

OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Transparence fiscale :
Le Parlement et le système de gestion des dépenses
Analyse des réponses du gouvernement à une motion du Comité
permanent des finances de la Chambre des communes

Ottawa, Canada

Le 25 février 2011

www.parl.gc.ca/pbo-dpb

La Loi sur le Parlement du Canada confère au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des analyses objectives sur la situation financière du pays, sur les prévisions budgétaires du gouvernement et sur les tendances de l'économie nationale.

Préparé par : Russell Barnett, Jeff Danforth, Chris Matier, Ashutosh Rajekar, Peter Weltman et Tolga Yalkin*

* Les auteurs tiennent à remercier Jason Jacques, Mostafa Askari, Sahir Khan et Kevin Page de leurs observations très utiles. Toute erreur ou omission doit être mise au compte des auteurs.

Conformément à la motion que le Comité permanent des finances (FINA) de la Chambre des communes a adoptée le 6 octobre 2010 ([séance n° 33](#)) et à la motion modifiée que le même comité a adoptée plus tard, le 17 novembre 2010 ([séance n° 45](#)), le directeur parlementaire du budget (DPB) est heureux de communiquer au FINA une réponse aux documents qui lui ont été remis et à ceux que le gouvernement du Canada (GC) a déposés aux Communes le 17 février 2011. Il a bon espoir que cette réponse satisfera à la condition énoncée dans la motion du 17 novembre, voulant que le DPB réponde dans les 21 jours civils suivant la réception de l'information.

Observations principales

Il a été demandé au DPB de fournir une « analyse générale » de la réponse donnée par le ministère des Finances à la motion du FINA. Le comité a demandé que l'analyse du DPB porte « notamment » sur la majoration des coûts, pour le cadre financier du GC, attribuable à des textes législatifs en matière de justice; le coût estimatif des appareils F-35; le coût estimatif de la réduction de l'impôt des sociétés prévue par le GC. Le FINA a également demandé au GC de lui remettre de l'information et des documents précis se rapportant à ces trois sujets.

Pour examiner l'information que le GC a fournie au Parlement, le DPB a pris en considération trois questions principales (voir l'annexe : Le Parlement et le système de gestion des dépenses).

1. L'information demandée par le FINA est-elle utile et nécessaire à la prise de décisions au Parlement?
 - r. Oui. Les parlementaires ont besoin de cette information pour s'acquitter de leurs obligations fiduciaires aux termes de la Constitution.
2. Cette information est-elle recueillie régulièrement par le GC?
 - r. Oui. L'information est recueillie, analysée et vérifiée dans le cadre du système de gestion des dépenses (SGD) du GC.
3. Le Parlement a-t-il droit à cette information?
 - r. Oui. Le Parlement du Canada est tenu, aux termes de la Constitution, d'examiner toute information qui est recueillie pendant le processus du SGD et qu'il juge nécessaire pour s'acquitter de son obligation de fiduciaire envers les Canadiens en contrôlant correctement les fonds publics.

Le DPB a examiné l'information fournie au FINA et a formulé des observations générales.

Mesures législatives en matière de justice

Les données que le GC a communiquées ne fournissent pas au FINA (ni au DPB) l'analyse, les hypothèses clés, les facteurs ni les méthodes qui ont servi à établir les chiffres produits. De plus, des données statistiques de base comme le nombre de détenus, le nombre annuel d'arrivées, les coûts unitaires par détenu, par employé équivalent temps plein (ETP) et par nouvelle cellule ne sont pas disponibles. Le DPB est incapable de déterminer, comme la motion du FINA le demande, si les fonds nécessaires ont effectivement été réservés dans le cadre de planification financière et si les niveaux de référence annuels (NRA) des ministères fédéraux touchés ont été rajustés en fonction de l'évolution des besoins.

L'information que le GC a produite ne suffit pas au DPB pour évaluer le caractère raisonnable des estimations du GC au sujet des mesures législatives en matière de justice ou pour proposer d'autres estimations.

