

2002



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 11
Autres observations de vérification



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-19F
ISBN 0-662-88027-7



Chapitre

11

Autres observations de vérification

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agrés.

Table des matières

Points saillants	1
La rémunération des dirigeants des sociétés d'État	3
La rémunération doit être plus transparente	3
Gendarmerie royale du Canada — Le Programme canadien des armes à feu	9
Les informations servant à déterminer l'admissibilité des demandeurs de permis d'armes à feu pourraient être inexactes	9
Affaires indiennes et du Nord Canada	11
Le programme Aliments-poste : un élément clé de ce programme n'a jamais fait l'objet d'un examen global	11
Le ministère des Finances	18
Au cours des dix dernières années, les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées ont réduit les recettes fiscales du Canada de centaines de millions de dollars	18
Parc Downsview Park Inc.	37
On a créé un parc urbain sans l'autorisation officielle du Parlement	37
Énergie atomique du Canada limitée	41
Pour la première fois depuis 1994-1995, le gouvernement a approuvé le plan d'entreprise quinquennal d'Énergie atomique du Canada limitée	41
Le Compte d'assurance-emploi	44
Aucune explication n'a été fournie au Parlement au sujet de l'excédent qui atteint 40 milliards de dollars	44



Autres observations de vérification

Points saillants

11.1 Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications. Celles-ci peuvent être des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des vérifications des sociétés d'État et d'autres entités, des vérifications d'optimisation des ressources, ou encore des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par les tiers. Comme ces observations portent sur des questions particulières, elles ne doivent pas s'appliquer à des questions connexes ni servir à tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

11.2 Cette année, au cours d'une audience, le Comité permanent des comptes publics nous a demandé de continuer de signaler au Parlement les observations déjà formulées dont on n'a pas encore tenu compte. Dans le présent chapitre, nous soumettons à nouveau quatre des observations de vérification déjà émises et que nous présentons comme telles.

11.3 Nos observations portent sur de nouvelles questions :

- La rémunération des dirigeants des sociétés d'État — La rémunération doit être plus transparente.
- Gendarmerie royale du Canada — Le Programme canadien des armes à feu : les informations servant à déterminer l'admissibilité des demandeurs de permis d'armes à feu pourraient être inexactes.
- Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme Aliments-poste : un élément clé de ce programme n'a jamais fait l'objet d'un examen global.

11.4 Elles couvrent également des questions déjà soulevées :

- Le ministère des Finances — Au cours des dix dernières années, les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées ont réduit les recettes fiscales du Canada de centaines de millions de dollars.
- Parc Downsview Park Inc. — On a créé un parc urbain sans l'autorisation officielle du Parlement.
- Énergie atomique du Canada limitée — Pour la première fois depuis 1994-1995, le gouvernement a approuvé le plan d'entreprise quinquennal d'Énergie atomique du Canada limitée.

Le Compte d'assurance-emploi — Aucune explication n'a été fournie au Parlement au sujet de l'excédent qui atteint 40 milliards de dollars.

La rémunération des dirigeants des sociétés d'État

La rémunération doit être plus transparente

En résumé Notre examen a révélé des incohérences dans la gestion de la rémunération globale des dirigeants des sociétés d'État fédérales. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent fournir des directives claires aux sociétés d'État afin de garantir que leurs pratiques de rémunération sont fondées sur des principes établis qui sont sans équivoque pour les parties intéressées. Le gouvernement doit adopter des pratiques d'information publique afin d'accroître la transparence.

Contexte 11.5 Les sociétés d'État jouissent de plus de liberté que les ministères et les organismes fédéraux en ce qui concerne les régimes de rémunération de leurs dirigeants. Dans le cadre de ses vérifications comptables annuelles, notre bureau a examiné la façon dont les sociétés d'État administraient la rémunération des hauts dirigeants. Nous avons examiné 43 sociétés d'État sur une période de trois ans, à raison de quelques-unes par année. De l'avis du gouvernement, les sociétés d'État sont indépendantes de lui. Elles possèdent leurs propres structures de régie. On s'attend à ce qu'elles soient assez compétentes pour gérer leurs propres affaires. Le *Règlement général sur les sociétés d'État* renferme des directives sur la rémunération et les avantages sociaux des chefs de la direction. Dans la plupart des cas, la rémunération de ceux-ci est gérée par les organismes centraux.

11.6 La rémunération des dirigeants comprend les salaires, les régimes de retraite, la rémunération au rendement, les conditions de fin d'emploi et les autres avantages comme les congés annuels, l'assurance-invalidité à court et à long termes, l'assurance-vie, le régime de soins médicaux et de soins dentaires, les cotisations à des clubs sociaux ou de loisirs et l'utilisation de voitures de fonction. Nous n'avons examiné que la rémunération des chefs de la direction ou des présidents, et des dirigeants d'un niveau inférieur à eux — généralement les vice-présidents.

11.7 Notre examen visait à déterminer si la rémunération des dirigeants des sociétés d'État fédérales est facile à comprendre, transparente et conforme aux valeurs de **prudence** et de **probité** de la fonction publique. Nous nous attendions à trouver facilement de l'information complète et exacte, et un ensemble de lois, de règlements et de règles clairs pour guider adéquatement les sociétés d'État. Nous nous attendions aussi à ce que chaque société d'État suive les règles qui s'appliquent à sa propre situation. Une façon d'accroître l'ouverture ou la transparence est de révéler ou de communiquer plus d'information. Nous avons examiné les pratiques d'information d'autres administrations.

Les autorisations régissant la rémunération

11.8 Le montant de la rémunération du chef de la direction ou du président d'une société d'État fédérale est établi par le gouverneur en conseil, à une échelle salariale précisée dans le décret de la nomination. Ce décret est rendu

Prudence et probité — Deux valeurs qui constituent la pierre angulaire d'une bonne reddition de comptes.

public. Même si de cette façon l'échelle salariale du chef de la direction est connue, le niveau de salaire réel et les autres avantages ne le sont pas. Ces renseignements sont considérés comme étant des renseignements personnels. La rémunération des vice-présidents n'est pas rendue publique non plus. Les sociétés d'État assujetties à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'ont pas le droit de divulguer des renseignements personnels.

11.9 Différentes règles régissent la rémunération des chefs de la direction et des vice-présidents. Un certain nombre de lois ou de règlements s'appliquent aux chefs de la direction : la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la loi qui régit la société d'État et le *Règlement général sur les sociétés d'État*. La *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que le gouverneur en conseil fixe le taux de rémunération. Aux termes du *Règlement*, la rémunération aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques* s'entend du salaire, des honoraires, des indemnités ou de toute autre forme de rétribution pécuniaire à l'exception de la compensation monétaire payable en vertu d'un régime de pension agréé. En outre, la *Loi sur la gestion des finances publiques* précise que le conseil d'administration d'une société d'État a le pouvoir d'accorder d'autres avantages au chef de la direction en tout temps. Le *Règlement général sur les sociétés d'État* exige que lorsque d'autres avantages sont accordés, la société d'État en informe le ministre de tutelle et le greffier du Conseil privé dans un délai donné.

11.10 Quant à la rémunération des vice-présidents, les lois qui régissent la société accordent normalement au conseil d'administration toute la responsabilité administrative. La loi habilitante permet aussi au conseil d'administration de déléguer le pouvoir administratif au comité responsable de la gestion des ressources humaines ou au comité de direction, qui sont des sous-comités du conseil d'administration. Par ailleurs, le chef de la direction peut être responsable de la rémunération de tous les employés de la société, y compris les vice-présidents.

11.11 En 1997, le président du Conseil du Trésor a demandé au Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction d'examiner la rémunération des hauts fonctionnaires des ministères et des organismes. Le président a également demandé au Comité d'examiner la rémunération des chefs de direction des sociétés d'État nommés par le gouverneur en conseil. Le Comité a recommandé, à l'égard des sociétés que nous avons examinées, une échelle salariale de 113 200 \$ à 325 200 \$ pour les chefs de la direction et une rémunération au rendement allant de 10 p. 100 à 20 p. 100 du salaire, et ce, à compter d'avril 2001. Cependant, le Comité a exclu la rémunération des vice-présidents de son examen, car il n'était pas dans ses attributions de vérifier la rémunération des employés.

Questions **Informers les autorités responsables**

11.12 Conformément au *Règlement général sur les sociétés d'État*, le conseil d'administration d'une société d'État peut, dans le cas du chef de la direction, fixer tous les avantages autres que la rémunération. Cependant, le *Règlement* fournit peu d'indications sur les principes que les conseils doivent appliquer. Par exemple, selon le *Règlement*, la valeur totale des avantages accordés au

premier dirigeant ne peut dépasser la valeur totale des avantages courants versés par d'autres sociétés des secteurs public et privé qui exercent des activités semblables. Nous avons constaté que ni le Bureau du Conseil privé ni le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ont fourni de directives claires aux sociétés d'État sur la façon d'établir les avantages courants et de déterminer lesquelles de leurs activités s'apparentent à celles des sociétés du secteur privé.

11.13 En outre, le *Règlement* indique que lorsque le conseil d'administration fixe les avantages du chef de la direction, la société d'État en fait rapport au ministre de tutelle et au greffier du Conseil privé. Nous avons constaté que trois sociétés d'État avaient négligé de le faire. Lorsque nous avons porté cette question à leur attention, les trois sociétés d'État ont finalement avisé le Bureau du Conseil privé des avantages convenus.

11.14 La plupart des sociétés d'État n'ont pas de régime de retraite distinct. Leurs employés bénéficient du même plan de pension que les fonctionnaires. Nous avons constaté que les pratiques variaient dans les grandes sociétés à vocation commerciale qui ont le droit d'établir leur propre régime de retraite. Un certain nombre de sociétés offrent des régimes de retraite supplémentaires aux dirigeants, qui sont habituellement approuvés par le conseil d'administration. Les avantages de retraite constituent un aspect important de la rémunération globale.

La raison d'être de l'inversion des traitements n'est pas claire

11.15 Une inversion de traitement se produit lorsque le total du salaire et de la rémunération au rendement payé à un employé subalterne est supérieur à ce qui est payé à son superviseur. Le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction a signalé dans son rapport de 2000 que cette situation existait dans certaines grandes sociétés d'État. Notre examen a confirmé ces constatations.

11.16 En août 2002, le Comité a signalé que dans quelques sociétés d'État, la rémunération des vice-présidents était plus élevée que celle des chefs de la direction. Il a également indiqué que la rémunération totale des chefs de la direction reste inférieure à celle des titulaires de postes comparables dans l'ensemble du marché canadien. Le Comité a conclu qu'un examen approfondi de la politique régissant la rémunération des chefs de la direction s'impose. Nous appuyons la recommandation du Comité en faveur d'un tel examen.

11.17 Dans quelques sociétés d'État, nous avons noté d'importantes inversions de traitement entre le poste de chef de la direction et les postes de vice-présidents. Dans ces cas-là, le salaire et la rémunération au rendement des vice-présidents dépassaient de beaucoup ceux du chef de la direction.

11.18 En général, les inversions se produisent, parce que la rémunération au rendement du vice-président varie et que le montant total qui peut lui être accordé n'est pas limité au préalable. Cependant, la rémunération au rendement du chef de la direction est un pourcentage du salaire à un taux

fixé par le gouverneur en conseil sur recommandation d'un comité d'examen externe. Évidemment, l'utilisation de la rémunération au rendement variable comme élément important de la rémunération globale est assez répandue dans le secteur privé.

11.19 Les inversions de traitement peuvent être appropriées selon la stratégie adoptée par la société d'État pour recruter et garder son personnel. Actuellement, il n'existe aucune ligne directrice sur les inversions de traitement. Même si le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de l'application de la *Loi sur la gestion des finances publiques* dans les sociétés d'État, il fournit peu de directives sur la rémunération aux niveaux inférieurs à celui de chef de la direction. Il n'existe pas de limite préétablie à la rémunération totale d'un vice-président d'une société d'État à l'échelle du gouvernement.

11.20 En 2001 et 2002, le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction a recommandé des niveaux de salaire et de rémunération au rendement pour les chefs de la direction. Cependant, nous avons pris note que le Bureau du Conseil privé n'a pas donné de directives aux sociétés d'État sur des éléments de comparaison valables provenant du secteur privé pour d'autres avantages que la rémunération des chefs de la direction.

Pratiques de divulgation dans d'autres administrations

11.21 Nous pensons que la diffusion d'information sur la rémunération des dirigeants des sociétés d'État peut accroître la transparence. Les pratiques de divulgation peuvent varier d'une administration à l'autre selon la loi ou le règlement en vigueur. Actuellement au Canada, l'échelle salariale des chefs de la direction des sociétés d'État est rendue publique. Cependant, les renseignements tels que le traitement réel ou les autres formes de rémunération comme les régimes de retraite, les conditions de fin d'emploi ou les autres avantages ne sont pas divulgués, parce que ce sont là des renseignements personnels. De plus, on ne divulgue pas d'information sur la rémunération des dirigeants des niveaux inférieurs à celui de chef de la direction. Toutefois, nous avons relevé que l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada a, dans son rapport annuel, communiqué de l'information détaillée sur la rémunération des hauts dirigeants, tel qu'il est exigé en vertu du règlement habilitant. Cette organisation n'est pas assujettie à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

11.22 Nous avons examiné les pratiques de divulgation au sujet de la rémunération des dirigeants des sociétés d'État des gouvernements provinciaux. Les lois de certaines provinces exigent de la divulguer; d'autres provinces ne sont pas légalement tenues de le faire. Par exemple, l'Ontario rend publique de l'information sur la rémunération totale accordée aux dirigeants et aux employés dont la rémunération est supérieure à 100 000 \$. La *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public* de l'Ontario touche les villes et les autres administrations locales, les universités, les collèges, les conseils scolaires, les hôpitaux et les sociétés d'État.

La plupart des sociétés d'État en Ontario, sauf les sociétés d'État à vocation commerciale, doivent rendre cette information publique.

11.23 Nous avons aussi examiné les pratiques de divulgation des secteurs public et privé d'autres pays. Dans le cas d'organisations du secteur public qui sont semblables aux sociétés d'État, cette information doit être rendue publique aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Au Royaume-Uni, seules certaines organisations qui obtiennent une partie de leur financement du secteur privé doivent rendre cette information publique. Dans le secteur privé, nous avons trouvé des pratiques de divulgation plus uniformes. Plus particulièrement, le *Règlement sur les valeurs mobilières* du Canada et celui des États-Unis exigent que la rémunération des principaux dirigeants des sociétés cotées en bourse soit rendue publique. La rémunération globale est rendue publique plutôt que le salaire uniquement. Si elles souhaitent harmoniser en partie leurs pratiques de rémunération avec celles du secteur privé, les sociétés d'État devraient également, à notre avis, adopter leurs pratiques de divulgation.

