

# Chapitre 6

**Agence des douanes et du revenu  
du Canada et ministère des Finances**

Le traitement des demandes de crédit  
d'impôt pour la recherche scientifique et  
le développement expérimental



# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants</b>	6-5
<b>Introduction</b>	6-7
Objet de la vérification	6-8
<b>Observations et recommandations</b>	6-9
<b>Redressements demandés par les contribuables en 1994</b>	6-9
L'Agence était confrontée à un cauchemar administratif	6-9
Le traitement du volume important de RDC soulevait des questions d'équité	6-10
Les opinions internes au sujet d'une demande importante divergeaient gravement	6-12
<b>Défis du programme de RS&amp;DE</b>	6-14
Il faut des règles d'admissibilité plus claires pour améliorer l'administration du programme	6-14
Les travaux scientifiques dont l'admissibilité est contestée représentent des crédits d'impôt de centaines de millions de dollars	6-17
<b>Gestion des risques d'inobservation</b>	6-19
<b>Incidences du programme de RS&amp;DE</b>	6-21
Une évaluation conjointe a déterminé quelle était l'incidence du programme	6-21
<b>Conclusion</b>	6-22
<b>À propos de la vérification</b>	6-24
<b>Pièces</b>	
6.1 Objectifs du programme de RS&DE	6-8
6.2 Demandes relatives à la RS&DE en 1997	6-9
6.3 Nombre de demandes relatives à la RS&DE reçues par l'Agence pour les exercices 1994-1995 à 1998-1999	6-10
6.4 Difficultés que comporte l'examen des redressements demandés par les contribuables	6-11
6.5 Plan d'action pour le programme de RS&DE	6-15





# Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances

## Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental

### Points saillants

**6.1** En 1994, le gouvernement a restreint le délai pour présenter une demande de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental (RS&DE) aux 18 mois suivant l'année au cours de laquelle les contribuables ont engagé les dépenses. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence ou l'ADRC) a alors reçu 16 000 demandes supplémentaires, qui représentaient 2,8 milliards de dollars en crédits d'impôt pour les années d'imposition remontant jusqu'à 1985.

**6.2** Notre vérification a révélé que le traitement de ces demandes a manqué de cohérence à plusieurs égards. Ces manques de cohérence ont compromis l'équité du processus d'examen. De plus, il y a eu de graves divergences d'opinions au sein de l'Agence quant à la façon dont il convenait de régler un différend avec un demandeur au sujet d'une demande importante. L'Agence n'a pas su montrer qu'elle avait des mécanismes efficaces pour résoudre de telles divergences d'opinions entre ses agents pour des cas particuliers.

**6.3** Le manque de clarté quant aux projets admissibles s'est traduit par un certain nombre de demandes non résolues, remontant jusqu'à 1985. Les crédits d'impôt correspondants s'élèvent à des centaines de millions de dollars. Depuis la création du programme de RS&DE, il y a des désaccords entre demandeurs et administrateurs ainsi qu'entre administrateurs sur ce qui constitue une activité ou un projet admissible, sur le degré de rigueur avec lequel un agent scientifique doit examiner une demande et sur l'étendue de la documentation qui doit être présentée à l'appui des demandes. Il faut au plus tôt adopter des règles plus claires afin que le programme soit exécuté et administré avec efficacité et efficience.

**6.4** L'Agence a reconnu la nécessité d'améliorer l'administration du programme. À cette fin, en novembre 1998, après avoir consulté les intéressés, le ministre du Revenu national a publié un plan d'action. L'Agence a créé une nouvelle direction chargée du programme et elle a nommé un nouveau chef pour cette direction.

**6.5** Selon notre vérification, l'Agence devrait améliorer l'évaluation du risque que les demandes des contribuables ne soient pas admissibles afin que le personnel scientifique et les vérificateurs puissent concentrer leurs efforts sur celles qui comportent les risques les plus élevés. L'Agence gère le risque d'inadmissibilité en effectuant des contrôles de la complétude, des évaluations du risque, des vérifications et des examens scientifiques.

**6.6** Il se peut qu'une évaluation effectuée par le ministère des Finances et par l'Agence ait surestimé les dépenses supplémentaires au titre de la RS&DE générées par le programme. Selon cette évaluation, le programme de la RS&DE aurait entraîné une augmentation nette du revenu réel du Canada de 20 millions de dollars à 55 millions de dollars par année.

### Contexte et autres observations

**6.7** Le gouvernement fédéral favorise la recherche-développement dans le secteur privé au moyen d'encouragements ou stimulants fiscaux. Les contribuables reçoivent des crédits d'impôt après avoir engagé des dépenses pour leurs projets.

**6.8** Selon les systèmes d'information de l'Agence, environ 11 000 sociétés et particuliers ont déclaré plus de 10 milliards de dollars en dépenses de RS&DE pour 1997, demandant ainsi des crédits d'impôt de quelque deux milliards de dollars. Les grandes sociétés ont déclaré 85 p. 100 de ces dépenses.

**6.9** Un personnel comptant 144 conseillers scientifiques et 268 vérificateurs des comptes examine les demandes dans 37 bureaux des services fiscaux, partout au Canada. Les conseillers déterminent si les travaux sont admissibles dans le cadre du programme, tandis que les vérificateurs examinent les coûts qui sont déclarés afin de déterminer s'ils sont admissibles.

**6.10** Un objectif clé du plan d'action de l'Agence pour 1998 était de réduire l'incertitude quant à l'admissibilité des projets scientifiques. Par conséquent, l'Agence et le secteur privé ont proposé une définition de ce qu'est un projet de RS&DE admissible qui, à notre avis, modifie l'étendue des dépenses et des travaux de RS&DE admissibles et pourrait se traduire par des coûts supplémentaires en crédits d'impôt. Toute modification importante apportée à la définition d'un projet admissible devrait être revue par le ministère des Finances qui doit répondre des coûts du programme, de ses objectifs en matière de politique et des dispositions législatives connexes.

**Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et du ministère des Finances sont incluses dans le chapitre. Ces réponses décrivent les mesures qui ont été et qui seront prises pour donner suite à nos recommandations.**

## Introduction

**6.11** La recherche-développement (R-D) constitue un facteur clé pour rehausser la productivité d'un pays et le niveau de vie de ses citoyens. Le gouvernement fédéral du Canada encourage la R-D dans le secteur privé depuis bien des années au moyen d'encouragements ou stimulants fiscaux.

**6.12** Les encouragements actuellement offerts pour les travaux de recherche scientifique et de développement expérimental (RS&DE) comprennent :

- la déduction accélérée des dépenses en capital admissibles engagées relativement aux activités de recherche scientifique et de développement expérimental exercées au Canada directement par l'entreprise du contribuable ou pour le compte de celle-ci;
- les crédits d'impôt à l'investissement pour les dépenses courantes et les dépenses en capital admissibles engagées au Canada. Il s'agit de crédits calculés au taux de 20 p. 100 ou de 35 p. 100, qui sont remboursables dans certains cas. Les crédits inutilisés peuvent être reportés jusqu'à la troisième année antérieure et jusqu'à la dixième année postérieure.

**6.13** Un des principaux moyens de contrôle intégrés à la structure de ces encouragements fiscaux est le fait que l'entreprise doit dépenser les fonds avant de recevoir un quelconque crédit d'impôt correspondant. Cette exigence offre en outre l'avantage d'éviter que l'État ne finance une R-D que le secteur privé ne soutiendrait pas.

**6.14** Plusieurs provinces offrent d'autres encouragements fiscaux à la R-D. Les déductions et les crédits d'impôt offerts par le gouvernement fédéral et les provinces peuvent réduire d'environ la moitié le coût des activités de RS&DE.

**6.15** La *Loi de l'impôt sur le revenu* définit les activités de RS&DE admissibles comme une « investigation ou recherche systématique d'ordre scientifique ou technologique, effectuée par voie d'expérimentation ou d'analyse ». Sont admissibles les travaux entrepris pour l'avancement de la science ou dans l'intérêt du progrès technologique en vue de créer de nouveaux matériaux, dispositifs, produits ou procédés ou d'améliorer ceux qui existent. Certaines activités, par exemple l'étude du marché et la promotion des ventes, sont expressément exclues de la définition. Certains travaux qui appuient directement la RS&DE et qui répondent à ses besoins sont également admissibles.