Appareil F-35

La réponse que le GC a rendue au FINA le 28 octobre 2010 confirme certains facteurs de coût relatifs à l'achat prévu du GC de 65 F-35s. Ceux-ci comprennent l'importance telle que le poids et les matériaux, les facteurs de déflation pour tenir compte des fluctuations des prix et un calendrier précis de livraison pour calculer le coût unitaire moyen de l'appareil. Toutefois, ces renseignements ne sont pas suffisants. Premièrement, l'information ne contient pas tous les facteurs de coût. Deuxièmement, la réponse ne donne pas non plus de détails sur les hypothèses sur lesquelles sont basées les données et les facteurs de coût¹.

Le GC a également répondu que le projet d'ACI n'exige pas de sources nouvelles ou non prévues de financement dans le cadre financier, mais les parlementaires n'ont pas reçu l'analyse sous-jacente qui confirme ce fait (p. ex., les prévisions de dépenses mises de côté dans le cadre de planification financière pour l'acquisition et les dépenses du cycle de vie).

La réponse rendue par le GC confirme que les estimations se fondent fortement sur les renseignements du bureau du projet d'ACI. Dans les prochaines semaines, le DPB remettra aux parlementaires une estimation indépendante des coûts de l'appareil F-35.

¹ Le ministère de la Défense nationale indique dans sa réponse que la demande a une très grande portée et qu'il est prêt à discuter de cette demande avec le FINA pour abrégier les délais de réponse.

Bénéfices des sociétés et revenus fiscaux

Le GC a fourni une réponse adéquate à la demande du FINA sur les prévisions des bénéfices des sociétés. L'évaluation que le DPB a faite de cette évaluation révèle ceci :

- Les projections de Finances Canada au sujet des bénéfices avant impôt des sociétés pendant la période de 2010 à 2014 semblent optimistes. En effet, les projections de ces bénéfices comme part du produit intérieur brut (PIB) nominal sont plus élevées que les moyennes historiques et que les projections d'autres prévisionnistes. Sa projection du taux d'imposition effectif des sociétés (c'est-à-dire les revenus de l'impôt des sociétés par rapport aux bénéfices des sociétés) est également plus élevée que celle du DPB.
- Par conséquent, pendant la période de 2010-2011 à 2014-2015, Finances Canada prévoit des revenus provenant de l'impôt des sociétés nettement plus élevés (total cumulatif de 16,1 milliards de dollars) que ce que le DPB prévoyait en novembre 2010.
- L'estimation que propose Finances Canada du coût des réductions prévues de l'impôt des sociétés semble trop basse. Pendant la période de 2011-2012 à 2013-2014, Finances Canada estime ce coût à 10 milliards de dollars, alors que le DPB le situe à 11,5 milliards de dollars. Si on tient compte de l'exercice 2010-2011, l'estimation du DPB passe à 12 milliards de dollars. Finances Canada n'a pas fourni d'estimation du coût en 2010-2011.
- La projection des bénéfices des sociétés avancée par Finances Canada donne à penser que, toutes choses égales par ailleurs, le coût des réductions prévues du taux de l'impôt des sociétés devrait être plus élevé et non pas plus bas que le coût estimé par le DPB.

Pour que le DPB puisse fournir aux parlementaires une meilleure évaluation de la projection des revenus du GC, il importe que ce dernier fournisse ses projections de tous les éléments des revenus des facteurs (bénéfices des sociétés, revenu des particuliers, etc.) ainsi que les détails sur ses hypothèses sous-jacentes au sujet des taux d'imposition effectifs associés dans le cadre du processus normal de mise à jour du cadre de planification financière illustré dans les budgets annuels et les mises à jour de l'automne.

Mesures législatives en matière de justice

Pour être en mesure de fournir au Comité des finances et à ses membres l'analyse demandée concernant ces deux motions et les documents déposés par le gouvernement du Canada, le DPB a besoin d'informations détaillées au sujet de chaque projet de loi. Dans ce contexte, il peut être utile de répéter ici certains des objectifs et principes qui régissent le fonctionnement du DPB, chargé d'aider le Parlement à s'acquitter de son obligation fiduciaire d'autoriser les dépenses de l'État et d'en exiger des comptes du gouvernement.