Conclusion

11.24 Comme elles font partie de la fonction publique, les sociétés d'État doivent adopter un mode plus uniforme et plus transparent de rémunération des dirigeants. Nous croyons que, dans les circonstances, le *Règlement général sur les sociétés d'État* est trop vague pour s'appliquer. À notre avis, il faudrait des lignes directrices pour clarifier les éléments de comparaison entre le secteur privé et les sociétés d'État. Le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction a recommandé des niveaux de salaire et de rémunération au rendement pour les chefs de la direction.

11.25 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient clarifier les principes qui régissent la rémunération des chefs de la direction et des vice-présidents, y compris les inversions de traitement. Ils devraient aussi surveiller les pratiques des sociétés d'État et veiller à ce qu'elles soient conformes aux autorisations directrices.

11.26 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient fournir plus de directives intégrées de façon à ce que l'on puisse comparer la rémunération versée aux dirigeants des sociétés d'État et celle versée à ceux des sociétés du secteur privé. Ainsi, ils pourraient établir plus de directives sur des points de repère afin de déterminer les activités des sociétés d'État qui sont comparables à celles du secteur privé.

11.27 Recommandation. En plus de fournir des directives, le gouvernement fédéral devrait adopter des pratiques de divulgation sur la rémunération des dirigeants qui tiennent compte de pratiques semblables dans d'autres administrations, et ce, afin d'accroître la transparence.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Jean Ste-Marie

Directrice : Sue Morgan

Camille Gilbert

Arthur Miskew

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Gendarmerie royale du Canada — Le Programme canadien des armes à feu

Les informations servant à déterminer l'admissibilité des demandeurs de permis d'armes à feu pourraient être inexactes

En résumé

Dans le cadre du Programme canadien des armes à feu administré par le ministère de la Justice, la Gendarmerie royale du Canada (la Gendarmerie) a mis sur pied un fichier de quelque 4 millions d'enregistrements appelé le « fichier des personnes d'intérêt relativement aux armes à feu ». Cette base de données permet aux contrôleurs des armes à feu de déterminer l'admissibilité des demandeurs de permis. Environ un million de fiches de la base de données proviennent de la Gendarmerie. Même si la base de données améliore sensiblement la sécurité publique, selon la Gendarmerie, cette dernière demeure préoccupée par la fiabilité de ces données. Nous avons pris connaissance de cette question lors de notre suivi de l'étude « Le système de justice pénale : des défis importants à relever ». Les résultats en avaient été communiqués au Parlement dans le chapitre 4 de notre rapport d'avril 2002.

Contexte

11.28 Le Programme canadien des armes à feu est administré par le ministère de la Justice. Dans le cadre de ce programme, les contrôleurs des armes à feu doivent déterminer l'admissibilité des demandeurs de permis afin d'aider à garantir la sécurité publique. Les contrôleurs utilisent le fichier appelé le « fichier des personnes d'intérêt relativement aux armes à feu » pour accomplir cette tâche.

11.29 Selon la Gendarmerie, plus de 900 services de police contribuent à alimenter le fichier appelé le « fichier des personnes d'intérêt relativement aux armes à feu ». Cette base de données comporte des renseignements sur des personnes qui ont eu affaire avec la police, y compris celles qui ont été accusées d'une infraction. Environ un million de fiches de la base de données proviennent de la Gendarmerie. Celles-ci sont tirées de la base de données du Système intégré de récupération des renseignements judiciaires. La Gendarmerie a examiné la qualité des données qu'elle fournit. Il n'y a pas eu examen de la qualité des données fournies par d'autres services de police.

Questions

11.30 En novembre 1998 et en mars 2000, le comité des cadres supérieurs de la Gendarmerie a été informé que les responsables de la base de données entretenaient de sérieux doutes quant à l'exactitude et à l'exhaustivité des informations.

11.31 Un examen de la qualité des données réalisé en avril 2001 par la Gendarmerie a révélé ce qui suit :

- on sait que certaines personnes figurent dans le fichier même si elles ne devraient pas y être; ces personnes pourraient se voir refuser un permis ou faire l'objet d'un contrôle approfondi;
- certaines personnes devant figurer dans la base de données n'y sont pas; ces personnes pourraient recevoir un permis et, par la suite, utiliser leur arme pour commettre une infraction violente.

Les auteurs de l'examen concluent que la piètre qualité des données pourrait entraîner un incident tragique et que la Gendarmerie pourrait par conséquent devoir répondre de ses actes devant la justice.

11.32 En 2002, la Gendarmerie a encore remis en question la qualité des données.

Conclusion et recommandation

11.33 Les réserves de la Gendarmerie au sujet des données découlent des analyses limitées qu'elle a menées. Si les études menées par la Gendarmerie sont une indication des risques que peut présenter cette base de données, il faut sans délai prendre des mesures de redressement. Cependant, pour être efficaces, des mesures de ce genre exigent de toute urgence le recensement systématique des problèmes de la base de données et des solutions possibles pour y remédier.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. La Gendarmerie royale du Canada est consciente du caractère approximatif de certaines des données de son Système de récupération de renseignements judiciaires et de ses répercussions sur le Programme canadien des armes à feu. La Gendarmerie considère la sécurité publique comme une priorité absolue. Pour cette raison, elle garantit qu'elle veillera à ce que les personnes qui ne répondent pas aux critères établis par la loi pour l'obtention d'un permis soient identifiées grâce à des moyens appropriés d'échange d'information.

La Gendarmerie royale reconnaît que l'efficacité de l'échange d'information est cruciale pour le Programme canadien des armes à feu et dépend de l'intégrité des données contenues dans les systèmes d'information des corps policiers, y compris celui de la Gendarmerie. Cette dernière a instauré un certain nombre de mesures pour régler le problème de la qualité de ses données : processus de divulgation et de vérification des données, mécanismes de détection et de déclaration des erreurs à l'échelle du système, sensibilisation accrue des utilisateurs en ce qui a trait à la question de la qualité des données, perfectionnement des contrôleurs de la qualité, suivi des progrès et de la conformité, responsabilisation accrue des organismes contribuant aux fichiers de la Gendarmerie royale.

La Gendarmerie ouvre chaque année 2,9 millions de dossiers opérationnels provenant de plus de 750 localités du Canada. L'efficacité des mesures prises pour régler le problème de la qualité des données du Système de récupération de renseignements judiciaires de la Gendarmerie royale du Canada est déjà observable.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
 Directeur principal : Alan Gilmore
 Directeur : Ted Bonder

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Affaires indiennes et du Nord Canada

Le programme Aliments-poste : un élément clé de ce programme n'a jamais fait l'objet d'un examen global

En résumé

Depuis la fin des années 1960, le gouvernement fédéral subventionne Postes Canada pour le coût de l'envoi par transport aérien d'aliments frais périssables dans le Nord canadien. Le programme Aliments-poste a pour objectif d'accroître l'apport nutritif dans le régime alimentaire des résidents du Nord, et ce, à un coût abordable pour le gouvernement. Les utilisateurs du programme doivent prendre les arrangements avec les grossistes pour faire expédier les aliments admissibles aux termes de celui-ci à des centres de Postes Canada dans l'un des 20 points d'entrée désignés. Postes Canada assume ensuite la responsabilité d'acheminer par transport aérien en 48 heures des denrées périssables à toutes les 140 collectivités du Nord.

Affaires indiennes et du Nord Canada n'a jamais examiné l'incidence de l'emplacement des points d'entrée sur l'efficacité du programme. Des demandes en faveur de cet examen ont été formulées, car il pourrait être plus efficace d'acheminer les aliments à partir d'autres villes situées plus au sud. Cela est particulièrement vrai dans le cas des points d'entrée comme Val-d'Or, Happy Valley-Goose Bay, Yellowknife et Churchill. Nous suggérons au Ministère d'effectuer cet examen.

Contexte

11.34 Comme leur mode de vie a considérablement changé, les peuples autochtones du Nord ne peuvent plus puiser toute leur nourriture de la terre ou de la mer. C'est pourquoi il est d'autant plus important que des aliments nutritifs leur soient offerts à un coût abordable.

11.35 Un éventail de moyens peut aider à répondre à ce besoin, comme informer les habitants du Nord sur ce qui constitue un régime alimentaire nutritif et s'employer à accroître leurs revenus. Maintenir le prix des aliments nutritifs à un coût abordable favorise également une saine alimentation chez les résidents du Nord. Il est donc important que ces aliments nutritifs disponibles dans le Sud soient expédiés à toutes les 140 collectivités du Nord à un coût abordable.

11.36 Vers la fin des années 1960, le gouvernement fédéral a déterminé qu'il pouvait améliorer l'alimentation et l'état de santé des résidents du Nord en subventionnant les coûts du transport des denrées par la poste dans cette région. Pour ce faire, il a établi le Programme du service aérien omnibus du Nord, mieux connu sous le nom de programme Aliments-poste. Le but de ce programme est d'offrir un tarif postal subventionné pour le transport dans le Nord d'aliments frais nutritifs et d'autres articles essentiels.

11.37 En 1989, Affaires indiennes et du Nord Canada a entrepris un examen du rôle éventuel du gouvernement dans ce programme. L'examen a fait ressortir l'importance de l'initiative, tant pour permettre de réduire le coût des aliments nutritifs périssables que pour en accroître la consommation. Lors d'une audience devant un comité parlementaire en 1998, le Ministère

a informé les membres du comité que, malgré la consommation accrue d'aliments nutritifs depuis le début du programme dans les collectivités isolées, celle-ci était toujours inférieure aux niveaux recommandés, en particulier la consommation de fruits, de légumes et de produits laitiers.

11.38 En 1996, le gouvernement a accepté de maintenir le programme, mais en établissant un plafond de 15,6 millions pour ses dépenses annuelles. La plupart du temps, le programme a respecté ce budget. Par contre, en 2001-2002, les dépenses ont atteint 24,5 millions de dollars. En fait, cette hausse s'explique par la demande accrue en faveur de ce programme. Les coûts de livraison y ont également contribué, en raison du contrat que Postes Canada avait conclu avec ses transporteurs. Afin d'absorber ces coûts supplémentaires, le Ministère a recouru à un budget supplémentaire des dépenses afin de réaffecter des fonds qu'il avait prévus à d'autres fins.

11.39 Dans le cas des collectivités qui n'ont pas d'accès routier pendant toute l'année, Postes Canada assure toujours la prestation du programme grâce à un service subventionné de livraison de marchandises d'aéroport à aéroport. Lors de son lancement, le programme ne desservait que les régions septentrionales du Québec et de l'Ontario. Aujourd'hui, environ 90 000 personnes vivant dans près de 140 collectivités sont admissibles à ce programme — soit presque tout le Nunavut et certaines parties du Nord québécois, du Labrador, de l'Ontario, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. En 2001-2002, ces collectivités ont reçu environ 10 millions de kilogrammes de nourriture; le Nunavut et le Nord québécois ont reçu environ 60 p. 100 et 30 p. 100 respectivement de l'ensemble des denrées expédiées.

11.40 Les points d'entrée, c'est-à-dire les endroits où la nourriture doit être livrée avant d'être expédiée vers le Nord, sont limités à 20 localités désignées dotées d'aéroports. Par exemple, Val-d'Or est le point d'entrée vers l'île de Baffin et le Nord québécois. Happy Valley-Goose Bay, au Labrador, dessert le nord et le centre du Labrador tandis que Churchill est le point d'entrée vers la région du Keewatin (Kivalliq). La pièce 11.1 présente une carte du Canada sur laquelle sont indiqués les points d'entrée et les collectivités desservies par le programme.

Fonctionnement du programme

11.41 Affaires indiennes et du Nord Canada établit la politique régissant ce programme, alors que Postes Canada en assure l'administration courante. La pièce 11.2 montre les étapes de l'acheminement des denrées subventionnées aux résidents du Nord des collectivités désignées.

Questions

Emplacement des points d'entrée et incidence sur le choix et la qualité des denrées

11.42 Nous sommes d'avis que ce programme permet toujours de favoriser une saine alimentation chez les peuples autochtones et les autres résidents du Nord en conservant les prix des aliments frais nutritifs à un coût abordable. Nous avons aussi remarqué que les personnes qui assurent la mise en œuvre de ce programme ont à cœur son succès et croient vraiment à son importance.

Pièce 11.1 Programme Aliments-poste — certains des points d'entrée et des destinations finales



11.43 Cependant, nous avons constaté qu'aucun examen systématique n'avait été entrepris pour vérifier si le fait de changer les points d'entrée pouvait accroître l'efficacité du programme.

11.44 Dans une étude de 1996 menée par le Ministère, de nombreux marchands et consommateurs du Nord avaient suggéré que l'accès à des points d'entrée situés plus au sud aurait des effets positifs sur le choix et la qualité des aliments. Par exemple, un point d'entrée à Montréal ou à Ottawa pourrait être considéré comme une solution de rechange à Val-d'Or; et Winnipeg ou Thompson (Manitoba) pourrait s'ajouter à Churchill comme lieu de transit, ou le remplacer. Nous nous attendions de trouver un quelconque examen des points d'entrée clés, ce qui ne fut pas le cas.

11.45 En 2001, le Ministère a mené une étude sur la qualité des aliments, qui relevait l'absence de qualité et de variété pour ce qui est des aliments périssables frais et congelés au Labrador. Les clients avaient clairement indiqué et répété qu'ils n'étaient pas satisfaits de la qualité des produits vendus dans leurs collectivités. Leur insatisfaction portait également sur le fait que ces produits leur semblaient trop coûteux. Par ailleurs, les détaillants interrogés ont affirmé qu'ils n'éprouvaient pas de problème sérieux en ce qui a

trait aux produits qu'ils vendaient dans leurs épiceries. D'après eux, ceux-ci étaient de bonne qualité et leurs clients disposaient en tout temps d'un vaste éventail d'aliments périssables frais ou congelés. Cette étude a surtout révélé qu'il y avait une divergence d'opinions entre les clients et les détaillants au sujet de la qualité des aliments.