**6.16** De concert avec le ministère des Finances, d'autres organismes fédéraux et des représentants du secteur privé, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a formulé trois critères à appliquer pour déterminer si des activités sont conformes à la définition des activités de RS&DE et donnent droit aux encouragements fiscaux. Ces critères sont énoncés comme suit dans les lignes directrices administratives de l'Agence concernant le programme de RS&DE :

- avancement de la science ou de la technologie — les activités doivent produire des renseignements qui font progresser notre compréhension des rapports scientifiques ou technologiques;
- incertitude scientifique ou technologique — la probabilité d'obtenir un résultat ou d'atteindre un objectif, et les méthodes pour y arriver ne sont pas encore connues, ou il est impossible de les déterminer à partir des connaissances scientifiques ou technologiques généralement disponibles ou de l'expérience acquise dans les domaines concernés;
- contenu scientifique ou technique — les activités doivent comporter une investigation systématique et être effectuées par des personnes compétentes.

**6.17** La pièce 6.1 énumère les objectifs du programme de RS&DE.

**6.18 Application du programme de RS&DE.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada applique le programme de RS&DE par le truchement de 37 bureaux des services fiscaux. Les conseillers scientifiques examinent les aspects techniques des demandes, et les vérificateurs des comptes (les « vérificateurs ») vérifient les coûts déclarés dans ces demandes. Les activités que le contribuable déclare doivent être des activités de RS&DE, au sens prévu par la loi, pour que les dépenses s'y rattachant puissent donner droit à un crédit d'impôt.

**6.19** L'Agence applique le programme par l'intermédiaire de 144 scientifiques (11 gestionnaires scientifiques, 104 conseillers scientifiques et 29 agents scientifiques subalternes) et de 268 vérificateurs. De plus, elle conclut au besoin des contrats avec des experts scientifiques, pour ce que son personnel interne ne peut pas faire. Les vérificateurs de l'Agence chargés des dossiers importants vérifient les demandes des

grandes sociétés relativement à la RS&DE. L'Administration centrale de l'Agence élabore la politique administrative et donne des conseils aux conseillers scientifiques et aux vérificateurs des bureaux locaux.

**6.20 Envergure du programme de RS&DE et tendances.** Selon les systèmes d'information de l'Agence, en 1997, environ 11 000 sociétés et particuliers ont déclaré plus de 10 milliards de dollars en dépenses de RS&DE, demandant ainsi des crédits d'impôt de quelque deux milliards de dollars. Le nombre de demandeurs est passé de 6 500 en 1992 à 12 000 en 1994 et il s'est maintenu aux environs de 11 000 depuis. Huit pour cent des demandes représentaient 85 p. 100 de toutes les dépenses de RS&DE (voir la pièce 6.2).

**6.21 Plan d'action pour la RS&DE.** En novembre 1998, le ministre du Revenu national a annoncé une série de nouvelles mesures, connues sous le nom de « plan d'action pour la RS&DE », en vue d'améliorer l'exécution du programme. Ces mesures visaient notamment la création d'une nouvelle direction et la réorganisation connexe de l'administration du programme, la clarification des rôles et des responsabilités respectifs de l'Agence et des contribuables, la révision des règles d'admissibilité au programme et l'établissement de nouvelles procédures pour régler les différends pendant le traitement d'une demande.

#### **Objet de la vérification**

**6.22** Cette vérification visait à déterminer le degré de qualité avec lequel le gouvernement fédéral a su administrer le programme d'encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental depuis notre dernière vérification effectuée en 1994. Nous avons assuré le suivi des principales constatations et recommandations présentées dans le chapitre 32 de notre rapport de 1994, « Encouragements fiscaux à la recherche et au développement ». Pour plus de précisions,

#### **Pièce 6.1**

##### **Objectifs du programme de RS&DE**

###### **Objectifs en matière de politique**

- Encourager le secteur privé à faire de la RS&DE par diverses formes de soutien financier.
- Aider les petites entreprises à faire de la RS&DE.
- Offrir des encouragements qui, le plus possible, sont immédiatement profitables.
- Le plus possible, offrir des encouragements faciles à comprendre, dont les règles sont faciles à respecter et dont l'application est certaine.
- Favoriser les activités de RS&DE qui sont conformes aux bonnes pratiques commerciales.

###### **Objectifs d'ordre administratif**

- Fournir le crédit d'impôt pour la RS&DE de façon opportune, uniforme et prévisible, tout en encourageant ceux qui font de la R&D à évaluer leurs propres demandes de crédits conformément aux lois, aux politiques et aux procédures fiscales.

**Source :** Ministère des Finances; Agence des douanes et du revenu du Canada



se reporter à la section **À propos de la vérification**, à la fin de présent chapitre.

## Observations et recommandations

### Redressements demandés par les contribuables en 1994

#### L'Agence était confrontée à un cauchemar administratif

**6.23** Avant 1994, les contribuables pouvaient, à n'importe quel moment postérieur à l'année d'imposition au cours de laquelle ils avaient engagé des dépenses de RS&DE, demander des crédits à l'égard de ces dépenses en demandant de redresser la déclaration de revenus qu'ils avaient produite pour cette année-là. Le gouvernement a décidé que le programme devrait encourager les nouveaux travaux de recherche plutôt que de pousser les entreprises à demander de redresser des déclarations de revenus déjà produites ou à recalculer les crédits d'impôt se rapportant à des dépenses faites au cours d'années antérieures. Le budget de février 1994 proposait d'admettre comme dépenses donnant droit aux crédits d'impôt uniquement celles que les contribuables signalent au fisc dans les 18 mois suivant l'année au cours de laquelle ils les ont engagées. Cette proposition est devenue loi en juin 1994.

Les nouvelles dispositions législatives donnaient aux contribuables jusqu'au 13 septembre 1994 pour présenter leurs demandes relatives aux années d'imposition antérieures.

**6.24** Par suite de cette modification législative, l'Agence a reçu des contribuables 16 000 demandes de redressement (« redressements demandés par les contribuables » ou « RDC ») visant 2,8 milliards de dollars en crédits d'impôt (voir la pièce 6.3). Certains de ces RDC visaient uniquement à ajouter des dépenses à des demandes antérieures relatives à la RS&DE, mais la plupart ont été reçus de 4 000 nouveaux demandeurs dans le cadre du programme et se rapportaient à plusieurs années d'imposition remontant jusqu'à 1985. Ces 16 000 RDC ont créé un énorme arriéré dans la charge de travail des conseillers scientifiques et des vérificateurs. Ces RDC constituent ce que nous appelons le « volume important de RDC », l'« accumulation de RDC » ou les « RDC accumulés ».

**6.25** L'Agence a été obligée de remettre à plus tard le traitement du volume important de RDC, faute de pouvoir obtenir assez rapidement les services d'un nombre suffisant de conseillers scientifiques pour traiter les demandes reçues. En outre, elle a accordé la priorité au traitement des demandes relatives à la dernière année d'imposition écoulée et elle s'est efforcée de traiter,

**En 1994, par suite d'une modification législative limitant le délai pour présenter les demandes relatives aux dépenses de RS&DE, l'Agence a reçu des contribuables 16 000 demandes de redressement visant 2,8 milliards de dollars en crédits d'impôt.**

Dépenses de RS&DE (en dollars)	Nombre de demandes	Pourcentage	Montant (en millions \$)	Pourcentage
De 0 à 100 000 \$	5 499	52	233	2
De 100 000 \$ à 1 000 000 \$	4 317	40	1 325	13
Plus de 1 000 000 \$	859	8	8 681	85
<b>Total</b>	<b>10 675</b>	<b>100</b>	<b>10 239</b>	<b>100</b>

**Remarque :** Huit pour cent des demandes représentaient 85 p. 100 de toutes les dépenses de RS&DE.

#### Pièce 6.2

#### Demandes relatives à la RS&DE en 1997

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

**Le compromis entre rejeter la demande que le contribuable ne peut pas justifier, ou bien l'admettre sur la foi des assertions du contribuable, a fait que les administrateurs fiscaux n'ont pas traité les dossiers de façon uniforme.**

dans les 120 jours suivant leur réception, toutes les demandes complètes visant un remboursement.

