



Résister aux paradis fiscaux

Comment le Québec peut agir et pourquoi il doit le faire

Mémoire
soumis à la Commission des finances publiques
de l'Assemblée nationale du Québec,
dans le cadre de son Mandat d'initiative
sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux

Alain Deneault, Aline Tremblay
du Réseau pour la justice fiscale
au nom du Collectif Échec aux paradis fiscaux

Montréal
Septembre 2015

Rapport préparé par le Réseau Justice Fiscale et approuvé par le collectif Échec aux paradis fiscaux



Échec aux paradis fiscaux est un collectif d'organisations menant des campagnes de sensibilisation et d'actions politiques contre le phénomène des paradis fiscaux, lesquels nuisent au financement des institutions d'État et des services publics. En font partie l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS), l'Association québécoise pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec), Centrale des syndicats démocratiques (CSD), la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), la Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ), la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ), le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP), le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ), l'Union des consommateurs (UC), Les Amis de la Terre de Québec et le Réseau pour la justice fiscale (RJFQC). Courriel : daniel.arcand@sfpq.qc.ca .



Le Réseau pour la justice fiscale Québec (RJFQC) est une organisation de recherche non partisane, indépendante, sans but lucratif, associée au réseau international Tax Justice Network. Le Réseau vise à alimenter la réflexion sur la fiscalité comme outil collectif fondamental permettant de financer les services publics et de maintenir des politiques rigoureuses en matières sociales, environnementales et économiques. 5323, rue de Brébeuf, Montréal, H2J 3L8, contacts@rjfqc.net .

SOMMAIRE

1 – Évaluer

2 – S'autocritiquer

3 – Agir

1 – Évaluer

§ 1.1 – Des cas nombreux

Les paradis fiscaux sont des législations de complaisance prévoyant un taux d'imposition nul ou quasi nul sur des opérations spécifiques ou sur le revenu d'entités étrangères particulières, et protégeant ces actifs du « secret bancaire » de façon à nuire à toute enquête publique les concernant. Ils facilitent également des opérations financières et commerciales délictueuses, voire criminelles. Au Québec, ils favorisent considérablement le développement de malversations ou de stratégies d'évasion et d'évitement fiscaux, comme en témoigne, à titre d'exemple seulement, la longue liste de cas parvenus à la conscience publique ces dernières années.

- En 2000, la société de films d'animation Cinar transfère 122 millions de dollars US dans une société des Bahamas au profit de ses dirigeants, et ce, à l'insu du Conseil d'administration¹.
- En 2003, la société Norshield manipule les comptes d'une de ses entités aux Bahamas de façon à en surévaluer les actifs ; le montant en jeu est de 300 millions de dollars².
- En 2006, aux Bahamas, la firme Dominion Investment de Martin Tremblay participe à une opération de blanchiment d'argent de l'ordre d'un milliard de dollars US; elle a été jugée coupable en 2007 d'avoir fait transiter aux Bahamas 20 000 dollars US provenant d'agents doubles russes³.
- En 2006, dans le cadre de l'« Affaire Norbourg », Vincent Lacroix est accusé d'avoir orchestré un détournement pour environ 130 millions, fraudant 9 200 investisseurs. Le fondateur du Mouvement d'éducation et de défense des actionnaires (MEDAC), Yves Michaud, déclare : « Je suis certain qu'il reste de l'argent quelque part sous le soleil des paradis fiscaux. Vincent Lacroix ne peut pas avoir dépensé 115 M\$ aux danseuses⁴ ». On sait qu'un transfert de 2 millions a été fait en mai 2005 dans un compte des Bahamas⁵.
- En 2007, Jean Lafleur – un publicitaire condamné à 1,6 million de dollars d'amendes et 42 mois de prison dans l'affaire de détournements de fonds publics appelée le « Scandale des commandites⁶ » – a mis à l'abri au Belize les fruits de son vol, un montant auquel seuls ses avocats ont accès en raison du secret bancaire qui prévaut dans ce paradis fiscal. L'un d'entre eux, M^eJean-Claude Hébert, s'est opposé vigoureusement à ce que soient mis en preuve ses actifs financiers à l'étranger, prétextant que leur divulgation causerait un préjudice « irréparable » à M. Lafleur.⁷
- En 2009, la société fictive d'investissement Progressive Management se trouve au centre d'une poursuite judiciaire pour fraude, ayant orchestré depuis les Bahamas une vaste escroquerie visant à détourner à son compte plusieurs millions de dollars⁸.
- En 2010, on apprend que le courtier en investissement Earl Jones a détourné au moins douze millions de dollars à son profit, au détriment de sa clientèle anglo-montréalaise. « Earl Jones transigeait avec 93 institutions financières, dont 50 banques se trouvant au Canada, aux États-Unis, en Irlande, aux Bermudes, aux îles Caïmans, en Angleterre et en Suisse. »⁹
- En 2012, la Canadian Imperial Bank of Commerce (CIBC) indique dans ses rapports annuels que sa présence dans les paradis fiscaux lui a permis d'économiser 1,4 milliard de dollars en impôts entre 2007 et 2011 au Canada, au prétexte que la mise en œuvre de ses stratégies n'est pas illégale. Son président Charles Sirois cautionne ce recours aux filiales étrangères.¹⁰
- En 2013, l'entreprise québécoise Gildan fondée par Glenn Chamand est poursuivie par l'Agence du revenu du Canada en lien avec des virements de plusieurs dizaines de millions de dollars dans une obscure entreprise des Bahamas, tout en faisant fabriquer ses t-shirts dans les ateliers de misère de zones

franches en République dominicaine ou au Bangladesh.¹¹

- En 2014, la Banque Royale RBC est accusée de transactions illégales dans des filiales aux îles Caïmans et aux Bahamas, ayant contrevenu à la loi en ne livrant pas à temps tous les documents demandés par la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) aux États-Unis¹².
- En 2014, la femme d'affaires Lise Watier est ciblée par le fisc. Elle a placé une somme d'au moins 46 millions de dollars dans une fiducie hébergée à la Barbade et en Alberta sur les conseils d'un grand cabinet comptable montréalais¹³.
- En 2014, le Québécois Éric St-Cyr, propriétaire de la firme CloverAsset Management aux îles Caïmans, a plaidé coupable devant un tribunal américain pour complot de blanchiment d'argent dans le paradis fiscal où il a inscrit sa société¹⁴.
- En 2014, un fond de couverture des îles Vierges britanniques, Lancer Group, a fait perdre 100 millions de dollars au Régime de retraite de l'Université de Montréal (RRUM)¹⁵.
- En 2015, la Banque Royale du Canada doit verser 35 millions \$ US à un organisme réglementaire américain pour avoir orchestré un stratagème de ventes fictives de produits dérivés avec ses filiales offshore des Bahamas, des îles Caïmans et du Luxembourg, dans le but de faire des économies d'impôt au Canada¹⁶.
- En 2015, un comptable montréalais, Jeffrey Mandel, maintenant domicilié aux Bahamas, semble au cœur d'un mystérieux stratagème d'évitement fiscal de 77 M\$ dans une affaire impliquant un organisme de charité canadien, une université en Jamaïque, et un financier britannique¹⁷.

§ 1.2 – Des pratiques répandues

- Ces pratiques sont légion. Plusieurs d'entre elles ont été rendues légales par les États. Elles sont alors associées à des formes d'« évitement fiscal », tandis que les manœuvres illégales procèdent, elles, de l'« évasion fiscale ». Qu'ils aient été légalisés par le législateur ou maintenus frauduleux, d'un point de vue politique, tous les recours au paradis fiscaux visant exclusivement à contourner le fisc québécois et la législation du Québec se révèlent problématiques.

§ 1.3 – Une méthode à trouver

Au moins cinq points doivent conduire l'analyse de ce qu'il en coûte aux Québécois pour que certains de ses contribuables les plus fortunés, spécialement les grandes entreprises, contournent aisément le fisc.

§ 1.3.1 – Des pertes fiscales par milliards de dollars. Selon Statistique Canada, les entreprises canadiennes ont placé 199 milliards de dollars dans les paradis fiscaux. Depuis 1990, la part d'actifs transférés dans les paradis fiscaux par les grandes entreprises canadiennes a augmenté de 1 800 %¹⁸. À l'échelle québécoise, si on considère que notre économie représente 19,4 % de celle du Canada¹⁹, c'est par hypothèse au bas mot 38,6 milliards de dollars qui échappent au traitement fiscal de l'État québécois.

Pour l'année 2011, Statistique Canada relève que « 24 % des investissements directs canadiens à l'étranger avaient été effectués dans les 12 plus grands paradis fiscaux. En d'autres termes, le pays y perd 5 à 8 milliards de dollars chaque année²⁰.» À la seule Barbade, les Canadiens ont investi près de 71,2 milliards en date de 2014, ce qui fait de cette petite île le troisième pays où les multinationales« investissent » le plus²¹...

Statistique Canada n'a développé aucune méthodologie pour dégager ces informations. L'agence nationale de statistique se dit elle-même réduite aux déclarations que font les multinationales canadiennes concernées²². Compte tenu de l'opacité notoire du secret bancaire prévalant dans la plupart des paradis fiscaux, on peut considérer ces données comme étant absolument minimales.

Officiellement, ces 199 milliards de dollars concernent un stock d'argent immobilisé dans de prétendus « investissements ». En réalité, ces « investissements » n'en sont pas. Ils ne représentent aucune immobilisation ni aucun placement dans l'économie réelle, mais simulent seulement ce genre de transactions. Il s'agit le plus souvent de transferts intragroupes motivés par une facturation interne (autour des droits d'utilisation de sa marque ou de certains services officiellement délocalisés dans la filiale offshore d'une multinationale) de façon à inscrire le plus de capitaux imposables possible dans la législation où le taux d'imposition est nul ou quasi nul. C'est donc à tort qu'on présenterait ces montants investis comme s'additionnant au fil des ans. Par exemple, on ne saurait laisser entendre, en ce qui regarde les fonds canadiens à la Barbade, qui sont passés de 53 milliards de dollars en 2011 à 71,2 milliards de dollars en 2014, que dix-huit milliards de dollars se seraient *ajoutés* en un an au montant qui existait déjà. En réalité, ces capitaux financiers se renouvellent continuellement par le canal offshore simplement pour être exemptés de tout impôt avant de se trouver réinvestis ailleurs. Ces fonds se renouvelant, ils ne sont pas imposés année après année.

§ 1.3.2 – Une logique de dumping. L'activité des grandes entreprises dans les paradis fiscaux entraîne une autre forme de perte pour le trésor public québécois. Celle-ci a trait à la logique de dumping dans laquelle l'État du Québec s'est laissé entraîner ces dernières années. Pour éviter que plus de capitaux encore ne fuient factivement le Québec vers les paradis fiscaux, notre État a eu tendance, à certains égards, à les imiter.

C'est par exemple en prétextant explicitement la crainte d'une « fuite des capitaux » qu'en 2007, le ministre des Finances du Québec, Michel Audet, a décidé, de réduire la taxe sur les revenus de placements des entreprises d'un déjà maigre 16,25 % au taux de 9,9%²³. Par ailleurs, seuls 50 % des gains en capitaux sont toujours imposables. À titre symbolique, dans le cadre d'un budget particulièrement austère, le ministre québécois des Finances du Québec a tenu à revoir tendanciellement à la baisse le taux d'imposition provincial des entreprises, le faisant passer de 11,9 % à 11,5 % entre 2017 et 2020. Il était de 13 % en 1981 et, la même année, de près de 38 % au palier fédéral – il y est de 15 % aujourd'hui. Ainsi, les entreprises ont vu pendant cette période le taux cumulé de l'impôt sur le revenu diminuer de moitié, passant de presque 51 % à moins de 26 %. Du reste, depuis 2011, la taxe sur le capital s'est trouvée à peu près complètement abolie

alors qu'elle était une des rares à pouvoir neutraliser les déplacements de revenus dans lesquels les institutions financières sont passées maîtres²⁴. Simon Tremblay-Pepin estimait en 2013 à 800 millions de dollars les pertes que la disparition de cette seule taxe entraînait dans les coffres de l'État. S'ajoutent à cela de nombreux avantages financiers offerts par Québec aux entreprises sur le mode de déductions fiscales, de subventions publiques, d'investissements de sociétés nationales voire de programmes de paiement différé des impôts des sociétés.

Cela a fait dire à des chercheurs comptables de l'Université du Québec à Montréal que « le Québec est considéré comme étant un véritable paradis fiscal pour les entreprises », compte tenu de la qualité des services que notre État social offre aux sociétés et aux investisseurs, eux qui profitent au premier chef des infrastructures publiques, au vu d'un taux d'imposition bien faible²⁵. Emblématiquement, une société telle que la pharmaceutique Valeant a quitté les États-Unis pour s'installer à Laval en 2014. Titrant en une *Le Québec : Paradis fiscal, Le Journal de Montréal* écrivait : « La compagnie multinationale Valeant Pharmaceutical a abaissé son taux d'imposition à presque rien en déménageant son siège social à Laval et a fait du Québec un véritable paradis fiscal²⁶ ».

§ 1.3.3 – Un service de la dette accru. On peut concevoir d'un point de vue strictement logique que ce manque à gagner pour le trésor public, qui se manifeste par des déficits budgétaires récurrents, entraîne des dépenses supplémentaires de la part du gouvernement du Québec au titre du service de la dette. Chaque année, pour boucler son budget, l'État québécois emprunte à des entités financières qu'il impose moins qu'auparavant, voire plus du tout. Les dépenses d'intérêt sur la dette ont représenté 10,5 milliards de dollars en 2013-14. On assiste ainsi à une inversion des rapports d'autorité : ce ne sont plus les institutions privées qui financent l'État pour les très nombreux services directs et indirects dont elles bénéficient, mais les contribuables captifs – essentiellement les petites entreprises, les salariés et les consommateurs – qui les financent afin de boucler le budget public.

§ 1.3.4 – Une augmentation ou une introduction de la tarification. Ces pertes du trésor public contraignent souvent les Québécois à financer deux fois les services publics auxquels ils ont droit : d'abord comme contribuables, par la voie de leurs impôts, ensuite comme utilisateurs, sur la base de la tarification. Le Québec tend de plus en plus à créer ou à hausser les frais conditionnels à l'accès à certains services qu'il n'arrive plus à financer sur une base autonome grâce à l'impôt sur le revenu. Cette réalité n'a pas seulement trait aux révisions à la baisse du taux d'imposition général des sociétés au Québec, mais également aux mêmes baisses qui ont été observées au palier fédéral²⁷.

§ 1.3.5 – Des institutions publiques mises à mal. Quoique le revenu de la plupart des Québécois stagne, bien qu'ils contribuent de plus en plus à l'assiette fiscale, ceux-ci assistent au démantèlement des services publics. Cette perte d'ordre qualitative représente indéniablement un des coûts également d'ordre financier tels que les

recours à des services privés en cas de manquement du système public, sans parler de contrecoups éventuels sur le plan de la santé.

§ 1.3.6 – Une approche qualitative à développer. Au vu de ces cinq enjeux, les pertes réelles que représentent pour la population québécoise les transferts de fonds des sociétés dans les paradis fiscaux sont si conjecturales qu’elles paraissent difficiles à mesurer. Pour les évaluer, il faudrait aux experts gouvernementaux considérer l’envergure des flux financiers qui quittent le pays via les pôles offshore, considérer les rentrées fiscales que représenterait le fait de les imposer aux taux qui prévalaient au début des années 1980, quand les paradis fiscaux n’induisaient pas de compétition fiscale déloyale entre législations, cela pour aboutir à un montant qui impliquerait des formes d’emprunts moindres de la part du gouvernement au moment d’établir le budget national, de même que l’absence des tarifs qui sont apparus depuis l’essor des paradis fiscaux. Si cette opération semble laisser trop de place à l’interprétation et aux conjectures, les critères en cause n’en sont pas moins réels et cette réalité pèse de tout son poids sur les affaires publiques québécoises.

§ 1.3.7 – Une évaluation quantitative à tenter. Le Québec est à même de procéder à des évaluations partielles des pertes qu’encourt chez lui l’inscription de fonds dans les paradis fiscaux de la part de ses entreprises et de ses particuliers fortunés. Il peut, dans un premier temps, affiner les appréciations concernant les « investissements directs à l’étranger » de la part des entreprises, cités au § 1.3.1. De plus en plus de données commencent à poindre sur la question. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes estimait en 2013 que les opérations spécifiquement frauduleuses concernant les paradis fiscaux représentaient un produit illégal brut se situant entre 5,3 milliards de dollars et 7,8 milliards de dollars²⁸, une évaluation extrêmement prudente reprise dans ses circulaires par le Nouveau Parti démocratique (NPD) au palier fédéral.

§ 1.3.8 – La responsabilité du Gouvernement du Québec. Ce travail technique ne revient pas aux citoyens, qui financent déjà comme contribuables un ministère des Finances censé leur fournir ce type de données. Ledit ministère, l’Agence du revenu du Québec tout comme, autre exemple, l’Institut de la statistique du Québec pourrait être mandaté pour le faire.

2 – S'autocritiquer

§ 2.1 – Une absence d'analyse

Il reste difficile pour les autorités québécoises de mesurer l'ampleur des pertes que représentent ces tactiques de contournement des institutions fiscales et juridictionnelles, parce que l'État ne part de rien. Le ministère des Finances semble avoir toujours évité lui-même d'engager quelques réflexions critiques sur le sujet, commettant même la faute de subordonner toute la question de l'évasion fiscale au seul problème de l'« économie au noir », comme le Réseau pour la justice fiscale (RJF) l'a relevé dans son étude *L'aveuglement volontaire du ministère québécois des Finances* [Annexe A]. Bien entendu, c'est plutôt cette « économie au noir » qui est à concevoir comme une sous-catégorie de l'évasion fiscale, laquelle englobe également d'autres pratiques, telles que le recours aux paradis fiscaux qu'on ne sut voir pendant si longtemps. Les pertes fiscales évaluées à un montant oscillant entre 2,5 milliards et 3 milliards de dollars concernent donc seulement la petite fraude intérieure, particulièrement dans les secteurs de la construction, de la restauration et du tabac²⁹.