11.46 Lorsqu'il a effectué des études sur les prix, le personnel du Ministère a aussi constaté que la qualité des aliments peut parfois laisser à désirer, surtout dans les plus petites collectivités du Labrador et du Nunavut. Bien que le Ministère et Postes Canada collaborent avec les grossistes et les détaillants

Pièce 11.2 Fonctionnement du programme

- Le tout commence lorsqu'un détaillant ou, dans certains cas, un consommateur vivant dans une collectivité désignée du Nord, comme Iqaluit ou Pond Inlet, désire acheter un produit admissible à une subvention. Le site Web d'Affaires indiennes et du Nord Canada affiche le guide du programme Aliments-poste où sont présentés les produits admissibles et les collectivités désignées, à l'adresse suivante : http://www.ainc-inac.gc.ca/index_f.html
- Le détaillant place une commande auprès d'un grossiste du Sud (par exemple, à Montréal, ou à Edmonton, etc.) qui est embauché par contrat par Postes Canada afin de fournir des aliments ou des produits admissibles dans le cadre du programme Aliments-poste.
- Le grossiste doit ensuite expédier le produit de son entrepôt jusqu'à l'un des 20 points d'entrée désignés par Poste Canada, situés aux aéroports de collectivités comme Val-d'Or, Happy Valley-Goose Bay, Churchill ou Inuvik. Ce transport se fait habituellement par route ou par rail. De Montréal, il faut compter entre cinq et sept heures pour que le produit se rende à Val-d'Or par camion et jusqu'à soixante heures pour qu'il se rende à Happy Valley-Goose Bay.
- Lorsque le produit arrive au point d'entrée, il doit respecter certaines limites concernant le poids, la taille ou la qualité de l'emballage. Le guide du Programme Aliments-poste décrit ces critères.
- Postes Canada fait un contrôle au hasard du contenu des colis pour s'assurer que le produit est admissible dans le cadre du programme. (Il existe un certain nombre de catégories de produits admissibles. Bien qu'elles bénéficient toutes du même tarif subventionné par colis, il y a trois différents tarifs par kilogramme, 0,80 \$, 1,00 \$ et 2,15 \$ qui s'appliquent selon le produit et sa destination.)
- Postes Canada assume la responsabilité de la livraison du produit à l'une des 140 destinations finales à partir d'un des 20 points d'entrée. Il garantit la livraison à l'une ou l'autre de ces collectivités admissibles du Nord dans les 48 heures qui suivent pour les denrées périssables et dans les 72 heures pour les denrées non périssables.
- Toutes les marchandises expédiées doivent être ramassées à l'aéroport dans les 15 minutes qui suivent l'arrivée de l'avion. Le transporteur doit informer le détaillant ou le consommateur qui a placé la commande de l'heure d'arrivée prévue de l'avion.
- Le détaillant ou le consommateur paye au grossiste le plein prix du produit. Ce prix comprend le coût de l'emballage pour l'expédition et le coût de l'expédition jusqu'au point d'entrée et le tarif subventionné que Postes Canada exige pour ce service.
- Le gouvernement fédéral verse à Postes Canada la différence entre le tarif subventionné et le tarif qui serait exigé sans subvention.

dans le but d'améliorer l'emballage et l'entreposage, ils n'ont déployé aucun effort pour déterminer si l'expédition des denrées à partir de villes situées plus au sud améliorerait la qualité des aliments.

Emplacement des points d'entrée et lien avec le budget pour l'ensemble du programme

11.47 La distance aérienne la plus courte possible entre le point d'entrée et la collectivité nordique desservie a été le facteur déterminant dans le choix des emplacements. On présumait que le transport des produits par camion ou par rail jusqu'au point d'entrée était plus économique et que, par conséquent, le coût pour le consommateur serait moins élevé, compte tenu du montant que le gouvernement fédéral était prêt à affecter à ce programme.

11.48 Depuis le lancement du programme, cet aspect n'a pas été évalué. Pourtant, il est évident que les avions ne sont pas limités par l'emplacement des routes. Prenons, par exemple, une expédition d'aliments pour Iqaluit. Pour le moment, les aliments sont bien souvent expédiés par la route de Montréal à Val-d'Or, ce qui prend de cinq à sept heures. Les aliments sont ensuite expédiés de Val-d'Or à Iqaluit par avion. Or, le trajet aérien de Montréal à Iqaluit n'est que de 220 kilomètres de plus que celui de Val-d'Or à Iqaluit. Par ailleurs, si les denrées étaient expédiées à Iqaluit à partir d'Ottawa, la distance par voie aérienne serait que de 260 kilomètres de plus que celle entre Val-d'Or et Iqaluit.

11.49 En fait, Postes Canada affiche le même tarif dans le cas des colis qui ne sont pas admissibles au programme Aliments-poste, qu'ils soient envoyés à Iqaluit à partir de Val-d'Or ou d'Ottawa. Ainsi, il n'en coûte pas plus cher d'acheminer ces colis par avion d'Ottawa à Iqaluit que de les expédier par camion jusqu'à Val-d'Or en utilisant le service régulier de Postes Canada. Qui plus est, cela prend entre cinq et sept heures de moins. Il en va de même pour les denrées transportées de Montréal à Iqaluit au lieu de Val-d'Or à Iqaluit. En outre, les avions qui servent au transport des aliments de Val-d'Or aux localités du Nord dans le cadre de ce programme partent tous d'Ottawa. La question de savoir s'il est moins coûteux d'expédier les aliments par avion directement d'Ottawa aux collectivités du Nord est fondée sur certaines hypothèses, entre autres, la présence d'installations pour entreposer un volume accru d'aliments qui seraient acheminés par courrier à partir de ce centre. L'amélioration de la qualité des aliments reçus dans le Nord dépend de facteurs comme le temps d'attente plus ou moins long à l'aéroport d'Ottawa comparativement au temps d'attente à l'aéroport de Val-d'Or.

11.50 On nous a également dit que si d'autres points d'entrée étaient établis dans les grands centres, le recours au programme pourrait s'accroître. Comme leur budget plafonne à 15,6 millions de dollars, les responsables du programme se trouveraient alors devant un dilemme.

Emplacement et incidence sur la collectivité

11.51 Lorsque le programme a été lancé, les villes de Val-d'Or et de Montréal avaient été choisies comme points d'entrée pour le Nord québécois et la région de Baffin. Toutefois, on a renoncé à Montréal comme point d'entrée au milieu des années 1980. Au fur et à mesure que le programme prenait de

l'importance, d'autres points d'entrée ont été choisis. Aujourd'hui, dans les principaux emplacements, une infrastructure s'est développée autour du programme Aliments-poste. Entre autres, on a assisté à la croissance d'entreprises associées au programme et à l'embauche de personnel pour le gérer. Nous reconnaissons que le changement d'un point d'entrée ou l'ouverture d'autres points d'entrée, lesquels pourraient être en concurrence pour les mêmes expéditions, aurait un effet sur les infrastructures existantes aux points d'entrée actuels. Aussi, l'examen devrait en tenir compte.

Conclusion

11.52 Le faible coût des aliments incite fortement les résidents du Nord à acheter des aliments nutritifs. Il est bien évident que le programme Aliments-poste leur permet de se procurer plus facilement des aliments nutritifs frais à des prix raisonnables. Par contre, on n'a jamais examiné l'efficacité des emplacements des points d'entrée par rapport à la qualité et aux prix des aliments nutritifs, et par rapport aux coûts pour le Ministère.

11.53 Nous estimons qu'Affaires indiennes et du Nord Canada a suffisamment de raisons pour évaluer l'efficacité des principaux points d'entrée, en particulier Val-d'Or, Happy Valley-Goose Bay, Churchill et Yellowknife. Les études et les entrevues menées par les responsables du programme montrent qu'il existe un lien entre les points d'entrée, la qualité et l'apport nutritif des aliments expédiés vers le Nord dans le cadre de ce programme. De plus, les responsables et les utilisateurs nous ont également dit qu'il vaudrait peut-être mieux établir davantage de points d'entrée dans des emplacements situés plus au sud, s'il y a là un meilleur choix d'aliments. Grâce à une concurrence plus vive, la qualité des aliments pourrait s'améliorer, ce qui parallèlement pourrait entraîner un recours accru au programme.

11.54 Par contre, tous les éléments probants que nous avons pu recueillir sont soit non officiels, soit fondés sur des opinions. Nous n'avons pu trouver d'examen systématique des répercussions qu'aurait le changement d'emplacement des points d'entrée. Cependant, nous avons appris que les responsables avaient discuté de la possibilité d'entreprendre un tel examen au cours des années, mais que rien n'avait été fait.

11.55 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait entreprendre un examen de l'emplacement de ses principaux points d'entrée.

11.56 Un tel examen devrait permettre de déterminer si les points d'entrée actuels sont les plus efficaces, à savoir s'ils favorisent un apport nutritif global chez les populations du Nord. On examinerait non seulement les coûts financiers et les avantages des emplacements actuels et des emplacements de rechange, mais aussi les notions moins précises et tout aussi importantes comme la qualité, la fraîcheur et la variété des aliments et le temps prévu de livraison à partir de points d'entrée situés plus au sud.

Réponse du Ministère. L'objectif du programme Aliments-poste est d'acheminer dans les collectivités isolées du Nord des aliments nutritifs de qualité à prix abordable. Ce programme est un élément important des efforts

constants que déploie le Ministère pour améliorer l'état de santé des collectivités du Nord.

En 2001, des mesures ont été prises afin de solutionner le problème du transit par Inuvik comme point d'entrée. On a alors réduit le tarif applicable aux aliments périssables expédiés de ce point d'entrée éloigné vers d'autres communautés dans la région de la Mer de Beaufort–Delta du Mackenzie. Le Ministère continuera d'examiner des solutions de rechange cas par cas, lorsqu'il est manifeste que les points d'entrée actuels nuisent à la qualité ou au prix des aliments dans les collectivités du Nord. En fonction des ressources disponibles, le Ministère examinera les demandes des parties intéressées ou des autres ordres de gouvernement visant l'établissement de nouveaux points d'entrée.

Le Ministère continuera de voir en priorité à accroître l'efficacité du programme par l'entremise du réseau actuel. Il s'emploiera, entre autres, à améliorer la qualité des aliments dans le cadre de l'Initiative d'assurance de la qualité des aliments expédiés par la poste, laquelle est introduite progressivement à l'ensemble du réseau. Il s'efforcera d'obtenir les fonds nécessaires pour compenser l'augmentation des tarifs postaux s'appliquant au service Aliments-poste. Il cherchera à mettre en œuvre dans certaines collectivités des projets pilotes afin d'évaluer les incidences de la réduction des tarifs sur les denrées périssables les plus essentielles avec celles de la diffusion d'information sur la nutrition et de la promotion des aliments sains chez les détaillants.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson

Directeur principal : Jeff Greenberg

Stacey Wowchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Le ministère des Finances

Au cours des dix dernières années, les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées ont réduit les recettes fiscales du Canada de centaines de millions de dollars

En résumé

En 1992, nous avons exprimé la crainte que les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées n'aient entraîné une réduction des recettes fiscales se chiffrant à des centaines de millions de dollars. À la suite du dépôt de notre rapport, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu des audiences et, en 1993, a fait des recommandations au ministère des Finances du Canada. Des modifications législatives ont bien été apportées, mais nous demeurons néanmoins préoccupés. De son côté, le Comité technique de la fiscalité des entreprises, qui relève du ministre des Finances (le Comité technique), s'est également penché sur la question et, en 1997, a présenté un rapport sur les résultats de son examen.

Dans ce rapport, le Comité technique soulignait que les règles canadiennes ont permis à des multinationales sous contrôle étranger de déplacer des dettes au Canada et ont encouragé l'utilisation de mécanismes de planification fiscale qui minent les recettes fiscales du Canada. Nous avons relevé des transactions où des sociétés canadiennes sous contrôle étranger ont contracté des dettes de plus de trois milliards de dollars pour financer des investissements dans des tiers pays; les intérêts sur ces dettes sont déduits du revenu au Canada avant impôt. Cela entraîne des pertes de recettes fiscales tant pour l'administration fédérale que pour l'administration provinciale concernée.

Nous avons également relevé une transaction dans laquelle une société étrangère affiliée d'une société canadienne sous contrôle étranger a servi à déplacer du Canada à la Barbade, en franchise d'impôt, des gains en capital de 500 millions de dollars. En 2000, les sociétés canadiennes ont reçu de leurs sociétés affiliées établies à la Barbade 1,5 milliard de dollars en dividendes pratiquement exonérés d'impôt (comparativement à 400 millions de dollars en 1990). Nous avons remarqué que la Barbade et Malte ont modifié leurs règles fiscales de manière à contourner la législation canadienne, afin de faciliter les investissements dans les sociétés étrangères affiliées. Les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées continuent donc de miner les recettes fiscales du Canada.

Contexte

11.57 En 1992, nous avons fait rapport sur les arrangements fiscaux touchant les sociétés étrangères affiliées à des entreprises canadiennes. Voici à ce propos ce qui faisait l'objet de nos préoccupations :

- les règles sur la déduction des intérêts;
- les dividendes exonérés d'impôt provenant de sociétés étrangères affiliées;

- les dividendes imposables provenant de sociétés étrangères affiliées;
- les règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens (revenu passif, tel que les intérêts).

11.58 À la suite de notre rapport, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu plusieurs audiences. Le 23 avril 1993, il a publié son propre rapport et, en 1995, quelques modifications législatives ont été apportées. Par ailleurs, dans son rapport de 1997, le Comité technique traitait également des questions que nous avons déjà signalées.

11.59 La présente observation de vérification constitue le suivi de nos préoccupations de 1992.

Questions **La déductibilité des intérêts**

Nos préoccupations en 1992

11.60 Quand une société canadienne exerce des activités à l'extérieur du Canada par l'intermédiaire d'une société étrangère affiliée, les frais d'intérêts exigibles sur l'emprunt contracté pour investir dans les activités de cette dernière peuvent être déduits au Canada (déductibilité des intérêts). Toutefois, le revenu connexe est habituellement imposable seulement dans le pays étranger.

11.61 Cette situation nous préoccupait. En effet, la déduction des frais d'intérêts du revenu d'une entreprise établie au Canada a pour effet de réduire les recettes fiscales canadiennes, alors que le revenu correspondant à ces intérêts n'est habituellement pas imposé au Canada. Ce revenu peut être touché à titre de dividende exonéré et n'être jamais assujéti à l'impôt canadien.

Les règles régissant la déductibilité des intérêts préoccupaient le Comité des comptes publics

11.62 Le Comité des comptes publics de la Chambre des communes a fait remarquer que la possibilité de déduire les frais d'intérêts sans qu'il y ait assujettissement à l'impôt du revenu connexe provenant de la société étrangère affiliée est source d'inquiétude. Cela est particulièrement vrai parce que certains contribuables se prévalent de ces règles pour demander, relativement au même investissement, une déduction au titre des intérêts dans deux différents pays et même davantage. Ce genre de transaction relève typiquement d'un mécanisme de financement qui favorise le cumul des déductions fiscales pour les sociétés concernées (voir la pièce 11.3).