Les analyses du DPB reposent sur le principe que les objectifs, observations et conclusions de toute étude demandée doivent reposer sur une analyse et une divulgation pertinentes et, au

besoin, être soumises à un examen indépendant effectué par des pairs. Par conséquent, le DPB applique en général les principes de la suffisance, de la pertinence et de la fiabilité des données. Dans ses avis, l'Institute of Internal Auditors (PA 2301-1) définit la suffisance, la pertinence et la fiabilité des données dans les termes suivants :

- « La suffisance des données s'entend d'une information suffisante qui est factuelle et convaincante de telle sorte qu'une personne prudente et informée aboutira à la même conclusion que le vérificateur interne.
- « La pertinence des données s'entend d'une information qui appuie les observations, conclusions et recommandations de l'exercice et qui correspond aux objectifs de ce même exercice.
- « La fiabilité des données s'entend d'une information qui est satisfaisante et plus accessible en respectant les procédures appropriées. »

Nous croyons que toute observation ou tout calcul de coûts émanant du gouvernement du Canada ou du DPB doivent être examinés à la lumière des trois principes énoncés ci-dessus qui favorisent l'objectivité, la transparence et la rigueur de l'analyse.

Deuxièmement, les données et documents déposés par le gouvernement du Canada doivent aussi être évalués à la lumière des politiques et usages du gouvernement du Canada tels qu'ils sont définis par les mécanismes de contrôle interne prévus dans les lois pertinentes, et les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor. Dans le contexte du cadre de responsabilisation du gouvernement du Canada, nous avons tenu compte de deux éléments clés de la politique :

- a) Les mesures prises pour que les ressources du ministère soient affectées de façon à réaliser les programmes de celui-ci, conformément aux politiques et procédures du gouvernement.
- b) Les mesures prises pour que le ministère soit doté de mécanismes de contrôle interne efficaces.

En ce qui concerne le point a), qui traite des mesures prises par le gouvernement du Canada pour assurer la prestation des programmes ministériels en conformité des politiques et procédures du gouvernement, nous notons que la politique du gouvernement du Canada consiste à « remplacer les exigences et les règles d'ordre transactionnel par des principes de base en matière de responsabilité de gestion et de transparence ». Nous croyons que l'approche utilisant une méthodologie de budgétisation des immobilisations et un modèle financier respecte la politique et est nécessaire pour déterminer les besoins en financement et les répercussions financières des mesures législatives envisagées en matière de justice.

Compte tenu de ce qui précède, pour bien donner suite aux motions adoptées par le Comité des finances relativement aux mesures législatives envisagées dans le domaine de la justice, le DPB aurait besoin que le gouvernement du Canada lui procure les informations suivantes :

1. Analyse détaillée et méthode, données et hypothèses de calcul des coûts relativement aux statistiques opérationnelles de tous les établissements correctionnels, de toutes les organisations de libération conditionnelle, etc.
2. Analyses de sensibilité détaillées des principaux facteurs de coût, de leur volatilité et de leurs répercussions.
3. Principales mesures de risque et tous les risques quantifiables et non quantifiables associés à l'adoption des mesures législatives et leurs conséquences pour l'ensemble du système correctionnel dans tout le Canada.
4. Les mesures envisagées auront-elles pour effet de transférer des coûts et des risques à d'autres entités du système correctionnel canadien, comme les ministères provinciaux et territoriaux chargés des services correctionnels, les commissions des libérations conditionnelles, les services de police, etc.?
5. Répercussions financières annuelles totales des mesures proposées sur le cadre financier du gouvernement fédéral.
6. Ventilation détaillée des conséquences financières des mesures législatives envisagées pour les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement et d'entretien, avec indication des coûts par détenu et par ETP.
7. Les mesures législatives proposées exigeront-elles une augmentation du nombre des cellules de prison et pourquoi?
8. Estimations des coûts unitaires sur lesquelles repose le calcul du coût total des nouvelles cellules de prison.
9. L'analyse fournie par le gouvernement du Canada est-elle conforme au Guide d'établissement des coûts du Conseil du Trésor et pourquoi?
10. Les fonds nécessaires à la mise en œuvre des mesures législatives envisagées ont-ils été prévus et mis de côté dans le cadre de planification financière? Et
11. A-t-on tenu compte des répercussions du coût différentiel sur le cadre de planification financière du gouvernement fédéral dans les niveaux de référence annuels des ministères?

