF recommande au gouvernement de financer un examen interministériel du système d'information financière et des exigences afférentes et, pour ce faire, de faire appel aux ressources de la fonction publique – plus particulièrement les agents financiers.

Cet examen devrait avoir pour objectif de l'information financière et des exigences afférentes claires, uniformes et utiles. L'information devrait être accessible au Canadien moyen et à la Canadienne moyenne et fournir aux élus ce dont ils ont besoin pour éclairer leurs décisions.

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

⁸ Ibid.

Justification

Le Bureau du vérificateur général signale que le coût d'audit des états financiers du gouvernement est estimé à 29 millions de dollars.⁹ Il va sans dire qu'il faut ajouter à cela le temps, les ressources et l'énergie requis des fonctionnaires pour préparer ces états financiers au départ.

Un examen interministériel du système d'information financière serait un investissement initial, mais il vaudrait des économies au gouvernement à long terme en rendant l'information financière plus efficiente et en allégeant le fardeau de produire de l'information inutile ou dédoublée.

Il en résulterait des économies pour les fonctionnaires chargés de préparer l'information financière, qui pourraient ainsi consacrer leur temps et leur énergie à la présentation d'une vision stratégique et de conseils financiers spécialisés, rôles dans lesquels ils excellent. Cela réduirait aussi les frais liés aux examens du Bureau du vérificateur général, réduisant ainsi le temps consacré à parcourir de l'information inutile, déroutante et dédoublée. Cet examen améliorerait aussi en bout de ligne la qualité de l'information présentée dans les états financiers, ce qui, par ricochet, favoriserait la prise de meilleures décisions stratégiques fondées sur de l'information plus précise.

Les agents financiers que l'ACAF représente sont souvent responsables de la préparation de l'information financière et ils ont cerné bon nombre des problèmes dont le Bureau du vérificateur général a fait état dans son Commentaire pour l'exercice 2015-2016. En leur qualité de professionnels aguerris des finances publiques, ils ont à offrir une vision particulière de la manière de rationaliser et d'améliorer l'information financière.

⁹ Ibid.

Recommandation n° 3 : moderniser la déduction 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 là 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 nanties.¹⁰ Elle est aussi très dispendieuse car elle coûte actuellement au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux ensemble une somme estimative d'un milliard de dollars par année en recettes.¹¹

Les meilleurs économistes du Canada ont carrément déclaré qu'il faudrait éliminer la déduction pour options d'achat d'actions. Ils ont ajouté qu'elle encourage le raisonnement à court terme et le comportement aventureux et spéculatif.¹² L'ancien gouverneur de la Banque du Canada, Mark Carney, a cerné ce comportement déstabilisant comme l'une des causes des marchés financiers instables.¹³

Recommandation

Les principes d'équité dictent qu'il faudrait considérer les options d'achat d'actions acquises en rémunération d'un emploi comme étant une rémunération d'emploi ordinaire et l'imposer en conséquence. Toutefois, nous sommes conscients des préoccupations des entreprises en démarrage canadiennes exposées dans plateforme électorale de 2015 du Parti libéral, « Le bon plan pour renforcer la classe moyenne ». Plutôt que de viser l'élimination totale des déductions pour options d'achat d'actions, le Parti libéral s'engageait, dans sa plateforme, à éliminer la déduction pour options d'achat d'actions sur les revenus de plus de 100 000 \$.

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

¹⁰ <http://www.taxfairness.ca/en/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.

Justification

Les options d'achat d'actions constituent un revenu et le gouvernement peut légitimement imposer ce revenu. D'après les estimations contenues dans la plateforme électorale du Parti libéral, l'élimination de la déduction pour options d'achat d'actions sur les revenus de plus de 100 000 \$ pourrait produire 560 millions de dollars par année.

La modernisation de la déduction pour options d'achat d'actions améliorerait la productivité de l'économie canadienne en produisant des recettes fiscales qui pourraient ensuite être réinvesties dans l'économie afin de créer des emplois et de stimuler la croissance à long terme.