**6.26** Le volume important de RDC représentait un défi à la fois pour le contribuable et pour l'administrateur fiscal. Les RDC laissaient souvent à désirer, vu l'ancienneté des dépenses, la documentation manquante et le manque d'expérience des nouveaux demandeurs et des personnes qui les aidaient à établir les demandes. Les documents ou les personnes qui pouvaient confirmer le caractère expérimental des activités n'étaient plus accessibles dans bien des cas. Même après avoir eu des entrevues avec les demandeurs et obtenu de ceux-ci de plus amples renseignements sur la demande, les conseillers scientifiques étaient souvent incapables de déterminer avec précision quelles activités déclarées donnaient droit à un crédit d'impôt. Ils prenaient alors des décisions en se fiant à leur bon sens et aux assertions du contribuable. En outre, l'examen des dépenses correspondantes était difficile, car les documents financiers pertinents manquaient habituellement. Le ministère des Finances et l'Agence sont parvenus à la même conclusion dans leur document de 1997 intitulé *Le régime fédéral d'encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental — Rapport d'évaluation* (voir la pièce 6.4).

**6.27** Au 31 mars 1999, l'Agence avait traité la majeure partie du volume important de RDC qu'elle avait reçu en 1994. Les conseillers scientifiques et les vérificateurs ont refusé environ 1,3 milliard de dollars en crédits d'impôt parmi les demandes traitées, soit près de la moitié du total demandé.

#### **Le traitement du volume important de RDC soulevait des questions d'équité**

**6.28** Dans notre rapport de 1994, nous exprimions des inquiétudes concernant l'incidence des modifications législatives sur l'application du programme. Au cours de la présente vérification, nous avons assuré le suivi à cet égard en examinant les demandes de 100 demandeurs visant la dernière année d'imposition écoulee et des années antérieures. De plus, nous avons interrogé des fiscalistes (avocats et comptables) ainsi que des vérificateurs et des conseillers scientifiques de l'Agence et nous avons tenu compte de mémoires présentés à l'Agence par différentes associations de contribuables.

**6.29** Dans les dossiers que nous avons examinés et nos entretiens avec des vérificateurs et des conseillers scientifiques, nous avons remarqué que l'insuffisance de la documentation plaçait parfois l'administrateur fiscal dans une fâcheuse alternative : ou bien rejeter la demande que le contribuable ne pouvait pas justifier, ou bien l'admettre en totalité

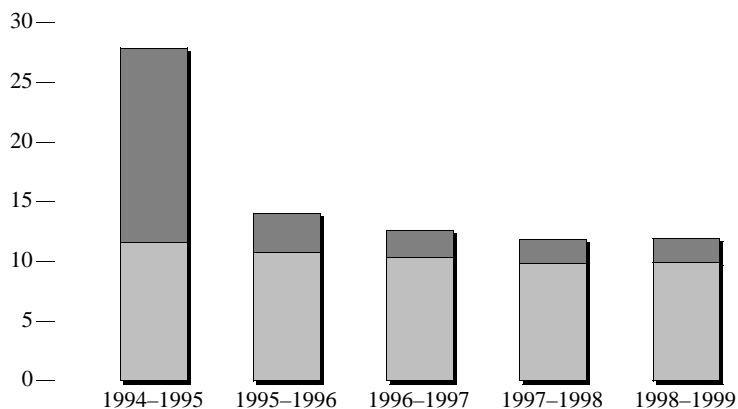
#### **Pièce 6.3**

**Nombre de demandes relatives à la RS&DE reçues par l'Agence pour les exercices 1994-1995 à 1998-1999**

■ Redressements demandés par les contribuables  
■ Demandes présentées par des contribuables avec leur déclaration de revenus

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

Nombre de demandes (en milliers)



ou en partie sur la foi des assertions du contribuable. En sacrifiant ainsi l'exactitude par souci d'efficacité ou vice-versa, les administrateurs fiscaux n'ont pas traité les dossiers de façon uniforme.

**6.30** Dans certains cas, le bureau des services fiscaux a refusé la demande parce que le projet ou les dépenses étaient mal documentés. Dans d'autres cas, les vérificateurs et les conseillers scientifiques ont aidé le contribuable à reformuler sa demande pour qu'elle soit admissible.

**6.31** Certains demandeurs, lorsqu'ils ont appris qu'un premier examen scientifique montrait l'inadmissibilité des activités, ont demandé et obtenu un deuxième examen qui a parfois abouti à la conclusion que les activités étaient admissibles. Dans d'autres cas, l'Agence n'a pas offert de deuxième examen. En accordant un deuxième ou même un troisième examen scientifique, l'Agence a, au fond, donné à certains demandeurs la possibilité de profiter d'une mesure de réparation au cours même de la vérification de leur demande. Or, l'Agence n'a jamais annoncé au public

qu'elle était disposée à effectuer un deuxième examen scientifique. Par conséquent, de nombreux contribuables peuvent n'avoir pas osé demander un deuxième examen et avoir ainsi été privés de la possibilité donnée à d'autres.

**6.32** Nous avons trouvé un cas où trois examens scientifiques avaient abouti au rejet de la demande. Insatisfait, le demandeur a demandé un quatrième examen, à l'issue duquel la demande a cette fois été admise; l'Agence a accordé le crédit d'impôt demandé.

**6.33** Les bases de données de l'Agence ne nous permettaient pas d'établir une liste des demandes pour lesquelles le contribuable avait demandé et obtenu un deuxième ou un troisième examen scientifique. Toutefois, l'Agence nous a informés que les cas de ce genre ont été peu nombreux (20). Par ailleurs, nous n'avons pas réussi à déterminer si des demandeurs avaient demandé un deuxième examen scientifique sans l'obtenir.

**6.34** En janvier 2000, l'Agence a publié des lignes directrices sur les modalités du deuxième examen, lequel peut être accordé aux demandeurs qui

Les techniques, pratiques et outils de vérification des coûts sont bien établis et acceptés. En ce qui a trait à la procédure concernant les encouragements fiscaux, les vérificateurs conviennent de la nécessité de maintenir un certain niveau de vérification pour la grande majorité de ces demandes. Dans le cadre de la procédure normale, une fois que les conseillers scientifiques confirment l'admissibilité d'un projet, les coûts admissibles qui s'y rapportent font l'objet d'une vérification. De façon générale, lorsque la documentation à l'appui est probante et qu'un suivi adéquat a été assuré, la procédure de vérification financière demeure très simple. Toutefois, l'application des techniques de vérification est plus ardue depuis quelques années. Les vérificateurs mentionnent que de nombreux clients semblent compliquer à dessein la tâche qui incombe à Revenu Canada d'établir les dépenses vraiment admissibles, en incluant dans leur demande tout ce qui peut être associé, même de loin, à des travaux admissibles; c'est alors le vérificateur qui doit faire la part des choses.

Cependant, ce ne sont pas tous les clients qui procèdent ainsi. De fait, les demandes présentées par des clients établis et portant sur un montant relativement bas sont traitées très rapidement et font l'objet d'une vérification minimale. Toutefois, ces demandes ne représentaient plus que 20 p. 100 de l'ensemble en 1995–1996, contre près de 30 p. 100 en 1994–1995. Les vérificateurs ont mentionné que les règles d'éthique relatives à l'établissement des demandes sont rarement respectées et que les sommes demandées sont constamment gonflées, à un point tel que parfois cela en devient ridicule. Par exemple, une demande se chiffrait à l'origine à 250 000 \$ a été gonflée par un comptable à trois millions de dollars, puis à cinq millions de dollars par un fiscaliste-conseil. Après l'examen et la vérification, ce montant avait été ramené au chiffre de départ.

#### Pièce 6.4

#### Difficultés que comporte l'examen des redressements demandés par les contribuables

Extrait de : Ministère des  
Finances et Agence des douanes  
et du revenu du Canada,  
*Le régime fédéral  
d'encouragements fiscaux à  
la recherche scientifique et au  
développement expérimental —  
Rapport d'évaluation, 1997*

**Le traitement d'une  
demande considérable  
au titre de la RS&DE  
soulève des questions  
préoccupantes.**

contestent la conclusion de l'examen scientifique. En outre, l'Agence envisage un mécanisme de règlement des différends qui viendrait compléter l'actuelle procédure d'appel.

**6.35** Nous avons noté d'autres manques d'uniformité dans le règlement des différends relatifs à l'admissibilité des activités scientifiques. Dans un cas, deux consultants avaient examiné des secteurs scientifiques indépendants d'une même demande. Le demandeur n'a pas été d'accord avec un consultant, dont les conclusions étaient de refuser comme inadmissibles la plupart des activités du secteur qu'il avait examiné. Au lieu de faire effectuer un deuxième examen scientifique, l'Agence a résolu le problème en appliquant aux deux secteurs de la demande la conclusion (plus favorable) de l'autre examen. Le demandeur a reçu approximativement 500 000 \$ de plus que ce qui était indiqué dans le rapport scientifique.