Pour évaluer objectivement les données et documents fournis par le gouvernement du Canada en réponse à la motion du Comité des finances, le DPB a dressé le tableau suivant pour indiquer si ceux-ci répondent aux conditions lui permettant d'effectuer une analyse pour le compte du comité :

Tableau 1
Mesures législatives en matière criminelle : information et analyse financières : comparaison entre l'information demandée par le Parlement et celle que le GC a fournie²

Projets de loi (de la 3 ^e session de la 40 ^e législature)	Résumé des coûts estimatifs projetés sur 5 ans ³	Ventilation des dépenses de fonctionnement, des dépenses d'immobilisation et des autres coûts	Les données sont-elles conformes au Guide d'établissement des coûts du Conseil du Trésor?	Les hypothèses de base sont identifiées	Analyses et projections détaillées	La méthode de calcul des coûts est fournie	Coûts reflétés dans le cadre de planification financière et les NRA des ministères
C-4							
C-5							
C-16							
C-17							
C-21							
C-22							
C-23A							
C-23B							
C-39	O						
C-48							
C-50							
C-51	O						
C-52	O						
S-2							
S-6							
S-7							
S-9	O						
S-10	O	O					

Comme on le constate dans le tableau 1 ci-dessus, le DPB n'a pas obtenu du gouvernement du Canada l'information voulue pour répondre à la demande du Comité. Si un résumé des coûts estimatifs a été fourni à l'égard de certains projets de loi, la définition du terme lui-même demeure nébuleuse (comme on l'indique dans la note correspondante). On ne voit pas très

² Un « O » indique que les informations ont été fournies et répondent aux conditions. Une cellule vide indique que ce n'est pas le cas.

³ On n'a pas de définition des « coûts estimatifs projetés ». On ne sait pas si le terme renvoie à des estimations des coûts différentiels, des décaissements, des coûts totaux ou simplement à des dépenses prévues.

bien non plus si les coûts sommaires sont présentés selon une comptabilité de caisse ou selon une comptabilité d'exercice.

Les données présentées par le gouvernement du Canada n'indiquent pas au DPB, ni au FINA, les analyses, hypothèses de base, facteurs de coût et méthodes sur lesquels elles reposent. En outre, on a omis de fournir des chiffres de base comme le nombre de détenus, les arrivées annuelles et les coûts unitaires par détenu, par ETP et par nouvelle cellule. Le DPB ne peut pas non plus, comme le lui a demandé le FINA, déterminer à partir des données fournies par le GC si les sommes nécessaires ont été réservées dans le cadre de planification financière et si les niveaux de référence annuels des ministères fédéraux concernés ont été révisés pour tenir compte de l'évolution des besoins.

En outre, comme le FINA le sait peut-être, une série de mesures législatives concernant la justice ont été déposées durant la session en cours et les sessions précédentes de la 40^e législature. Le DPB s'est prononcé sur un des projets de loi adoptés, à savoir la Loi sur l'adéquation de la peine et du crime. Le FINA n'a pas demandé, dans les motions précitées, d'information sur les répercussions des lois adoptées durant des sessions précédentes, mais il peut être utile de noter que celles-ci pourraient très bien continuer d'avoir des répercussions financières, sans compter qu'elles peuvent aussi avoir des conséquences pour les projets de loi à venir, proposés ou adoptés, en raison d'interrelations entre eux. À cet égard, des projets de loi adoptés précédemment peuvent accentuer ou réduire les répercussions financières de projets de loi en cours d'étude ou qui ont été adoptés depuis.

Si le FINA pouvait lui fournir les données et documents demandés dans les motions, le DPB serait heureux d'effectuer les analyses demandées.

Estimation de l'impact financier de l'acquisition des F-35 (ACI – avion de combat interarmées)

Tableau 2
F-35 - Information et analyse financières : comparaison entre
l'information demandée par le Parlement et celle que le GC a fournie

	Estimation de Finances Canada du coût par appareil ⁴	Fonds prévus dans le cadre de planification financière	Documents relatifs aux coûts d'acquisition	Documents relatifs aux coûts du cycle de vie	Documents relatifs aux coûts d'exploitation des F-35 et programmes antérieurs (CF-18) ⁵	Documents – Selected Acquisition Report (SAR)	Documents – US DoD Joint Estimating Team (JET)
F-35		0 ⁶					

Le GC n'a pas fourni au FINA la majorité de l'information qu'il a demandée.