11.63 En 1993, le Comité a recommandé que le ministère des Finances, avant d'apporter des modifications aux lois fiscales, étudie en profondeur l'ampleur du problème lié à la déductibilité des frais d'intérêts. Il recommandait également à ce ministère de lui faire parvenir les résultats de l'étude afin de les examiner. Le Ministère n'a pas encore terminé son examen. Cependant, le Comité technique de la fiscalité des entreprises relevant du ministre des Finances s'est déjà penché sur le sujet et a publié un rapport là-dessus en 1997.

Pièce 11.3 Mécanismes de financement qui favorisent le cumul des déductions

Une entreprise peut réduire de façon considérable son taux d'emprunt effectif en recourant à un genre de dispositif appelé mécanisme de financement qui favorise le cumul des déductions. Ce type de mécanisme permet aux contribuables d'obtenir au moins deux déductions d'intérêt pour l'argent emprunté.

Exemple d'une transaction

L'entreprise A, qui est canadienne, emprunte 275 millions de dollars. Les frais d'intérêts sur cet emprunt réduisent l'assiette fiscale du Canada parce que l'entreprise A les déduit de son revenu canadien avant impôt. C'est la première déduction d'intérêt.

L'entreprise A investit les 275 millions de dollars dans des actions de sa filiale à la Barbade et de celle aux Pays-Bas. Ces filiales prêtent ensuite les 275 millions de dollars à une filiale de l'entreprise A située aux États-Unis. La filiale américaine déduit de son revenu américain l'intérêt qu'elle paie à la filiale à la Barbade et à celle aux Pays-Bas. C'est la deuxième déduction d'intérêt. Bien que la filiale à la Barbade et celle aux Pays-Bas reçoivent un revenu en intérêts de la filiale américaine, elles paieront peu d'impôt sur ce revenu, sinon aucun, en raison des faibles taux d'impôt à la Barbade et aux Pays-Bas.

Selon le droit fiscal canadien, le revenu en intérêts, qui est un revenu passif que la filiale à la Barbade et celle aux Pays-Bas reçoivent de la filiale américaine, est redéfini comme un revenu tiré d'une entreprise exploitée activement. Étant donné qu'il est ainsi considéré, il peut être reçu au Canada sous forme de dividende non imposable (voir les paragraphes 11.79, 11.80 et 11.81).

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

11.64 Bien que le mécanisme de financement favorisant le cumul des déductions puisse permettre à des multinationales canadiennes de prendre de l'expansion et d'occuper une place concurrentielle sur le marché mondial, il offre les mêmes avantages aux multinationales sous contrôle étranger.

11.65 Ce type de mécanisme de financement incite les multinationales ayant leur siège social à l'étranger à endetter leurs filiales au Canada au lieu de celles situées dans un pays où les taux d'imposition sont plus faibles. Toutefois, pour obtenir les deux déductions des frais d'intérêts (l'une au Canada et l'autre dans un pays étranger), l'investissement doit être fait dans un pays autre que le Canada. De même, les emplois s'y rapportant doivent être exercés à l'extérieur du Canada.

11.66 L'Agence des douanes et du revenu du Canada examine présentement plusieurs cas d'entreprises canadiennes sous contrôle étranger qui ont emprunté des fonds et qui les ont ensuite investis dans une société nouvellement créée dans un paradis fiscal (qui bien souvent est la Barbade). La société située dans ce pays prête ensuite les fonds reçus à une autre société non résidente faisant partie du même groupe de sociétés. Dans 12 de ces cas, les sociétés sous contrôle étranger ont porté un total de 1,1 milliard de dollars de dettes sur le compte de leurs filiales canadiennes; ces dettes avaient été contractées pour financer leurs investissements à l'étranger. Puisque ces filiales canadiennes déduisent les frais d'intérêts de leur revenu imposable, les intérêts qui sont payables sur les dettes réduisent les recettes fiscales du Canada.

Le déplacement de dettes par des sociétés sous contrôle étranger a entraîné une réduction des recettes fiscales

11.67 Dans son rapport de 1997, le Comité technique a observé la tendance suivante : les sociétés multinationales sous contrôle étranger qui avaient des filiales au Canada y déplaçaient le financement de leurs dettes et, donc, les frais d'intérêts y afférents. Il mentionnait que les règles actuelles étaient la cause d'une réduction importante des recettes fiscales canadiennes. Selon les recherches effectuées pour le compte du Comité technique, ce manque à gagner sur le plan fiscal s'élevait à 3,5 milliards de dollars en 1994, la dernière année à l'égard de laquelle les chercheurs ont pu obtenir des données.

11.68 Ce manque à gagner découle des frais d'intérêts supportés par les sociétés canadiennes sous contrôle étranger à l'égard des dettes contractées pour financer leurs investissements tant au Canada que dans des pays tiers. Les recherches effectuées pour le compte du Comité technique n'ont pas précisé la part exacte de ce manque à gagner qui est attribuable au financement des investissements dans des pays tiers.

11.69 Nous avons remarqué que, dans trois transactions, des sociétés canadiennes sous contrôle étranger ont contracté des dettes de 2,1 milliards de dollars pour financer des investissements dans des pays tiers (voir la pièce 11.4). En outre, l'Agence des douanes et du revenu du Canada fait actuellement enquête sur des cas où des sociétés sous contrôle étranger ont mis dans leurs filiales canadiennes des dettes de plus de 1,1 milliard de dollars contractées pour financer des investissements à l'étranger (voir le paragraphe 11.66).

Pièce 11.4 Déplacement de dettes au Canada

Exemples de la façon dont le régime fiscal canadien a servi à financer les transactions à l'étranger d'un non-résident

Dans chacun de ces exemples, il est possible que l'entreprise canadienne ne paie jamais d'impôt sur le revenu tiré de ses investissements à l'étranger en raison des règles actuelles.

- Une entreprise américaine a prêté à sa filiale canadienne environ un milliard de dollars. La filiale canadienne a ensuite investi les fonds dans une entreprise à l'étranger. L'intérêt que l'entreprise canadienne a payé sur le prêt de un milliard de dollars a réduit les recettes fiscales du Canada parce qu'il est déduit du revenu canadien avant impôt de l'entreprise canadienne.
- L'entreprise canadienne A, une filiale d'une entreprise américaine, a emprunté 300 millions de dollars. Avec ces 300 millions de dollars et les 100 millions de dollars en espèces qu'elle possédait déjà, elle a investi 400 millions de dollars dans des actions de l'entreprise canadienne B. Celle-ci a ensuite investi les 400 millions de dollars dans les actions d'une entreprise aux Bermudes. L'intérêt que l'entreprise A a payé sur son emprunt a réduit les recettes fiscales du Canada, parce qu'il est déduit du revenu canadien de l'entreprise canadienne avant impôt. De plus, si la somme de 100 millions de dollars en espèces était demeurée au Canada, le revenu en intérêts qu'aurait gagné l'entreprise A aurait été imposé au Canada.
- Une entreprise canadienne sous contrôle étranger a emprunté plus de 800 millions de dollars pour investir dans une filiale à la Barbade. Les frais d'intérêts connexes de 100 millions de dollars ont réduit les recettes fiscales du Canada, parce qu'ils sont déduits du revenu canadien avant impôt.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

11.70 Selon notre examen, les recettes fiscales perdues au cours des dix dernières années par suite de la déduction des intérêts sur les dettes que les sociétés canadiennes sous contrôle étranger ont contractées pour financer des investissements dans des pays tiers, s'élèveraient à des centaines de millions de dollars.

11.71 Le Comité technique a recommandé que la *Loi de l'impôt sur le revenu* restreigne le montant des frais d'intérêts qu'une société canadienne peut déduire relativement à des emprunts ayant un lien, direct ou indirect, avec des investissements faits dans des sociétés étrangères affiliées.

La décision d'un tribunal restreint la capacité de l'Agence des douanes et du revenu du Canada de contester certains mécanismes de financement

11.72 Jusqu'à tout récemment, l'Agence, dans des cas limités, ne permettait pas aux contribuables de réclamer une déduction pour les frais d'intérêts versés relativement à des fonds empruntés en vue de gagner un revenu de source extérieure par l'intermédiaire d'une société étrangère affiliée. Voici quelques-unes des raisons qui motivaient cette restriction :

- l'objectif économique dominant n'était pas celui de gagner un revenu;
- le but principal du contribuable était de réaliser un gain en capital;
- la possibilité était nulle pour le contribuable de toucher des dividendes dont le montant dépasserait le total des frais d'intérêts.

11.73 À la suite d'un arrêt récent de la Cour suprême du Canada, l'Agence ne peut plus contester ce genre de mécanismes.

La loi a récemment été modifiée

11.74 Les modifications législatives pour les années d'imposition commençant après 1999 limitent la capacité des multinationales sous contrôle étranger d'acheminer, en passant par le Canada, des fonds vers des entreprises étrangères qui ne sont pas des sociétés étrangères affiliées contrôlées par leurs filiales canadiennes. Toutefois, il existe toujours des motifs qui incitent les filiales canadiennes de sociétés multinationales sous contrôle étranger à contracter un emprunt au Canada en vue de financer des investissements à l'étranger lorsque l'entreprise canadienne possède des sociétés étrangères affiliées contrôlées. Une société étrangère affiliée contrôlée est une société dans laquelle l'entreprise détient plus de 50 p. 100 des actions avec droit de vote.

Les dividendes exonérés d'impôt versés par des sociétés étrangères affiliées

Nos préoccupations en 1992

11.75 Nous avons souligné que les règles en vigueur permettaient qu'une entreprise canadienne reçoive en franchise d'impôt des dividendes liés au revenu d'une entreprise exploitée activement, gagné par une de ses sociétés étrangères affiliées. Cette dernière devait résider dans un des pays désignés selon le *Règlement de l'impôt sur le revenu*. En outre, le revenu d'une entreprise exploitée activement devait avoir été gagné dans ce pays. Les dividendes

versés à l'entreprise canadienne par la société étrangère affiliée n'étaient pas alors assujettis à l'impôt canadien, car on considérait que le revenu connexe avait été imposé par un État étranger à un taux semblable à celui du Canada.

11.76 Nous craignons alors qu'un nombre de pays désignés aient eu des taux d'imposition peu élevés ou encore qu'ils fussent des paradis fiscaux. Ainsi, le revenu provenant de ces pays pouvait entrer au Canada en franchise d'impôt même si ce revenu n'avait probablement pas été assujetti à un taux d'imposition semblable à celui du Canada.

11.77 En outre, il est possible qu'une société étrangère affiliée résidente d'un paradis fiscal non désigné dans le *Règlement de l'impôt sur le revenu* ait techniquement été considérée comme résidente d'un pays désigné. Dans ce cas, les dividendes qu'elle rapporte pouvaient être transférés à la société canadienne affiliée en franchise d'impôt canadien, même si le revenu auquel ils correspondent n'avait pas été imposé à un taux à peu près équivalent à celui du Canada. Par exemple, les règles techniques permettaient aux sociétés canadiennes de constituer des filiales en personnes morales dans des paradis fiscaux tels que les Bermudes et Panama et que le siège d'administration et du contrôle de cette nouvelle société se trouvât dans un pays signataire d'une convention fiscale, les États-Unis, par exemple. Une telle société étrangère affiliée pouvait faire passer, en franchise d'impôt, un revenu de dividendes à une société canadienne puisque l'on pouvait présumer que ce revenu avait été imposé dans le pays signataire d'une convention fiscale. Toutefois, en réalité, ni le pays signataire ni aucun autre n'avaient prélevé d'impôt sur ce revenu.

Le Comité des comptes publics a recommandé qu'on fasse un examen des règles

11.78 Dans son rapport du 23 avril 1993, le Comité des comptes publics a recommandé au ministère des Finances d'évaluer le bien-fondé du transfert au Canada, en franchise d'impôt, de tout le revenu provenant des filiales exerçant leurs activités dans des paradis fiscaux. Comme il est noté aux paragraphes 11.82 à 11.87, les modifications législatives apportées en 1995 n'ont pas réglé le problème. Dans son rapport de 1997, le Comité technique de la fiscalité des entreprises, qui relève du ministre des Finances, a examiné les règles et recommandé qu'on y apporte d'autres modifications.

Le Comité technique de la fiscalité des entreprises a jugé que les arrangements fiscaux permettaient l'effritement de l'assiette fiscale

11.79 Le Comité technique a relevé qu'il y avait une règle permettant de requalifier le revenu de placement comme revenu tiré d'une entreprise exploitée activement (ce qui peut se faire au moyen d'opérations entre sociétés affiliées). Cette règle incite à établir des mécanismes de planification fiscale qui ont pour effet d'effriter l'assiette fiscale canadienne, parce que les dividendes versés par des sociétés étrangères affiliées à la suite de cette nouvelle qualification du revenu (sur lequel aurait été prélevé peu d'impôt, sinon aucun) peuvent entrer au Canada en franchise d'impôt (voir la pièce 11.3).

11.80 Voici l'exemple que le Comité technique a donné. Le Canada a conclu une convention fiscale avec la Barbade, pays dont le taux général d'imposition des sociétés est de 40 p. 100. Les entités à statut particulier, les sociétés d'affaires internationales de la Barbade par exemple, lesquelles sont dans ce pays assujetties à un taux préférentiel se situant entre 1 p. 100 et 2,5 p. 100, peuvent verser des dividendes au Canada en franchise d'impôt. Cela vaut aussi pour certaines entreprises bénéficiant d'un taux d'imposition privilégié dans d'autres pays signataires d'une convention fiscale, tels que Chypre, Israël, la Jamaïque et le Luxembourg. La plupart du temps, le revenu de ces entités résulte de mécanismes de financement permettant le cumul des déductions, stratagème dont il a été question plus haut. Par exemple, bon nombre de ces mécanismes mettent en cause une société canadienne qui contracte un emprunt au Canada en vue d'investir les fonds ainsi obtenus dans une société de financement liée qui est exploitée dans un paradis fiscal. À son tour, cette dernière consent un prêt de même valeur à une autre société étrangère affiliée située dans un pays à taux d'imposition supérieur.

11.81 Le Comité technique a recommandé que le gouvernement revoie les règles. De plus, il a recommandé que le gouvernement applique une politique rigoureuse de renégociation des conventions existantes. L'objectif serait d'empêcher les entités bénéficiant d'un régime d'imposition privilégié dans des pays signataires d'une convention fiscale avec le Canada de tirer avantage des règles permettant que le revenu tiré d'opérations entre sociétés affiliées arrive au Canada en franchise d'impôt. Les conventions fiscales n'ont pas été renégociées ni modifiées.