§ 2.2 – Une approche légaliste

Dans sa production, le ministère des Finances a eu tendance à restreindre le problème des paradis fiscaux à des enjeux légaux plutôt que politiques, sa méthode d'analyse consistant à pincer les petits fraudeurs plutôt qu'à s'enquérir des formes légalisées de contournement de l'impôt que développent légalement les firmes privées. Tout au plus l'État s'est-il penché sur ces stratégies d'évitement fiscal des entreprises, nommées par euphémisme « planifications fiscales audacieuses, agressives, abusives et indésirables ». Tandis que Québec récupère des milliards de dollars en faisant la traque des coiffeuses indépendantes, serveurs à pourboires, notaires de village et restaurateurs familiaux, entre autres petits fraudeurs (Québec prévoit une récupération fiscale auprès d'eux de l'ordre de 3 768 millions de dollars en 2014-2015 et de 3 862 millions de dollars en 2015-2016), les montants obtenus par le contrôle des puissantes multinationales armées d'avocats qui forcent le sens des mots dans l'interprétation de la loi pour contourner leurs obligations sont, eux, dérisoires. En 2012-2013, un investissement de 2,2 millions de dollars en effectifs dédiés aux planifications fiscales abusives a permis de récupérer 75,8 millions de dollars et un autre de 2,8 millions de dollars en 2013-2014 a permis à l'État de toucher à 88,3M\$³⁰.

§ 2.3 – Une tendance à la complaisance

Si Québec peine à résister aux paradis fiscaux en tant qu'ils représentent une forme de concurrence déloyale envers son système fiscal qui se veut responsable, le gouvernement éprouve également de la difficulté dans certains secteurs à résister à la tentation de devenir lui-même une législation offshore.

§ 2.3.1 – L’enjeu minier. Le gouvernement du Québec peine à se donner un code minier résolument moderne. Pendant longtemps, les sociétés extrayant sur son territoire des richesses non renouvelables, le plus souvent sur un mode polluant externalisé, ne payaient des redevances que sur la base de leurs profits, ces derniers pouvant être aisément délocalisés dans les paradis fiscaux, comme on le sait. En 2012, le lobby minier au Québec, Minalliance, révélait en 2012 que les employés des mines et les petits fournisseurs contribuent trois fois plus au Trésor public québécois que les entreprises minières elles-mêmes³¹. L’année suivante, de peine et de misère, l’Assemblée nationale est parvenue à voter un taux de redevances obligatoire de 1 % de la valeur du minerai extrait auprès des minières dans les cas où la production est évaluée à 80 millions de dollars ou moins, et de 4 % dans les situations où la valeur du minerai extrait excède ce seuil. C’est encore un taux comparable à celui d’un paradis fiscal. Malgré cette faible contribution, le gouvernement québécois continue de surcroît de financer une industrie dont on peut sérieusement penser qu’elle coûte davantage à la collectivité qu’elle ne lui rapporte, notamment en ce qui concerne les centaines de millions de dollars que Québec doit investir pour restaurer des « sites orphelins ».

§ 2.3.2 – La filière des multimédias. Le gouvernement du Québec a participé au jeu du dumping fiscal dans la décennie 2 000 auprès des productions de titres multimédias. Avant 2013, les sociétés admissibles recevaient du gouvernement québécois une subvention couvrant de 26,25% à 37% de leurs dépenses en salaires. En 2013, ce taux est réduit ; il oscille alors entre 21% et 30 %. La même année, le crédit d’impôt a coûté 128 millions à l’État. En octobre 2013, le gouvernement Marois a bonifié le programme en rendant plus d’employés admissibles au crédit d’impôt. Entre 1997 et 2010, ce crédit d’impôt a coûté un demi-milliard au trésor québécois³².

§ 3.2.3 – Le dumping réglementaire. Le professeur de droit de l’Université du Québec à Montréal, Georges Lebel, a mis au jour en 2010 un document de consultation annexé à la Loi sur les sociétés par actions de l’année précédente³³. La proposition visait à faire du Québec un *paradis réglementaire* pour les administrateurs de sociétés, au détriment des actionnaires. Comme il se doit dans toute juridiction de complaisance, le droit aurait été utilisé pour se neutraliser lui-même. Il se serait littéralement agi « d’insérer dans les statuts une clause d’exonération des administrateurs pour leurs manquements à leurs devoirs de prudence et de diligence, qui empêcherait les actionnaires et les créanciers de les poursuivre en dommages ». Si le ministère des Finances entrevoyait clairement qu’une telle transformation du régime québécois allait nuire aux petits investisseurs, il y voyait néanmoins une stratégie du moins-disant réglementaire qui attirerait au Québec des entreprises du reste du Canada et des États-Unis. Le projet se trouvait débattu au ministère des Finances au moment même où le Québec subissait les conséquences des fraudes financières de Vincent Lacroix et d’Earl Jones.

§ 3.2.4 – Les intermédiaires offshore au Québec. Le cabinet d’avocat Maples, spécialisé dans la délocalisation d’actifs dans les paradis fiscaux, a ouvert un bureau à Montréal

avec le soutien du ministère québécois des Finances. « Maples a obtenu le statut de Centre financier international (CFI), ce qui lui donnera droit à une exemption d'impôt provincial sur certains revenus et à une réduction de 75 pour cent des cotisations au Fonds des services de santé du Québec³⁴. » Le président et directeur général du Centre financier international de Montréal, Jacques Girard, qui encadre l'arrivée de la firme, a fait preuve d'une candeur certaine en déclarant, lorsque confronté à des questions sur la pertinence de cette présence : « Je ne veux pas porter de jugement. Là, on porte des jugements sur des sociétés et ça, ça me paraît un peu gênant³⁵. » Le ministre québécois du Revenu, Robert Dutil, a préféré de son côté se servir du paravent du droit : « Dans notre société, il faut donner la chance au coureur et permettre à ceux qui font des gestes légaux de s'établir³⁶ ».

Pour sa part, le cabinet d'avocats s'est contenté d'une déclaration ne se démarquant pas particulièrement par sa crédibilité : « Maples and Calder précise que l'enregistrement des 18 000 sociétés clientes à leur adresse aux îles Caïmans n'est pas fait dans le but de leur éviter de payer des impôts dans leur pays d'origine³⁷ ». MaplesFS, l'entité qui chapeaute les bureaux montréalais, insiste pourtant sur sa présence offshore dans l'un des deux seuls paragraphes par lesquels elle se présente : « Fonctionnant à partir des juridictions *onshore* et *offshore*, nous offrons des conseils experts et utiles prenant racine dans l'expertise juridique et l'expérience de notre équipe de professionnels³⁸ ». Elle y vante son savoir-faire dans la création d'entités diverses, dont les trusts, implicitement ceux que des Canadiens ont conçus aux Caïmans quelques décennies plus tôt.

§ 2.4 – Une absence de critique envers le gouvernement fédéral

Les différents gouvernements québécois se sont gardés de critiquer la façon dont les autorités fédérales se sont positionnées dans le dossier des paradis fiscaux, quoique le Québec soit directement touché par la complaisance d'Ottawa à l'égard des pratiques offshore. Le Réseau pour la justice fiscale a fait paraître en 2014 le livre *Paradis fiscaux : la filière canadienne*³⁹ et, en collaboration avec le professeur de droit fiscal de l'Université Laval, André Lareau, et le collectif Échec aux paradis fiscaux, un rapport intitulé *Paradis fiscaux : des solutions à notre portée*, montrant à quel point le gouvernement canadien encourage le développement des paradis fiscaux [annexe C]. Par le maintien d'un « Accord de non double imposition » avec la Barbade et la réglementation fiscale qui permet aux entreprises canadiennes de placer des actifs dans de très nombreux paradis fiscaux, pour ensuite les rapatrier sous la forme de dividendes en franchise d'impôts, Ottawa favorise activement l'évitement fiscal.

§ 2.4.1 – Le déséquilibre fiscal. Ces pertes se répercutent notamment dans une diminution des transferts fédéraux vers les provinces, comme en témoigne une étude récente de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC) : « Les transferts fédéraux dans le budget du Québec sont passés d'une moyenne de 22,4 % des revenus totaux entre 1989-1995, à un plancher de 17,9 % entre 1996-2004 pour ensuite remonter temporairement, mais sans jamais revenir à leur niveau antérieur. [...] Grâce à

toutes ces réductions unilatérales, le régime fédéral aura été en mesure de repositionner le Canada comme le pays avec le fardeau fiscal parmi les plus bas des pays de l'OCDE⁴⁰. » L'IREC précise que la part d'impôts assumée par les particuliers est toujours plus importante que celle des entreprises.

§ 2.4.2 – Les conventions fiscales aberrantes. Ottawa ne compte en rien altérer sa politique. Dans son appel à contributions sur la question du magasinage fiscal international que font les entreprises, dans le but d'inscrire leurs actifs facticement là où elles seront le moins imposées, le ministère fédéral a précisé qu'il ne comptait pas revoir les conventions fiscales qu'il a signées avec des États tels que le Luxembourg ou les Bermudes, lesquels permettent précisément aux entreprises de contourner leurs obligations fiscales légalement au Canada. [En 2013, le Réseau pour la justice fiscale a soumis à cet égard au ministère fédéral des Finances le rapport intitulé « *Chalandage fiscal* » : *Pour une approche politique*. Cf. : Annexe B]. Le magasinage fiscal est rendu possible par des écritures juridiques et comptables parfaitement licites. Dans cet espace légal, soulever l'idée qu'il soit possible pour un contribuable d'abuser des conventions fiscales est illogique et juridiquement impossible, car « plusieurs de ces conventions ont précisément pour objectif de permettre à des entreprises d'obtenir un traitement fiscal favorable⁴¹ », peu importe que l'activité soit factice ou non. Le droit des sociétés commerciales garantit cette permissivité. Cette approche centrée sur les motivations du contribuable se heurte toutefois à un principe bien établi du droit canadien selon lequel la planification fiscale est légitime, si bien que toute personne a le droit d'organiser ses affaires de façon à payer le moins d'impôts possible (IRC c. Duke of Westminster [1935], 19 T.C. 490, réaffirmé par la Cour suprême du Canada relativement à la règle générale anti-évitement dans *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, [2005] 2 R.C.S.601). Suivant ce principe, les tribunaux canadiens ont jusqu'ici refusé de reconnaître comme abusifs les cas de magasinage fiscal qui leur ont été présentés. La Cour canadienne de l'impôt a déjà établi que « le choix d'une convention fiscale pour minimiser l'impôt ne peut en soi être perçu comme une stratégie abusive⁴² ».

3 – Agir

§ 3.1 – Se reconnaître souverain en matière de perception d’impôt

Contrairement à une idée reçue, le dossier des paradis fiscaux ne relève pas exclusivement du gouvernement fédéral. En ce qui concerne son propre pouvoir d’imposition et de taxation, le Québec dispose de prérogatives qui lui permettent de signer ses propres conventions fiscales et d’établir des règles autonomes par rapport aux entreprises qui sont sur son territoire. Il n’a donc pas à se soumettre aux conventions fiscales signées par Ottawa.

Dans un mémoire déposé à la Commission d’examen sur la fiscalité québécoise, en 2015, l’économiste Gilles. N. Larin, citant les articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 à propos de la définition des prérogatives, rappelle que Québec a un pouvoir d’imposition et de taxation sur son territoire, à la condition, notamment, que le prélèvement de revenus soit lié à des objets provinciaux⁴³. « Mon examen de la jurisprudence portant sur l’interprétation du par. 92(2) fait ressortir que [...] les provinces en sont venues à jouir d’une liberté considérable dans l’établissement de leurs régimes fiscaux. [...] Ainsi, la tendance jurisprudentielle majoritaire depuis le début de la confédération offre aux provinces une interprétation large et libérale des restrictions qui leur sont imposées. » Il ajoute : « D’entrée de jeu, la condition du prélèvement de revenus “pour des objets provinciaux” est peu importante et n’impose, pratiquement, aucune limite réelle. Il semble que la seule signification de cette limite soit de préciser que la taxe doit avoir pour but de prélever des impôts destinés aux champs de compétences provinciales et non d’une loi, empiétant sur des compétences exclusives fédérales, déguisée sous forme de taxes⁴⁴. »

Le Québec peut donc imposer les biens d’un contribuable présent au Québec, que ce soit un particulier ou une personne morale telle qu’une grande société, même lorsque ceux-ci se trouvent à l’extérieur du pays, comme dans un paradis fiscal. « Quant à la condition “dans les limites de la province”, elle est autrement plus importante. Il est en effet essentiel, pour que la taxe soit valide, que le sujet de la taxe soit présent dans la province. Suivant toujours la tendance jurisprudentielle à l’assouplissement des limites aux pouvoirs de taxation provinciaux, les tribunaux ont élargi la portée de ce qui peut être un “sujet”. En effet, on pourra taxer non seulement des “personnes”, mais également leurs propriétés, leurs opérations ou leurs profits qui sont dans la province, nonobstant le lieu de résidence de la personne. Cette interprétation large de la notion de territorialité offre donc aux législatures provinciales beaucoup de latitude⁴⁵. On pourra notamment imposer les personnes résidentes de la province sur des biens situés à l’extérieur de la province et les personnes non résidentes de la province, sur les biens, les opérations ou les bénéfices réalisés dans la province⁴⁶. »

§ 3.2 – Signer des conventions fiscales avec des pays tiers et établir ses règlements en matière de fiscalité internationale

À ce jour, la France est le seul pays avec lequel le Québec a conclu une convention fiscale. Mais, précise Gilles Larin, « le Québec et le Canada ont tous les deux le pouvoir de conclure des conventions fiscales ». De plus, le gouvernement du Québec est la seule instance habilitée à établir un tel cadre. « Les conventions fiscales signées par le Canada ne visent que l'impôt perçu par le gouvernement du Canada en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. En vertu de la Constitution canadienne, les conventions fiscales ne lient pas les provinces. » Le Québec n'entretient qu'un lien informel avec les conventions fiscales signées par le gouvernement fédéral.

Nous souscrivons à l'idée du Professeur Larin, voulant que « par souci d'uniformité et de courtoisie internationale, il [soit] souhaitable de leur donner effet ». En ce qui concerne la lutte aux paradis fiscaux, les différentes législations du monde dont le Québec et le Canada ont intérêt à coopérer pour freiner le phénomène de concurrence fiscale entre les États. Néanmoins, comme le souligne l'auteur, « le gouvernement du Québec demeure libre de modifier sa législation et de s'écarter ou de ne pas reconnaître certaines règles ou définitions prévues dans une convention fiscale à laquelle le Canada est parti. » La chose est d'autant plus nette quant au Québec que la législation québécoise perçoit elle-même directement ses impôts. Le Québec a, de par ses statuts, l'obligation de régler la question de l'imposition chez lui, en lien avec les activités internationales de ses entreprises. Il est appelé à le faire en bonne intelligence avec les États qui visent eux aussi à contenir le problème de l'évitement fiscal dans les législations de complaisance.

§ 3.3 – Consolider les prérogatives en matière d'imposition que la constitution canadienne confère au gouvernement du Québec.

Le pouvoir du Québec que le gouvernement du Québec s'est attribué en 1954, puis s'est vu reconnaître par Ottawa, de percevoir directement ses propres impôts auprès de ses contribuables – les particuliers comme les entreprises – ne se réduit pas à la seule question du dédoublement des formulaires de déclaration et au 500 millions de dollars que représenterait en termes de coûts le dédoublement de traitement administratif à Québec et à Ottawa⁴⁷. Alléguant que « l'agence québécoise [du revenu] coûte de plus en plus cher à administrer et perçoit moins d'impôts année après année, des chroniqueurs reprennent à leur compte les termes de la Commission de révision permanente des programmes créée par le gouvernement du Québec, et traitent non sans idéologie de ce « constat » d'inefficacité pour justifier que soient abandonnées à Ottawa « certaines activités de perception au fédéral » telles que celle de percevoir « l'impôt des sociétés⁴⁸ ». Or, cette prérogative est cruciale si le Québec souhaite développer ses propres politiques en matière de lutte à l'évasion et à l'évitement fiscaux. C'est en accordant des pouvoirs accrus à son administration fiscale, et non l'inverse, que notre gouvernement arrivera à remédier au fait du trop peu de fonds que son agence perçoit au Québec, tout en reconsidérant son statut et son organigramme⁴⁹. Plutôt que de constituer un

problème ou un coût, les pouvoirs de Québec en matière de fiscalité sont l'occasion de marquer l'autonomie réelle du Québec dans l'octroi de ses revenus. Même Luc Godbout, fait commissaire par l'actuel gouvernement du Québec, insiste sur ce point dans le rapport qu'il lui a soumis : « Face à ces interrogations et ces critiques, la commission rappelle néanmoins l'importance de donner à Revenu Québec tous les moyens nécessaires pour lutter contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives⁵⁰. » Aujourd'hui, en raison de la subordination du Québec à Ottawa dans l'élaboration des politiques fiscales quant aux stratégies extraterritoriales des entreprises, la part de revenu des entreprises dans le budget du Québec n'excède pas le taux des 10 %.

§ 3.4 – Ne pas tenir compte de la réglementation fédérale au moment de percevoir les impôts du Québec auprès des entreprises sises au Québec.

En vertu du règlement 5907(11) de la législation fédérale sur l'impôt sur le revenu, chacun des États ayant conclu avec le Canada un accord d'échange de renseignements fiscaux constitue un « pays désigné » permettant ainsi à une entreprise canadienne qui y a créé une filiale résidente de rapatrier au moyen de dividendes ses profits, en franchise d'impôt, au bénéfice de la société mère canadienne. Le Canada permet donc légalement aux entreprises de contourner le fisc chez lui dès lors qu'une entreprise procède selon les termes de cette réglementation à partir de filiales constituées dans les pays signataires qui sont des paradis fiscaux, notamment les Bahamas, les Bermudes, les îles Caïmans, Saint-Vincent et les Grenadines, Saint-Kitts et Nevis et les îles Turques-et-Caïques. Le Québec n'a pas à suivre le gouvernement fédéral dans cette voie qui consiste nettement à faire la lutte à l'évasion fiscale en la légalisant, de telle sorte que les stratagèmes qui la constituent s'inscrivent soudainement dans le registre de l'évitement.

§ 3.5 – Signer avec d'autres États des conventions fiscales selon des principes qui ne rendent pas légal l'évitement fiscal.

En exerçant les pouvoirs qui sont déjà en sa possession, l'État du Québec pourrait très bien signer des conventions fiscales visant l'élimination de la double imposition du revenu exclusivement avec des législations ou pays où les taux d'imposition des particuliers ou des sociétés sont comparables à ceux qu'il prévoit lui-même. Cela éviterait qu'une société délocalise des fonds dans la législation dont les taux d'imposition sont nuls ou quasi-nuls, tout en rapatriant au pays les capitaux en franchise d'impôts, au prétexte que les fonds en cause auraient déjà fait l'objet de perceptions fiscales dans le premier pays.