**6.36** Dans un autre cas, un conseiller scientifique a jugé non admissibles différents projets d'un demandeur. Le rapport du vérificateur mentionnait que ses travaux de vérification ne couvraient qu'une partie seulement du crédit accordé. Selon les renseignements au dossier, l'Agence a admis des dizaines de millions de dollars de plus en dépenses de RS&DE afin de s'entendre à l'amiable avec le demandeur. Celui-ci a donc reçu des millions de dollars de plus en crédits d'impôt.

**6.37** À notre avis, il y a eu de grands manques d'uniformité dans le traitement du volume important de RDC, et cela a compromis l'équité du processus d'examen.

**Les opinions internes au sujet d'une  
demande importante divergeaient  
gravement**

**6.38** Il y a eu, au sein de l'Agence, une grave divergence d'opinions sur la façon de régler une demande considérable.

**6.39** Lorsqu'il a présenté cette demande, le contribuable a mal documenté les travaux scientifiques et les dépenses connexes. Un bureau des services fiscaux a consacré plus de 10 000 heures à la vérification et a dépensé 300 000 \$ pour obtenir un rapport scientifique. L'avis professionnel des vérificateurs était que la plupart des coûts indiqués par le contribuable devaient être refusés en raison du manque de corroboration. L'Administration centrale de l'Agence a également dépensé 300 000 \$ pour obtenir un deuxième rapport scientifique. L'Agence nous a informés que l'Administration centrale, conformément à son autorité fonctionnelle, s'était chargée de régler le cas à la place du bureau local. L'Administration centrale a autorisé des crédits d'impôt qui dépassaient de dizaines de millions de dollars le montant que le bureau des services fiscaux et le bureau régional avaient établi comme étant justifié.

**6.40** Ce cas soulève un certain nombre de questions préoccupantes au sujet du processus suivi pour régler le différend. Pour parvenir à un règlement, l'Administration centrale a fait au contribuable une première proposition, puis une deuxième, et enfin une proposition finale, qui étaient toutes supérieures de beaucoup au montant que les vérificateurs avaient établi comme étant justifié. Le dossier ne contenait aucun document précisant le motif pour lequel l'Administration centrale a fait une première et une deuxième proposition avant l'achèvement du rapport scientifique et de la vérification. Quant à la proposition finale, nous nous inquiétons du processus suivi pour y arriver.

**6.41** La proposition finale comprenait des dizaines de millions de dollars en crédits d'impôt correspondant à des sommes que le contribuable avait versées à un autre contribuable et déclarées comme dépenses de RS&DE. Dans la facture présentée par l'autre contribuable,

le prix demandé comprenait le coût des travaux de RS&DE effectués et de certains autres travaux. L'autre contribuable n'avait pas à indiquer séparément les montants attribuables aux activités de RS&DE admissibles.

**6.42** Le contribuable a déclaré comme dépenses de RS&DE les coûts qui, selon son estimation, correspondaient aux travaux de RS&DE de l'autre contribuable ainsi qu'un montant supplémentaire. Le montant des dépenses de RS&DE déclaré par le contribuable était beaucoup plus élevé que le montant admis par l'Agence comme dépenses pour l'autre contribuable, dans le traitement de la demande d'encouragements fiscaux à la RS&DE soumise pour les mêmes travaux. (À l'époque, les dispositions législatives permettaient aux deux contribuables de demander un crédit d'impôt pour les mêmes travaux de RS&DE.)

**6.43** Les vérificateurs du bureau des services fiscaux ont établi — et l'Administration centrale était du même avis — qu'une partie importante des coûts déclarés par le contribuable au titre des travaux effectués par l'autre contribuable ne donnaient droit à aucun crédit d'impôt. Selon les renseignements contenus dans les dossiers de l'Agence (notamment dans le dossier de la vérification effectuée au sujet de la demande de l'autre contribuable), les vérificateurs du bureau des services fiscaux étaient d'avis qu'il serait raisonnable d'accorder au contribuable un crédit de dizaines de millions de dollars pour les travaux que l'autre contribuable avait effectués au Canada. L'Administration centrale a fini par accorder le double au contribuable.

**6.44** Selon les dossiers du bureau des services fiscaux, l'Administration centrale a indiqué aux vérificateurs que la politique en vigueur ne leur permettait pas d'examiner la demande de l'autre contribuable relative à la RS&DE, étant donné que le contribuable et l'autre contribuable n'avaient entre eux aucun

lien de dépendance. Les vérificateurs devaient donc accepter comme coût des travaux effectués au Canada le montant indiqué à cette fin.

**6.45** À notre avis, puisque le contribuable avait fait une estimation des activités de RS&DE de l'autre contribuable, l'Agence avait l'obligation d'examiner le processus suivi pour cette estimation, en vue d'en confirmer le bien-fondé. Il était contre-indiqué que l'Administration centrale, pour déterminer le crédit à accorder au contribuable, ne tienne pas compte des résultats de sa vérification antérieure, des cotisations établies relativement à la demande d'encouragements fiscaux à la RS&DE soumise par l'autre contribuable et d'autres documents contenus dans ses dossiers.

**6.46** L'Administration centrale a en outre accepté, sans vérification adéquate, d'autres dépenses que les vérificateurs avaient refusées en raison du manque de corroboration. C'est ainsi que s'expliquent les dizaines de millions de dollars supplémentaires en crédits d'impôt.

**6.47** L'Administration centrale a les pouvoirs et le savoir-faire nécessaires pour examiner les décisions prises par les bureaux des services fiscaux, les bureaux régionaux et les consultants ainsi que pour annuler ou corriger ces décisions si elles ne sont pas fondées. Toutefois, nous croyons que le règlement de tout différend interne d'importance concernant l'application des politiques administratives doit concilier les positions divergentes.

**6.48** Dans le cas qui nous occupe, nous nous serions attendus à ce que l'Agence analyse en profondeur l'historique de la demande contestée. Les leçons qu'elle en aurait alors tirées auraient pu l'aider à mieux planifier, gérer et contrôler l'application du programme de RS&DE. Nous avons appris que l'Agence a entrepris un examen interne à la suite de notre vérification.

**Depuis la création du programme de RS&DE, il y a des désaccords entre demandeurs et administrateurs ainsi qu'entre administrateurs sur ce qui constitue une activité ou un projet admissible, sur le degré de rigueur avec lequel l'examen scientifique doit se faire et sur l'étendue de la documentation qui doit être présentée à l'appui des demandes.**

**6.49 L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait réviser ses procédures pour faire en sorte que les demandes relatives à la RS&DE soient traitées de façon équitable et uniforme. L'Agence devrait instituer un procédé pour concilier les divergences d'opinions internes quant à l'application de politiques administratives et de politiques de vérification qui touchent la validation des demandes relatives à la RS&DE.**

*Réponse de l'Agence : L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) s'efforce d'administrer tous ses services, y compris ceux qui concernent le programme de la RS&DE, d'une façon équitable et uniforme. Cet objectif est énoncé dans notre Engagement à l'Équité, publié en 1998, qui comprend plus spécifiquement un engagement à appliquer les lois uniformément et équitablement. De plus, l'objectif de l'ADRC envers le programme de la RS&DE, tel qu'il est énoncé à la pièce 6.1 du présent chapitre, renforce notre engagement en ce sens.*

*Nous reconnaissons qu'il y a matière à amélioration, d'où le Plan d'action pour le programme de la RS&DE (annoncé en 1998), dont un aperçu est donné à la pièce 6.5. Soulignons notamment la mesure concernant un code des droits, obligations et responsabilités, l'initiative de création de comités chargés de mettre au point des normes et des lignes directrices et, enfin, la clarification des exigences en matière de documentation. Toutes ces mesures ont pour but de promouvoir l'équité et l'uniformité.*

*En mettant en oeuvre son plan d'action de RS&DE, l'ADRC a accompli des progrès significatifs et adoptera des mesures additionnelles pour renforcer l'équité et l'uniformité dans ses actions ainsi que pour effectivement démontrer au vérificateur général et à d'autres que ses dossiers sont équitables et uniformes.*

*Le cadre de responsabilisation de l'ADRC, ses pratiques de communication interne et les tribunes de prise de décision qu'elle tient constituent autant de moyens efficaces de concilier les écarts d'opinion. Toutefois, nous reconnaissons qu'il y a eu une divergence d'opinion importante au sein de l'Agence en ce qui concerne un dossier en particulier. Dans ce cas, nous n'avons pas utilisé tous les mécanismes existants pour résoudre les différences de vues. L'ADRC a déjà pris des mesures propres à régler cette situation et mettra dorénavant l'accent sur le recours à tous les mécanismes de résolution de conflits d'opinion au sein de l'effectif.*

### **Défis du programme de RS&DE**

**6.50** Bien que les tensions découlant de la nécessité d'examiner les RDC accumulés et de mener à bonne fin leur traitement se soient atténuées, les responsables du programme restent confrontés à des défis de taille.