Les modifications législatives n'ont pas réglé le problème

11.82 La règle générale de 1995 prend en compte ce problème. Selon une règle générale instaurée au Canada en 1995, un dividende provenant d'une société étrangère affiliée peut entrer au Canada en franchise d'impôt seulement lorsque la société étrangère en question est résidente d'un pays désigné avec lequel le Canada a conclu une convention fiscale, à la fois pour l'application de la loi canadienne et pour celle de la convention. Aux termes de la loi canadienne, une société réside dans un pays si le siège de sa direction et ses services centraux de gestion et de contrôle y sont établis.

11.83 Dans les notes explicatives portant sur la règle générale de 1995, on précise que la modification constitue « un moyen simple d'éliminer la double imposition du revenu étranger provenant d'une entreprise, gagné par une société étrangère affiliée » (c'est nous qui insistons). En d'autres termes, le Canada n'impose pas les dividendes qu'une entreprise canadienne reçoit d'une société étrangère affiliée si ce revenu a déjà été imposé dans le pays d'où il provient.

11.84 Ainsi, selon la convention fiscale Canada-Barbade, les sociétés d'affaires internationales de la Barbade qui sont imposées à un taux très faible n'ont pas droit aux avantages qu'offre cette convention. Par conséquent, selon la règle générale, les dividendes versés par ces sociétés seraient imposables au Canada.

11.85 En outre, cette règle générale prévoit qu'on ne peut soustraire à l'impôt les dividendes provenant de sociétés qui sont des entités transparentes ou intermédiaires. On entend par sociétés transparentes ou intermédiaires les sociétés dont les propriétaires eux-mêmes paient l'impôt sur le revenu gagné par l'entité plutôt à la place de l'entité elle-même. Résultat : les dividendes versés tirés d'un revenu qui n'est pas imposé dans un autre pays ne peuvent entrer au Canada en franchise d'impôt.

11.86 Deux dispositions spéciales prévoient des dérogations à la règle générale de 1995. Deux dispositions spéciales, instaurées en 1995, constituent des dérogations à la règle générale. L'une d'elles prévoit que les dividendes provenant de sociétés d'affaires internationales de la Barbade ou encore d'autres sociétés semblables sont admissibles comme dividendes non imposables. C'était exactement le cas en 1992, année où nous avons pour la première fois fait connaître nos préoccupations.

11.87 L'autre disposition spéciale permet à une société canadienne d'établir une société américaine à responsabilité limitée (une entité intermédiaire), société dont le siège de la gestion et du contrôle se trouve aux États-Unis mais qui exerce ses activités à l'extérieur de ce pays. Les dividendes provenant d'entités de cette nature, susceptibles de ne pas être assujetties à l'impôt dans un autre pays, peuvent être soustraits à l'impôt lorsqu'ils entrent au Canada. C'est essentiellement ce qui avait cours avant 1995 et à quoi était censée mettre fin la règle générale adoptée cette année-là.

11.88 Cela signifie que les dividendes provenant de certaines entreprises, des sociétés d'affaires internationales de la Barbade par exemple, peuvent être considérés comme dividendes non imposables au Canada. Cependant, les dividendes versés par des sociétés étrangères affiliées qui résident dans des pays n'ayant pas conclu de convention fiscale avec le Canada et dont le taux d'imposition est passablement plus élevé que celui des sociétés affiliées de la Barbade ne bénéficient pas du même traitement.

11.89 La Barbade a modifié ses lois en réponse aux modifications apportées en 1995. Les compagnies d'assurances canadiennes craignaient que, par suite des modifications de 1995, leurs filiales situées à la Barbade ne puissent plus bénéficier de l'avantage que représente l'exonération des dividendes. Il en était ainsi parce que les sociétés constituées sous le régime de l'*Exempt Insurance Companies Act* de la Barbade n'étaient pas assujetties à l'impôt de ce pays, mais devaient plutôt acquitter des droits de permis de 5 000 \$ par année.

11.90 Afin de contourner ce problème, l'*Exempt Insurance Companies Act* a été modifiée de sorte que les sociétés constituées en personnes morales à la Barbade sous le régime de cette loi étaient désormais considérées comme résidentes de ce pays et que les droits de permis de 5 000 \$ par année devenaient alors un impôt. Le nouveau taux d'imposition établi a été le suivant : imposition nulle pour les 15 premières années, 2 p. 100 sur la première tranche de 250 000 \$ du revenu chaque année suivante et imposition nulle sur l'excédent. Si une année aucun impôt n'est à payer, les droits de permis sont alors exigibles.

11.91 Malte a modifié ses règles fiscales de manière à contourner notre loi. La convention fiscale entre le Canada et Malte, qui est entrée en vigueur en 1987, contient une disposition anti-évitement précisant que les sociétés étrangères de Malte ne peuvent se prévaloir de la convention qui leur permettrait d'être exonérées de l'impôt canadien sur les gains en capital. Cela, parce que les sociétés étrangères sont exonérées d'impôt à Malte et qu'elles ne doivent pas être exonérées aussi de l'impôt canadien sur les gains en capital découlant de la vente de biens canadiens imposables. Ces gains sont assujettis à une retenue d'impôt au Canada égale à 33,33 p 100.

11.92 En 1994, après avoir adhéré à la convention fiscale avec le Canada, Malte a modifié ses règles visant les sociétés étrangères. Celles-ci ont alors été assujetties à l'impôt au taux maximal, mais elles sont devenues admissibles à un remboursement d'impôt à l'égard des dividendes qu'elles avaient versés à leurs actionnaires étrangers. Les sociétés étrangères de Malte peuvent donc encore être exonérées de l'impôt de Malte. Toutefois, elles allèguent maintenant que, parce qu'elles sont dorénavant assujetties à l'impôt de Malte, la disposition anti-évitement de la convention fiscale entre le Canada et Malte ne s'applique plus à elles.

11.93 L'Agence des douanes et du revenu du Canada considère dorénavant Malte comme un paradis fiscal pour les actionnaires non résidents. Des actionnaires non résidents peuvent constituer en personne morale, à Malte, une société qui détient des biens canadiens imposables et qui en dispose, afin d'éviter la retenue d'impôt au Canada. L'Agence conteste les arrangements de ce genre, qui pourraient entraîner la perte de millions de dollars en recettes fiscales.

11.94 Une mesure administrative ne suffit pas à dissiper les préoccupations du ministère des Finances. En 1992, le ministère des Finances nous a avisés que si l'on craignait qu'une société étrangère affiliée ramène le revenu gagné dans un paradis fiscal au Canada en franchise d'impôt, l'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait contester l'arrangement à la lumière ou bien des règles précises contenues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou bien à la lumière de la règle générale anti-évitement.

11.95 Cependant, en dehors de la Barbade, il y a d'autres pays désignés, signataires d'une convention fiscale signée avec le Canada, où il est effectivement possible de gagner un revenu exonéré d'impôt ou assujetti à un faible taux. Par exemple, la Belgique, Chypre, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas et la Suisse sont tous des pays désignés. Toutefois, dans ces pays le régime fiscal prévoit des taux d'imposition préférentiels pour certains types de revenus ou certains genres d'entités. Par conséquent, les sociétés canadiennes continuent de recevoir en provenance de ces pays des dividendes en franchise d'impôt, même si le revenu auquel ils correspondent n'a pas été assujetti à l'impôt ou même s'il l'a été à un taux très faible.

11.96 Une indication de l'ampleur du problème. Bien que le Canada ait modifié ses règles en 1995, peu de choses ont changé depuis. Les paradis fiscaux continuent d'attirer les capitaux canadiens. Par exemple, selon

Statistique Canada, la valeur des investissements directs effectués par des Canadiens à la Barbade a augmenté, passant de 628 millions de dollars en 1988 à 23,3 milliards de dollars en 2001 — soit une augmentation de plus de 3 600 p. 100. La pièce 11.5 contient des informations sur les investissements directs canadiens à l'étranger pour les années 2001 et 1990.

Pièce 11.5 Investissements directs canadiens à l'étranger

Dix principaux pays pour les investissements en 2001	Investissements en 2001 (milliards de \$)	Investissements en 1990 (milliards de \$)	Augmentation (pourcentage)
États-Unis	198,4	60,0	231
Royaume-Uni	38,3	13,5	184
<i>Barbade</i>	23,3	1,5	1 453
<i>Pays-Bas</i>	10,9	1,5	627
<i>Bahamas</i>	7,9	2,0	295
<i>Bermudes</i>	7,5	1,8	317
<i>Irlande</i>	7,4	1,3	469
Japon	6,4	0,9	611
Chili	5,6	0,3	1 767
Brésil	5,6	1,7	229
Montant total investi dans tous les autres pays	87,1	13,9	527
Montant total investi à l'étranger, pour tous les pays	398,4	98,4	305

Note : Les pays indiqués en italique sont souvent appelés des paradis fiscaux. Certains dividendes provenant de la Barbade, des Pays-Bas et de l'Irlande peuvent entrer au Canada en franchise d'impôt.

Source : Statistique Canada

11.97 Selon les données que l'Agence des douanes et du revenu du Canada nous a fournies, les sociétés canadiennes ont, en 2000, reçu 1,5 milliard de dollars en dividendes de sociétés situées à la Barbade. Le revenu considéré comme un revenu d'entreprises exploitées activement gagné dans ce pays peut entrer au Canada en franchise d'impôt. Même si ce revenu n'est pas assujéti à l'impôt quand il entre au Canada, il donne droit aux crédits d'impôt fédéral et provincial au titre des dividendes lorsqu'il est versé à des actionnaires canadiens.

11.98 Dans le but d'établir l'étendue de la participation canadienne dans les sociétés d'affaires internationales de la Barbade, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a obtenu des renseignements de ce pays. Elle a recensé

3 500 sociétés d'affaires internationales exerçant leurs activités à la Barbade et dans le cas de 1 700 d'entre elles, des Canadiens siégeaient au conseil d'administration. La pièce 11.6 donne des exemples de déplacements de gains de capitaux du Canada à la Barbade.

Pièce 11.6 Les mécanismes de planification fiscale continuent d'éroder les recettes fiscales du Canada

Transfert de gains en capital à la Barbade

- Une filiale canadienne d'une société étrangère multinationale détient dans une filiale étrangère des actions qui ont coûté 1 milliard de dollars et qui valent 1,5 milliard de dollars. Les actions de la filiale étrangère ont été transférées en franchise d'impôt de la filiale canadienne à sa filiale à la Barbade, et le coût des actions pour celle-ci, aux fins de l'impôt, a été de un milliard de dollars. La filiale à la Barbade a ensuite revendu les actions pour 1,5 milliard de dollars à une autre filiale à la Barbade et elle a réalisé un gain de 500 millions de dollars, mais elle n'a pas payé d'impôt sur ce gain. Le gain en capital de 500 millions de dollars a été déplacé du Canada à la Barbade en franchise d'impôt.

Le montant de 1,5 milliard de dollars a ensuite été prêté à une entreprise liée des Pays-Bas. Celle-ci a payé annuellement des frais d'intérêts de 100 millions de dollars à 200 millions de dollars sur le prêt. L'intérêt a été assujéti à l'impôt de la Barbade à un taux allant de un à deux pour cent. La filiale à la Barbade a versé à l'entreprise canadienne des dividendes qui ne sont pas imposables au Canada. L'entreprise canadienne a réinvesti les fonds dans la filiale à la Barbade.

- Un non-résident possédait un bien qui, selon l'Agence des douanes et du revenu du Canada, était un bien canadien imposable. La vente du bien entraînerait un gain en capital de 750 millions de dollars, qui serait assujéti à l'impôt au Canada. Le non-résident est devenu résident de la Barbade. Le bien a été vendu, mais il est possible que le gain ne soit pas assujéti à l'impôt canadien en vertu de la convention fiscale entre le Canada et la Barbade. Le gain n'était pas assujéti à l'impôt d'un autre pays. L'Agence étudie cette transaction depuis plus d'un an.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

Dividendes imposables provenant de sociétés étrangères affiliées

Nos préoccupations en 1992

11.99 En 1992, le Canada imposait les dividendes qu'une entreprise canadienne recevait de sociétés étrangères affiliées résidant dans un pays non désigné dans le *Règlement de l'impôt sur le revenu*. Il imposait également les dividendes de sociétés de ce type résidentes de pays désignés lorsque ces dividendes se rapportaient à un revenu de placement plutôt qu'à un revenu d'entreprise exploitée activement. De plus, le Canada accordait aux entreprises canadiennes un crédit pour l'impôt étranger payé par la société étrangère affiliée ou pour l'impôt étranger retenu sur les dividendes. Dans les cas où le revenu de la société étrangère affiliée était assujéti à un taux d'imposition inférieur à celui du Canada, celle-ci reportait souvent le versement des dividendes afin d'éviter le paiement de l'impôt canadien.

11.100 Nous étions préoccupés par le nombre de stratagèmes mis en avant en vue d'obtenir que ce type de revenu entre au Canada en franchise d'impôt. Par exemple, il est toujours possible de rapatrier des fonds au Canada par des moyens autres que le versement de dividendes.

Les modifications législatives n'ont pas réglé le problème

11.101 Malgré les modifications apportées aux règles en 1995, il est encore possible pour une société étrangère affiliée de simplement prêter des fonds à sa société mère canadienne plutôt que de verser des dividendes qui seraient assujettis à l'impôt canadien.

Revenu étranger accumulé tiré de biens

Nos préoccupations en 1992

11.102 Les règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens, qui s'appliquent au revenu passif, tel que les intérêts, sont un élément clé du régime actuel servant à contrer le problème de l'évitement fiscal. Elles visent à dissuader les résidents du Canada de déplacer des revenus d'investissement, des intérêts par exemple, dans des sociétés sous contrôle étranger. Elles y parviennent en cela que les actionnaires canadiens doivent payer un impôt sur le revenu de placement de la société étrangère affiliée au fur et à mesure qu'il est gagné plutôt que d'attendre qu'il leur soit versé sous forme d'un dividende.

11.103 En 1992, l'une de nos principales préoccupations tenait au fait que la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne définissait pas ce qu'est un revenu actif ni un revenu passif dans le contexte des règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens.

Le Comité des comptes publics a demandé qu'on resserre les règles

11.104 Le Comité des comptes publics a recommandé que la loi soit modifiée de manière à :

- clarifier ce qui constitue un revenu tiré d'une entreprise exploitée activement;
- empêcher les entreprises canadiennes d'importer au Canada les pertes fiscales de leurs filiales étrangères;
- assurer que les règles permettent de préserver l'intégrité de l'assiette fiscale du Canada.

La loi a été modifiée

11.105 Des changements ont été apportés à ces règles en 1995. Ainsi, l'expression « entreprise exploitée activement » a été définie et l'on a modifié ces règles de manière à empêcher les entreprises canadiennes de déduire de leur revenu gagné au Canada les pertes fiscales de leurs filiales étrangères.