§ 3.6 – Adopter le principe de déclaration de revenus pays par pays.

La loi sur la fiscalité d'un Québec assumant tous ses pouvoirs pourrait très bien prévoir l'obligation pour les entreprises multinationales actives sur son territoire de déclarer leurs revenus « pays par pays ». C'est ce que réclament déjà de très nombreuses associations

civiques à travers le monde chacune dans son propre État, à commencer au Royaume-Uni par le Tax Justice Network⁵¹. Selon un de ses fiscalistes, Richard Murphy, la divulgation de revenus « pays par pays » signifie qu'une société multinationale devrait déclarer : les pays dans lesquels elle opère ; les noms sous lesquels elle exerce des activités dans chaque pays et ses résultats financiers détaillés dans chacun. Le Québec aurait ensuite tout le loisir d'imposer les avoirs de cette société enregistrée dans des législations de complaisance où elle y mène une faible activité mais y inscrits néanmoins d'importants revenus.

§ 3.7 – Légiférer contre l'évitement fiscal sous réserve d'être accompagné par d'autres pays

Puisqu'au vu de la conjoncture internationale, on ne saurait exiger du Québec qu'il développe seul contre tous des mesures visant à remédier au problème du dumping réglementaire et de l'évitement fiscal provoqué par les législations de complaisance, nous préconisons l'adoption par l'Assemblée nationale de lois, de taxes et de règlements plus exigeants et plus contraignants pour les entreprises, en particulier pour les multinationales, dont la mise en vigueur serait par contre conditionnée à l'adoption de lois, taxes et règlements analogues dans un nombre à déterminer de pays lui étant comparables. Un ratio correspondant, par exemple, à un nombre de pays de l'OCDE et à leur représentation démographique pourrait servir de barème.

Annexes

A – Alain Deneault, avec la collaboration d'Aline Tremblay, *Paradis fiscaux, L'aveuglement volontaire du ministère québécois des Finances*, analyse méthodologique commandée par le Secrétariat intersyndical sur les services publics (SISP), Montréal, 2011, 42 p.

B – Alain Deneault, Pascale Cornut St-Pierre et Clément Camion, « *Chalandage fiscal* » : *Pour une approche politique, Note de recherche soumise au ministère des Finances du Canada*, Montréal : Réseau Justice Fiscale, 11 décembre 2013, 9 p.

C – Alain Deneault, Gabriel Monette et Alexandre Sheldon, avec la collaboration d'André Lareau, *Paradis fiscaux, Des solutions à notre portée*, Montréal : Réseau pour la justice fiscale & Collectif Échec aux paradis fiscaux, 2014.

Notes

¹ Francis Vailles, « Affaire Cinar : Ronald Weinberg et de présumés complices accusés au criminel », Montréal, *La Presse*, 3 mars 2011.

² Francis Vailles, « Affaire Norshield: les comptables des Bahamas travaillaient à Saint-Léonard », Montréal, *La Presse*, 13 février 2010.

³ Carl Renaud, « Le financier Martin Tremblay à nouveau dans de beaux draps », Montréal, *Canoë.ca*, 21 février 2013.

⁴ « “Vincent Lacroix ne peut pas avoir dépensé 115 M\$ aux danseuses” », Agence QMI, Montréal, *Canoë.ca*, 21 septembre 2009.

⁵ Denis Arcand, « Des millions à la famille de Vincent Lacroix », Montréal, *La Presse*, 16 février 2007.

⁶ David Santerre, « La nouvelle vie de Jean Lafleur », *Le Journal de Montréal*, 16 septembre 2008.

⁷ Brian Myles, « Le trésor convoité de Jean Lafleur, La Couronne demande cinq ans de pénitencier contre le fraudeur », *Le Devoir*, 2 juin 2007.

⁸ *Ibid.*, p. 59, n. 234, *La Presse canadienne*, Une autre combine à la Ponzi », dépêche reprise dans *Le Devoir*, 1^{er} août 2009.

⁹ Vincent Brousseau-Pouliot, « Jones a pigé près de 12,3 millions des poches de ses clients », Montréal, *La Presse*, 18 août 2009.

¹⁰ « Charles Sirois cautionne l'utilisation de filiales étrangères », Montréal, *TVA Nouvelles*, 28 mai 2012.

¹¹ *La Presse canadienne*, Une autre combine à la Ponzi », dépêche reprise dans *Le Devoir*, 1^{er} août 2009, n. 235, Jean-François Cloutier, « Revenu Canada a le bras long avec le roi du t-shirt », *Le Journal de Montréal*, 19 décembre 2013.

¹² Jean-François Cloutier, « Transactions illégales. La Royale cache encore des documents », *Le Journal de Montréal*, 28 avril 2014.

¹³ Jean-François Cloutier, « Une fiducie de Lise Watier ciblée par le fisc », *Le Journal de Montréal*, 11 juin 2014.

¹⁴ Jean-François Cloutier, « Complot financier. Un riche Québécois coupable de blanchiment d'argent », Montréal, *Le journal de Montréal*, 6 juillet 2014.

¹⁵ Jean-François Cloutier, « Des placements offshore hantent l'Université de Montréal », Montréal, *Canoë.ca*, 14 avril 2014.

¹⁶ Jean-François Cloutier, « Amende de 35m pour la Banque Royale, L'institution financière aurait fait des transactions offshore illégales », Montréal, *Le journal de Montréal*, 19 janvier 2015.

¹⁷ Jean-François Cloutier, « Un comptable montréalais introuvable », *Le Journal de Montréal*, 25 janvier 2015.

¹⁸ « Canadian \$\$ in Tax Havens Reach \$199 Billion », Ottawa Canadians for tax fairness, page consultée le 3 septembre 2015. Voir aussi : « Positions d'investissement direct étranger en fin d'année », Ottawa, Statistique Canada, « dernière modification » : 24 avril 2015.

¹⁹ Évaluation faite par l'Institut de la statistique du Québec à partir de cette source : « Tableau 384-0038, Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux », Ottawa, Statistique Canada, site daté en vertu de sa dernière modification du 5 novembre 2014.

²⁰ L'information a été donnée à l'occasion d'une audition au Parlement canadien par Statistique Canada. Mentionné par Lawrence Cannon, « Avant-propos », *Numéro spécial : « Évitement fiscal et évasion fiscale France/Québec »*, *Revue de planification fiscale et financière Vol. 34, no 2, 2014*, p. 210.

²¹ « Positions d'investissement direct étranger en fin d'année », Ottawa, Statistique Canada, « dernière modification » : 24 avril 2015.

²² Statistique Canada, « Guide de l'utilisateur pour le Système de comptabilité nationale du Canada », Ottawa, Gouvernement du Canada, § 6, date de la dernière modification : 5 mai 2010. <<http://www.statcan.gc.ca/nea-cen/pub/guide/chap6ii-fra.htm>>

²³ Francis Vailles, « Québec veut éviter une fuite des capitaux », Montréal, *La Presse*, 21 février 2007.

-
- ²⁴ Simon Tremblay-Pepin, « Jacques Parizeau, la taxe sur le capital et Francis Vailles », Montréal, L'institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), 13 février 2013.
- ²⁵ Gino Lambert, Sylvain Charron, Jean-Eddy Péan, *Le système fiscal québécois est-il vraiment progressiste ?*, Chaire d'études socio-économiques, Université du Québec à Montréal, juin 2000.
- ²⁶ Éric Yvan Lemay, « Paradis fiscal à Laval, La compagnie d'origine américaine a fait passer son taux d'imposition de 36 à 3% », *Le Journal de Montréal*, 26 août 2014.
- ²⁷ « Jour de la solidarité fiscale, Pour une fiscalité du 21e siècle », Montréal, Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), 18 juin 2015.
- ²⁸ Pascal Tremblay, *Investissement direct : le Canada et le monde*, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement du Canada, 2013, p.237, Note 13, cité in Gilles N. Larin et Lyne Latulippe, «La lutte contre l'évitement et l'évasion fiscale : Le point de vue de l'économiste», *Numéro spécial : Évitement fiscal et évasion fiscale France/Québec, Revue de planification fiscale et financière Vol. 34, no 2*, 2014, p. 237n. Lire également : Comité permanent des finances, *La fraude fiscale et le recours aux paradis fiscaux*, Rapport, Ottawa, Chambre des communes, 41e législature, première session, mai 2013.
- ²⁹ « L'évasion fiscale au Québec, Source et ampleur », *Études économiques, fiscales et budgétaires*, Québec, Ministère des Finances, vol. 1 no 1, 22 avril 2005.
- ³⁰ « Revenu Québec. Réponses aux demandes de renseignements particuliers de l'opposition officielle. Étude des crédits 2013-2014 », Québec, Commission des finances publiques, Assemblée nationale, 19 février 2013. Réponses aux demandes de renseignements particuliers de l'opposition officielle. Étude des crédits budgétaires 2014-2015 », 3 juillet 2014.
- ³¹ Minalliance (Deloitte, E&B Data), « Impacts économiques et fiscaux des sociétés minières au Québec », Montréal, 2012, p.10, <http://www.minalliance.ca/pdfs/deloitte_ebdata_2012.pdf>.
- ³² *Budget 2014-15, Plan budgétaire*, Québec, Ministère des Finances, juin 2014 ; Julien Arsenault, « Jeux vidéo : Québec défend ses crédits d'impôt », Montréal, *La Presse*, 4 octobre 2013 ; Joëlle Noreau, « Entre le réel et le virtuel : l'industrie du jeu vidéo au Québec », *Perspective*, Montréal, Mouvement Desjardins, novembre 2013 ; Vincent Brousseau-Pouliot, « Industrie du jeu vidéo : la fiscalité, le secret du succès », Montréal, *La Presse*, 10 septembre 2010.
- ³³ Georges Lebel, « La loi Forget inc. », Montréal, *Relations*, n° 739, mars 2010.
- ³⁴ La Presse Canadienne, « Maples and Calder s'installe à Montréal », dépêche reproduite sur le site internet *Les Affaires.com*, le 13 mai 2009.
- ³⁵ « Malaise sur la colline », Montréal, Radio-Canada, 8 juillet 2009.
- ³⁶ *Ibid.*
- ³⁷ *Ibid.*
- ³⁸ « Home » et « About Us », MaplesFS, <www.maplesfs.com> et <www.maplesfs.com/locations/montreal>, pages consultées le 14 août 2013.
- ³⁹ Alain Deneault et le Réseau pour la justice fiscale, *Paradis fiscaux : La filière canadienne*, Montréal : Écosociété, 2014.
- ⁴⁰ « Jour de la solidarité fiscale, Pour une fiscalité du 21e siècle », Montréal, Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), 18 juin 2015.
- ⁴¹ Alain Deneault, Pascale Cornut St-Pierre, Clément Camion. « *Chalandage fiscal* » : *Pour une approche politique*, Note de recherche du Réseau Justice Fiscale soumise au ministère des Finances du Canada Montréal, 11 décembre 2013, p. 3.
- ⁴² *MIL (Investments) c. R.*, 2006 C.C.I. 460, para. 72, confirmé par 2007 D.T.C. 5437, Cour d'appel fédérale, cité in Deneault Alain, Cornut St-Pierre Pascale, Camion Clément. « *Chalandage fiscal* » : *Pour une approche politique*, Note de recherche du Réseau Justice Fiscale soumise au ministère des Finances du Canada Montréal, 11 décembre 2013, p. 4.
- ⁴³ Gilles N. Larin, Lyne Latulippe, MarwahRizqy En collaboration avec Carmina Chan, *La fiscalité internationale et interprovinciale au Québec*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) de l'Université de Sherbrooke, mémoire soumis à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, 2015, p. 5 Note 6.
- ⁴⁴ Gilles N. Larin et al., *La fiscalité internationale et interprovinciale au Québec*, op. cit., p. 7 note 17.

⁴⁵Sous réserve de la décision R. c. Air Canada, (1980) 2 RCS 303 à la page 316, la Cour suprême conclut que : « Dans le cas de l'exploitation d'aéronefs, il doit y avoir une présence importante, du moins plus que nominale, dans la province pour fournir un fondement à l'imposition d'une taxe à l'égard de l'entrée d'aéronefs dans la province. »

⁴⁶Principe tiré de Firestone Tires and Rubberco. c. Commissioner of IncomeTax, [1942] R.C.S. 476.

⁴⁷ Francis Vailles, « De la fusion des deux déclarations de revenus », Montréal, *La Presse*, 30 avril 2015.

⁴⁸ Denis Lessard, « SAQ, subventions et Revenu Québec : un grand ménage s'impose », Montréal, *La Presse*, 29 août 2015.

⁴⁹ Caroline Touzin, « Revenu Québec renvoie Benoît Roberge », *La Presse*, 10 octobre 2013 ; André Dubuc, « Un policier devient directeur des enquêtes à Revenu Québec », *La Presse*, 12 octobre 2011 ; Caroline d'Astous, « De vives tensions chez Revenu Québec, dénonce le syndicat des employés », *Huffington Post*, 13 septembre 2012 ; Caroline d'Astous, « Après les bonis, des compressions de postes chez Revenu Québec », *Huffington Post*, 24 septembre 2012.

⁵⁰Luc Godbout (président), *Compétitivité, efficacité, équité, Se tourner vers l'avenir du Québec, Une réforme de la fiscalité québécoise*, rapport final, volume 1, Québec, Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, p. 177.

⁵¹ Richard Murphy, *Lereporting pays par pays, Comment favoriser la transparence de sociétés multinationales*, Londres, Tax Justice Network.

Annexes

Annexe A

*Paradis fiscaux, L'aveuglement volontaire
du ministère québécois des Finances*

Alain Deneault, avec la collaboration d'Aline Tremblay, Montréal,
Secrétariat intersyndical sur les services publics (SISP), 2011, 42 p.

Annexe B

*« Chalandage fiscal » : Pour une approche politique,
Note de recherche soumise au
ministère des Finances du Canada*

Alain Deneault, Pascale Cornut St-Pierre et Clément Camion,
Montréal : Réseau Justice Fiscale, 11 décembre 2013, 9 p.

Annexe C

Paradis fiscaux, Des solutions à notre portée

Alain Deneault, Gabriel Monette et Alexandre Sheldon, avec la collaboration du professeur de droit fiscal André Lareau, Montréal : Réseau pour la justice fiscale & Collectif Échec aux paradis fiscaux, 2014.

PARADIS FISCAUX

L'aveuglement volontaire du ministère québécois des Finances

Rapport méthodologique
soumis au Secrétariat intersyndical
des services publics (SISP)

Alain DENEULT
avec la collaboration d'Aline Tremblay

Montréal, 7 mars 2012

© Alain Deneault, 2012

RÉSUMÉ

PARADIS FISCAUX

L'aveuglement volontaire du ministère québécois des Finances

Alain DENEULT*

avec la collaboration d'Aline Tremblay

EN SE RÉFÉRANT À DES FISCALISTES ET DES STATISTICIENS spécialistes de l'évasion fiscale, le ministère des Finances du Québec (MFQ) s'est essayé à estimer, selon une méthodologie éprouvée, les fonds que l'évasion fiscale fait perdre au Trésor public, notamment dans une livraison de 2005 de son périodique *Études économiques, fiscales et budgétaires* intitulée « L'évasion fiscale au Québec ». Or, les approches que préconise le ministère sont essentiellement tournées vers le marché intérieur et portent sur des transactions commerciales de type marchand relatives au Produit intérieur brut, quand ce n'est pas sur les trafics attendus de la petite criminalité. Par conséquent, ces lectures ne lui permettent d'appréhender qu'une catégorie d'acteurs, celle des petits fraudeurs et d'entreprises de moyenne envergure. Bien que pour expliquer l'évasion fiscale certains des experts qu'il cite lorgnent également du côté des législations extraterritoriales, en lesquelles on devine les paradis fiscaux, le ministère ne se donne guère les moyens cognitifs de saisir comment, pour tromper le fisc, les grands fraudeurs et criminels à cravate recourent à des moyens et à des réseaux spécifiques qui sont étrangers aux stratagèmes de petits filous. Il finit donc erronément par considérer ces derniers comme formant, en matière fiscale, la principale catégorie sociale de hors-la-loi.

On peut s'étonner qu'au moment de signer en 2005 sa dernière étude sur l'évasion fiscale, aujourd'hui surannée, le ministère n'ait pas tenu compte de nombre de cas d'école préoccupants en matière de délits fiscaux graves de la part d'entreprises ou de particuliers fortunés, lesquels faisaient la manchette quand leurs cas n'étaient pas à tout le moins de notoriété publique. Ces exemples étaient déjà de nature à démontrer comment des entités sises dans les paradis fiscaux se développent sous la forme de structures sophistiquées, telles que les fondations caritatives, les fiducies familiales ou

* Alain Deneault est membre fondateur, avec Aline Tremblay, du Réseau pour la justice fiscale/Québec, membre du Conseil d'administration de l'Association québécoise pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne (Attac-Québec), chercheur indépendant, enseignant au département de science politique de l'Université de Montréal et auteur d'ouvrages sur les paradis fiscaux, dont *Offshore, Paradis fiscaux et souveraineté criminelle*, Montréal, Écosociété, 109 p. ; Paris, La fabrique, 170 p. ; 2010.

les filiales *offshore* d'entreprises, pour que soient dissimulés des fonds ou consignés abusivement des profits sur le mode de « prix de transfert ».

Par ailleurs, la lutte aux « planifications fiscales agressives » que le gouvernement du Québec affirme mener ne fait manifestement pas le poids. Il revient à la population et aux diverses institutions civiques de critiquer la méthodologie gouvernementale et de colliger les données disponibles sur l'évasion fiscale que pratiquent riches et pauvres, pour prendre la mesure de ce que ce phénomène fait perdre à l'État au chapitre des revenus.