#### **Il faut des règles d'admissibilité plus claires pour améliorer l'administration du programme**

**6.51** Depuis la création du programme, il y a des désaccords entre demandeurs et administrateurs ainsi qu'entre administrateurs sur ce qui constitue une activité ou un projet admissible, sur le degré de rigueur avec lequel l'examen scientifique doit se faire et sur l'étendue de la documentation qui doit être présentée à l'appui des demandes. À notre avis, toute incertitude quant à ce qui rend une demande admissible risque de nuire aux relations avec les demandeurs. Régler des différends concernant l'admissibilité exige énormément de ressources, compromet l'objectif de stimulation fixé pour le programme et met en péril de fortes sommes de recettes fiscales.

**6.52** Des observateurs qui suivent le programme de près ont suggéré de réduire l'incertitude mentionnée en procurant une meilleure formation aux personnes

chargées des examens scientifiques. Nous croyons que cela diminuerait le manque d'uniformité, mais qu'il faut adopter des règles d'admissibilité plus claires si l'on veut réduire l'incertitude.

**6.53** En novembre 1998, l'Agence a publié un plan d'action visant à améliorer l'application du programme de RS&DE (voir la pièce 6.5). Un comité directeur dont l'Agence fait partie surveille la mise en oeuvre de ce plan d'action. Plusieurs

des mesures à prendre selon ce plan visaient à réduire le nombre de différends entre les demandeurs et l'Agence. D'autres visaient à diminuer l'incertitude par l'élaboration de normes et de lignes directrices nouvelles concernant l'interprétation et d'exigences plus claires en matière de documentation. Nous sommes d'accord avec l'Agence pour dire qu'il faut des règles plus claires concernant l'admissibilité et la documentation si l'on veut appliquer le

Ce document constitue le plan d'action établi par l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour améliorer le programme de recherche scientifique et de développement expérimental (RS&DE). Les 13 mesures énumérées ci-dessous se fondent sur les recommandations formulées par les membres de l'industrie qui ont participé à la conférence sur la RS&DE intitulée *L'élaboration de partenariats*, qui a eu lieu à Vancouver les 26 et 27 juin 1998.

- Rendre le programme de RS&DE plus indépendant et l'axer sur ses aspects scientifiques et incitatifs. L'Administration centrale et les bureaux locaux relèveront directement du chef du programme.
- Établir un comité directeur pour surveiller la mise en oeuvre du plan d'action.
- Mettre sur pied des comités sectoriels. Les comités élaboreront des exposés de questions, des normes et des lignes directrices pour l'interprétation à l'intention de leurs secteurs.
- Élaborer une trousse de communications portant sur le processus de vérification de la RS&DE et les droits du contribuable.
- Élaborer un code des droits, des obligations et des responsabilités des intervenants.
- Mettre l'accent sur la prévention des différends grâce à une meilleure communication. Pour ce faire, le personnel de l'Agence améliorera sa compréhension des pratiques de l'industrie, et l'industrie améliorera sa compréhension des exigences du programme de RS&DE et du processus de vérification.
- Mettre sur pied un mécanisme normalisé pour régler les différends. Peu importe les mesures prises pour réduire au minimum les différends, il en surgira quelques-uns inévitablement. L'industrie recommande que lorsqu'un différend se produit, on demande un deuxième avis.
- Régler les différends en suspens concernant des demandes antérieures. L'industrie estime que le nombre actuel de demandes non réglées influe négativement sur les nouvelles demandes et est une entrave à la mise en oeuvre ordonnée de nouvelles initiatives.
- L'industrie recommande d'accroître la rapidité et la transparence du traitement des appels officiels. Une communication ouverte entre l'organisme chargé d'entendre les appels et le contribuable devrait être une caractéristique du processus d'appel.
- Une formation destinée à la fois à l'industrie et aux employés de l'Agence est nécessaire. Les associations industrielles doivent jouer un rôle dans l'élaboration du matériel de formation pour les vérificateurs scientifiques.
- Améliorer le processus de vérification.
- Clarifier les règles concernant les documents exigés pour le programme de la RS&DE.
- Examiner les options permettant d'axer la vérification sur le processus plutôt que sur les projets pris isolément, pour alléger le fardeau des vérifications scientifiques fréquentes. Envisager l'élaboration de procédures pour exécuter une seule vérification du processus de préparation des demandes relatives à la RS&DE d'une entreprise, ce qui réduirait le nombre de vérifications de projets individuels.

## Pièce 6.5

### Plan d'action pour le programme de RS&DE

**Extrait de :** Agence des douanes et du revenu du Canada, *Plan d'action pour le programme de RS&DE*, 1998

programme de façon efficace et efficiente. La clarté des règles a une importance capitale dans un régime fiscal qui repose sur l'autocotisation et l'observation volontaire.

**6.54** En 1997, l'Agence avait tenté de clarifier les règles administratives concernant l'admissibilité des activités scientifiques en révisant la circulaire d'information portant sur le programme (IC 86-4R). Elle a mis fin à cette révision afin d'étudier plus à fond les nombreuses suggestions et plaintes des intéressés.

**6.55** Conformément au plan d'action, plusieurs sous-comités sectoriels se sont penchés sur l'admissibilité au programme de RS&DE dans leurs secteurs respectifs. Une ébauche énonçant des principes relatifs à la définition d'un projet de RS&DE faisait état des opinions formulées par ces sous-comités. En janvier 2000, l'ébauche a été présentée aux entreprises et aux représentants d'associations industrielles comme présentant la pensée collective du secteur privé et de l'Agence; elle mentionnait que ces principes aideraient à appliquer la définition d'un projet de RS&DE donnée dans la circulaire d'information.

**6.56** La définition proposée dans cette ébauche s'écarte des usages en vigueur pour ce qui est de la définition des activités ainsi que de la documentation et de l'examen des demandes. À notre avis, l'adoption de cette définition modifierait l'étendue des dépenses et des travaux de RS&DE admissibles et pourrait entraîner des coûts supplémentaires en crédits d'impôt.

**6.57** Il incombe au ministère des Finances de répondre des objectifs du programme en matière de politique et des dispositions législatives connexes. Si des modifications devaient être apportées à la définition d'un projet de RS&DE, le ministère des Finances devrait en déterminer l'objet et le coût éventuel.

**6.58 L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait clarifier les règles administratives concernant les travaux admissibles au programme de RS&DE. Le ministère des Finances devrait examiner les règles législatives connexes pour s'assurer qu'elles correspondent fidèlement à la politique fiscale du gouvernement.**

*Réponse de l'Agence :* Comme il est indiqué dans les paragraphes qui précèdent, l'ADRC a déjà amorcé un processus visant à clarifier les règles administratives régissant l'admissibilité des travaux dans le cadre du programme de la RS&DE. On a clairement établi, lors de la conférence du Ministre sur la RS&DE qui a eu lieu en janvier 2000, qu'à l'avenir, il serait primordial de mieux définir les règles d'admissibilité. L'ADRC est convaincue que les consultations constructives présentement en cours auprès des représentants de l'industrie se traduiront par des règles administratives plus précises et mieux adaptées aux divers secteurs visés, ce qui facilitera l'observation volontaire.

L'ADRC travaille en étroite collaboration avec le ministère des Finances dans ce projet pour faire en sorte que les nouvelles règles administratives définissant les critères d'admissibilité des travaux coïncident avec la politique fiscale du gouvernement. Cette mesure accélérera en outre l'élaboration des modifications législatives qui peuvent être nécessaires pour appuyer l'efficacité et l'intégrité soutenues du programme de la RS&DE.