11.106 Certaines entreprises sont soustraites à l'application des règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens lorsqu'elles comptent plus de cinq employés à temps plein. Ces entreprises admissibles sont les institutions financières qui effectuent des opérations sur valeurs ou sur marchandises ou qui exercent leurs activités dans le domaine immobilier, dans celui des prêts ou celui de la concession de licences sur des biens ou encore dans celui de l'assurance ou de la réassurance des risques.

Le Comité technique de la fiscalité des entreprises a recommandé qu'on resserre les règles

11.107 Comme il a déjà été mentionné (voir le paragraphe 11.81), le Comité technique avait recommandé en 1997 que le gouvernement resserre encore davantage les règles sur le revenu de placement et/ou qu'il s'engage, en adoptant une politique rigoureuse, à renégocier les dispositions de ses conventions fiscales existantes permettant que ce type de revenu (qui peut résulter d'opérations entre sociétés affiliées) entre au Canada en franchise d'impôt.

On cherche encore à tirer profit des règles

11.108 Comme l'avait recommandé le Comité des comptes publics, on a modifié les règles de manière à préserver l'intégrité de l'assiette fiscale du Canada. Toutefois, plusieurs problèmes subsistent, entre autres les suivants :

- Il est difficile d'appliquer la règle exigeant la présence de cinq employés ou plus à temps plein, laquelle soustrait la société aux règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens. Lors de sa comparution devant le Comité des comptes publics, un fonctionnaire du ministère des Finances a soutenu qu'il ne serait pas approprié d'appliquer le critère des cinq employés ou plus à temps plein aux fins des règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens. En effet, il en résulterait, a-t-il dit, que certains revenus, qui de toute évidence devraient être qualifiés de revenus de placement, pourraient aisément être requalifiés comme étant des revenus tirés d'une entreprise exploitée activement.

Cette règle des cinq employés ou plus à temps plein favorise les grandes sociétés multinationales. Pour elles, le coût que représentent six employés à temps plein peut être minime compte tenu des avantages fiscaux que leur procure le fait de contourner les règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens. De plus, il est difficile de déterminer quelles sont les sociétés admissibles ou non en vertu de cette règle. Il est également difficile d'avoir la certitude que les employés exercent effectivement leurs fonctions au sein de l'entreprise. La norme qui concerne l'emploi à temps plein est peu contraignante. Dans un cas, on a même avancé que, pour constituer un emploi à temps plein, il suffisait seulement de quatre heures de travail par jour. En outre, la loi permet qu'on recoure à des partenariats ou à d'autres arrangements afin que soit respectée l'exigence des cinq employés à temps plein.

- Des contribuables se regroupent en vue d'établir des sociétés refuges. Chacun d'eux pourrait détenir une participation de moins de 10 p. 100 d'une telle société afin d'éviter les règles touchant la réassurance des risques encourus au Canada. Cette astuce a comme effet de réaffecter le revenu qui aurait dû être imposé au Canada vers une société refuge. L'Agence se penche présentement sur un stratagème de transfert de revenu vers les îles Caïmans et la Barbade, stratagème qui met en cause 400 entreprises canadiennes. Des sociétés d'assurances ont été établies

dans ces paradis fiscaux en vue de fournir une réassurance contre les risques encourus au Canada, ce qui contrevient aux règles sur le revenu accumulé tiré de biens.

- Les grandes sociétés multinationales ont structuré leurs opérations internationales de manière à éviter le paiement de l'impôt sur le revenu de placement gagné à l'étranger. Dans ce but, on agit de telle sorte qu'une société canadienne faisant partie du groupe détienne 50 p. 100 des actions avec droit de vote de la société étrangère affiliée. La société étrangère n'est pas une affiliée contrôlée, puisque pour qu'elle le soit, plus de 50 p. 100 des actions avec droit de vote doivent être détenues par des étrangers. On se soustrait ainsi à l'application des règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens parce que seules les sociétés étrangères affiliées contrôlées y sont assujetties.
- La loi ne renferme aucune règle précise touchant les rapports entre sociétés, fiducies et sociétés de personnes, règle qui aurait pour effet d'interdire que les contribuables répartissent l'avoir entre des parties liées ou ayant entre elles des liens de dépendance. Dans ces circonstances, c'est une question de fait de savoir si une fiducie ou une société de personnes traite en ayant ou non un lien de dépendance avec l'entreprise. Si la fiducie ou la société de personnes n'entretient aucun lien de dépendance avec elle, les règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens peuvent alors ne pas s'appliquer.
- Une société étrangère affiliée contrôlée par une entité canadienne peut gagner un revenu d'entreprise qui ne sera pas assujetti aux règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens même si la société affiliée bénéficie, pour gagner son revenu, d'un apport substantiel de sa société mère. Par exemple, une société étrangère affiliée peut exploiter activement une entreprise à l'extérieur du Canada et conclure un contrat de gestion avec sa société mère qui en assumera alors l'administration. Si l'entreprise était exploitée directement par la société canadienne, elle serait alors assujettie à l'impôt du Canada. Toutefois, parce que la société canadienne exploite l'entreprise indirectement plutôt que directement, elle n'a pas à payer l'impôt canadien.
- Les règles concernant le revenu de placement visent à empêcher qu'une société canadienne n'établisse à l'étranger une société d'assurances dont elle détient le contrôle, société qui aurait pour objet de la garantir contre ses risques au Canada. Comme la prime versée relativement aux risques est déductible dans le calcul du revenu canadien imposable, cela entraîne une érosion des recettes fiscales canadiennes puisqu'un revenu est déplacé vers une société d'assurances étrangère liée. Des sociétés, par exemple des institutions financières, contournent les règles en procédant à un échange de portefeuilles comparables avec des assureurs étrangers.

11.109 Même si des modifications ont été apportées, les règles qui concernent le revenu étranger accumulé tiré de biens continuent d'être exploitées de façon abusive, ce qui risque de mettre en péril les recettes fiscales.

Conclusion

11.110 Pour la première fois il y a dix ans, nous avons exprimé la crainte que les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées n'aient entraîné des pertes de recettes fiscales se chiffrant à des centaines de millions de dollars. En réponse à notre rapport, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu des audiences et, en 1993, a fait des recommandations au ministère des Finances. Le Comité technique de la fiscalité des entreprises, qui relève de ce ministère, s'est lui aussi penché sur les problèmes que cette question soulevait et, en 1997, il a communiqué dans un rapport les résultats de son examen.

11.111 Nous avons remarqué que, dans les trois transactions figurant à la pièce 11.4, des sociétés canadiennes sous contrôle étranger ont contracté des dettes de 2,1 milliards de dollars pour financer des investissements dans des pays tiers. En outre, l'Agence des douanes et du revenu du Canada examine actuellement un certain nombre de cas où des sociétés canadiennes sous contrôle étranger ont emprunté de l'argent pour financer des investissements à l'étranger. Les dettes contractées dans 12 de ces cas s'élèvent à 1,1 milliard de dollars. Le Comité technique a souligné que les règles canadiennes ont permis à des entreprises multinationales sous contrôle étranger de transférer des dettes au Canada et ont encouragé l'utilisation de mécanismes de planification fiscale qui érodent les recettes fiscales du Canada.

11.112 Par ailleurs, nous avons observé que, dans une transaction figurant à la pièce 11.6, une société étrangère affiliée d'une société canadienne sous contrôle étranger a servi à transférer des gains en capital de 500 millions de dollars du Canada à la Barbade en franchise d'impôt. Selon des renseignements que nous avons obtenus de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, les sociétés canadiennes ont reçu en 2000, de leurs sociétés affiliées à la Barbade, 1,5 milliard de dollars en dividendes pratiquement exonérés d'impôt (comparativement à 400 millions de dollars en 1990). Au paragraphe 11.108, nous donnons des exemples dans lesquels les règles concernant le revenu étranger accumulé tiré de biens continuent d'être exploitées.

11.113 À notre avis, les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées ont réduit les recettes fiscales de centaines de millions de dollars au cours des dix dernières années.

11.114 Recommandation. En vue de protéger l'intégrité de l'assiette fiscale, le ministère des Finances devrait obtenir et analyser des renseignements à jour. S'appuyant sur ceux-ci, il devrait réévaluer la justification des règles suivantes et leur incidence sur les recettes fiscales :

- les règles qui permettent aux sociétés canadiennes sous contrôle étranger de réclamer une déduction pour les intérêts payés sur des fonds empruntés pour investir, directement ou indirectement, dans des sociétés étrangères affiliées;
- les règles qui permettent à des entités bénéficiant d'un régime fiscal privilégié dans les pays signataires d'une convention fiscale avec le Canada de ramener au Canada des revenus en franchise d'impôt.

11.115 Recommandation. Afin de protéger l'assiette fiscale, le ministère des Finances devrait réévaluer les règles concernant le revenu étranger accumulé tiré de biens et les dividendes imposables.

Réponse du Ministère. La vérificatrice générale, dans son rapport de décembre 2002, fait certaines observations à l'égard du régime canadien d'imposition du revenu de source étrangère et des sociétés étrangères affiliées. Ces observations, qui font suite à des observations similaires faites par le Bureau du vérificateur général dans son rapport de 1992, sont de deux types. Premièrement, la vérificatrice générale soulève des questions quant à la politique sous-tendant certains des aspects les plus importants du régime en vigueur. Deuxièmement, elle exprime des préoccupations à savoir que certains arrangements fiscaux utilisés par des contribuables canadiens pourraient contrevenir à l'esprit de la politique régissant le régime en vigueur.

En ce qui concerne les questions stratégiques soulevées relativement au régime canadien d'imposition du revenu de source étrangère et des sociétés étrangères affiliées, le Ministère a exprimé l'opinion générale, en réponse au rapport de 1992, que « le régime actuel de société étrangère affiliée reflète de façon précise l'esprit de la politique du Parlement et prévoit l'imposition de tout revenu qui est destiné à être soumis à l'impôt sur le revenu ». Depuis 1992, le gouvernement a apporté de nombreuses modifications à la législation qui ont répondu explicitement à certaines des questions soulevées par le Bureau du vérificateur général en 1992. En particulier, ces modifications ont permis de renforcer et de clarifier les règles concernant le revenu étranger accumulé tiré de biens ou RÉATB, dont l'objectif est de limiter l'utilisation de sociétés étrangères affiliées contrôlées pour fins d'évitement de l'impôt canadien. Dans ses grandes lignes, le régime canadien de l'impôt sur le revenu actuellement en vigueur prévoit l'exonération de certains types de revenu de source étrangère, le report de l'imposition pour d'autres types de revenu de source étrangère jusqu'à ce qu'ils soient rapatriés au Canada et l'imposition de certains revenus passifs de source étrangère au moment où ceux-ci sont réalisés, qu'ils soient rapatriés ou non. Ce régime est complexe et requiert que des distinctions soient faites au chapitre de la définition des divers types de revenu et de leur traitement fiscal respectif. En conséquence, le Ministère effectue un examen continu du régime afin de garantir qu'un équilibre raisonnable entre ses différents objectifs stratégiques est maintenu.

Il importe également de souligner l'interaction entre ce régime d'imposition du revenu de source étrangère et l'imposition du revenu de source canadienne. Depuis 1992, le gouvernement a apporté des modifications importantes à la structure générale du régime de l'impôt sur le revenu. Celles-ci ont trait à des questions soulevées par le Bureau du vérificateur général, mais qui ne sont pas mentionnées dans le présent chapitre. En particulier, le gouvernement a mis en œuvre un plan quinquennal de réduction des impôts aux termes duquel le taux de base nominal d'imposition fédéral sur le revenu des sociétés diminuera de façon sensible. De plus, certaines provinces réduisent de manière significative leur propre taux d'impôt sur le revenu des sociétés. Ces changements auront pour effet net que

le taux canadien d'impôt sur le revenu des sociétés (tenant compte de l'impôt sur le capital) sera de cinq points de pourcentage inférieur au taux d'impôt en vigueur aux États-Unis d'ici 2006.

Cette réduction importante des taux d'impôt sur le revenu des sociétés modifiera les conséquences fiscales du financement par emprunt au Canada. Ce sera là une situation tout autre que celle qui sous-tend les études auxquelles fait allusion le présent chapitre. Il deviendra ainsi relativement moins attirant pour une multinationale de se financer par emprunt au Canada et de réclamer au Canada les frais d'intérêts qui s'y rapportent.

En ce qui a trait aux arrangements fiscaux pris par des contribuables canadiens dont il est question dans le présent chapitre, il est important de noter que le recours par les contribuables à de tels arrangements fiscaux internationaux évolue avec le temps et, par conséquent, fait l'objet d'une surveillance constante de la part tant du Ministère que de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Lorsque des problèmes précis sont décelés, une analyse est effectuée et des modifications sont recommandées pour freiner tout abus de la loi et toute dérogation à son esprit. Dans le cadre de ce processus, les intervenants intéressés sont habituellement consultés. Cette façon de procéder contribue à garantir que les modifications sont ciblées comme il se doit, qu'elles seront durables, qu'elles sont conformes aux normes internationales et qu'elles ne nuisent pas de manière inappropriée à la position concurrentielle des multinationales canadiennes sur la scène internationale.

Dans cette optique, plusieurs modifications ont, depuis 1992, été apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada), modifications qui ont pour effet de renforcer les dispositions anti-évitement déjà existantes dans la législation ou d'offrir de nouveaux outils législatifs permettant de contester les arrangements qui mènent à des usages abusifs. Comme l'a signalé la vérificatrice générale dans le présent chapitre, les règles concernant le RÉATB, dont l'objectif est de freiner le déplacement par des résidents canadiens de revenus passifs vers l'étranger, ont été modifiées en profondeur en 1995 et ont depuis fait l'objet d'un examen et d'améliorations continus. Suite à ces changements, les règles concernant le RÉATB permettent de protéger plus efficacement l'assiette fiscale canadienne en définissant de manière plus précise i) le revenu passif assujéti à l'impôt canadien au moment où il est gagné, ii) le revenu tiré d'une entreprise exploitée activement qui peut être assujéti à l'impôt au moment où il est rapatrié au Canada sous forme de dividendes versés à des résidents canadiens et iii) les situations qui donnent lieu à un tel revenu passif. Tel qu'il est souligné également dans le rapport, la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) a récemment été modifiée de façon à restreindre les transferts inappropriés de fonds vers des pays tiers par le biais de filiales canadiennes. Ces modifications ont eu pour effet de rendre ces règles plus efficaces en veillant à ce qu'elles s'appliquent aux situations où des fonds sont transférés à des filiales dans des pays tiers par l'entremise d'accords de transferts multiples, ainsi qu'aux situations où des types spéciaux d'entités comme des sociétés de personnes et des fiducies sont utilisés.