Sommaire

Introduction	7
Une bibliographie restreinte	9
Les trois méthodes reconnues	11
Obstacles épistémologiques	13
L'incontournable PIB	13
Statistique et conscience de classe : l'étonnante omission des grands fraudeurs	20
Une dose sévère d'idéologie	25
De l'économie souterraine à l'économie extraterritoriale : les paradis fiscaux	28
Faire impasse sur les études hétérodoxes	31
Bibliographie	41

L'aveuglement volontaire du ministère québécois des Finances

Introduction

Ce travail méthodologique cherche à recenser les méthodes éprouvées par les institutions publiques pour évaluer les pertes que l'évasion fiscale occasionne dans les finances publiques. Il s'agit plus particulièrement de comprendre la méthodologie retenue par le ministère des Finances du Québec (MFQ) pour mesurer l'importance de l'évasion fiscale. Nous avons donc analysé de près les sources que cite le ministère québécois des Finances pour estimer l'ampleur du phénomène, ce qui nous a également amenés à nous interroger sur la façon dont cette instance publique définit sémantiquement le fait de l'évasion fiscale.

Nous nous sommes référé en priorité à la livraison datée du 22 avril 2005 de la publication ministérielle *Études économiques, fiscales et budgétaires*, laquelle titrait à cette occasion : « L'évasion fiscale au Québec¹. » Dans ce numéro thématique, le ministère cherche à chiffrer les pertes encourues par « l'évasion fiscale » à partir de différentes contributions méthodologiques qu'il cite tout au long de son texte et qu'il regroupe dans une bibliographie. Après consultation auprès du ministère des Finances, nous savons qu'il n'existe pas de mise à jour de ce document. Nos vérifications faites par ailleurs auprès du ministère du Revenu et de l'Institut de la statistique du Québec ont confirmé qu'aucune étude n'a été effectuée sur le sujet à Québec par d'autres instances publiques compétentes. En ce qui regarde le gouvernement fédéral, nous tiendrons compte d'une mise à jour faite en 2009 de l'évaluation des « investissements » canadiens dans les paradis fiscaux.

Le sous-titre du document de 2005 du MFQ, « Sources et ampleur », annonce les intentions du ministère, celles d'étudier les causes et la portée de l'évasion fiscale. Trois sources traditionnelles d'évasion sont relevées : « Chaque année, l'évasion fiscale entraîne des pertes fiscales importantes découlant de l'économie au noir, de la réclamation abusive d'avantages fiscaux et des activités

¹ « L'évasion fiscale au Québec, Sources et ampleur », in *Études économiques, fiscales et budgétaires*, Ministère des Finances du Québec, vol. 1, n° 1, 22 avril 2005, six pages.

illégales². » La méthodologie retenue consiste à évaluer les pertes dans le trésor public en fonction de données sectorielles issues du produit intérieur brut (PIB). En ce qui concerne les deux premiers cas de figure, « l'économie au noir » et « la réclamation abusive d'avantages fiscaux », le ministère distingue le fait illégal de l'évasion fiscale du fait légal des opérations économiques en cours : il est par exemple légal de tenir un restaurant ou de retaper une maison, mais illégal de dissimuler ses revenus afférents au fisc. En ce qui regarde la troisième catégorie, comme l'indique son intitulé d'« activités illégales, » il s'agit d'opérations marchandes proscrites comme telles par la loi, on pense par exemple au trafic de stupéfiants ou le marchandage d'armes. Dans tous les cas, le ministère ne s'intéresse aux fuites fiscales que dans la mesure où elles procèdent de stratagèmes illégaux. Il n'est donc point fait mention, en 2005, de procédés légaux qui relèvent de « planifications fiscales agressives, » à la limite de la légalité. Ces questions surviendront d'abord dans une annexe du Budget québécois de 2008-09, sans donner suite à des mesures satisfaisantes, ainsi qu'on le verra en conclusion.

Au-delà de l'énumération de telles filières, le ministère indique cibler de manière générique toute entreprise pour les activités frauduleuses qu'elle serait à même de mener. « Si certaines entreprises participent à l'évasion fiscale, c'est principalement pour augmenter leurs profits en cachant des revenus, en réduisant leurs coûts de production ou en évitant les contraintes de la réglementation³. »

La présente étude passe donc en revue les méthodes retenues par le ministère pour considérer la façon dont elles permettent, ou pas, d'en arriver à ces fins.

² « L'évasion fiscale au Québec, Sources et ampleur », *op. cit.*, p. 1.

³ « L'évasion fiscale au Québec, Sources et ampleur », *op. cit.*, p. 1.

Une bibliographie restreinte

La lecture des documents cités par le ministère québécois des Finances, en bibliographie, suggère que celui-ci ne se donne pas les moyens théoriques de ses ambitions. Que ce soit pour évaluer l'économie au noir, les réclamations abusives d'avantages fiscaux ou encore les opérations formellement criminelles, les textes de méthode adoptés par le ministère limitent la portée de son attention principalement aux contribuables de petite et moyenne envergures. Les ouvrages qu'il retient restreignent son appréciation au fait d'une « économie souterraine » qui, selon la définition qu'on en donne, se cantonne à un sous-phénomène de l'évasion fiscale. Autrement dit, le ministère reste incapable, avec cette documentation, d'apprécier le rôle allégué de multinationales ou de détenteurs de fortune en matière de tricherie fiscale, que ce soit au chapitre des manipulations de comptes où elles sont susceptibles d'agir ou à celui de transactions légales échappant indûment au fisc, voire des opérations criminelles. La documentation retenue par le ministère sur cette « économie souterraine » (*underground economy*) restreint explicitement l'évasion fiscale à un secteur particulier. Parmi les titres de cette bibliographie, un ouvrage très documenté, *L'économie souterraine au Québec*⁴, le précise. En introduction, son collectif d'auteur-e-s avertit le lecteur que l'expression *économie souterraine* correspond rigoureusement à un fait de définitions, conceptions et méthodes limitées. « Il importe d'abord de bien définir ce qu'on entend par économie souterraine. Il existe, en effet, beaucoup de confusion sur les concepts tels que l'économie souterraine, les activités non marchandes, les activités criminelles et la fraude fiscale⁵. » La première notion exclut les autres. L'économie souterraine se distingue des fraudes fiscales ou d'autres formes de méfaits liés à l'évitement du fisc du fait d'être nécessairement « une composante de l'économie marchande⁶. » Cela implique restrictivement la réalité de « biens et services vendus sur les marchés⁷. »

À l'exception du titre de Seymour Berger, sur lequel nous reviendrons, les ouvrages que le ministère des Finances cite dans la bibliographie de son étude de 2005 portent exclusivement sur cette sous-question de « l'économie

⁴ Bernard Fortin, Gaétan Garneau, Guy Lacroix, Thomas Lemieux et Claude Montmarquette, *L'économie souterraine au Québec, Mythe et réalité*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1996, 115 p. Cet ouvrage retient dans sa bibliographie la plupart des auteurs que mentionne le ministère dans la sienne.

⁵ Bernard Fortin et al., *L'économie souterraine au Québec, op. cit.*, p. 6.

⁶ Bernard Fortin et al., *L'économie souterraine au Québec, op. cit.*, p. 7.

⁷ *Ibidem*.

souterraine » et définissent sensiblement la notion de la même façon que les auteurs de *L'économie souterraine au Québec* :

BIBLIOGRAPHIE

- Berger, Seymour**, « The Unrecorded Economy : Concepts, Approach and Preliminary Estimates for Canada, 1981. » (1986), *Canadian Statistical Review* VI-XXVI.
- Drummond, Don, Mireille Éthier, Maxime Fougère, Brian Girard et Jeremy Rudin**. « The Underground Economy : Moving the Myth Closer to Reality. » (1994), vol. 2, no. 4, *Canadian Business Economics* 3-17.
- Fortin, Bernard, Pierre Fréchette et Joëlle Noreau**. « L'économie souterraine au Québec. » (1992), *Interface* 13/3.
- Gervais, Gylliane**. « La dimension de l'économie souterraine au Canada. » (1994), Statistique Canada, Catalogue 13-601F, no. 2.
- Giles, David E.A. et Lindsay M. Tedds**. « Taxes and the canadian underground economy. » (2002), no. 106 Canadian tax paper.
- Ministère des Finances du Québec**. « L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale. » (1996), *Fiscalité et financement des services publics*.
- Mirus, Rolf et Vladimir Karoleff**. « Canada's Underground Economy Revisited : Update and Critique. » (1994), vol. 20, no. 3 *Canadian Public Policy* 235-52.
- Pinard, Dominique, sous la supervision de Bernard Fortin**. « Un regard sur la taille de l'économie souterraine : une méthode d'estimation pour le Québec. » (2005), Mémoire de maîtrise en économie à l'Université Laval.
- Schneider, Friedrich**. « The Value Added of Underground Activities : Size and Measurement of the Shadow Economies and Shadow Economy Labour Force All Over the World. » Mimeograph, Johannes Kepler University of Linz, Department of Economics, Austria, July 2000.
- Schneider, Friedrich and Dominik H. Enste**. « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences. » (2000), vol. 38, no. 1 *Journal of Economic Literature* 77-114.
- Spiro, Peter S**. « Estimating the Underground Economy : A Critical Evaluation of the Monetary Approach. » vol. 42, no. 4 *Canadian Tax Journal* 1059-81.

Les trois méthodes reconnues

Les auteurs cités dans la bibliographie ministérielle reconnaissent majoritairement l'existence de trois méthodes pour évaluer cette « économie souterraine. »

1. L'approche de la comptabilité nationale (*Income-expenditure discrepancy method*) consiste à comparer les revenus des entreprises et le taux des dépenses effectuées dans un même système économique. La différence donne un aperçu de l'importance des transactions effectuées au noir. « Les estimations du PIB obtenues sur la base des dépenses sont souvent plus élevées que celles qu'on obtient à partir des revenus⁸. » Les consommateurs déclarent des dépenses qui n'apparaissent pas dans les colonnes d'actifs de leurs partenaires commerciaux. La divergence statistique à laquelle ce calcul donne lieu sert de point d'appui à une réflexion sur les revenus non déclarés de l'économie souterraine. Cette méthodologie, défendue en particulier par Gylliane Gervais de Statistique Canada, reçoit l'aval du MFQ.
2. La méthode monétaire (*monetary aggregates method*), souvent attribuée à Vito Tanzi, économiste au Fonds monétaire international, s'est trouvée développée au tournant des années 1970 et 1980 par différents économistes. Elle se fonde sur le postulat voulant que les opérations au noir se règlent surtout en argent liquide. On entend donc évaluer l'importance de l'économie souterraine en tentant de mesurer l'écart existant entre l'évaluation totale des transactions par le biais de cet indice (qui comprend autant celles des économies officielles que souterraine) et la somme des transactions consignées dans l'économie réelle. On reproche toutefois à cette méthode ses prémisses hautement spéculatives. Peter S. Spiro est certes l'auteur cité par le MFQ le plus près de cette méthode. Son évaluation porte sur le degré de « vélocité » des billets de banque en circulation et cherche à comparer le degré de transfert des liquidités en fonction des dépenses déclarées à l'échelle du système économique⁹. Il s'intéresse à des corrélations exemplaires, telles que celle qui prévaut entre la circulation accrue des liquidités et les taux de dépenses liées à la

⁸ Fortin et al., *L'économie souterraine au Québec*, op. cit., p. 15.

⁹ Peter S. Spiro, « Estimating the Underground Economy : A Critical Evaluation of the Monetary Approach », in *Canadian Tax Journal*, Toronto, Canadian Tax Foundation, Volume 42, N° 4, 22 p., pp. 1063 et suiv.

consommation. Il en vient à conclure que la moitié des transactions en liquide impliquée se produit dans l'économie souterraine¹⁰.

3. L'enquête par sondage (*household survey method*) consiste à demander à un échantillon de participants sociologiquement représentatif s'ils ont eu l'occasion de mener des transactions souterraines au cours d'un laps de temps déterminé et d'induire à partir de ces données des résultats à l'échelle de tout le système national. Il s'agit de la seule approche directe. Elle a l'avantage de mieux cerner le profil sociologique des acteurs sondés, mais suppose d'importantes marges d'erreur et un flou en ce qui regarde la fiabilité des confidences données. La question des inductions prenant corps à partir des résultats reste également entière. Le collectif d'auteurs de *L'économie souterraine au Québec* a mené une recherche de cette nature au Québec en 1996¹¹.

À cette liste de trois méthodes, Mirus et *al.* ajoutent les audits fiscaux (*Tax auditing method*) faits scrupuleusement auprès de comptes d'entreprises. Outre des problèmes d'échelles inductives, des enjeux d'interprétation sont également évoqués pour remettre en cause le bien-fondé de cette approche¹². Schneider et Enste mentionnent pour leur part la méthode de Kaufmann et Kaliberda, laquelle cherche à mesurer l'écart qui prévaut entre l'économie officielle et l'activité effective qu'on peut induire à partir de la consommation d'électricité¹³. Ces deux auteurs citent également l'approche pluricausale de Hannelore Weck¹⁴. Cette dernière se trouve fort prisée par David E.A. Giles et Lindsay Tedds, cités par le MFQ, en ce qu'elle permet d'intégrer le plus de données et de mieux s'adapter aux critères pertinents des systèmes économiques occurrents¹⁵.

¹⁰ Peter S. Spiro, « Estimating the Underground Economy : A Critical Evaluation of the Monetary Approach », *op. cit.*, p. 1077.

¹¹ Bernard Fortin et *al.*, *L'économie souterraine au Québec*, *op. cit.*

¹² Rolf Mirus, Roger S. Smith et Vladimir Karoleff, « Canada's Underground Economy Revisited : Update and Critique », *Canadian Public Policy*, vol. 20, no. 3, 1994, 18 p., p. 239.

¹³ Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *Journal of Economic Literature*, Pittsburgh, American Economic Association Publications, vol. 38, N° 1, 2000, 37 p., p. 96.

¹⁴ Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *op. cit.*, p. 97.

¹⁵ David E.A. Giles et Lindsay Tedds, *Taxes and the Canadian Underground Economy*, in *Canadian Tax Paper* N° 106, Toronto, Canadian Tax Foundation, 2002, 270 p., pp. 85 et suiv.

Cet exposé méthodologique est récurrent dans le corpus de textes consacrés à l'économie souterraine, comme s'il constituait un passage obligé pour les auteurs¹⁶.

Obstacles épistémologiques

Quelle que soit la méthode, tous les documents cités par le ministère témoignent du caractère infiniment perfectible de ces estimations¹⁷. On observe également de ces diverses méthodes qu'elles offrent des ordres de résultats très différents¹⁸. D'aucuns évoquent cette lapalissade, à savoir que les auteurs d'opérations non déclarées souhaitent agir incognito¹⁹, ce qui non seulement complique le travail spéculatif des fiscalistes et statisticiens, mais l'explique proprement.

L'incontournable PIB

Transcendant ce corpus de théories, la référence au produit intérieur brut (PIB) prédomine pour évaluer l'évasion fiscale de type souterrain. Même le collectif de fiscalistes qui a rédigé *L'économie souterraine au Québec* paramètre son évaluation en fonction du PIB, lui qui travaille par la voie de sondages plutôt qu'en fonction de déductions statistiques.

¹⁶ Seymour Berger, « The Unrecorded Economy, Concepts, Approach and Preliminary Estimates for Canada, 1981 », in *Canadian Statistical Review*, Ottawa, Statistics Canada, CANSIM Division, Vol. 61, N° 4, avril 1986, 21 p., p. VII et VIII ; Rolf Mirus, Roger S. Smith et Vladimir Karoleff, « Canada's Underground Economy Revisited : Update and Critique », *op. cit.*, pp. 235 à 252 ; Don Drummond, Mireille Éthier, Maxime Fougère, Brian Girard et Jeremy Rudin, « The Underground Economy: Moving the Myth Closer to Reality », *Canadian Business Economics*, Ottawa, Canadian Association for Business Economics (CABE), été 1994, 15 p. ; Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *op. cit.*, pp. 92 et suivantes ; David E.A. Giles et Lindsay Tedds, *Taxes and the Canadian Underground Economy*, *op. cit.*, pp. 76 à 84 ; Fortin et al., *L'économie souterraine au Québec*, *op. cit.*, pp. 7 à 23 ; Peter S. Spiro, « Estimating the Underground Economy : A Critical Evaluation of the Monetary Approach », *op. cit.*, offre un soutien critique à la méthode s'appuyant sur la monnaie et remet en cause celle qui table sur les revenus nationaux.

¹⁷ À titre d'exemples, Seymour Berger, « The Unrecorded Economy », *op. cit.*, pp. VI et XV ; Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, Ottawa, Statistique Canada, 1994, 65 p., p. 1 ; Mirus et al., « Canada's Underground Economy Revisited », *op. cit.*, p. 238 ; Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *op. cit.*, p. 106 ; Peter S. Spiro, « Estimating the Underground Economy : A Critical Evaluation of the Monetary Approach », *Canadian Tax Journal*, Toronto, Canadian Tax Foundation, vol. 42, N° 4, 22 p., p. 1060 ; David E.A. Giles et Lindsay Tedds, *Taxes and the Canadian Underground Economy*, *op. cit.*, pp. 101 et suiv.

¹⁸ Seymour Berger, « The Unrecorded Economy », *op. cit.*, p. VII.

¹⁹ Seymour Berger, « The Unrecorded Economy », *op. cit.*, p. VI.

Le ministère des Finances du Québec a ainsi dressé, en 2005, un tableau des différentes estimations de ses sources, en fonction de ce critère de la production intérieure brute. Nous le reproduisons ici :

TABLEAU 2 Estimations les plus récentes de l'économie au noir pour le Canada		
	Années visées	Economie souterraine en % du PIB
1. APPROCHES MACROÉCONOMIQUES⁽¹⁾		
Berger (1986)	1981	Entre 2,8 % et 3,3 % ⁽²⁾
Drummond et al. (1993)	1993	4,5 %
Gervais (1994)	1992	de 2,7 % à 5,2 % ⁽²⁾
Mirus et al. (1994)		
Méthode de Gutman	1990	27,6 %
Transaction monétaire	1984	23,9 %
Spiro (1994)	1993	Entre 8 % et 11 % ⁽²⁾
MFQ (1996)	1994	4,2 % (Québec)
Schneider (2000)	1998	15 %
Schneider et Enste (2000)	1996-97	14,9%
Giles et Tedds (2002)	1976-95	15,6 % ⁽²⁾
2. APPROCHES MICROÉCONOMIQUES⁽³⁾		
Fortin et al. (1992)	1992	3,0 % (Québec)
Pinard, sous la supervision de Fortin et Lacroix (2005)	1997-02	5,7 % ⁽²⁾ (Québec)

Le MFQ établit lui-même, dans son document, à 2,5 milliards de dollars les pertes fiscales entraînées dans les coffres de l'État pour l'année 2002, en tablant sur un taux d'évasion oscillant entre 3 % et 5,7 % du PIB²⁰.