Recommandation n° 4 : viser à éliminer la maltarification des transferts

Contexte

Chaque année au Canada, des milliards de dollars sont perdus à l'évitement fiscal. L'évitement fiscal revêt de nombreuses formes – certaines, illégales et d'autres, encore techniquement permises via des échappatoires au code fiscal – visant à réduire la somme d'argent qu'un particulier ou une société doit légitimement au gouvernement en impôts. L'une des principales tactiques est le recours aux paradis fiscaux et à la maltarification des transferts.

Il y a maltarification des transferts lorsque des filiales dans des paradis fiscaux ou des pays à faible taux d'imposition, comme la Suisse, l'Irlande ou les Bahamas, se voient attribuer fictivement les biens, la propriété intellectuelle et/ou les services produits par les sociétés mères ou sœurs canadiennes. Les redevances et/ou les bénéfices réalisés sur la vente de ces biens à une tierce partie le sont fictivement dans le paradis fiscal et sont imposés à un taux plus bas, mais les biens et les services ne sont jamais vraiment transférés.

En vertu de ces stratagèmes, le Canada perd la totalité ou une partie des recettes fiscales des biens et des services produits au Canada. Selon Statistique Canada, 199 milliards de dollars sont investis dans des paradis fiscaux partout dans le monde.¹⁴ D'après les estimations, les recettes fiscales perdues aux paradis fiscaux varient entre 6 et 7,8 milliards de dollars chaque année.¹⁵

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a marqué des progrès dans la lutte à l'évitement fiscal. Il a investi des millions de dollars dans l'Agence du revenu du Canada afin de cerner l'évasion fiscale et l'évitement fiscal et d'améliorer le respect des règles fiscales. Vers la fin de 2016, le gouvernement a adopté une loi exigeant que les grandes multinationales présentent des rapports pays par pays, ce qui fournira davantage d'information aux organes fiscaux sur les bénéfices des sociétés à l'échelle internationale. Dans le Budget de 2017, le gouvernement a expressément cerné l'équité fiscale comme priorité et, tout récemment, il a tenu une de ses promesses de cibler la « répartition du revenu » par le biais 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

Ces mesures importantes sont louables, mais il reste encore beaucoup à faire avant que le Canada ne parvienne à quoi que ce soit d'approchant la véritable équité fiscale. Il ne suffit pas de lutter contre une forme d'évitement fiscal à l'échelle nationale ou d'améliorer l'accès du gouvernement à l'information relative au comportement des sociétés sur le plan de l'évitement fiscal outre-mer.

La maltarification des transferts et les autres formes d'évitement fiscal persistent parce que le régime fiscal n'interdit pas expressément ce comportement. Par conséquent, l'ACAF recommande fortement au gouvernement de s'engager à réformer le droit fiscal de manière à mettre fin à la maltarification des transferts.

Justification

Comme nous l'avons vu plus haut, l'évitement fiscal dans les paradis fiscaux coûte au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux environ 7,8 milliards de dollars par an.

Ces bénéfices injustement abrités outre-mer sont le résultat du fonctionnement sur le marché canadien, à l'aide des ressources financées par les contribuables. Les bénéfices ne seraient pas réalisés sans l'utilisation des infrastructures canadiennes et d'une population active canadienne dont les dépenses de santé et d'éducation sont aujourd'hui prises en charge dans des proportions anormales par les citoyens qui paient leur part équitable de l'impôt sur le revenu. En fait, ces sociétés et ces particuliers constituent un véritable drain pour l'économie, en utilisant les ressources financées par les contribuables mais en refusant de verser leur part.

Le fait de permettre que ces fonds, légitimement dus au gouvernement du Canada, restent non perçus érode la productivité et la compétitivité du Canada. Le gouvernement doit éliminer la maltarification des transferts, percevoir son dû et investir ces ressources dans les biens, les services et les infrastructures publics qui soutiennent vraiment l'innovation et la croissance de l'économie.

Conclusion

À titre de représentante de la communauté de la gestion financière dans la fonction publique fédérale, l'ACAF est bien placée pour constater comment le gouvernement peut tirer parti des ressources qui sont actuellement sous-utilisées de manière à améliorer la compétitivité et la productivité du Canada.

Le gouvernement fédéral devrait faire appel à sa fonction publique de calibre mondial pour mener des initiatives de modernisation et il devrait percevoir les recettes fiscales qui lui sont légitimement dues afin de les réinvestir dans des biens et services publics qui soutiennent l'innovation et la croissance.