De plus, le gouvernement a pris, dans quatre domaines, des mesures qui même si elles ne sont pas signalées dans le présent chapitre, contribuent de manière importante à atténuer l'effet négatif sur l'assiette fiscale canadienne des arrangements fiscaux impliquant l'utilisation de paradis fiscaux. Premièrement, de nouvelles dispositions relatives à la déclaration des biens détenus à l'étranger ont été adoptées en 1996, en vertu desquelles les contribuables canadiens sont tenus de fournir des renseignements détaillés au sujet de leurs revenus de source étrangère et de l'utilisation qu'ils font d'entités étrangères dans le but de gagner de tels revenus. Ces nouvelles dispositions ont déjà permis à l'Agence des douanes et du revenu du Canada de recueillir de l'information importante sur les fiducies non résidentes, les sociétés affiliées étrangères et le RÉATB. L'Agence des douanes et du revenu du Canada a indiqué que cette information a facilité l'examen des investissements étrangers des contribuables canadiens, lui permettant ainsi de mieux s'assurer de l'observation de la loi.

Deuxièmement, des règles améliorées concernant les prix de transfert ont été adoptées en 1997 afin de contrer de potentiels déplacements transfrontaliers de revenus résultant de manipulations des prix des transferts imposés entre sociétés apparentées. Les dispositions du régime de l'impôt sur le revenu à l'égard des prix de transfert sont de plus en plus importantes à l'heure où les stratégies de planification fiscale des entreprises sont elles aussi devenues mondiales. Suite à ces changements, la législation canadienne relative aux prix de transfert reflète dorénavant les normes internationales en la matière, contribuant ainsi à faire en sorte qu'un montant adéquat des bénéfices soit déclaré et imposé au Canada.

Troisièmement, les propositions révisées initialement annoncées dans le budget fédéral de 1999 permettront, si elles sont adoptées par le Parlement, de renforcer les dispositions applicables en ce qui a trait aux fiducies non résidentes et aux entités de placement étrangères dans lesquelles des résidents canadiens ont une participation. Les modifications proposées à ces règles, dont les détails sont précisés dans les propositions législatives rendues publiques le 11 octobre 2002, visent à rendre le régime de l'impôt sur le revenu plus équitable et à empêcher que, dans le but d'éviter l'impôt, des contribuables investissent dans des fiducies ou fonds de placement étrangers ou qu'ils y transfèrent des biens. Ces dispositions complètent le régime relatif au RÉATB et permettent de mieux protéger l'assiette fiscale en garantissant que les revenus passifs de source étrangère des résidents canadiens sont imposés au moment de leur réalisation.

Quatrièmement, le Ministère participe aussi activement aux travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en vue d'accroître la coopération avec d'autres pays pour garantir l'intégrité de nos régimes fiscaux respectifs. L'OCDE, par exemple, examine et met à jour de façon continue son modèle de convention fiscale (utilisé par le Canada comme modèle pour négocier ses propres conventions fiscales bilatérales) et ses principes applicables en matière de prix de transfert (qui définissent les normes utilisées pour calculer un montant adéquat de revenu gagné dans chaque pays au cours d'opérations transfrontalières entre sociétés

apparentées). L'OCDE a aussi mis sur pied un projet où sont considérés certains enjeux soulevés par des pratiques fiscales dommageables en ce qui a trait aux transactions mobiles qui minent l'assiette fiscale des autres pays et qui faussent l'allocation entre pays des capitaux et des services.

Quant aux recommandations formulées dans le présent chapitre, le ministère des Finances continuera à évaluer le bien-fondé et le fonctionnement (ainsi que l'incidence sur les recettes fiscales) du régime canadien d'imposition du revenu de source étrangère et des sociétés affiliées étrangères, y compris du traitement fiscal des dépenses engagées pour effectuer des investissements dans ces sociétés affiliées. À cette fin, cette analyse prendra en compte l'information disponible la plus récente. Dans le cadre de cet exercice, le ministère des Finances continuera d'envisager les modifications qui s'imposent au régime canadien d'imposition du revenu de source étrangère et des sociétés affiliées étrangères, tout en reconnaissant que le régime en question vise à atteindre plusieurs objectifs stratégiques, entre autres celui de favoriser la compétitivité internationale des entreprises canadiennes.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins

Directeur principal : Barry Elkin

Directeurs : Denis Labelle et Brenda Siegel

Travaux de vérification connexes : voir également le chapitre 4, Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Parc Downsview Park Inc.

On a créé un parc urbain sans l'autorisation officielle du Parlement

En résumé

Au cours des deux dernières années, nous avons signalé que le gouvernement n'avait pas demandé au Parlement l'autorisation claire et explicite pour la création et l'exploitation d'un parc par l'entremise de Parc Downsview Park Inc. (Parc Downsview). Par conséquent, ce dernier ne l'avait pas donnée et n'avait pas autorisé non plus le financement public à cette fin, estimé à plus de 100 millions de dollars, sur les 20 prochaines années.

Nous avons aussi signalé que des fonds publics avaient été transférés à Parc Downsview sans l'autorisation officielle du Parlement. Nous avons conclu que le gouvernement devrait corriger la situation de manière à ce que le rôle du Parlement soit pleinement respecté.

Au cours de l'exercice, nous avons constaté que le gouvernement n'avait rien fait jusqu'alors pour corriger la situation.

Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu une audience sur cette question en avril 2002, audience qui a été prorogée en juin 2002. En raison de l'importance de cette question, le Comité a adopté une motion pour demander à la vérificatrice générale de continuer d'informer le Parlement et le Comité sur Parc Downsview.

Contexte

11.116 La société Parc Downsview a été établie à la suite de la fermeture de la base militaire de Toronto, qui a été annoncée par le gouvernement dans son budget de 1994. La seule référence au Parc de Downsview se trouve dans le document *Incidences du Budget, Défense nationale*, mentionnée dans le budget de 1994, qui indique que « les terres... qui sont associées à l'emplacement de Downsview seront conservées à perpétuité et en fiducie; il s'agira principalement d'un espace vert unique en milieu urbain qui sera maintenu pour le plaisir des générations à venir ».

11.117 En avril 1997, le gouvernement a pris un décret autorisant la Société immobilière du Canada limitée à établir une filiale pour aménager un parc urbain. La Société immobilière du Canada limitée a constitué Parc Downsview, filiale en propriété exclusive, en juillet 1998. Les membres du Conseil de direction ont été officiellement nommés en février 1999 et Parc Downsview a commencé ses activités en avril 1999.

11.118 Généralement, quand une nouvelle société d'État est créée, elle reçoit un mandat du Parlement au moyen d'une loi établissant une société d'État mère. Le gouvernement a choisi de faire de Parc Downsview une filiale de la Société immobilière du Canada limitée. Il suffisait pour cela d'un décret pour autoriser la création de Parc Downsview. Comme nous l'avons signalé dans nos rapports des deux dernières années, à part le paiement de deux millions de dollars décrit ci-dessous, le gouvernement, y compris la Société immobilière du Canada limitée, a respecté toutes les exigences administratives et légales lorsqu'il a établi Parc Downsview, mais l'ensemble

des étapes successives a eu pour effet d'exclure le Parlement de la prise de décision. Le mandat de Parc Downsview n'a pas été soumis au Parlement pour qu'il l'étudie et l'approuve.

11.119 En plus de notre préoccupation au sujet de la méthode de création de ce parc urbain, nous avons signalé certaines transactions prises sans l'autorisation officielle du Parlement. En voici les détails :

- En 2000, le ministère de la Défense nationale a versé deux millions de dollars à Parc Downsview pour des dépenses liées à l'aménagement du site du parc de Downsview. À notre avis, ces dépenses n'étaient pas une charge valide imputable au crédit 1 de la Défense nationale, qui devait servir aux dépenses de fonctionnement du Ministère, conformément à l'autorisation du Parlement.
- En 2001, le gouvernement du Canada a conclu une importante transaction qui a eu pour effet d'injecter environ 19 millions de dollars en espèces dans les activités de programme de Parc Downsview. Étant donné l'importance du projet et la nature de l'opération, nous avons conclu qu'il aurait été préférable d'obtenir l'autorisation officielle du Parlement.
- En 2002, Parc Downsview a utilisé environ 4 millions de dollars (environ 1 million de dollars en 2001) du produit des 19 millions de dollars pour financer ses charges de fonctionnement et d'immobilisations. Au 31 mars 2002, le solde non utilisé était d'environ 14 millions de dollars.

11.120 Comme nous l'avons mentionné dans nos rapports précédents, si le gouvernement souhaite créer un parc urbain et y investir plus de 100 millions de dollars de fonds publics au cours des 20 prochaines années, il devrait obtenir clairement et explicitement l'autorisation du Parlement.

11.121 De plus, il semble que l'on n'ait pas réfléchi à toutes les implications de la structure organisationnelle de la société au moment où l'on a créé Parc Downsview. Parc Downsview éprouve donc beaucoup de difficultés à s'acquitter de son mandat. Ainsi, comme nous l'avions mentionné dans notre observation de vérification en 2000, la structure utilisée pour créer le nouveau parc s'appuyait sur l'hypothèse que Parc Downsview pouvait recevoir des dons de charité et les utiliser pour aménager les lieux. La Société immobilière a été autorisée à créer la fondation du Parc Downsview pour solliciter des dons de charité. Cependant, aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la fondation ne peut donner ces fonds qu'à un « donataire reconnu ». Or, Parc Downsview n'est pas un « donataire reconnu » aux fins de l'impôt sur le revenu, car la société a été créée en tant qu'entité à but lucratif, à des fins commerciales et qu'elle est imposable. Nous croyons savoir que Parc Downsview et la Société immobilière du Canada ont examiné la structure organisationnelle de la société et que des recommandations ont été faites au gouvernement à ce sujet.

11.122 De plus, Parc Downsview travaille avec le ministère de la Défense nationale, qui est propriétaire des biens, afin d'obtenir un bail foncier à long terme sur les terrains de Downsview. Cette question importante doit aussi

être réglée afin que Parc Downsview puisse effectuer des opérations commerciales, qui sont essentielles à la réalisation de son mandat d'autonomie financière.

Question

11.123 Le gouvernement n'a pas encore agi pour obtenir l'autorisation du Parlement de créer un parc urbain ou corriger les faiblesses de la structure de la société qui constituent des obstacles à la réalisation des objectifs et des plans de celle-ci.

11.124 Nous avons poursuivi nos discussions avec la direction de la société et les représentants du gouvernement au cours de l'année.

11.125 Comme nous l'avons mentionné, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu une audience sur cette question en avril 2002, audience qui a été prorogée en juin 2002. Le Comité a voté une motion pour demander à la vérificatrice générale de continuer d'informer le Parlement et le Comité sur Parc Downsview, ou sur tout autre programme semblable, à sa convenance.

Conclusion

11.126 Nous pensons que l'information présentée dans le Budget de 1994 au sujet de la création d'un parc urbain n'était pas suffisante pour que le Parlement exerce pleinement son rôle de surveillance sur les dépenses publiques.

11.127 Il est urgent que le gouvernement termine l'examen de la structure de la société et corrige la situation de sorte que le rôle du Parlement soit pleinement respecté et que Parc Downsview soit en mesure de s'acquitter efficacement de son mandat.

11.128 Recommandation. Le gouvernement devrait prendre des mesures urgentes pour corriger les faiblesses structurelles de Parc Downsview Park Inc. et obtenir l'autorisation claire et explicite du Parlement pour la création et l'exploitation d'un parc urbain par l'entremise de Parc Downsview.

Réponse du gouvernement. La Société immobilière du Canada limitée et Parc Downsview Park Inc. connaissent l'opinion de la vérificatrice générale, qui juge que le Parlement doit autoriser la création et l'exploitation du parc Downsview. Nous voulons réitérer que, comme l'a mentionné la vérificatrice générale, la Société immobilière du Canada limitée a respecté toutes les exigences administratives et juridiques dans la création et le fonctionnement de Parc Downsview Park Inc. Nous reconnaissons également que la structure organisationnelle actuelle de Parc Downsview devrait être réexaminée afin de lui permettre de remplir entièrement son mandat; des discussions avec le gouvernement sont en cours en vue d'évaluer la situation.

Le ministère des Transports est responsable de donner des avis-conseils indépendants au ministre, également ministre responsable de plusieurs sociétés d'État, y compris la Société immobilière du Canada limitée et Parc Downsview Park Inc. À ce titre, le Ministère a pris bonne note des observations de la vérificatrice générale à l'égard de la structure organisationnelle de Parc Downsview Park Inc. et poursuivra ses discussions avec les organismes centraux à cet égard.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Alain Boucher

Directrice : Louise Bertrand

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Énergie atomique du Canada limitée

Pour la première fois depuis 1994-1995, le gouvernement a approuvé le plan d'entreprise quinquennal d'Énergie atomique du Canada limitée

En résumé

Pour la première fois depuis 1994-1995, le gouvernement a approuvé le plan d'entreprise quinquennal d'Énergie atomique du Canada. L'approbation par le gouverneur en conseil, en juillet 2002, du plan d'entreprise de 2002-2003 à 2006-2007 signifiait que les exigences redditionnelles annuelles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* en rapport avec le plan d'entreprise sont maintenant respectées pour 2002-2003. Énergie atomique du Canada limitée et le gouvernement ont déployé des efforts considérables pour régler cette question de longue date. À la suite de cette entente, les vérificateurs ont retiré l'observation relative à cette question du rapport des vérificateurs sur les états financiers de 2002 d'Énergie atomique du Canada limitée. Cette observation était incluse dans les rapports des vérificateurs depuis 1998.

L'approbation du plan d'entreprise quinquennal constitue une réussite importante, mais nous recommandons encore vivement à Énergie atomique du Canada limitée et au gouvernement de travailler de concert afin de surveiller et de régler certaines des questions de longue date touchant la Société.

Contexte

11.129 À la suite de son Examen des programmes de 1995, le gouvernement a réduit le montant de ses crédits annuels à Énergie atomique du Canada limitée. Ce montant est passé de 170 millions de dollars pour l'exercice 1996-1997 à 100 millions de dollars deux ans plus tard. Le gouvernement a aussi demandé à la Société d'axer ses recherches et ses activités commerciales sur le réacteur nucléaire de puissance CANDU. Comme nous l'avions indiqué dans notre rapport de décembre 1998, même si l'Examen des programmes ciblait le financement d'Énergie atomique du Canada limitée par le gouvernement, il restait d'autres questions à régler.