Il n'est pas étranger à toutes ces questions que Seymour Berger choisisse l'expression « économie non déclarée » (*unrecorded economy*), plutôt que la souterraine (*underground*), pour désigner ce phénomène d'évasion fiscale. L'auteur ne cherche pas seulement à éviter toute confusion avec une multitude d'épithètes et de métaphores usitées pour qualifier cette économie frauduleuse²¹. Il tient surtout, explicitement et nommément, à prendre appui sur les données

²⁰ « L'évasion fiscale au Québec, Sources et ampleur », *op. cit.*, p. 2.

²¹ Seymour Berger cite en exemple : *parallel, underground, irregular, subterranean, clandestine, unreported, informal, cash, black, twilight, gray, shadow, marginal, dual, second...*, in « The Unrecorded Economy », *op. cit.*, p. VI. Cette énumération est reproduite chez Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, p. 2. Giles et Tedds affirment pour leur part que ces termes renvoient tous à une réalité qu'on peut généraliser, soit le fait de dissimuler des revenus aux autorités fiscales : David E.A. Giles et Lindsay Tedds, *Taxes and the Canadian Underground Economy*, *op. cit.*, pp. 3 et 4. Dans tous les cas, le PIB s'impose comme l'échelle de mesure de référence.

relatives au PIB pour asseoir une analyse du phénomène. L'adjectif *unrecorded* permet à Berger de restreindre son étude aux seules données économiques qui ne se trouvent pas comptabilisées dans les comptes officiels et qui échappent par conséquent au montant du produit *intérieur* brut. « The *unrecorded economy* is defined as that portion of market production which is missing from GNP²². » L'*unrecorded economy* est donc une affaire de politique et d'économie *intérieure* ainsi conceptuellement et méthodologiquement marquée, et ne saurait considérer les manipulations comptables étrangères au champ marchand national.

Parmi les expert(e)s reconnu(e)s par le MFQ, Gylliane Gervais de Statistique Canada est celle qui mène la démonstration méthodologique la plus achevée de cette approche relative au PIB. Son travail permet par conséquent de mieux comprendre les carences et travers de cette méthode d'induction des pertes relatives à l'évasion fiscale.

Gervais remet d'abord en cause le postulat qu'elle dit voir souvent repris dans la presse, à savoir que l'économie souterraine représenterait une production équivalente à 10 % ou 20 % du PIB. Gervais suggère que ces résultats sont invraisemblables : « Notre système statistique, du moins en ce qui touche les statistiques économiques, serait bien inadéquat s'il était incapable de déceler des transactions 'cachées' de cette ampleur²³. » Pourtant, on déduit de sa lecture que les méthodes adoptées par Statistique Canada pour analyser les pertes publiques relatives à l'évasion fiscale sont en partie inadaptées. « Statistique Canada a la responsabilité d'estimer le PIB », rappelle Gervais²⁴ : c'est le mandat de l'institution. Mais la notion de PIB n'a pas été conçue pour mesurer l'évasion fiscale. Gervais s'en explique longuement : cette donnée sert à mesurer la « valeur ajoutée » en jeu dans une transaction en fonction de considérations économétriques prévalant dans une économie de marché. Il s'agit de calculer ce phénomène très particulier qu'est la création de « valeur économique ». La production d'un bien, conçoit-on, engendre de la valeur lorsque celui-ci se trouve à faire l'objet d'une transaction. C'est pourquoi, par exemple, on cherche à éviter le « double compte » : un objet déjà vendu a produit son effet économique en termes de création de valeur et on ne saurait considérer une transaction le concernant s'il est revendu plus tard dans une brocante ou dans

²² Seymour Berger, « The Unrecorded Economy », *op. cit.*, p. IX.

²³ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, p. 1.

²⁴ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, p. 1.

un magasin de produits usagés ; « la valeur de ces biens a été incluse à l'origine²⁵, » écrit Gervais.

Il n'est donc pas évident de tenter de spéculer sur l'évasion fiscale à partir de méthodes d'estimation du PIB. L'approche traditionnelle consiste à évaluer, dans un premier temps, l'écart entre les transactions économiques effectivement comptabilisées au titre du PIB et, par un certain nombre de déductions, celles qui *auraient dû* l'être, mais sont passées inaperçues. Cet écart se mesure en fonction d'incompatibilités (*discrepancies*) entre des données de différentes sources censées se recouper, soit par exemple les recettes engendrées dans l'économie de production, la somme des montants en cause dans le secteur des ventes ainsi que la valeur brute de la production dans chaque secteur d'activité. Elle consiste, dans un second temps, à prendre en considération un certain type de transactions qui ne peuvent pas se trouver comptabilisées parce qu'elles participent d'activités illégales (contrebande, narcotrafic, prostitution...). Le souci de Gervais reste souvent de statuer si les sommes soustraites au calcul du PIB par un biais ne se trouvent pas autrement, indirectement, comptabilisées au titre de l'indice, dans des transactions ultérieures d'autres natures impliquant les mêmes fonds. Le blanchiment d'argent consiste par exemple à intégrer facticement à l'économie réelle les fruits de transactions au demeurant non comptabilisées parce qu'effectuées au noir et, à terme, inscrites dans les données relatives au PIB²⁶...

Or, l'élaboration de données relatives au PIB n'est pas favorable à l'évaluation de maintes pertes fiscales liées à la fraude : de nombreuses transactions de l'économie souterraine (on ne parle toujours pas de l'extraterritoriale) ne sont pas intégrées aux évaluations du PIB. Par exemple, nombre d'opérations effectuées par la haute finance ou par des entreprises multinationales échappent à cette méthodologie statistique : « Les gains en capital sont un autre type de revenu imposable, mais ils sont extérieurs au domaine du PIB car ils ne sont pas engendrés par une production courante. Les gains en capital non déclarés feraient l'objet de l'attention du fisc, mais ils ne font pas partie de la production souterraine²⁷. » Gervais explicitera en conclusion que les méthodes statistiques

²⁵ La théorie sur le PIB comprend toutefois certaines aberrations que Gervais elle-même peine à justifier : pourquoi inscrit-on la valeur des loyers d'habitation au compte du PIB alors qu'aucune production nouvelle n'est en cause et que la « valeur ajoutée » que génère la construction d'un immeuble a pu être consignée au moment de son acquisition ? Mystère. Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada, op. cit.*, p. 2.

²⁶ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada, op. cit.*, p. 29.

²⁷ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada, op. cit.*, p. 2. L'auteur précise ensuite que des transactions telles que les héritages, les transactions foncières et les intérêts sur les prêts entre particuliers échappent également à la l'établissement du PIB.

qu'elle mobilise ne tiennent pas compte de revenus considérés dans le domaine financier. Cela a par conséquent des incidences de nature fiscale. « Des différences conceptuelles excluent toute comparaison des profits selon les comptes nationaux et des profits pour fins d'impôts, eux-mêmes distincts des profits comptables, surtout dans le secteur financier²⁸. » Autrement dit, la méthodologie d'élaboration des données sur le PIB reste sourde à des opérations comptables qui, en principe, continuent d'intéresser le fisc. Gervais associe étroitement les méthodes de comptabilité du PIB à la définition même de l'*économie souterraine*. Cette notion, rappelle-t-elle, ne concerne rien d'autre que le fait de *transactions marchandes* « sur lesquelles les impôts n'ont pas été acquittés²⁹. » Rien donc sur les gains en capital ou autres opérations financières auxquelles les comptables du PIB ne s'intéressent pas.

Ces affirmations sont lourdes de conséquences. Elles consistent à dire que la méthodologie utilisée pour établir le PIB et la sensibilité théorique que l'on développe à ces fins ne concernent pas l'ensemble des opérations qui touchent potentiellement à l'évasion fiscale. C'est néanmoins à partir d'elles qu'on fonde l'évaluation des pertes fiscales relatives à l'évasion. Gervais stipule à raison qu'il y a abus lorsqu'on assimile « l'évasion fiscale » à l'« économie souterraine », à l'instar de ce que fait pourtant en 2005, erronément donc, le ministère québécois des Finances. Elle remet la théorie sur ses pieds en écrivant qu'il est « trompeur d'employer les deux expressions de manière interchangeable. Si toute production souterraine (et illégale) suppose de l'évasion fiscale sous une forme ou une autre, l'évasion fiscale ne se limite pas à la production économique intérieure. Les gains en capital, le revenu gagné à l'étranger et les achats outre frontière non déclarés n'ont rien à voir avec 'l'économie' souterraine³⁰. » Ils constituent pourtant une part éminente de l'évasion fiscale, ainsi qu'on peut le conjecturer. L'activité financière internationale échappe donc à coup sûr aux catégories de transactions observées, comme Gervais le réitère ici quant au commerce effectué à l'extérieur des frontières : « Ces achats ne donnent lieu à aucune transaction, aucune activité économique que ce soit au Canada. On ne saurait donc les traiter comme faisant partie de l'économie souterraine, même s'ils peuvent entraîner de l'évasion fiscale³¹. » Plusieurs manœuvres d'évasion telles que celles dites du « prix de transfert », que nous évoquerons plus bas,

²⁸ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, p. 42.

²⁹ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, p. 3.

³⁰ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, p. 4. Schneider et Enste évoquent eux aussi le fossé qui existe entre évasion fiscale et économie souterraine en citant l'économiste Feinstein, in « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *op. cit.*, p. 79.

³¹ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, p. 4.

correspondent à cette description. Mais Statistique Canada, confirme l'auteure, n'a pas vocation à se pencher sur ces opérations : « Le système des comptes nationaux s'intéresse avant tout à la production économique. C'est pourquoi, en ce qui touche les questions de mesure, la préoccupation première est la production souterraine, plutôt que les transactions non taxées³². » L'accent sera mis forcément sur les transactions marchandes intérieures. On insistera donc sur des enjeux afférents, tels que l'évitement par les marchands d'une taxe de vente, la Taxe sur les produits et services (TPS), nouvellement implantée dans les années 1990³³.

En s'en tenant à la seule « économie souterraine » pour évaluer l'évasion fiscale, les fiscalistes et experts, notamment ceux du ministère québécois des Finances, entendent ainsi comptabiliser les gains qui, selon l'expression de Gervais, sont « partie intégrante d'un seul système économique », le système économique intérieur. Cette approche fait donc fi des atouts extraterritoriaux dont disposent de grands fraudeurs pour pratiquer eux aussi, à grande échelle, l'évasion fiscale. Une forme de restriction mentale est donc de rigueur pour soutenir l'appréciation du phénomène.

Cette restriction se vérifie, à un titre ou à un autre, chez tous les auteurs retenus par le MFQ. D'un point de vue sociologique, elle contribue à réduire considérablement la liste d'acteurs que l'on croit susceptibles de pratiquer l'évasion fiscale. « The sectors of the economy that are susceptible to underground activity represent a relatively small share of GDP³⁴ », concluent Drummond et *al.*, en s'en tenant comme tant d'autres à d'insuffisants indicateurs.

Cette approche marchande restreint la conscience publique des fraudes à certaines opérations économiques que nous avons déjà évoquées : travaux, services, pourboires, locations non déclarées, en plus de la petite dissimulation de revenus et de la sous facturation. En ce qui regarde les activités illégales, il est fait état de contrebande, de trafics, de paris illégaux et d'activités illicites³⁵. De cette approche découle tout naturellement une liste d'activités ciblées : la construction et la restauration en ce qui regarde les activités en principe licites ; le narcotraffic, les paris, la contrebande et la prostitution, en ce qui regarde les

³² Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, p. 4.

³³ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, p. 1, de même que Mirus et *al.*, « Canada's Underground Economy Revisited, *op. cit.*, p. 237.

³⁴ Don Drummond et *al.*, « The Underground Economy: Moving the Myth Closer to Reality », *op. cit.*, p. 4.

³⁵ Seymour Berger, « The Unrecorded Economy », *op. cit.*, p. VIII.

filières formellement illicites ou criminelles³⁶. Le ministère québécois des Finances se conforme à cette représentation et privilégie la recherche statistique en fonction du PIB. S'il se tourne parfois vers les recherches par voie de sondages, c'est plutôt pour analyser les motifs psychosociologiques de l'évasion fiscale³⁷.

Spiro, d'une part, et le tandem Giles et Tedds, d'autre part, sont, parmi les auteurs retenus par le MFQ, ceux qui critiquent le plus franchement la méthodologie de Statistique Canada. Spiro déplore que l'agence ne compte pas sur des sondages aléatoires, à l'instar de son pendant états-unien, l'Internal Revenue Service (IRS), pour mieux saisir le profil des contribuables ne se conformant pas aux exigences fiscales. Selon lui, la méthodologie de l'agence ne permet pas de postuler l'existence d'un plafond de l'économie souterraine. Le problème de l'évasion fiscale reste si méconnu qu'on risque, à prétendre en circonscrire les limites, de considérablement le sous-estimer³⁸. Forts de leurs approches interdisciplinaires, Giles et Tedds déplorent, pour leur part, que Statistique Canada s'en tienne aux enjeux de la valeur ajoutée sur les produits et omette par conséquent plusieurs variables, par exemple les gains en capitaux et les successions, sans parler du produit criminel que l'agence gouvernementale sous-évaluerait³⁹. Les agents du ministère fédéral des Finances, Drummond et *al.*, distinguent eux aussi explicitement leur approche de celle prise par l'agence de statistiques : au chapitre de l'évasion fiscale, ils prennent en compte de façon générique toute transaction échappant indûment au fisc, sans favoriser celles qui échappent au calcul du PIB. Cependant, du moment qu'on s'en tient strictement aux transactions advenant à l'intérieur du système économique national, les auteurs eux-mêmes remarquent que cette distinction est sibylline : « virtually all underground activity is also missing from the national accounts⁴⁰. » Drummond et *al.* s'alignent eux aussi, toutefois, sur une définition des pertes occasionnées par l'évasion fiscale en fonction du PIB, comme en fait foi leur

³⁶ Seymour Berger, « The Unrecorded Economy », *op. cit.*, p. VIII.

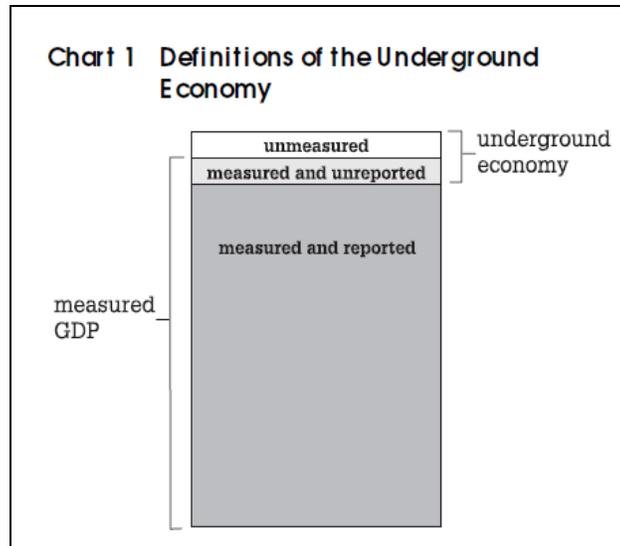
³⁷ Le ministère cite alors le désir que peuvent avoir les fraudeurs d'augmenter leur niveau de vie, l'impression que les charges fiscales sont trop élevées, quand il ne s'agit pas, pour les entreprises, de prétexter la réduction des coûts fiscaux ou la nécessité de contourner les contraintes de la réglementation publique. Le sondage auquel il se réfère a été réalisé à l'intention du ministère du Revenu du Québec : *La perception de la population du Québec à l'égard du travail au noir*, sondage réalisé pour le ministère du Revenu, 1^{er} juin 2000, cité in « L'évasion fiscale au Québec, Sources et ampleur », *op. cit.*, p. 1.

³⁸ Dans le texte : « ...there is a risk of seriously understating the problem of tax evasion », Peter S. Spiro, « Estimating the Underground Economy », *op. cit.*, p. 1075.

³⁹ David E.A. Giles et Lindsay Tedds, *Taxes and the Canadian Underground Economy*, *op. cit.*, p. 92.

⁴⁰ Don Drummond et *al.*, « The Underground Economy: Moving the Myth Closer to Reality », *op. cit.*, p. 3. Les auteurs insistent toutefois dans leur présentation pour signaler leur indépendance par rapport au ministère qui les embauche.

tableau que nous reproduisons et qui distingue la part de l'économie souterraine mesurée de la non mesurée, en relation avec l'évaluation du PIB.



Toutes ces réserves n'amènent toutefois aucun auteur à considérer les manœuvres d'évasion fiscale d'ordre extraterritorial ou *pseudolégal* qu'effectuent des acteurs puissants dont les opérations échappent aux critères de mesure du PIB.

Statistique et conscience de classe : l'étonnante omission des grands fraudeurs

Comme Gervais de Statistique Canada, Drummond et *al.* vitupèrent une presse qui s'alimenterait de données « considérablement exagérées » sur l'économie souterraine. À en croire ces auteurs, tous à l'emploi d'institutions publiques fédérales, les médias en seraient à asséner exagérément la thèse selon laquelle cette économie représente 15 % du PIB. Une question subsiste toutefois : et si ces estimations semblaient exagérées du fait des choix méthodologiques officiels ? Qu'en est-il de la valeur des résultats statistiques lorsque les spécialistes de la méthode restreignent parfois l'objet d'étude des sujets canadiens tentés de frauder le fisc... aux seuls ménages ! On part des résultats de sondages menés auprès des ménages : un tiers des citoyens sondés avouent avoir contourné le fisc dans les douze derniers mois. On divise alors le montant maximal estimé de l'évasion fiscale par le tiers des ménages, en postulant donc implicitement que seuls les particuliers fraudent. On obtient alors un résultat qui, il va sans dire, paraîtra invraisemblable. Diviser le montant maximal estimé de

l'évasion fiscale au nombre de ménages pour obtenir un ratio moyen farfelu de « fraude par ménage » est une excellente façon de faire passer pour ridiculement « exagérée » les évaluations élevées, alors que le ridicule réside plutôt dans le sophisme lui-même. On conclura qu'il est invraisemblable de faire peser la masse financière estimée de la fraude aussi élevée sur un si petit nombre de ménages⁴¹, alors qu'est invraisemblable une faute épistémologique aussi grande dans l'établissement des prémisses. Bien qu'outrancièrement insatisfaisante, la négation de l'évasion fiscale comme le fait potentiel de grandes entreprises ou de détenteurs de fortune, pour n'y voir plus que la seule réalité des « ménages », se vérifie telle quelle dans un écrit de 1996 du ministère québécois des Finances, cité par ses propres soins en 2005⁴². Ce sophisme permet de revoir à la baisse l'évaluation de l'économie souterraine, en la faisant assurément passer sous la barre des 10 %.