*Réponse du ministère des Finances :* Le ministère des Finances appuie entièrement cette recommandation. Le Ministère et l'Agence concertent leurs efforts dans le cadre du programme d'encouragements fiscaux à la RS&DE. Par exemple, un certain nombre de mécanismes formels et informels ont été instaurés pour assurer une surveillance et une gestion efficaces de ces encouragements. Parmi ces mécanismes, mentionnons les rapports entre les fonctionnaires chargés des



*politiques ou de l'administration du programme de stimulants fiscaux à la RS&DE, le Groupe de travail interministériel sur la RS&DE et le Comité consultatif de l'ADRC sur la RS&DE.*

*Comme le gouvernement fédéral l'a fait savoir dans le budget 2000, il consultera des représentants de l'industrie pour veiller à ce que les lignes directrices sur la mise au point de logiciels, plus particulièrement les logiciels à usage interne, tiennent compte de la politique du gouvernement et permettent une application claire et précise aux fins de conformité et d'administration. Après les consultations, le gouvernement déterminera si des modifications doivent être apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu.*

**Les travaux scientifiques dont l'admissibilité est contestée représentent des crédits d'impôt de centaines de millions de dollars**

**6.59** Le 31 mars 1999, l'Agence avait en main 7 680 demandes non traitées remontant jusqu'à 1985 et visant des crédits d'impôt pour la RS&DE de cinq milliards de dollars. Des centaines de millions de dollars font partie de demandes qualifiées de « non traitables ». Les demandes non traitables provenant du secteur des finances et de celui des télécommunications étaient non traitées en raison de différends non résolus entre les demandeurs et l'Agence. Nous avons examiné ces demandes.

**6.60 Des institutions financières contestent la décision de refuser des crédits d'impôt de centaines de millions de dollars.** Des institutions financières ont soumis en 1990 des demandes relatives à la RS&DE remontant jusqu'à 1985. Le 31 mars 1996, certaines institutions avaient déclaré des milliards de dollars en dépenses de RS&DE au titre de la technologie de l'information et de l'élaboration de logiciels. Ces dépenses

représentaient des crédits d'impôt de centaines de millions de dollars.

**6.61** En 1992, des conseillers scientifiques avaient fait l'examen de ces demandes et étaient arrivés à des conclusions différentes concernant leur admissibilité. Certains conseillers, dans un des bureaux de services fiscaux (BSF), avaient approuvé les demandes d'une institution financière, tandis que d'autres conseillers, dans un autre BSF, avaient rejeté des demandes similaires d'une autre institution financière. L'Agence avait alors mis sur pied un comité d'experts, chargé d'examiner les demandes soumises par les institutions financières au titre des dépenses d'élaboration de logiciels et de faire en sorte que tous les BSF traitent ces demandes de façon uniforme. En 1996, le comité a conclu que dix pour cent seulement des dépenses déclarées étaient admissibles.

**6.62** Dans le budget de 1995, le ministre des Finances a mentionné que le gouvernement examinait les règles en matière d'impôt sur le revenu et les lignes directrices administratives concernant l'admissibilité de la recherche-développement dans le domaine de la technologie de l'information. Il a annoncé que, durant l'examen, aucune banque ni institution financière ne pourrait demander de crédit d'impôt pour ses activités dans le domaine mentionné. Le 12 décembre 1995, le ministre des Finances a déposé un avis de motion des voies et moyens à cette fin.

**6.63** Après que l'Agence eut déterminé que la majeure partie des travaux déclarés par les institutions financières ne donnaient pas droit à des encouragements à la RS&DE, le ministère des Finances a conclu qu'il était superflu de modifier les dispositions législatives comme le proposait l'avis de motion des voies et moyens. En outre, il a indiqué que toute difficulté se réglerait par une révision des lignes directrices et par une vérification plus étendue.

**La question de  
l'admissibilité  
contestée des travaux  
scientifiques dans le  
secteur des finances  
et dans celui des  
télécommunications  
n'est toujours pas  
réglée après plus de  
cinq ans.**

**6.64** En février 1997, l'Agence a modifié ses lignes directrices administratives concernant l'admissibilité du développement de logiciels.

**6.65** Toutefois, en janvier 2000, certaines institutions financières contestaient toujours la position de l'Agence relative à leurs activités de RS&DE dans le domaine de la technologie de l'information, soit des dépenses de milliards de dollars représentant un crédit d'impôt possible de centaines de millions de dollars. L'Agence avait refusé des montants déclarés par de nombreuses autres institutions financières, sans que la cotisation faisant état de son refus ait été contestée.

**6.66** Des sociétés de télécommunication contestent la décision de refuser des crédits d'impôt de certaines millions de dollars. Des sociétés de télécommunication ont soumis des demandes relatives à la RS&DE au titre du développement de systèmes d'information de gestion remontant à 1991. L'Agence a estimé que les demandes de ce genre, pas encore traitées, représentent des milliards de dollars en dépenses, soit des centaines de millions de dollars en recettes d'impôt compromises.

**6.67** L'Agence a effectué les examens scientifiques des demandes que deux sociétés de télécommunication avaient soumises pour 1990–1991. Ces examens ont abouti à des conclusions divergentes concernant l'admissibilité des travaux scientifiques. En 1997, l'Agence a effectué un examen, à l'échelle du pays, des demandes soumises par certaines sociétés de télécommunication pour 1993–1994 et elle a refusé la plupart de ces demandes. Les demandeurs ont contesté la conclusion de cet examen.

**6.68** Ces demandes ont fait l'objet de tentatives de règlement infructueuses. En 1997, certaines sociétés ont rédigé un projet d'entente sur la soumission et la vérification des demandes relatives à la RS&DE. L'Agence a refusé ce projet

d'entente et a publié une explication de sa position concernant certaines questions générales liées à l'admissibilité des demandes provenant des sociétés de télécommunication. Les sociétés ont rejeté cette explication. Depuis 1994, elles continuent de soumettre chaque année des demandes relatives à la RS&DE pour des activités de types semblables. Au moment de notre vérification, un tiers indépendant avait commencé un deuxième examen national de ces demandes.

**6.69** L'Agence des douanes et du revenu du Canada, de concert avec le ministère de la Justice et le ministère des Finances, devrait élaborer et instaurer une stratégie pour régler les demandes non traitées provenant du secteur des finances et de celui des télécommunications.

*Réponse de l'Agence : L'ADRC partage les préoccupations du vérificateur général relativement à l'inventaire de demandes en souffrance dans les secteurs désignés. Eu égard à l'importance des montants en cause, l'ADRC et les ministères de la Justice et des Finances font preuve de prudence en procédant à des examens supplémentaires et en étudiant les possibilités de règlement qui s'offrent à eux. Soulignons en outre que certains demandeurs de ces secteurs ont amorcé des contestations officielles, de sorte que l'ADRC et le ministère de la Justice ont recours au processus normal de résolution des différends. Nous sommes conscients de l'importance de régler ces demandes en souffrance et nous nous engageons à en arriver à un règlement juste et équitable aussi rapidement que possible. Les éléments en souffrance doivent néanmoins satisfaire aux trois critères de base déjà définis, à savoir l'incertitude scientifique ou technologique, la notion de progrès et le contenu pour être jugés admissibles aux fins des encouragements fiscaux à la RS&DE.*

*Soulignons enfin que les éléments du Plan d'action sont axés sur la prévention des différends grâce à une meilleure*

*communication initiale, à l'institution d'un processus normal de traitement des différends et à la résolution des litiges en souffrance concernant des demandes antérieures.*

**Réponse du ministère des Finances :** *Le ministère des Finances aidera l'ADRC à atteindre ce résultat. Comme le gouvernement l'a indiqué dans le budget 2000, il s'engage à appliquer rigoureusement les critères de base bien établis pour rattraper l'arriéré des demandes d'aide à la RS&DE se rapportant à la technologie de l'information. Il s'agit des trois critères suivants : l'incertitude scientifique ou technologique, le progrès scientifique ou technologique et le contenu scientifique ou technique.*

## **Gestion des risques d'inobservation**

**6.70** Huit pour cent des demandes soumises en 1997 représentaient 85 p. 100 de toutes les dépenses de RS&DE déclarées cette année-là (voir le paragraphe 6.20). Les autres demandes visaient des petits montants. Cette situation et le fait que l'Agence s'efforce de traiter toutes les demandes de crédits d'impôt remboursables dans les 120 jours qui suivent la réception d'une demande complète constituent un défi dans la gestion du risque d'inobservation, à savoir le risque qu'une demande ne soit pas conforme aux critères d'admissibilité au programme.

**6.71 Il n'existe aucun critère normalisé d'évaluation du risque.** Nous avons constaté que l'Administration centrale n'avait établi aucun critère normalisé permettant d'évaluer le risque et de repérer les demandes à risque élevé qui doivent être examinées ou vérifiées. C'est pourquoi les bureaux des services fiscaux ont établi leurs propres critères. Certains bureaux emploient surtout des critères financiers; d'autres appliquent une

combinaison de critères financiers et scientifiques.