11.130 Le plan d'entreprise quinquennal des sociétés d'État est la pierre angulaire du cadre de contrôle et de responsabilisation prévu dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La présentation et l'approbation annuelles d'un bon plan d'entreprise quinquennal s'avèrent nécessaires pour démontrer que :

- la société a bien compris son mandat;
- les objectifs, les stratégies et les cibles de la société sont appropriés et concordent avec les priorités gouvernementales;
- ses objectifs de rendement constituent des mesures solides de la reddition de comptes et que l'information sur le rendement par rapport aux cibles est communiquée;
- les compromis faits par la société entre les objectifs commerciaux et les objectifs d'intérêt public sont raisonnables;
- la pertinence continue du mandat de la société doit ou non être évaluée.

11.131 Ce rapport décrit les faits nouveaux depuis 1998, les questions de longue date qui restent encore à régler, leur incidence sur la Société et leur importance pour le Parlement.

Questions **Faits nouveaux et questions à long terme**

11.132 Nous sommes heureux de signaler que, pour la première fois depuis 1994-1995, le gouvernement a approuvé le plan d'entreprise quinquennal d'Énergie atomique du Canada limitée. L'approbation par le gouverneur en conseil, en juillet 2002, du plan d'entreprise de 2002-2003 à 2006-2007 signifiait que les exigences redditionnelles annuelles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* en rapport avec le plan d'entreprise sont maintenant respectées. Énergie atomique du Canada limitée et le gouvernement ont déployé des efforts considérables pour régler cette question de longue date. À la suite de cette entente, les vérificateurs ont retiré l'observation relative à cette question du rapport des vérificateurs sur les états financiers de 2002 d'Énergie atomique du Canada limitée. Cette observation était incluse dans les rapports des vérificateurs depuis 1998.

11.133 Le plan d'entreprise approuvé définit les stratégies et les plans des cinq prochaines années. Cependant, certains projets et activités dont la durée s'étendra au-delà de la période de cinq ans exigeront un investissement de centaines de millions de dollars à tout le moins au cours des 100 prochaines années.

11.134 Ces projets et ces activités résultent du besoin d'éliminer les déchets et de soutenir le fonctionnement sécuritaire des applications actuelles. Cela comprend les connaissances humaines et l'équipement ainsi que les installations afin d'appuyer :

- l'utilisation sécuritaire et efficace de la puissance nucléaire, de la médecine nucléaire et de la technologie nucléaire pour les fins industrielles et de la recherche;
- les obligations relatives à la gestion des déchets et au déclassement des installations ayant servi au cours des 60 dernières années aux programmes portant sur la défense, les isotopes et les réacteurs de puissance.

11.135 La Société et le gouvernement ne se sont pas encore entendus sur la meilleure façon de gérer ces activités. En outre, ils n'ont pas convenu du ministère ou de l'organisme fédéral qui, dans cinq ans, sera responsable de ces activités sur le plan financier. Les activités commerciales d'Énergie atomique du Canada limitée contribueront à financer ces activités, mais il est moins certain que leur contribution suffira aux besoins.

Conclusion **11.136** Depuis la parution de notre rapport de 1998, qui faisait état des questions à régler avec le gouvernement, Énergie atomique du Canada limitée a fait des progrès considérables. Étant donné que le gouverneur en conseil a approuvé son plan d'entreprise de 2002-2003 à 2006-2007, les exigences redditionnelles annuelles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* liées au plan d'entreprise sont maintenant respectées

pour 2002-2003. Même si elle a réalisé des progrès quant à l'orientation à long terme de la Société, nous recommandons encore vivement à Énergie atomique du Canada limitée et au gouvernement de travailler de concert afin de surveiller et de régler certaines des questions de longue date touchant la Société.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema

Directrice principale : Crystal Pace

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (numéro sans frais).

Le Compte d'assurance-emploi

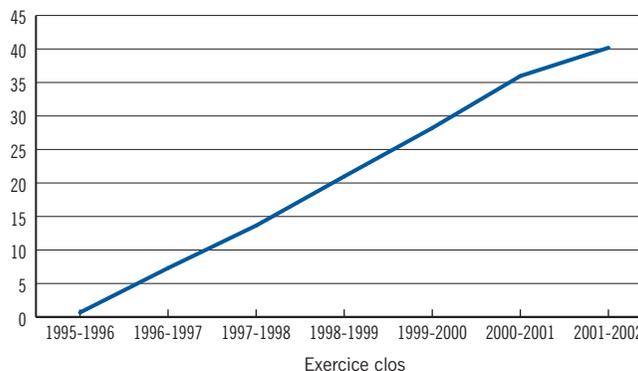
Aucune explication n'a été fournie au Parlement au sujet de l'excédent qui atteint 40 milliards de dollars

En résumé Depuis 1996, les recettes perçues excèdent les dépenses payées dans le Compte d'assurance-emploi. Ces surplus sont accumulés et figurent dans l'excédent du Compte. Les taux de cotisation pour 2001 et 2002 ont été fixés par la Commission de l'assurance-emploi du Canada et le gouverneur en conseil respectivement. À notre avis le Parlement voulait que le Programme d'assurance-emploi soit géré de façon à atteindre le seuil de rentabilité pendant un cycle économique, tout en maintenant des taux relativement stables. Toutefois, l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi a augmenté d'environ 4 milliards de dollars en 2001-2002 pour atteindre 40 milliards. Ni la Commission ni le gouvernement n'ont précisé et divulgué ce qui constitue un niveau approprié d'excédent accumulé, le temps requis pour l'atteindre et les facteurs à considérer. Par conséquent, nous ne pouvons conclure que l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* a été respecté lors de l'établissement des taux. Le gouvernement compte revoir le processus d'établissement des taux avant que ne soit fixé le taux de cotisation pour 2004.

Contexte **11.137** Le Compte d'assurance-emploi est un registre de toutes les recettes et dépenses des programmes d'assurance-emploi. Les recettes sont composées surtout des cotisations perçues des travailleurs et de leurs employeurs; les dépenses comprennent les prestations payées en cas de chômage, de congé parental et d'autres situations, et le coût de leur administration. Ces dernières comprennent également les prestations et les mesures de soutien prévues dans la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. L'excédent ou le déficit accumulé dans le Compte est la différence entre les recettes et les dépenses d'assurance-emploi au fil du temps. Avant 1996, le mode d'établissement des taux permettait de limiter le montant des excédents ou des déficits dans le Compte d'assurance-emploi, de contenir les augmentations ou les baisses de taux pendant la période de deux à quatre ans suivant le début d'une reprise ou d'une récession. Il permettait également d'empêcher les taux de demeurer à un niveau trop bas ou trop élevé sur une période prolongée. En d'autres mots, les sommes perçues correspondaient aux recettes nécessaires pour couvrir les coûts des programmes sur une période relativement brève. En 1996, cette condition a été modifiée pour permettre l'accumulation d'excédents ou de déficits sur une plus longue période, pourvu que les recettes permettent de couvrir, au cours d'un cycle économique, les coûts des programmes. Depuis, le Compte affiche un excédent. L'excédent accumulé a augmenté au cours des six dernières années pour passer de 666 millions de dollars en mars 1996 à 40 milliards de dollars en mars 2002 (voir la pièce 11.7).

Pièce 11.7 Évolution de l'excédent du Compte d'assurance-emploi

Excédent accumulé (en milliards de dollars)



Source : États financiers vérifiés du Compte d'assurance-emploi

11.138 Le Compte d'assurance-emploi est consolidé avec les états financiers du gouvernement du Canada. Par conséquent, il a un effet important sur les résultats financiers globaux du gouvernement. Ainsi, l'excédent du gouvernement qui, en 2001-2002, s'établit à dix milliards de dollars aurait été moindre de quatre milliards de dollars sans l'excédent du Compte de l'assurance-emploi.

11.139 Depuis 1999, nous attirons l'attention du Parlement sur nos préoccupations concernant la taille et la croissance de l'excédent accumulé. En 2001-2002, l'excédent accumulé a encore augmenté de 4 milliards de dollars pour atteindre 40 milliards de dollars. Il dépasse largement le solde maximum que l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a considéré comme suffisant dans son dernier rapport sur les taux de cotisation de 2001. L'actuaire en chef a estimé qu'une réserve de 10 milliards de dollars à 15 milliards de dollars, accumulée à la veille d'une récession économique, devrait être suffisante pour compenser les coûts accrus des prestations d'assurance-emploi. Le *Rapport sur les plans et les priorités 2002-2003* de Développement des ressources humaines Canada indique que l'excédent accumulé du Compte de l'assurance-emploi devrait croître encore de 2,3 milliards de dollars au cours de cet exercice.

11.140 Le Comité permanent des comptes publics a recommandé, en février 2000, que le gouvernement révèle au Parlement tous les facteurs utilisés pour établir les taux de cotisation de l'assurance-emploi et déterminer le niveau approprié de la réserve du Compte de l'assurance-emploi. Dans sa réponse, le gouvernement a indiqué qu'il étudierait les recommandations faites auparavant par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes sur le sujet. En mai 2001, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a recommandé qu'il participe au prochain examen du processus d'établissement des taux de cotisation. Le Comité a proposé d'examiner également certains aspects. Le gouvernement n'a pas encore formulé de réponse officielle.

Questions

Ni la Commission ni le gouvernement n'ont précisé et divulgué les facteurs clés à considérer pour établir les taux de cotisation de l'assurance-emploi

11.141 Pour assurer une saine gestion et une bonne reddition de comptes au Parlement, il est essentiel d'établir des objectifs clairs pour les activités du gouvernement. C'est un message clé du cadre général de gestion global que le gouvernement s'est donné dans son énoncé de principe de 2000, *Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Généralement, le gouvernement se fixe des buts qu'il poursuit en respectant l'orientation et les pouvoirs que lui confère le Parlement dans les lois. Il rend compte ensuite de son rendement au Parlement quant à l'atteinte de ces buts et le Parlement peut l'en tenir responsable. Le gouvernement veut appliquer la gestion axée sur les résultats à tous ses principaux services, programmes, activités et fonctions.

11.142 L'administration des recettes et des dépenses du Compte d'assurance-emploi est une activité importante du gouvernement fédéral. En 2001-2002, les cotisants ont versé 19 milliards de dollars au Compte et 15 milliards de dollars ont été consacrés aux prestations et à l'administration. Les états financiers du Compte d'assurance-emploi portent sur l'exercice financier allant du début d'avril à la fin de mars. Conformément à la *Loi sur l'assurance-emploi*, les taux de cotisation de l'assurance-emploi sont fixés pour l'année civile. Par conséquent, au cours de l'exercice 2001-2002, il y avait deux taux de cotisation — un pour les neuf derniers mois de 2001 et un autre pour les trois premiers mois de 2002.

11.143 La Commission de l'assurance-emploi du Canada a établi le taux de cotisation pour 2001 conformément à l'article 66 de la *Loi*. L'article exige que les taux permettent le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenu suffisant pour couvrir les débits autorisés du programme et maintenir une certaine stabilité des taux. À notre avis, cela veut dire que les cotisations de l'assurance-emploi devraient être égales aux dépenses au cours d'une certaine période de temps, et comporter une réserve suffisante pour assurer la stabilité des taux en cas de ralentissement économique. En d'autres termes, nous pensons que l'intention du Parlement était d'en faire un programme qui atteindrait le seuil de rentabilité, mais dont les taux seraient relativement stables. La *Loi* supposait aussi que la Commission aurait à prendre certaines décisions clés — comment elle interpréterait ce que l'on entend par un « cycle économique » et par une « certaine stabilité des taux ».

11.144 En mai 2001, la *Loi* a été modifiée et l'article 66 suspendu pour donner au gouverneur en conseil, sur recommandation des ministres de Développement des ressources humaines Canada et des Finances, le pouvoir d'établir les taux pour 2002 et 2003. Bien que l'article 66 soit suspendu, la *Loi* ne contient aucun critère en vertu duquel le gouverneur en conseil doit établir les taux. Néanmoins, l'article 66 s'appliquera à nouveau en 2004. Selon nous, l'objectif du Parlement sera que le programme soit de nouveau géré de façon à atteindre le seuil de rentabilité.

11.145 Aux fins de la reddition de comptes, et étant donné l'intention apparente du Parlement, tant par le passé que pour l'avenir, nous nous

attendions à ce que la Commission et le gouvernement aient précisé et divulgué les facteurs retenus pour établir les taux de cotisation pour 2001 et 2002, le niveau cible de l'excédent accumulé et le temps requis pour l'atteindre. Cependant, nous avons constaté que ni la Commission ni le gouvernement ne l'avaient fait. Par conséquent, nous ne pouvons conclure que l'esprit de la *Loi* a été respecté en ce qui concerne l'établissement des taux pour 2001 et pour 2002.

Où en est l'étude du mécanisme d'établissement des taux amorcée par le gouvernement?

11.146 Quand l'article 66 a été suspendu, le gouvernement a annoncé qu'il étudierait le mécanisme d'établissement des taux de cotisation. À notre avis, cette étude devrait donner lieu à un mécanisme transparent et objectif. Plus particulièrement, l'interprétation donnée par le gouvernement à la *Loi* doit être claire, de sorte que le Parlement ait l'assurance que son intention est respectée.

11.147 Des représentants du ministère des Finances nous ont informés que la recherche interne sur le mécanisme d'établissement des taux de cotisation se poursuivait, mais qu'il n'y avait pas encore eu de consultations publiques à ce sujet. Il reste beaucoup à faire pour que l'article 66 puisse être appliqué en 2004 et que la Commission de l'assurance-emploi du Canada puisse établir, à l'automne de 2003, le taux de cotisation pour 2004. Le gouvernement devrait tenir compte de nombreuses questions dans son examen, telles que :

- Qu'est-ce qui constitue une réserve adéquate et combien de temps faut-il pour l'atteindre?
- Quelles sont les répercussions sur les cotisants ainsi que sur les objectifs et l'esprit du programme d'assurance-emploi à court et à long termes lorsque le solde du Compte d'assurance-emploi dépasse la réserve maximale jugée suffisante par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada?

Étant donné la taille croissante de l'excédent accumulé, nous recommandons fortement au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour préciser le mécanisme d'établissement des taux et pour le rendre plus ouvert et plus transparent.

Conclusion

11.148 À notre avis, le Parlement voulait que le Programme d'assurance-emploi atteigne le seuil de rentabilité sur un cycle économique tout en maintenant des taux relativement stables. Toutefois, l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi a augmenté encore de 4 milliards de dollars en 2001-2002 et atteint maintenant 40 milliards de dollars. Ni la Commission ni le gouvernement n'ont précisé et divulgué ce qui constitue un niveau approprié d'excédent accumulé, le temps requis pour l'atteindre et les facteurs à considérer dans l'établissement des taux. Par conséquent, nous ne pouvons conclure que l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* a été observé lors de l'établissement des taux de cotisation pour 2001 et pour 2002.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Directeur principal : Peter Simeoni

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).