Les méthodes retenues par le ministère québécois des Finances l'amènent donc à n'avoir d'yeux que pour les petits fraudeurs. Les experts de l'économie souterraine, qu'il cite, tendent à attribuer son existence au fait d'opérations menées par les petites gens et de petits commerçants. La méthodologie adoptée provoque elle-même cette attribution de classe. Seymour Berger affirme par exemple que l'économie non déclarée peut être cernée dans la mesure où ceux qui y participent peuvent eux-mêmes être « cernables » ('*sizeable*' écrit l'auteur en ajoutant lui-même des guillemets) par ceux qui les étudient⁴³. Cela revient à dire que la conscience chiffrée qu'on a de l'évasion fiscale reste tributaire des limites épistémologiques que les experts eux-mêmes ne manquent pas d'observer unanimement sur leur propre démarche. On peut donc déduire qu'elle porte en priorité sur les fraudeurs de petite ou moyenne envergure – « small contractors and independant artisans » ou encore « proprietors of small retail shops or restaurants⁴⁴. » Ce n'est pas tant que ces derniers sont davantage concernés par l'évasion fiscale que d'autres acteurs, comme les multinationales, pourra-t-on dire. Seulement, ceux-là se laissent plus facilement identifier et appréhender que ceux-ci. Force est donc de constater que, chez les fiscalistes, la méthode détermine davantage la définition de l'objet *évasion fiscale* que l'inverse.

⁴¹ Don Drummond et *al.*, « The Underground Economy: Moving the Myth Closer to Reality », *op. cit.*, p. 4.

⁴² Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*, *op. cit.*, p. 5.

⁴³ Seymour Berger, « The Unrecorded Economy », *op. cit.*, p. VI.

⁴⁴ Seymour Berger, « The Unrecorded Economy », *op. cit.*, p. XV. Argument repris par Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, notamment à la page 43.

Dans le même état d'esprit, le ministère québécois des Finances admet établir la liste des contribuables qui tendent à frauder le fisc non pas en fonction de leur habileté potentielle à le faire, mais eu égard au nombre de fraudeurs qui se font pincer dans chaque secteur d'activité. « Les indices présentés sont obtenus sur la base des montants récupérés par Revenu Québec à la suite de ses contrôles en matière de taxes à la consommation effectués de 1999 à 2001⁴⁵. » Ainsi, parce que le ministère ne constate pas de délits en nombre particulier de la part des grandes entreprises ou des grands financiers, il les exclut de son champ de vision et de toute liste de priorités, en se persuadant d'un point de vue sociologique qu'elles ne sont pas sujettes à des manœuvres illicites : « Les entreprises de grande taille sont proportionnellement moins portées à cacher des revenus que celles de petite taille.⁴⁶ »

C'est à une inversion méthodologique générale qu'il importe aujourd'hui de procéder si on souhaite faire avancer la connaissance sur cet ordre de problèmes. Les agents des pouvoirs publics se présentent à mille lieues des prises de conscience du criminologue de référence Edwin H. Sutherland qui étudiait la façon dont les membres de la classe dirigeante arrivent à dissimuler de manière optimale, auprès des autorités, les fraudes et crimes qu'ils commettent. La théorie de Sutherland consiste à déconstruire ce mythe voulant qu'une psychologie de pauvre explique les penchants pour le délit et le crime. Il en ressort une description fine sur les formes de méfaits propres à la classe fortunée ainsi que sur ses méthodes de cryptage. Par rapport aux intérêts de cette dernière, Sutherland écrit que la fraude est inévitable dans maints contextes de concurrence. « The law is pressing in one direction and other forces are pressing in the opposite direction. In business, the "rule of the game" conflict with the legal rules. A businessman who wants to obey the law is driven by his competitors to adopt their methods⁴⁷. » Sur la base de cette théorie, John Hagan et Patrica Parker écrivaient, dans un collectif sur les criminels à cravate : « Organizations, especially formal business organization, make resources available for the perpetration of grander crimes than is otherwise the case, and that organizations also frequently provide effective covers for the commission of these crimes.⁴⁸ »

⁴⁵ « L'évasion fiscale au Québec, Sources et ampleur », *op. cit.*, p. 3.

⁴⁶ « L'évasion fiscale au Québec, Sources et ampleur », *op. cit.*, p. 3.

⁴⁷ Edwin H. Sutherland, « White-Collar Criminality », in Gilbert GEIS, Robert F. MEIER et Lawrence M. SALINGER, *White-Collar Crime, Classic and Contemporary Views*, New York, The Free Press, 1995, p. 38.

⁴⁸ John Hagan et Patrica Parker, « White-Collar Crime and Punishment, Class Structure and Legal Sanctioning of Securities Violations », in Gilbert GEIS, Robert F. MEIER et Lawrence M. SALINGER, *White-Collar Crime, op. cit.*, 1995, p. 331. L'article fut publié à l'origine dans *American Sociological Review*, juin 1985, Numéro 50.

Dans cette optique, il n'est absolument pas sans intérêt de constater que les potentiels grands fraudeurs se trouvent systématiquement exclus des présentations théoriques reconnues par le ministère public. Lorsque, dans son étude, Gylliane Gervais se penche sur la question de la « dissimulation de revenus », en s'en tenant toujours à des opérations comptables restreintes au cadre de l'économie familiale, elle en vient à postuler que toute entreprise ne peut dissimuler outre mesure ses revenus, ceux-ci se calculant en fonction de l'état global de ses comptes (dépenses, investissements, production...). Méthodologiquement, cela se fait toutefois au prix d'une forme de déni. L'extraterritorialisation de la production et, par surcroît, de la comptabilité se trouve ici évacuée de la démonstration, « pour simplifier », dit-on. « Prenons l'exemple de la vente de meubles au détail, et supposons pour simplifier qu'il n'existe pas de marchands de meubles en gros⁴⁹. » On simplifie en effet... en appréhendant les éventuelles stratégies d'évasion fiscale des grandes entreprises strictement en fonction des stratagèmes que sont susceptibles d'utiliser les petits marchands ; seules les méthodes des petits fraudeurs seront considérées pour appréhender la potentielle évasion fiscale de tous. Gervais va jusqu'à préciser que les grandes entreprises ne s'adonnent pas à ce type de fraude parce qu'il serait impossible pour elles de coordonner à très grande échelle les dissimulations qu'effectuent les petits commerçants⁵⁰. Comme Statistique Canada n'a pas accès aux vérifications comptables du fisc canadien⁵¹, Gervais se contente par la suite de revenir à l'enjeu de la TPS non rendue par les petits marchands... Ce sont donc les entreprises de faible envergure qui se trouvent visées, très nettement, avec force détails⁵².

Tout au plus la statisticienne mentionne-t-elle que les grandes entreprises subissent le contrôle du fisc et des investisseurs, et qu'elles ne sauraient de ce fait procéder aux dissimulations que prisent les petits fraudeurs. Pour elle, le problème des détenteurs de fortunes et des grandes entreprises échappe à la question de l'illégalité. Les avantages fiscaux que le régime leur confère ne rend pas pertinent de recourir à de basses manœuvres : « Les sociétés peuvent minimiser leurs bénéfices aux fins de l'impôt, mais [elles] le font en général en utilisant les lois à leur meilleur avantage : il s'agit ici d'évitement fiscal plus que d'évasion fiscale⁵³ ». Encore une fois, la vocation à n'étudier que le PIB rend inapte à évaluer ce problème de nature non plus technique, mais politique.

⁴⁹ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, op. cit., p. 20.

⁵⁰ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, op. cit., p. 21.

⁵¹ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, op. cit., p. 21.

⁵² Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, op. cit., pp. 54 et suiv.

⁵³ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, op. cit., p. 43.

Giles et Tedds abondent dans le même sens que Gervais. Tout en jouant aux myopes par rapport au profil type du fraudeur fiscal, en arguant que si on était à même de le connaître, il y a longtemps que celui-ci ne sévirait plus, les auteurs excluent les grandes entreprises de leur caractéologie de la personnalité frauduleuse en matière d'impôts. Au regard strict et borné de la loi, « the firms are not usually “evading” taxes in the sense of failing to meet their legal obligations; they are simply seeking, rationally and within the law, to minimize taxes as a cost of doing business⁵⁴ ». C'est encore une fois fort simple. Le cliché rapporté entre guillemets voulant que « “big corporations evade taxes” », comme il vient à la vox populi de le penser, relève d'une compréhension erronée (*misconception*) de subtilités juridiques faisant pourtant partie du problème, qu'on s'assure toutefois d'abandonner aux arguties légales sitôt que l'on conclut qu'elles échappent à la définition théorique de l'économie souterraine⁵⁵. On préférera revenir aux acteurs de peu de moyens, sur lesquels il fait bon insister.

Le poncif selon lequel la fraude est le fait strict de petites gens s'incruste donc dans l'orthodoxie sur l'évasion fiscale. Et si on admet que les entreprises arrivent à dissimuler indûment des profits, on préfère simplement exclure cette donnée de l'objet d'étude. C'est ce que prévoit par exemple la méthode d'évaluation par enquêtes préconisée par le collectif à l'origine de l'ouvrage *L'économie souterraine au Québec, Mythes et réalités*. Il néglige ouvertement les opérations d'évitement des entreprises : « Il faudrait aussi inclure les profits non déclarés des entreprises. De toute évidence, cette composante n'est pas très bien mesurée dans une enquête auprès des ménages⁵⁶. »

Par ailleurs, avant que le gouvernement du Québec ne produise un timide document de consultation sur la question en 2009, personne ne pensait à considérer conceptuellement la façon dont les « planifications fiscales agressives », notamment celles de grandes entreprises, violent l'esprit de la loi tout en en respectant la lettre. Mais là encore, les sujets de l'évasion fiscale restent très mal ou peu identifiés quand vient le temps d'imaginer les pratiques autres que celles issues de la petite fraude. Les méthodes théoriques

⁵⁴ David E.A. Giles et Lindsay Tedds, *Taxes and the Canadian Underground Economy*, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁵ David E.A. Giles et Lindsay Tedds, *Taxes and the Canadian Underground Economy*, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁶ Fortin et al., *L'économie souterraine au Québec*, *op. cit.*, p. 18. Une note accompagnant cette assertion propose d'éliminer le rôle des grandes entreprises au nom d'une hypothèse : « Sous l'hypothèse que l'économie souterraine est inexistante dans le secteur financier et les grandes entreprises, la valeur de la production souterraine devrait donc être la somme des salaires non déclarés et des profits non déclarés des petites entreprises. » *Op. cit.*, p. 18n.

d'évaluation approuvées par le ministère québécois des Finances en 2005 lui interdisent de tenir compte des activités économiques étrangères à celles de fraudeurs des classes pauvres et moyennes. En 1996, déjà, le MFQ réduisait l'évasion fiscale aux exemples triviaux d'un coiffeur, d'un petit commerçant ou d'un professionnel indépendant⁵⁷. Et dans la catégorie des consommateurs fraudeurs, cette même année, le MFQ insiste pour dépeindre les sujets de ces méfaits comme étant de petites gens susceptibles de recourir à l'assurance emploi ou à « de l'aide de dernier recours⁵⁸. »

On verra plus loin que les ouvrages d'une fiscaliste hétérodoxe telle que Brigitte Alepin permettent de remettre en cause la pertinence d'exclure la classe fortunée du problème de l'évasion fiscale.

Une dose sévère d'idéologie

Les économistes de la « *Faculty of Business* » de l'Université de l'Alberta, Rolf Mirus, Roger S. Smith et Vladimir Karoleff, dans leur article : « *Canada's Underground Economy Revisited : Update and Critique* », reprennent les mêmes considérations méthodologiques que leurs pairs⁵⁹. Les définitions se recoupent également autour de l'économie souterraine et des secteurs qui la constituent. Le texte – lourdement chargé de considérations idéologiques – ne manque pas de suggérer que les taux d'imposition « élevés » au Canada, la réglementation étatique qui s'y révèle « excessive et inappropriée » de même que l'incompétence notoire d'un gouvernement « inefficace » expliquent, s'ils ne la justifient pas, l'économie souterraine. Dans le texte : « *It is natural that individuals should wish to escape, and have a route of escape, from these 'oppressions'*⁶⁰. »

Drummond et *al.* du ministère fédéral des Finances, également cités par le ministère québécois, évoquent eux aussi une hausse des impôts et une attitude critique des Canadiens envers un gouvernement enclin à « gaspiller les ressources », selon les termes d'un sondage commandé par le *Financial Post* du 25 mars 1994, pour expliquer en partie le phénomène.

⁵⁷ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁸ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁹ Rolf Mirus et *al.*, « Canada's Underground Economy Revisited : Update and Critique. », *op. cit.*, pp. 235 à 252.

⁶⁰ Rolf Mirus et *al.*, *op. cit.*, p. 247.

Dans la même veine, l'essentiel du texte de Schneider et Enste consiste en un plaidoyer contre les failles de l'État social et contre le fardeau fiscal des contribuables. Ces deux facteurs constituent à leurs yeux les causes de l'économie souterraine. Les auteurs moquent les collectivités qui tentent d'endiguer le phénomène universel de l'évasion fiscale sur un mode coercitif, plutôt que de mettre en œuvre des réformes économiques et fiscales qui amélioreraient la dynamique de l'économie officielle⁶¹. L'évaluation de l'économie souterraine est donc l'occasion de postuler la nécessaire réduction des impôts au nom d'une population « accablée⁶² ». Les auteurs établissent également une série d'autres causes sociales et étatiques à la progression de l'économie souterraine, notamment l'existence de programmes sociaux, tels que l'aide sociale ou l'assurance-chômage, qui manquent d'inciter leurs bénéficiaires à travailler⁶³. De façon plus pertinente, les auteurs suggèrent que l'économie souterraine disqualifie les données économétriques produites par le gouvernement, discrédite les politiques gouvernementales⁶⁴ et ils intègrent la corruption politique au nombre des critères d'évaluation de l'économie souterraine⁶⁵.

Le document de 1996 du ministère des Finances sur l'économie au noir⁶⁶ tend timidement à donner la réplique à ces poncifs idéologiques, bien qu'ils soient souvent adoptés comme des arguments crédibles, voire convaincants. Le MFQ reprend d'abord la liste de « causes » et de « facteurs » communément allégués pour expliquer l'évasion fiscale. Le ministère conçoit que les particuliers ou les entreprises considèrent le fardeau fiscal élevé, les deniers publics mal gérés et même les conventions collectives rigides⁶⁷, au point d'accepter comme normal le phénomène de l'évasion fiscale⁶⁸. Il est fait ensuite état des stratégies élaborées pour lutter contre le phénomène, notamment, au chapitre des mesures

⁶¹ Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *op. cit.*, p. 77.

⁶² « *Overburdened* », Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *op. cit.*, p. 77.

⁶³ Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *op. cit.*, p. 82 et suiv.

⁶⁴ Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *op. cit.*, p. 78.

⁶⁵ Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *op. cit.*, p. 91.

⁶⁶ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*, Sainte-Foy, Les publications du Québec, 1996, 52 p. Ce document cite déjà en notes de bas de page plusieurs documents qui seront repris dans la bibliographie de la publication ministérielle de 2005, « L'évasion fiscale au Québec, Sources et ampleur », *op. cit.*

⁶⁷ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*, *op. cit.*, pp. 17 à 22.

⁶⁸ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*, *op. cit.*, p. IV.

dissuasives, de l'accentuation du contrôle, de l'augmentation des amendes et, au chapitre des mesures incitatives, de la diminution du fardeau fiscal, de la déréglementation, de l'amnistie fiscale et de la légalisation de certaines activités illégales. Les rédacteurs du ministère reviennent alors sur le bien-fondé de l'institution fiscale et sur les formes d'évasion qui menacent son intégrité et son fonctionnement. Ces solutions libérales, habituellement proposées pour que la situation se résorbe, font l'objet de répliques : les baisses d'impôts ne sont pas nécessairement compensées par de nouvelles rentrées fiscales⁶⁹, la déréglementation nuit aux travailleurs et aux consommateurs pour la sécurité desquels les règlements ont été adoptés⁷⁰, les mesures d'amnistie fiscale risquent d'accoutumer les fraudeurs à l'impunité puisqu'ils s'attendent à ce que ces moments de rémission reviennent épisodiquement⁷¹. Avec pudeur, le MFQ rappelle que le gouvernement ne compte pas toujours sur une « marge de manœuvre suffisante » pour diminuer les impôts – il suggère ainsi requérir ces revenus provenant de l'impôt pour « fournir des services de qualité à la population », ainsi qu'il encourage lui-même le gouvernement à le faire⁷². Le ministère ajoute que l'économie souterraine (qui inclut, selon sa définition adoptée à l'époque, les activités économiques non déclarées – « au noir » – et les criminelles) fait coexister deux systèmes de prix dans l'économie⁷³, pénalise les individus et les entreprises qui respectent la loi⁷⁴ et octroie aux entreprises qui pratiquent la fraude les avantages d'une concurrence déloyale⁷⁵. De surcroît, du point de vue des institutions publiques, elle « mine la crédibilité du régime fiscal » et « favorise l'activité reliée au crime organisé⁷⁶ » en plus, bien sûr, de provoquer des pertes de revenus pour le Trésor public⁷⁷. Les activités au noir sont en outre présentées comme nuisant aux liens de confiance entre l'État et les contribuables ; c'est la culture même de l'autonomie du contribuable quand

⁶⁹ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale, op. cit.*, p. 28.

⁷⁰ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale, op. cit.*, p. 28.

⁷¹ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale, op. cit.*, p. 29.

⁷² Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale, op. cit.*, p. 29.

⁷³ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale, op. cit.*, p. 1.

⁷⁴ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale, op. cit.*, pp. 23 et 24.

⁷⁵ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale, op. cit.*, p. 24.

⁷⁶ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale, op. cit.*, p. 23.

⁷⁷ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale, op. cit.*, p. 24.

vient le temps de déclarer son revenu qui s'en trouve entamée⁷⁸. Le nombre croissant de cas de fraude peut d'ailleurs amener le gouvernement à accentuer ses mesures coercitives⁷⁹.