**6.72** Notre examen des données du programme a montré comment l'Agence a géré le risque relatif à des demandes récentes. À la fin de mai 1999, l'Agence avait reçu 29 000 demandes pour les années d'imposition 1996 à 1999, visant cinq milliards de dollars en crédits d'impôt. L'Agence a admis 10 000 demandes (460 millions de dollars en crédits) sur la foi d'une présélection et sans prendre d'autre mesure de validation et elle a vérifié 13 000 demandes (1,3 milliard de dollars en crédits). L'Agence devait encore traiter les 6 000 autres demandes qu'elle avait en main et qui représentaient 3,2 milliards de dollars en crédits.

**6.73** Selon les données du programme, 29 p. 100 des vérifications effectuées (100 000 heures-vérificateurs) n'ont abouti à aucun redressement des demandes. Cela donne à croire que les critères appliqués pour évaluer le risque n'indiquent peut-être pas bien les dossiers à risque qu'il y a lieu d'examiner ou de vérifier.

**6.74** Plusieurs bureaux des services fiscaux nous ont signalé que, dans les périodes de pointe, ils admettaient telles quelles un plus grand nombre de demandes avec remboursement, quand c'était la seule façon de traiter ces demandes dans les 120 jours suivant la réception.

**6.75 La majorité des demandes des grandes sociétés sont vérifiées plusieurs années après leur présentation.** Les demandes relatives à la RS&DE soumises par les grandes sociétés sont vérifiées par les vérificateurs de l'Agence chargés des « dossiers importants ». Des conseillers scientifiques examinent ces demandes lorsque les vérificateurs commencent leur travail.

**6.76** Nous avons examiné les demandes de 25 des 100 demandeurs les plus importants et nous avons appris que

**La plupart des examens scientifiques et des vérifications des demandes des grandes sociétés ne portaient pas sur la demande de l'année la plus récente.**

la plupart des examens scientifiques et des vérifications ne portaient pas sur la demande de l'année la plus récente. Ils portaient seulement sur des années d'imposition allant de 1988 à 1993.

**6.77** Notre vérification a révélé que les conseillers scientifiques avaient examiné les demandes de différentes manières. Certains ont examiné la demande d'une grande société année après année, même si les examens antérieurs n'avaient permis de déceler aucun problème d'admissibilité. D'autres examinaient un échantillon non représentatif de projets compris dans la demande et acceptaient tels quels les projets non examinés. Dans certains bureaux des services fiscaux, des conseillers et des vérificateurs se proposaient d'adopter des méthodes d'échantillonnage des projets qui leur permettraient d'appliquer les conclusions de leur examen et de leur vérification d'une demande à d'autres demandes réparties sur plusieurs années.

**6.78 L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait adopter des critères normalisés pour évaluer le risque d'inobservation associé aux demandes. En outre, l'Agence devrait veiller à traiter les demandes importantes sans retard et de façon uniforme.**

*Réponse de l'Agence : L'Agence s'engage à poursuivre l'amélioration de la gestion du risque dans tous ses programmes. Pour ce qui est du programme de la RS&DE, le vérificateur général a reconnu, dans son rapport de 1994, que toutes les demandes font l'objet d'une révision sommaire par un conseiller scientifique et par un vérificateur au moment de leur présentation. Cette révision permet de déterminer si les activités visées par la demande sont bien conformes aux exigences d'admissibilité et si les coûts sont raisonnables. Depuis lors, nous avons inclus des critères normalisés d'évaluation du risque dans les plans de travail*

*annuels. De plus, nous avons pris d'autres mesures telles que fournir aux bureaux locaux des données détaillées sur les taux d'observation par strates, intégrer les pratiques d'évaluation du risque au matériel de formation ainsi qu'à d'autres directives et procéder au partage et à la discussion des pratiques exemplaires.*

*Le cadre général d'évaluation du risque est défini dans le récent rapport des intervenants du programme intitulé Plan d'action : Consultation et mise en oeuvre. « Apprendre à connaître les clients » constitue la pierre angulaire du système d'évaluation du risque dans le cadre du programme de la RS&DE. La mise en oeuvre des approches axées sur le client prévues dans le Plan d'action améliorera davantage notre capacité d'évaluation du risque.*

*L'ADRC s'est engagée à traiter les demandes importantes dans un délai raisonnable et de manière uniforme; l'objectif est de 365 jours suivant la réception d'une demande dûment remplie. Nous reconnaissons que le règlement de ces demandes en temps opportun représente un défi de taille. Le Plan d'action recommande d'ailleurs plusieurs mesures, y compris la « vérification du processus » et le « service du chargé principal de compte » pour régler cette question.*

*De plus, on a récemment regroupé au sein du programme de la RS&DE les ressources destinées au traitement des demandes importantes. Cette mesure permettra à l'ADRC de mieux axer ses ressources sur les volets science, technologie et incitatifs du programme, tout en améliorant le règlement des demandes en temps opportun et en maintenant l'intégrité fiscale du programme. Ces mesures se traduiront en outre par une prestation plus uniforme et cohérente du programme dans l'ensemble du pays. Ainsi, l'une des principales fonctions de l'initiative des experts sectoriels nationaux en technologie qui vient d'être mise en oeuvre consiste à*

*assurer une prestation uniforme du programme.*

## **Incidences du programme de RS&DE**

### **Une évaluation conjointe a déterminé quelle était l'incidence du programme**

**6.79** En 1997, le ministère des Finances et l'Agence ont effectué conjointement une évaluation du programme. Voici deux constatations clés de cette évaluation :

- Les encouragements fiscaux fédéraux à la RS&DE ont incité les participants à engager plus de dépenses de recherche-développement qu'ils ne l'auraient fait en l'absence du programme. Pour chaque dollar d'encouragements fédéraux qu'ils avaient reçus, les participants au programme ont dépensé en plus, pour la RS&DE, 38 cents de leurs propres fonds.

- Le programme a causé une augmentation nette du revenu réel du Canada, qui se situe entre 20 millions de dollars et 55 millions de dollars par année.

**6.80** Dans le cadre d'un sondage auprès des participants, l'évaluation a permis de déterminer les dépenses supplémentaires découlant du programme. Le Ministère a indiqué que l'obtention de renseignements au moyen d'un sondage comportait à la fois des avantages et des inconvénients. Le principal avantage vient du fait qu'un sondage permet d'expliquer un sujet plus en détail. Parmi les inconvénients, il y a le fait que les répondants ont tendance à surestimer les répercussions des politiques favorables à leurs intérêts. Il a été demandé aux demandeurs si leurs investissements auraient été différents sans les encouragements fiscaux à la RS&DE. On ne sait pas encore très bien si les contribuables ont attribué toutes les dépenses de RS&DE supplémentaires aux seuls encouragements fiscaux fédéraux ou

à l'ensemble des encouragements fédéraux et provinciaux.

**6.81** Vu l'incertitude quant à l'étendue des dépenses supplémentaires engendrées par les encouragements fiscaux fédéraux, il aurait été bon d'effectuer des analyses de sensibilité pour estimer le ratio que les dépenses de RS&DE supplémentaires représentent par rapport aux recettes fiscales auxquelles on renonce. Par exemple, si les personnes qui ont répondu au sondage attribuaient l'ensemble des dépenses supplémentaires à la fois aux encouragements fédéraux et provinciaux, les recettes fiscales auxquelles on renonce pour obtenir le même résultat seraient plus élevées, et le ratio coûts-dépenses serait inférieur à 1,38. Les encouragements fiscaux provinciaux représentent de 20 p. 100 à 30 p. 100 du total des encouragements fiscaux.

**6.82** L'incidence du programme sur l'économie varie en proportion des dépenses de RS&DE supplémentaires. Une surestimation des dépenses supplémentaires entraîne donc une surestimation de cette incidence. L'évaluation mentionnée a révélé que les avantages économiques du programme en dépassaient le coût, mais que l'écart entre les deux était relativement faible : de 20 millions de dollars à 55 millions de dollars. En d'autres termes, le programme de RS&DE était faiblement rentable.

**6.83** Pour estimer l'incidence du programme sur l'économie, les auteurs de l'évaluation ont employé des estimations prudentes des avantages engendrés pour les personnes et les entreprises autres que celles qui ont payé la recherche-développement (effet de réaction en chaîne).