Pour fournir aux parlementaires une estimation indépendante des coûts de l'acquisition annoncée par le GC, le DPB a besoin de données et d'information détaillées sur la méthode et les hypothèses à la base du calcul des coûts d'acquisition et d'entretien. Notons par exemple les détails sur les facteurs de coût précis comme les devis détaillés pour permettre une évaluation du poids et des matériaux, les facteurs de déflation pour tenir compte des fluctuations des prix et un calendrier précis de livraison pour calculer le coût de l'appareil à un stade particulier du cycle de production.

La réponse du GC confirme que ces facteurs de coût sont pertinents dans le calcul du coût unitaire moyen de l'appareil et que ses estimations reposent en grande partie sur les renseignements du bureau du projet d'ACI. La réponse ne donne pas de détails ni d'hypothèses sur les facteurs de coût.

Une motion antérieure demandait des documents précis au ministère de la Défense nationale (MDN). Parmi ces documents figurent le Selected Acquisition Report (SAR) et un rapport récent du Joint Estimating Team (JET), rattaché au bureau du secrétaire d'État à la Défense (département américain de la Défense). Ces deux rapports fourniraient de nombreux détails sur certains des facteurs de coût de l'appareil ACI. Le SAR est soumis au Congrès tous les mois de mars, et le DPB se serait attendu à ce qu'il soit à la disposition des partenaires internationaux de l'ACI. Le DPB en déduit que le rapport du JET n'est pas largement diffusé.

⁴ Finances Canada (ou la Défense nationale) n'a pas fourni sa propre estimation indépendante des coûts, mais celle du bureau du projet d'ACI. La définition de l'« estimation du coût » est inconnue pour l'instant, comme le sont la méthodologie et les hypothèses sous-jacentes de l'estimation.

⁵ Le ministère de la Défense nationale indique dans sa réponse que la demande a une très grande portée et qu'il est prêt à discuter de celle-ci avec le FINA pour abréger les délais de réponse.

⁶ Le FINA a reçu cette information, mais sans l'analyse sur laquelle elle repose, le DPB ne peut faire aucune analyse.

Le GC a également répondu que le projet d'ACI ne nécessitait pas de sources nouvelles ou non prévues de fonds dans le cadre financier. C'est là une information utile du point de vue de la transparence, car il s'agit du cadre de planification financière. Toutefois, faute d'analyse à l'appui, les parlementaires auront du mal à confirmer ou à contester cette affirmation.⁷

Dans les prochaines semaines, le DPB fournira aux parlementaires une estimation indépendante des coûts de l'appareil F-35.

Revenus de l'impôt des sociétés

Le GC a fourni une projection quinquennale des bénéfices avant impôt des sociétés, du taux d'imposition réel des sociétés, des revenus de l'impôt des sociétés et du coût des réductions prévues de cet impôt. Bien que cette information réponde adéquatement à la demande du FINA et permette au DPB de mieux évaluer la projection financière du GC pour 2010, il est important que les projections de tous les éléments des revenus des facteurs (bénéfices des sociétés, revenus des particuliers, etc.) ainsi que les détails des hypothèses sous-jacentes au sujet des taux d'imposition effectifs associés soient publiés chaque fois que le GC présente ses projections financières.

Le PIB nominal est la mesure la plus large de l'assiette fiscale du GC. La composition du PIB nominal joue un rôle clé dans les projections financières, car les différents éléments qui le composent (p. ex., les salaires, les bénéfices des sociétés) sont imposés à des taux différents. En réalité, les bénéfices des sociétés sont imposés plus lourdement que le revenu des particuliers. Les projections des bénéfices des sociétés avant impôt ont été fournies aux économistes du secteur privé dans le cadre de processus de prévision antérieurs⁸.

Le tableau 3 présente les projections de Finances Canada sur les bénéfices des sociétés pendant la période de 2010 à 2014, conformes aux projections économiques et financières publiées dans la *Mise à jour des projections économiques et financières (Mise à jour)* que le GC a publiée en octobre 2010. Basées sur les mêmes hypothèses de PIB nominal, les projections de Finances Canada sur les bénéfices des sociétés pendant cette période sont plus élevées que celles du PIB.