La plupart des auteurs cités postulent l'existence d'un phénomène de croissance de l'économie souterraine⁸⁰. D'un point de vue sociologique, l'envergure de l'économie souterraine, en tant qu'elle concerne strictement les petits et moyens fraudeurs dans le cadre d'opérations limitées au phénomène marchand, témoigne d'une crise de la fiscalité en ce qui regarde, au sein de la population, la compréhension de son principe. L'institution fiscale et le symbole même de l'impôt sont loin de passer dans la conscience publique pour une avancée relevant de la civilisation des mœurs, un gage de redistribution des avoirs et une forme d'entregent qui permet à la collectivité d'acquérir globalement des biens et de se doter d'infrastructures que personne ne pourrait générer seul et isolément. Il appert plutôt du fisc qu'il acquiert péjorativement l'image d'un obstacle et d'une menace au développement individuel, voire collectif.

Ces assertions gouvernementales consistent donc à rappeler qu'une économie « libérale » préconisant le « libre marché » continue de devoir être encadrée et régulée par une instance ternaire telle que l'État, pour fonctionner.

Plusieurs des principes avancés dès 1996 par le ministère, dans une publication qu'il cite lui-même en 2005, tempèrent les frondes idéologiques des auteurs qu'il cite et peuvent éventuellement alimenter un discours public sur les principes politiques relatifs à la fiscalité.

De l'économie souterraine à l'économie extraterritoriale : les paradis fiscaux

Tout en étant observée, la restriction mentale aux frontières de l'économie intérieure n'a pas lieu d'être, aux dires de bien des auteurs cités par le ministère. **Les économistes albertains Mirus, Smith et Karoleff, mentionnés par le MFQ, confirment l'importance des placements financiers extraterritoriaux au nombre des critères d'évaluation de l'évasion fiscale. Ils prennent appui sur des travaux**

⁷⁸ « L'autocotisation » à laquelle il est fait référence : ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*, *op. cit.*, pp. V et 25.

⁷⁹ Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*, *op. cit.*, p. 25.

⁸⁰ Rolf Mirus et *al.*, *op. cit.*, p. 235 ; Don Drummond et *al.*, « The Underground Economy: Moving the Myth Closer to Reality », *op. cit.*, p. 3 ; Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *op. cit.*, p. 77).

du Fonds monétaire international. « Additionally, integration of the global economy created opportunities for underground economy activities, as data collection struggles to keep up with international financial flows. The international Monetary Fund (IMF), for example, found that ‘... reported portfolio investment income is the fastest growing, and now the largest, of all individual discrepancies’. In other words, interest and dividends reported by companies as paid abroad are much larger than the amount reported as income by the recipients⁸¹. » En 1991 déjà, Mirus, Smith et Karoleff rapportent qu’on évaluait à 90 milliards de dollars les sommes engagées mondialement dans ces jeux de dissimulation. On comprend implicitement que les bénéficiaires qui dissimulent au fisc ces dividendes sont des investisseurs qu’on peut très bien reconnaître en des « personnes morales », par exemple des banques ou des investisseurs institutionnels, et pas seulement des particuliers. Le mot de la fin des trois auteurs nous projette également très loin des champs de la petite et moyenne délinquance fiscale de l’« économie souterraine », relativement aux problèmes cette fois d’envergure internationale. « There is a growing need for greater international co-operation in tax enforcement. Canadians derive increasing amounts of investment incomes from foreign holdings, yet Revenue Canada cannot keep track of the investments held by Canadians in the US or other countries⁸². » Le lexique change subitement ; on n’a plus affaire à des petits filous, mais à des « holdings » gérant à l’étranger des « revenus de placements » détenus par des « Canadiens » dont on n’ose rien dire de plus à ce stade. Les auteurs, ici, quittent le sillon d’une économie strictement « souterraine » pour s’intéresser à une gestion extraterritoriale — autrement dit, leur attention passe d’une *underground economy* à une *offshore economy*. Les États-Unis qu’ils mentionnent, dont fait partie l’opaque État du Delaware par exemple, ou les « autres » législations qu’on semble incapable de nommer avec précision, ont le profil de paradis fiscaux et de législations de complaisance prévoyant précisément de faibles taux d’imposition et des dispositions réglementaires et légales gardant secrète l’identité des acteurs et instances qui y inscrivent leurs biens. Ces considérations, que Mirus et *al.* donnent à voir dans une ligne de fuite, échappent toujours aux chiffres avec lesquels on prétend mesurer les pertes publiques provoquées par l’économie souterraine.

Cette approche tend néanmoins à faire éclater l’idée d’une évasion fiscale réductible à une économie souterraine strictement contenue dans un même système économique national. Mais peu d’auteurs prisés par le MFQ sont

⁸¹ Rolf Mirus et *al.*, *op. cit.*, p. 237. Les auteurs citent du Fonds monétaire international le rapport *Report on the World Current Account Discrepancy*, Washington (DC), septembre 1987.

⁸² Rolf Mirus et *al.*, *op. Cit.*, p. 248.

enclins à explorer conceptuellement cette réalité internationale. Giles et Tedds, dans une étude qui prend physiquement l'ampleur d'un volume de 270 pages, se contentent de simples allusions aux réalités extraterritoriales. Outre les considérations d'usage sur la contrebande des produits du tabac, les auteurs rappellent tout au plus, au chapitre du blanchiment d'argent, que ces pratiques empruntant souvent des circuits internationaux sont proscrites par la loi canadienne⁸³. Ils indiqueront tout au plus que le gouvernement canadien estime qu'entre 5 et 17 milliards de dollars sont blanchis chaque année au pays⁸⁴.

Quoiqu'il restreigne son analyse au domaine intérieur, Seymour Berger reconnaît explicitement la pertinence d'une appréhension internationale du problème : « The study covers only domestic aspects of the unrecorded economy. Its international dimension is currently under review as a separate issue⁸⁵ ». Ce parti pris méthodologique explique sans doute pourquoi l'auteur peine à définir l'importance des transactions économiques relatives à la prostitution⁸⁶, celles-ci ne se restreignant pas à des affaires gérées strictement par les professionnelles de ce milieu, mais aussi par des réseaux criminels internationaux qui inscrivent leurs abondants profits en dehors de l'économie intérieure⁸⁷. Il en va de même pour le trafic de la drogue : Gervais évalue tout au plus à 0,6 % du PIB l'importance que cette filière a sur l'économie nationale canadienne⁸⁸, retenant sans doute là uniquement l'information existant sur les petits vendeurs à la sauvette, mais en ne considérant sûrement pas l'activité des barons de la drogue, évoqués de manière expéditive⁸⁹, qui blanchissent allègrement les fruits de leur commerce dans l'économie canadienne. Alain Labrousse, référence en matière de géopolitique des drogues, insistait déjà en 2000 sur le fait que les banques occidentales profitent des retombées du commerce de la drogue, en dissimulant les fonds de ce trafic dans les paradis fiscaux. « Si la Colombie [tire] un à deux milliards de dollars par an de la drogue, les cartels colombiens gagnent 40 milliards de dollars. La différence est placée dans les banques des pays riches. Les banques françaises profitent par exemple de leurs filiales dans

⁸³ David E.A. Giles et Lindsay Tedds, *Taxes and the Canadian Underground Economy*, *op. cit.*, pp. 22 et 23.

⁸⁴ David E.A. Giles et Lindsay Tedds, *Taxes and the Canadian Underground Economy*, *op. cit.*, pp. 91. Le livre cite une étude du ministère fédéral des Finances intitulée : « Backgrounder of the New Proceeds of Crime (Money laundering) Act », accompanying Release, N° 99-109, 15 décembre 1999.

⁸⁵ Seymour Berger, « The Unrecorded Economy », *op. cit.*, p. VI.

⁸⁶ Seymour Berger, « The Unrecorded Economy », *op. cit.*, p. IX.

⁸⁷ Richard Poulin, *La mondialisation des industries du sexe, Prostitution, pornographie, traite des femmes et des enfants*, Ottawa, L'Interligne, 2004.

⁸⁸ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, p. 2.

⁸⁹ Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, *op. cit.*, p. 5.

les paradis fiscaux (Saint-Martin, Jersey, etc.)⁹⁰. » Une part énorme des fonds relatifs à l'évasion fiscale échappe donc à l'économie souterraine pour se retrouver dans les dédales obscurs de l'extraterritorialité. Mais les données officielles de l'État ne tiennent pas compte des législations *offshore* qui permettent aux grands détenteurs de capitaux de mettre en application des méthodes d'évasion qui n'ont rien à avoir avec les usages des petits fraudeurs que semblent uniquement connaître les agents publics

Faire impasse sur les études hétérodoxes

On pourra s'étonner de l'absence d'une référence dans la bibliographie du document ministériel de 2005, et la déplorer. Le livre à succès d'une fiscaliste formée à Harvard, Brigitte Alepin, paru l'année précédente et largement commenté dans la presse, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*⁹¹, soutient une thèse qui, à commencer par son titre, remet en cause les prémisses de l'approche orthodoxe. Cet ouvrage collige des cas de fraudes, de fraudes déguisées, de méfaits légalisés et de cas d'évitement contraires à l'esprit de la loi, dont les auteurs appartiennent à la classe fortunée ou dirigeante. La grande majorité de ces cas sont de notoriété publique. *Ces riches qui ne paient pas d'impôts* a ainsi le mérite de prendre la mesure de ces cas exemplaires, de remettre conséquemment en cause l'idée que la fraude fiscale serait seulement l'affaire de petits filous étrangers à la classe des puissants (particuliers fortunés, grandes entreprises et multinationales), de sonder la part de la fraude de cette catégorie sociale et d'analyser la complicité manifeste des services fiscaux provinciaux ou fédéral canadien, s'il ne s'agit pas de la collaboration du législateur et de la complaisance des tribunaux envers eux⁹².

⁹⁰ Rapporté par Olivier Milhaud, in « Géopolitique des drogues, Des lieux de production aux routes de la drogue », *Cafés géographiques.net*, 20 juin 2000, < http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=500 >.

⁹¹ Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts, Des faits vécus impliquant des gens du milieu des affaires, de la politique, du spectacle, des sociétés publiques et même des Églises*, Montréal, Éditions du méridien, 2004.

⁹² On peut supposer que les agents de l'État aient jugé le ton et la facture de l'ouvrage de Brigitte Alepin par trop sulfureux pour l'inclure dans une bibliographie officielle. Dès lors, la question subsiste à savoir pourquoi pas un seul penseur hétérodoxe de la question n'a été ne serait-ce qu'évoqué dans leur production; pensons par exemple au criminologue de renommée internationale de l'Université McGill, le Montréalais Robert T. Naylor, qui a signé un essai volumineux sur les liens entre la finance criminelle internationale et les trafiquants du marché informel intérieur, dans un livre dont le titre annonce le thème de l'« économie au noir » : R. T. Naylor, *Wages of crime, Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2004 [2002].

Brigitte Alepin reprend certains documents reconnus par le MFQ à propos de l'économie souterraine et que nous avons cités dans nos pages : ils l'amènent à rappeler par exemple que l'évasion fiscale coûterait 45 milliards de dollars annuellement au gouvernement canadien⁹³. Mais ces estimations, dont on sait qu'elles sont élaborées à partir du postulat que seules les petites gens s'adonnent à la fraude, sont loin de comprendre les cas de fraude des « riches qui ne paient pas d'impôts ». À ces données officielles, qui tournent, comme on le sait, autour d'évaluations sur la vélocité du billet vert ou sur des différentiels relatifs à certains paramètres économétriques en regard du PIB, s'ajoutent donc les milliards que Brigitte Alepin comptabilise au titre de la fraude de haut vol. Il appert qu'une seule opération d'un « riche qui ne paie pas d'impôts » peut équivaloir à la somme frauduleuse soustraite au fisc par un très grand nombre de coiffeurs, petits commerçants ou professionnels indépendants auxquels le ministère québécois des Finances restreint sa conscience.

Les riches parviennent à ne pas payer d'impôts en recourant à des méthodes de riches. C'est pourquoi leurs pratiques frauduleuses échappent non seulement au contrôle du fisc, mais aussi aux évaluations spéculatives du ministère quant à leur envergure. Alepin déconstruit le mythe entretenu par le ministère à savoir que l'évasion fiscale provient des dessous de table, de l'économie au noir et des trafics criminels de quartier, en indiquant au chapitre de la contrebande de cigarettes, par exemple, que les maîtres d'œuvre de ce commerce occulte sont bien moins les Amérindiens, abondamment cités, mais présents seulement dans les marges de la chaîne, que les grandes entreprises de tabac elles-mêmes⁹⁴.

Brigitte Alepin révèle d'autres pratiques qu'on serait bien avisé, dans les institutions publiques, de considérer.

Fondations : *Ces riches qui ne paient pas d'impôts* cite le cas emblématique de la famille Chagnon qui a été en mesure, après avoir reçu un soutien financier et gestionnaire colossal de la part de la Caisse de dépôt et placement du Québec, de s'imposer dans le secteur des médias en achetant et en développant Vidéotron, pour ensuite vendre l'entreprise à son milliardaire profit. À partir de fonds publics, la famille aura donc transformé la mise pour récolter des dividendes de l'ordre de 1,84 milliard de dollars, qu'elle s'est empressée de placer presque en totalité dans une fondation afin de déjouer le fisc. « Si la famille Chagnon avait tout simplement vendu ses actions de Vidéotron sans

⁹³ Elle cite à cet égard le rapport de David E. A. Giles et Lindsay M. Tedds *Taxes and the Canadian Underground Economy, op. cit.*) de même que le budget de 2003 du gouvernement québécois (notes 24 et 25, pp. 61 et 214).

⁹⁴ Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts, op. cit.*, pp. 95 à 115.

l'intervention d'une fondation, elle aurait eu à payer un impôt de 460 millions de dollars, ce qui lui aurait permis tout de même d'encaisser un montant net de 1,38 milliard⁹⁵. » Le législateur a eu à modifier les lois fiscales et à faire parfois subir quelques entorses aux faits pour convenir à la famille⁹⁶.

Fiducies : Alepin cite cette fois la famille Bronfman pour illustrer comment les fiducies permettent aux détenteurs de capitaux de contourner le fisc. En transférant leur fiducie aux États-Unis, les Bronfman se sont épargné une facture fiscale de 750 millions de dollars⁹⁷. Il s'est agi pour ces acteurs de présenter les fonds consignés dans cette fiducie – i.e.: des actions en bourse – comme étant des « biens canadiens imposables », malgré ce que stipulent les règles fiscales, de façon à éviter de payer des impôts sur les gains en capitaux afférents. Ce cas de figure particulier est l'occasion pour Alepin de rappeler que l'on compte au Canada par plusieurs dizaines de milliers ces fiducies familiales qui rendent possible, en principe, à un chef de famille de confier à une instance tierce des fonds dont devrait bénéficier ultérieurement un autre membre de la famille. De fait, ces instruments servent à bien des tours de passe-passe fiscaux. Le Vérificateur général du Canada le signalait déjà en 2002 dans un rapport adressé au gouvernement fédéral que les agents du ministère québécois des Finances n'ont pas jugé bon relever : « De 1996 à 2000, la somme des fonds que les sociétés résidant au Canada ont prêtés à des sociétés étrangères affiliées ou [qu'elles] y ont investis, est passée de 200 milliards de dollars à plus de 450 milliards de dollars⁹⁸. » L'Agence [Statistique Canada] a réuni des données indiquant que « les 50 plus grandes sociétés du Canada ont plus de 1300 sociétés étrangères affiliées, fiducies et sociétés de personnes dispersées dans le monde entier... Les placements à l'étranger constituent des risques pour l'assiette fiscale du Canada. Le revenu provenant de placements à l'étranger n'est pas aussi visible que le revenu de source canadienne, et il est plus difficile à relever et à valider. Des revenus et des gains en capital peuvent être détournés vers des paradis fiscaux ou des pays offrant un régime fiscal

⁹⁵ Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*, op. cit., p. 30.

⁹⁶ Plus près de nous, cela ne manque pas de rappeler les circonstances d'une confrontation judiciaire entre les membres de la famille Turmel, autour du contrôle d'une fondation familiale créée aux Bahamas. Cf. : Alain Deneault, « Un Québec offshore ? La tentation du paradis fiscal », in : Miriam Fahmy (dir.) de l'Institut du Nouveau Monde, *L'État du Québec 2011*, Montréal, Boréal, 2011, p. 120.

⁹⁷ Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*, op. cit., p. 38.

⁹⁸ Sheila Fraser, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, § 4.9, < http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200212_04_f_12398.html >.

avantageux en vue d'éviter l'impôt canadien⁹⁹. » Des fiducies permettent de contourner le fisc dès lors que les fonds se trouvent consignés dans des paradis fiscaux. La question des « fiducies de revenu » a pour sa part entraîné une telle saignée dans les finances publiques au cours des années 2000 que le gouvernement fédéral en a modifié les règles. Reste à savoir si par ce biais ou par un autre, le même type d'économie fiscale profite à des bénéficiaires d'actifs sous la forme de gains en capital. L'Association des comptables généraux accrédités du Canada estime à 200 le nombre de ces fiducies sélectes vouées à l'investissement. Leur existence n'est pas sans comporter des effets pervers. « En vertu du régime actuel, la quasi-totalité des flux de trésorerie est distribuée aux porteurs de parts. En conséquence, l'impôt exigé de la fiducie elle-même et l'impôt qu'elle paie sont minimes. Bien que les porteurs de parts paient un impôt à l'égard des sommes qui leur sont transférées au moyen des fiducies, le gouvernement du Canada estime que les fiducies de revenu lui ont fait perdre environ 300 millions de dollars en revenu fiscal¹⁰⁰. » Signe de la restriction mentale dont fait montre le ministère des Finances, les seules fiducies évoquées dans le document de consultation de janvier 2009 sur les « planifications fiscales agressives » sont celles qui, par rapport au Québec, se trouvent « dans une province différente¹⁰¹, » comme si le champ des fuites fiscales épousait les frontières du Canada.

Le système des prête-noms : Citant l'entreprise de production cinématographique Cinar, Alepin signale qu'on peut indûment bénéficier de subventions publiques à la production en sollicitant des appuis financiers de façon masquée. Les sommes en cause se calculent en millions de dollars.

Les faillites frauduleuses : Cette méthode a pu être utilisée par plus de 50 000 personnes en une seule année, selon les données de la décennie 1990¹⁰².

Les malversations : Toujours en citant le cas Cinar¹⁰³, Alepin évoque le fait de transactions frauduleuses qui ont lieu avec des entités sises dans des paradis

⁹⁹ Cité dans un fascicule du Comité de solidarité de Trois-Rivières, « Le scandale des paradis fiscaux », *Les Grands Enjeux*, 21 septembre 2009, < http://www.cs3r.org/fichier/paradis_fiscaux_sept_09.pdf >.