**6.84** Au chapitre 19 de notre rapport de novembre 1999, intitulé « L'investissement dans l'innovation », nous avons fait observer que les investissements en recherche-développement ne constituent ni le seul facteur déterminant du taux de croissance de la productivité de l'économie canadienne, ni même le plus important

**Il y a incertitude quant à l'étendue des dépenses supplémentaires engendrées par les encouragements fiscaux fédéraux.**

peut-être. Nous avons demandé à Industrie Canada d'examiner à fond les principaux programmes fédéraux de financement direct de la recherche-développement. À notre avis, il importe que le gouvernement se demande comment les encouragements fiscaux fédéraux favorisent la croissance et l'innovation.

**6.85** Dans les évaluations futures du programme de RS&DE, il y aurait lieu que le ministère des Finances considère les questions suivantes :

- Pourquoi, parmi les pays du Groupe des Sept, le Canada est-il à l'avant-dernier rang pour ce qui est du ratio que le total des dépenses de recherche-développement représente par rapport au produit intérieur brut? Cela, bien que le Canada offre les encouragements fiscaux à la recherche-développement les plus généreux.
- Dans quelle mesure l'État devrait-il appuyer la recherche-développement? Le gouvernement fédéral devrait-il consacrer une partie de ses fonds de RS&DE à d'autres activités favorisant l'innovation?
- Pourquoi le nombre de demandeurs n'augmente-t-il pas?

**6.86 Le ministère des Finances, de concert avec Industrie Canada, devrait examiner les rôles respectifs des encouragements fiscaux et des autres programmes d'encouragement, dans le cadre de la stratégie globale du gouvernement fédéral concernant l'aide à apporter à la recherche-développement.**

*Réponse du ministère des Finances : Les crédits d'impôt à l'investissement au titre de la recherche scientifique et du développement expérimental (RS&DE) représentent l'élément le plus important de la stratégie fédérale d'aide à la R-D. Ils tiennent compte du fait que la RS&DE profite non seulement aux exécutants, mais aussi à d'autres intervenants de*

*l'économie. Ces crédits visent à encourager les entreprises à exécuter des activités de RS&DE au Canada, compte tenu du rôle clé de cette dernière dans la nouvelle économie.*

*Le ministère des Finances poursuit son examen du programme pour s'assurer de son efficacité dans le cadre de la stratégie fédérale globale d'aide à la R-D, ce qui comprend tous les programmes de dépenses administrés par d'autres ministères, dont Industrie Canada. Une évaluation du programme de stimulants fiscaux à la RS&DE a été réalisée par le ministère des Finances et les résultats ont été publiés en 1997.*

*Il importe d'examiner sur une base continue le programme d'encouragements fiscaux à la RS&DE pour veiller à ce qu'il atteigne ses objectifs stratégiques. Par exemple, comme il l'a indiqué dans le budget 2000, le gouvernement fédéral consultera des représentants de l'industrie pour veiller à ce que les lignes directrices sur la mise au point de logiciels, plus particulièrement les logiciels à usage interne, tiennent compte de la politique du gouvernement et permettent une application claire et précise aux fins de la conformité et de l'administration. Le gouvernement fédéral doit s'assurer que les crédits d'impôt sont accordés aux seules activités visées par le programme de RS&DE.*

## Conclusion

**6.87** Notre vérification a révélé que l'application du programme posait un certain nombre de problèmes non négligeables.

**6.88** Le traitement du volume important de RDC a compromis l'équité du processus d'examen. Les graves divergences d'opinions entre des spécialistes de l'Agence quant à la façon de régler une demande considérable n'ont pas été résolues. L'Agence a besoin d'un mécanisme pour l'aider à concilier les divergences d'opinions internes.

**6.89** Il y avait incertitude quant à ce qui constitue une activité ou un projet admissible, quant au degré de rigueur avec lequel l'examen scientifique doit se faire et quant à l'étendue de la documentation qui doit être présentée à l'appui des demandes. Il faut que cette incertitude soit dissipée. Dans un programme d'encouragement fiscal comme celui de la RS&DE, les règles législatives et administratives doivent définir aussi complètement que possible les personnes, les activités ou les dépenses qui sont admissibles au crédit d'impôt. Si les règles comportent une telle définition, cela tendra à garantir que seuls les travaux de RS&DE admissibles feront l'objet de demandes et seront admis aux fins du programme. Il faut adopter au plus tôt des règles plus claires afin que le programme de RS&DE soit exécuté de façon efficace et efficiente.

**6.90** Dans les secteurs des finances et des télécommunications, les travaux scientifiques dont l'admissibilité est contestée représentent des crédits d'impôt atteignant des centaines de millions de dollars. L'Agence, de concert avec le ministère de la Justice et le ministère des Finances, doit élaborer et appliquer une stratégie permettant de régler ces demandes contestées.

**6.91** L'Agence et le secteur privé ont proposé une définition d'un projet de RS&DE admissible, définition qui

modifierait l'étendue des dépenses et des travaux de RS&DE admissibles et qui pourrait se traduire par des coûts supplémentaires en crédits d'impôt. Le ministère des Finances doit répondre des coûts du programme, de ses objectifs en matière de politique et des dispositions législatives connexes. Par conséquent, pour toute modification importante à apporter à la définition d'un projet admissible, le ministère des Finances doit déterminer l'intention qui serait ainsi servie et le coût correspondant.

**6.92** Il faudrait rendre plus efficaces les méthodes utilisées pour évaluer le risque que des demandes ne satisfassent pas aux critères d'admissibilité du programme.

**6.93** Une évaluation effectuée par le ministère des Finances et l'Agence a révélé que le programme générerait au Canada une augmentation nette du revenu réel de 20 millions de dollars à 55 millions de dollars par année. Dans le chapitre 19 de notre rapport de novembre 1999, intitulé « L'investissement dans l'innovation », nous avons fait observer que les investissements en recherche-développement ne constituent ni le seul facteur déterminant du taux de croissance de la productivité de l'économie canadienne, ni même peut-être le plus important.



## À propos de la vérification

### Objectif

Cette vérification visait à déterminer le degré de qualité avec lequel le gouvernement fédéral a su administrer le programme d'encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental.

### Étendue et méthode

Dans notre examen, nous avons déterminé :

- comment l'Agence a traité les 16 000 demandes rétroactives qu'elle avait reçues en 1994;
- si des problèmes entravaient l'application du programme;
- si l'Agence a géré le risque que certaines demandes de crédits d'impôt ne soient pas admissibles;
- ce qui est connu des incidences du programme.

Notre vérification a eu lieu à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (son Administration centrale et sept de ses bureaux des services fiscaux) et au ministère des Finances.

Nous avons examiné différents documents de l'Agence et des mémoires que différentes associations de contribuables ont présentés à l'Agence. Nous avons tenu des entrevues avec des conseillers scientifiques, des vérificateurs des comptes et des conseillers fiscaux du secteur privé.

Nous avons également examiné l'évaluation du programme de RS&DE que le Ministère et l'Agence avaient effectuée en 1997.

Nous avons analysé les données du programme de RS&DE.

Nous avons examiné 100 dossiers de demandeur (25 dossiers importants et 75 dossiers plus petits), et bon nombre de ces dossiers contenaient plusieurs demandes pluriannuelles. Les demandes des 100 dossiers visaient plus de trois milliards de dollars en crédits d'impôt. Notre examen a porté sur des RDC accumulés jusqu'en 1994 et sur des demandes récentes. Nous avons sélectionné les demandes de façon discrétionnaire. Les résultats ne peuvent donc pas, selon les principes de la statistique, être appliqués à l'ensemble des demandes appartenant aux mêmes catégories. Nous nous sommes intéressés uniquement aux mesures prises par les fonctionnaires pour le traitement des demandes prises en considération. Nous n'avons pas vérifié les demandeurs et n'avons formulé aucune observation sur leurs actions.

### Critères

Nous nous serions attendus à ce que l'Agence, pour exécuter efficacement le programme :

- énonce clairement les objectifs du programme tout en rappelant la nécessité de faire preuve de prudence dans l'octroi des fonds du programme;
- fournisse, aux demandeurs et aux examinateurs des demandes, des lignes directrices et des règles claires qui les guident en matière d'admissibilité;



- réunisse et documente les faits qui corroborent les conclusions des examinateurs;
- règle les demandes avec efficacité et efficience et veille à ce que les contribuables soient traités de façon uniforme;
- ait en place des procédures pour gérer le risque que des demandes ne soit pas admissibles.

### **Équipe de vérification**

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Barry Elkin

Directeurs : Richard Gaudreau, Brenda Siegel et Abid Raza

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Barry Elkin.