⁷ En réponse à une demande d'information provenant du DPB, le MDN a communiqué au DPB l'Énoncé des besoins opérationnels du programme d'acquisition de la prochaine génération d'avions d'attaque. L'information fournie dans ce document n'est pas expressément liée aux facteurs de coût de l'appareil, mais elle permet de mieux comprendre l'importance de certaines caractéristiques techniques que tout avion de combat doit posséder pour être pris en considération par le MDN.

⁸ Ce fait est mis en lumière dans le rapport du Policy and Economic Analysis Program (PEAP) de l'Institute for Policy Analysis, à l'Université de Toronto, et du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), qui décrit la façon dont ont été communiquées les prévisions détaillées mises à jour dans les années antérieures. « Les valeurs globales moyennes du secteur privé et les détails des composantes des dépenses et revenus dans le PIB, de l'emploi et du chômage, données établies par le modèle du ministère des Finances, sont transmis aux organisations prévisionnistes, qui saisissent tous ces détails dans leurs propres modèles. » Pour de plus amples renseignements, voir la page 14, à l'adresse <http://www.fin.gc.ca/wp/Freview-eng.asp> (en anglais seulement).

Pour 2010, la projection de Finances Canada est de 2,3 milliards de dollars (1,3 %) plus élevée que celle du DPB; pour 2014, celle de Finances Canada est de 18,9 milliards de dollars (8,3 %) plus élevée.

Tableau 3
Bénéfices des sociétés avant impôt, en milliards de dollars

	2010	2011	2012	2013	2014
Finances Canada	177,4	200,1	215,6	232,1	245,7
DPB	175,1	191,4	203,7	215,5	226,8
Écart	2,3	8,7	11,9	16,6	18,9

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada.

Normalement, les bénéfices des sociétés sont exprimés par rapport à la taille de l'économie (PIB nominal). Le tableau 4 compare la projection de Finances Canada sur les bénéfices des sociétés comme part du PIB nominal à celle du DPB et des principaux économistes du secteur privé. À l'horizon des projections, Finances Canada s'attend à ce que les bénéfices des sociétés comme part du PIB nominal atteignent 12,6 %, ce qui est plus élevé que ce qu'on a observé par le passé. Par exemple, la part des bénéfices des sociétés a été en moyenne de 10,3 % depuis 1961 et la moyenne a été de 12,4 % au cours des 10 dernières années. De plus, à chaque année de la période visée, la projection de Finances Canada est plus élevée que celle du DPB et des principaux économistes du secteur privé.

Tableau 4
Bénéfices des sociétés avant impôt, en pourcentage du PIB

	2010	2011	2012	2013	2014
Finances Canada	11,0	11,9	12,2	12,5	12,6
DPB	10,8	11,4	11,5	11,6	11,6
PEAP	10,6	10,7	11,2	11,5	11,8
Conference Board	10,6	10,8	10,8	11,2	11,7
IHS Global Insight	10,8	11,5	11,9	12,1	12,1

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada; PEAP; Conference Board du Canada; IHS Global Insight.

Le tableau 5 présente les projections des revenus de l'impôt des sociétés (sur la base des Comptes publics) par rapport aux bénéfices des sociétés (sur la base des Comptes nationaux) proposées par Finances Canada en octobre 2010 et le DPB en novembre 2010. Finances Canada parle à ce propos de « taux d'imposition effectif moyen ». Exception faite de 2010-2011, le taux d'imposition effectif moyen avancé par Finances Canada est plus élevé que la projection du DPB, l'écart étant en moyenne de 1,1 point de pourcentage.

Tableau 5
Revenus de l'impôt des sociétés par rapport aux bénéfices des sociétés, en pourcentage

	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015
Finances Canada	15,8	15,5	14,6	14,5	14,6
DPB	16,9	14,5	13,3	13,5	13,4
<i>Écart</i>	<i>-1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>1,3</i>	<i>1,0</i>	<i>1,2</i>

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada.

Le DPB n'a reçu aucune information sur les méthodes employées pour prévoir le taux d'imposition effectif des sociétés. Il ne peut donc pas évaluer le caractère raisonnable des estimations de Finances Canada.

Comme il postule des bénéfices des sociétés plus élevés et des taux d'imposition effectifs des sociétés également plus élevés, Finances Canada projette des revenus de l'impôt des sociétés nettement plus hauts que ceux prévus par le DPB. Sur une période de cinq ans, soit de 2010-2011 à 2014-2015, ces revenus, selon les projections de Finances Canada, devraient être de 16,1 milliards de dollars plus élevés, sur une base cumulative, que ce que le DPB prévoit, l'écart s'expliquant à peu près également par des bénéfices des sociétés plus faibles et des taux d'imposition effectifs plus bas.

Tableau 6
Revenus de l'impôt des sociétés, en milliards de dollars

	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015
Finances Canada	28,1	31,1	31,4	33,7	35,9
DPB	29,6	27,7	27,2	29,1	30,5
<i>Écart</i>	<i>-1,5</i>	<i>3,4</i>	<i>4,2</i>	<i>4,6</i>	<i>5,4</i>

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada.

Finances Canada a estimé que le coût des réductions prévues du taux de l'impôt des sociétés, par rapport au scénario où le taux demeurerait à 18 %, passera de 1,6 milliard de dollars en 2011-2012 à 4,6 milliards en 2013-2014 (tableau 7). À supposer qu'il n'y ait pas de comportement d'adaptation, le DPB estime que le coût passera de 2,6 milliards de dollars en 2011 à 4,6 milliards de dollars en 2013-2014. Comme la réduction prend effet le 1^{er} janvier 2011, il y aura un coût en 2010-2011, et le DPB l'estime à 0,490 milliard de dollars. Finances Canada n'a produit aucune estimation de coût pour cet exercice.

Tableau 7
Coût estimé des réductions du taux d'imposition des sociétés, en milliards de dollars

	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	Total
Finances Canada	1,645	3,850	4,550	10,045
DPB	2,581	4,355	4,607	11,543
<i>Écart</i>	<i>-0,936</i>	<i>-0,505</i>	<i>-0,057</i>	<i>-1,498</i>

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; Finances Canada.

Le DPB ne peut rapprocher les différences entre les estimations de coût. La projection des bénéficiaires des sociétés avancée par Finances Canada donne à penser que, toutes choses égales par ailleurs, le coût des réductions prévues du taux de l'impôt des sociétés devrait être plus élevé et non pas plus bas que le coût estimé par le DPB. Ce dernier aurait besoin de plus d'information sur les méthodes de calcul des coûts employées par Finances Canada et les hypothèses détaillées, et il faudrait qu'il ait accès au modèle utilisé pour établir les estimations, pour pouvoir évaluer à fond les estimations de Finances Canada sur le coût des réductions prévues du taux d'imposition des sociétés.

ANNEXE

Le Parlement et le système de gestion des dépenses

Le Parlement du Canada a une obligation de fiduciaire envers les Canadiens et doit contrôler les fonds publics en leur nom.

La Constitution du Canada établit et affirme cette obligation dans deux dispositions clés :

- l'article 102 précise que tous les droits et revenus formeront un Fonds consolidé de revenu (FCR);
- l'article 106 précise que les sommes se trouvant dans le FCR seront appropriées par le parlement du Canada ».

Ces dispositions constitutionnelles obligent le Parlement du Canada à s'assurer que deux mesures successives sont prises. D'abord, il doit exiger que le GC dépose tous le FCR et veiller à ce que cela soit fait. Deuxièmement, avant que ne soient effectués des paiements sur le Trésor, le Parlement doit veiller à ce que le GC obtienne son autorisation pour le faire⁹.

Cette autorisation prend la forme d'un projet de loi de crédits. Ce projet de loi établit le montant des fonds publics ainsi que les objectifs correspondants que le GC peut utiliser - ce qui comprend le droit de puiser dans les fonds publics au moyen du processus des crédits.

La responsabilité constitutionnelle du Parlement du Canada de gérer les fonds publics se conforme à l'obligation fiduciaire au peuple canadien exige que soit fournie une information exacte, rapide et pertinente. C'est seulement avec cette information que les parlementaires peuvent honorer leurs obligations fiduciaires.

Cette information comprend les types de documents que le FINA a demandé.

Cette information est produite, réunie et présentée dans le cours normal des activités. Toutefois, il est difficile de dire avec une précision absolue quel type de d'information sera produit dans une situation donnée. Cela dit, cette information existe sous une forme ou sous une autre et elle est facilement disponible. L'information que demande le FINA est un excellent exemple du type d'information auquel le Parlement doit être libre de se reporter.

Pour mieux comprendre la nature d'information auquel les parlementaires doivent pouvoir se reporter librement, il est utile d'examiner le processus par lequel l'information est recueillie, présentée et étudiée. Il y a trois stades où cette information se produit :

⁹ *Un Guide pour les dirigeants d'organismes – Fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral*, Bureau du Conseil privé (Appareil gouvernemental), 1999.

1. préparation d'information par le ministère parrain ou promoteur;
2. le mémoire au Cabinet et le processus des comités du Cabinet;
3. la présentation au Conseil du Trésor et le processus du Conseil du Trésor.

Ministère parrain ou promoteur

Le processus des prévisions budgétaires est le point culminant d'un certain nombre de mesures importantes dans le système de gestion des dépenses (SGD) du GC. Avant que celui-ci ne demande au Parlement l'autorisation de dépenser de l'argent, la proposition de nouvelle dépense doit franchir une série d'étapes politiques, juridiques, opérationnelles et financières dans le processus des comités du Cabinet et les organismes centraux du GC.

Le processus du SGD débute dans le ministère parrain et comprend une analyse de l'information financière et des renseignements connexes, ce qui formera la base d'analyse pour la préparation d'un mémoire au Cabinet et, plus tard, d'une présentation au Conseil du Trésor. À titre d'administrateur des comptes, le sous-ministre de chaque ministère atteste la véracité de l'analyse de l'information financière et des renseignements connexes qui constitue le fondement de la proposition de nouvelle dépense de son ministère. *Cette information est facilement disponible et est diffusée à l'intérieur du ministère en cause et entre ce ministère, les organismes centraux et les autres ministères intéressés.*

Mémoire au Cabinet

À partir de l'information décrite plus haut, le ministère en cause rédige un mémoire au Cabinet (MC) afin d'obtenir l'approbation de la nouvelle proposition de dépense. Le Cabinet et ses comités étudient le mémoire.

Le modèle de MC exige la production des renseignements suivants :

... renseignements sur les incidences financières, ainsi que les questions liées à la gestion et à la responsabilisation. ... renseignements sur les études pertinentes (p. ex. rapports du vérificateur général, examens stratégiques, vérifications internes et évaluations de programme¹⁰).

Des fonctionnaires du Bureau du Conseil privé (BCP), de Finances Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) assurent une fonction de diligence raisonnable¹¹ et, pour ce faire,

¹⁰ Modèle du MC, exigences révisées du MC, guide du rédacteur de Mc : <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=mc/mc-fra.htm> (consulté le 21 février 2011).

¹¹ L'exercice de la diligence raisonnable comprend l'analyse et la validation des hypothèses économiques, financières, commerciales, opérationnelles et stratégiques qui ont été avancées. Elle sert à confirmer tous les faits

recueillent, présentent, et examinent de l'information et les données. Cette information, les données et l'analyse sont *facilement disponibles et sont diffusées à l'intérieur du ministère ou de l'organisme en cause et entre ce ministère ou cet organisme, les organismes centraux et les ministères.*

Présentation au Conseil du Trésor

Après qu'un programme ou une mesure législative ont été approuvés dans le cycle budgétaire ou hors de ce cycle, une proposition de nouvelle dépense est faite afin d'obtenir, par le processus des présentations au Conseil du Trésor, une autorisation de programme ou autre¹². Le processus de présentation au Conseil du Trésor exige également une importante analyse des aspects financiers et des risques, conformément aux politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor¹³. *Cette information est facilement disponible et est diffusée à l'intérieur du Conseil du Trésor et entre celui-ci et d'autres organismes centraux et ministères.*

Le Parlement du Canada a l'obligation constitutionnelle d'examiner toute l'information ainsi réunie s'il estime que c'est nécessaire pour s'acquitter de son obligation fiduciaire envers les Canadiens en exerçant un bon contrôle des fonds publics.

importants avant la prise de décisions et fait appel à l'expérience de la personne qui fait l'évaluation et aux documents à l'appui comme les états financiers, les plans d'activités, les projections, etc. afin d'esquisser une vision de l'avenir.

¹² [Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor](#), Secrétariat du Conseil du Trésor (consulté le 21 février 2001).

¹³ Voir par exemple le *Guide pour l'établissement des coûts*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12251§ion=text>.