¹⁰⁰ « Les fiducies de revenu démystifiées », Association des comptables généraux accrédités du Canada, site internet consulté le 27 juillet 2011, < http://www.cga-canada.org/fr-ca/ResearchAndAdvocacy/AreasofInterest/IncomeTrusts/Pages/_ca_income-trusts_index.aspx >.

¹⁰¹ *Les planifications fiscales agressives*, « document de consultation », ministère des Finances du Québec, janvier 2009, p. 6.

¹⁰² Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*, *op. cit.*, p. 70.

fiscaux. La souveraineté d'État de ces législations de complaisance et le secret bancaire qui y prévaut rigoureusement empêchent les autorités fiscales d'accéder à ces fonds. Des gestionnaires de Cinar, par exemple, ont « investi » frauduleusement 122 millions de dollars états-unis aux Bahamas, à l'insu même du Conseil d'administration de la société. Celle-ci a pu récupérer une partie des fonds, mais il lui manquait toujours 40 millions de dollars au terme de ses recherches¹⁰⁴.

La fraude offshore : La fraude *offshore* consiste tout simplement, pour des détenteurs de capitaux, à dissimuler des actifs au fisc dès lors qu'ils sont consignés dans les paradis fiscaux et inaccessibles aux institutions d'État. Alepin rappelle une lapalissade qui est mystérieusement absente des documents ministériels sur l'évasion fiscale : « ce sont les fortunes familiales et les multinationales qui sont les grandes favorites des paradis fiscaux¹⁰⁵. » La fiscaliste ajoute : « il s'agit purement et simplement de revenus non déclarés et de fraude fiscale envers le gouvernement parce que le contribuable enfreint la règle prévue dans les lois fiscales canadiennes en vertu de laquelle il doit être imposé sur son revenu mondial en tant que résident du Canada¹⁰⁶. »

Filiales offshore et prix de transfert : Le prix de transfert est un stratagème aux allures de légalité qui profite aux entreprises privées. Il s'agit pour elles de créer des filiales opérant dans les législations de complaisance afin d'y enregistrer leurs profits. Libres d'impôts ou presque, ils pourront revenir au Canada par le biais de législations de complaisance avec lesquelles le Canada a signé des traités contre la « double imposition », telles que la Barbade¹⁰⁷.

Les avantages conférés à la classe fortunée par les autorités fiscales canadiennes, le législateur ou les membres de l'exécutif, sans oublier dans certains cas les tribunaux, donnent à penser que des membres des autorités publiques sont en réalité complices des fraudeurs. Tout au plus les autorités imposent-elles des sanctions dérisoires aux grands fraudeurs qu'elles pincet¹⁰⁸. Un questionnement de fond mérite d'être mené sur l'ampleur du phénomène au sein des différentes instances de l'appareil d'État. Alepin mentionne également

¹⁰³ S'ajoutent potentiellement aujourd'hui les cas de fraudeurs tels que les Earl Jones et Vincent Lacroix.

¹⁰⁴ Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*, op. cit., p. 66.

¹⁰⁵ Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*, op. cit., p. 149.

¹⁰⁶ Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*, op. cit., p. 152.

¹⁰⁷ Description schématique du phénomène in Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*, op. cit., p. 154 et 155.

¹⁰⁸ Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*, op. cit., pp. 33 et 34, 43 à 47, 49 à 59, 73 à 78, 88, 90, 173, 178 à 180, 194 à 209.

que le régime fiscal canadien offre aux sociétés la possibilité de différer tellement leur paiement d'impôts qu'on n'imagine plus qu'elles le fassent un jour. Un tour d'horizon rapide permet à la fiscaliste d'observer que seize sociétés canadiennes, à elles seules, devaient en impôts différés aux autorités publiques, en 2002, la somme cumulée de 18 milliards de dollars¹⁰⁹.

Le fait que cette auteure, toute critique qu'elle soit envers Quebecor dans son ouvrage de 2005¹¹⁰, ait été invitée en 2004 et 2005 à tenir une chronique dans le *Journal de Montréal*, un quotidien appartenant à ladite multinationale, et qu'elle ait publié de surcroît son livre subséquent, *La crise fiscale qui vient*¹¹¹, dans une de ses maisons d'édition, VLB Éditeur, en le présentant sur ses différentes plates-formes médiatiques, n'en dit pas tant sur les convictions de l'entreprise quant aux enjeux fiscaux que sur la sensibilité effective du grand public face aux questions d'injustice fiscale.

Depuis 2005, plusieurs nouveaux cas relayés par la presse sont de nature à soulever des questions dont on est en droit de s'attendre que les gouvernements publics se saisissent.

En 2007, Claude Lamoureux, président du fonds de retraite ontarien Teacher's, un fonds d'investissement de premier plan, déclarait que « trop de crimes financiers sont ignorés au Canada », en évoquant un grand nombre de fraudes et de délits d'initiés qui ne se trouvent pas sanctionnés dans notre législation¹¹². La Presse canadienne a résumé son propos dans des termes qu'on aurait pu croire sortis d'un livre du criminologue Sutherland, Lamoureux ayant fait état de méfaits qui « sont tolérés indirectement à cause des délais prolongés qui précèdent le déclenchement d'une enquête ainsi qu'en exigeant une preuve trop importante pour les faits reprochés, devant les tribunaux¹¹³. »

Le 6 août 2009, s'inquiétant du peu de sanctions que reçoivent les fraudeurs financiers du Canada, le quotidien torontois *The Globe and Mail* titrait : « Want to be a corporate criminal? Move to Canada ». La publication déplorait que les peines prévues ici quant aux crimes à cravate portent bien moins à

¹⁰⁹ Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*, op. cit., p. 207.

¹¹⁰ Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts*, op. cit., pp. 204 et 205.

¹¹¹ Brigitte Alepin, *La crise fiscale qui vient*, Montréal, VLB Éditeur, 2011, 159 pages.

¹¹² Dépêche de la Presse Canadienne reprise sous le titre : « Trop de crimes financiers sont ignorés au Canada, selon Claude Lamoureux », Montréal, Infoaffaires.com, 11 septembre 2007, < http://www.infoaffaires.com/articles/20070911143740/trop_crimes_financiers_sont_ignores_canada_selon_claude_lamoureux.html >

¹¹³ Ibidem.

conséquences qu'aux États-Unis, tout en évoquant les lenteurs de l'administration judiciaire et le peu de dissuasion qu'entraînent des libérations conditionnelles généreuses. Ce commentaire était fait sur fond de feuillets judiciaires impliquant Garth Drabinsky, après Conrad Black, Earl Jones et Vincent Lacroix. Même si ces scandales financiers n'ont pas concerné au premier chef l'institution fiscale (la presse conservatrice du Canada se serait-elle d'ailleurs autant formalisée si on avait fraudé le fisc plutôt que des actionnaires ?), ils ont illustré le rapport de faiblesse des autorités publiques au Canada envers les détenteurs de capitaux.

En 2009, Statistique Canada avançait que des instances canadiennes avaient « investi » jusqu'à 146 milliards de dollars, en date de 2008, dans les paradis fiscaux¹¹⁴. On apprenait que ce montant représente 20 % des investissements directs des Canadiens à l'étranger. En 2003, le montant estimé était de 94 milliards de dollars¹¹⁵.

En 2010, on apprenait que le gouvernement canadien signait un accord de libre-échange en catimini avec le Panama, un paradis fiscal parmi les plus importants pour le blanchiment des fonds issus du narcotrafic¹¹⁶. Cet État comprend également des zones franches et permet l'immatriculation complaisante de navires.

On nous informait également, à la fin de l'année 2010, que six employés du ministère du Revenu du Canada s'étaient fait congédier dans les mois qui précédaient et que trois autres étaient en congé sans solde, au terme d'une enquête interne au ministère sur une affaire de fraude. « Des fonctionnaires auraient mené des vérifications fiscales truquées sur des entreprises après s'être entendues avec celles-ci. Il s'agissait d'effectuer un véritable travail d'analyse de la déclaration de revenus de l'entreprise, mais d'y "découvrir" seulement quelques éléments qui donnaient lieu à des conséquences mineures. L'entreprise devait alors payer une cotisation pour l'impôt impayé. En procédant ainsi, les compagnies en tiraient plusieurs avantages. D'abord, les entrepreneurs pouvaient cacher les plus grosses fraudes commises durant les années étudiées

¹¹⁴ « Paradis fiscaux : L'évasion fiscale canadienne augmente », Montréal, Radio-Canada.ca, le 15 octobre 2009. Nous constatons que le rapport cité dans la presse n'est pas disponible sur le site internet de Statistique Canada, seules les données datées de 2005 étant accessibles, < <http://www.statcan.gc.ca/stcsr/query.html?style=fmp&qt=investissements+paradis+fiscaux&GO!=Rechercher&la=fr&qm=1&st=1&oq=&rq=0&rf=0> >.

¹¹⁵ « Paradis fiscaux : L'évasion fiscale canadienne augmente », *op. cit.*

¹¹⁶ Alain Deneault et Claude Vaillancourt, « Accord de libre-échange entre le Canada et le Panama, S'acoquiner avec le paradis du narcotrafic », Montréal, *Le Devoir*, 21 décembre 2010.

dans le cadre de la vérification de complaisance. Ensuite, les entreprises étaient inscrites dans les registres de l'Agence du revenu du Canada (ARC) comme ayant fait l'objet d'une vérification. Cette mention fait en sorte que les enquêteurs de l'ARC se concentrent sur d'autres entreprises lors des années suivantes afin d'éviter de toujours fouiller aux mêmes endroits. Ainsi, les entrepreneurs pouvaient continuer leur petit manège d'évasion fiscale sans s'inquiéter¹¹⁷. »

Pour seule prise de conscience correspondant minimalement à ce questionnement, trouve-t-on à lire dans les archives officielles le document de consultation du ministère des Finances de 2009 sur la question des « planifications fiscales agressives » (PFA) ainsi que deux bulletins du ministère des Finances qui leur sont consacrés faisant état de mesures timides en matière de divulgation d'information¹¹⁸. Cette série de textes a ouvert la voie à des considérations théoriques pertinentes sur le problème cette fois légal de l'évitement fiscal, et non plus seulement sur celui, illégal, de l'évasion. Cette approche permet de nommer comme objets de lutte des manœuvres vouées à esquiver le fisc qui respectent la lettre de la loi tout en en bafouant l'esprit, selon des termes que choisit le ministère des Finances lui-même pour définir le problème¹¹⁹. Dans ce contexte, les impôts finissent par passer, jusque dans le jargon du ministère, pour de simples « coûts fiscaux » que les entreprises ont le « besoin » de contrôler, saisies qu'elles sont dans une « intégration au plan mondial des économies nationales » et du développement de la « finance électronique¹²⁰. » Le ministère des Finances constate alors que la fraude fiscale relève d'opérations extraterritoriales : « Ce besoin des entreprises [de contrôler leurs coûts fiscaux] a, à son tour, favorisé l'expansion des firmes d'intermédiaires fiscaux – avocats, comptables, banques d'affaires, notamment – et le développement chez ces derniers d'une connaissance poussée des différents régimes fiscaux ainsi que d'une expertise sophistiquée permettant une gestion intégrée de la fiscalité de leurs clients sur une base mondiale¹²¹. » Le rapport ministériel ajoute que les services-conseils en fiscalité alimentent « l'appétit des contribuables pour réduire davantage leurs coûts fiscaux » et motivent l'élaboration de planifications fiscales agressives¹²². Bien que les experts du

¹¹⁷ Kathleen Lévesque et Alec Castonguay, « Revenu Canada : vérifications complaisantes à grande échelle », Montréal, *Le Devoir*, 23 décembre 2010.

¹¹⁸ Ministère des Finances du Québec, « Lutte contre les planifications fiscales agressives », Bulletin d'information 2009, N° 5, 15 octobre 2009, et Ministère des Finances du Québec, « Planifications fiscales agressives : assouplissement relatif à certains engagements de confidentialité », Bulletin d'information 2010 N° 4, 26 février 2010.

¹¹⁹ Ministère des Finances du Québec, *Les planifications fiscales agressives*, op. cit., p. 3.

¹²⁰ Ministère des Finances du Québec, *Les planifications fiscales agressives*, op. cit., p. 6.

¹²¹ Ministère des Finances du Québec, *Les planifications fiscales agressives*, op. cit., p. 10.

¹²² Ministère des Finances du Québec, *Les planifications fiscales agressives*, op. cit., p. 10.

ministère n'approfondissent pas l'analyse des fuites fiscales vers les paradis fiscaux, cette ouverture permet de considérer le problème de l'illégitimité de l'évitement fiscal et de chercher par la suite à le sanctionner par la voie législative et judiciaire. Sociologiquement, se trouvent plus clairement visés des acteurs fortunés ou puissants qui ne relèvent plus des seules classes inférieure et moyenne. Les « grandes entreprises » sont notamment citées, mais à nouveau le ministère le fait-il par rapport à des combines qui ressemblent drôlement aux simples fourberies des petits, cette fois menées à plus grande échelle¹²³. Aussi néglige-t-il de traiter des administrateurs d'entreprises qui se trouvent rémunérés en actions plutôt qu'en salaire, de façon à n'être imposés que sur la moitié de leur revenu¹²⁴. Enfin, les cibles que se donne le ministère trahissent sa mentalité de *pense-petit* : « Il est permis de penser que l'impact financier de ces modifications sur les finances publiques québécoises s'apprécie également en dizaines de millions de dollars¹²⁵ ». C'est un montant oscillant autour d'un demi-milliard de dollars seulement que compte ultimement quérir le ministère public par des mesures censées s'en prendre au problème, alors que Statistique du Canada évaluait (fort timidement) à 146 milliards \$ en 2008 l'avoir des Canadiens dans les paradis fiscaux¹²⁶.

Cette approche modeste étonne surtout du fait que le ministère constate dans son document de consultation sur les planifications abusives – mais sans oser les nommer – que les paradis fiscaux se trouvent au centre d'une offre de services vouée à la tricherie fiscale et qu'ils encouragent des pratiques douteuses. Le gouvernement s'est gardé d'évaluer sur un mode chiffré les pertes encourues par ces pratiques fiscales menées à l'extrême limite de la légalité : « Il n'est pas possible d'évaluer le coût global de ces planifications avec exactitude¹²⁷ », admet-il, tout en indiquant plus loin que « les impôts qui échappent au trésor public en raison de dispositifs de PFA se comptent en centaines de millions de dollars¹²⁸ ». On sait toutefois que l'unité spécialisée faisant la lutte aux « planifications fiscales agressives » coûtera elle-même 5,3 millions \$, selon le budget 2008-2009. Ces fonds publics pourraient être mieux investis si le MFQ ne feignait pas d'éclipser le fait que les paradis fiscaux et

¹²³ Ministère des Finances du Québec, *Les planifications fiscales agressives*, op. cit., p. 7.

¹²⁴ La moitié des gains qui découlent de la détention de capitaux n'étant pas imposée, Léo-Paul Lauzon s'explique que « plus de 60% de la rémunération annuelle des dirigeants est payée en actions. Cela constitue de l'évasion fiscale pure et simple », « Le scandale des gains de capitaux », *Comptes et contes*, juillet 2003, < http://www.cese.uqam.ca/pdf/chr_03_juil.pdf >. Aujourd'hui encore, seuls 50 % des gains en capital sont imposables au Canada.

¹²⁵ Ministère des Finances du Québec, *Les planifications fiscales agressives*, op. cit., p. 22.

¹²⁶ Cf. : Note 115.

¹²⁷ Ministère des Finances du Québec, *Les planifications fiscales agressives*, op. cit., p. 22.

¹²⁸ Ministère des Finances du Québec, *Les planifications fiscales agressives*, op. cit., p. 24.

d'autres législations de complaisance sont une carte maîtresse dans le jeu des comptables « agressifs ».

En tout et pour tout, l'Agence du Revenu du Québec espère récupérer 2,9 milliards de dollars du total des créances qui lui sont dues, essentiellement de la part de fraudeurs stéréotypés (industrie de la construction, secteur de la restauration et commerce du tabac¹²⁹). « On prévoit ajouter 300 millions de plus pour chacune des deux prochaines années, pour récolter 3,3 et 3,6 milliards pour les années 2012-2013 et 2013-2014¹³⁰. » Les prévisions du budget québécois font donc davantage état de gains pour le Trésor public dans la lutte contre les petits fraudeurs de sa catégorie « Évasion fiscale et économie au noir »¹³¹ que dans le cadre de celle contre les grands auteurs de planifications fiscales agressives, qu'on classe à part et n'ose toujours pas désigner clairement comme étant les détenteurs de fortunes et les grandes entreprises. Les agents du ministère semblent au contraire incapables de seulement nommer les paradis fiscaux comme tels bien que des experts conservateurs le fassent déjà¹³², même quand ils s'imposent dans leur propre raisonnement, ni de prendre la mesure de leur existence. Le ministère se contente plutôt, au chapitre de la fraude effectuée par le biais des fiducies par exemple, d'ajuster son argumentaire aux seuls jeux d'écritures comptables ayant cours à l'intérieur du Canada. Il borne étonnamment son regard à une « planification fiscale agressive interprovinciale¹³³ » alors que le problème des fuites fiscales occasionnées par les fiducies familiales et les fiducies de revenu, via des paradis fiscaux, est notoire.

En concluant enfin que les pertes « résultent en un transfert de fardeau fiscal équivalent entre les contribuables¹³⁴ », le ministère commet également l'erreur d'omettre que les pertes fiscales se traduisent également pour la population en une perte de services et en une augmentation du fardeau de la dette.

¹²⁹ Jocelyne Richer, « La lutte contre l'évasion fiscale progresse à petits pas », Montréal, *Le Devoir*, 7 mars 2012, p. B3.

¹³⁰ Denis Lessard, « Évasion fiscale: davantage de contrôles, sans tracasseries », Montréal : *La Presse*, 7 mars 2012.

¹³¹ Dans le budget 2011-12, les « cibles additionnelles » que le ministère des Finances se donne sont de 875 millions \$ 2012-2013 et un peu plus de 1 milliard 400 millions en 2013-2014. Ministère des Finances du Québec, *Budget 2011-2012. Plan budgétaire*, p. A.50.

¹³² Un professeur de fiscalité aussi libéral que Jean-Pierre Vidal des HEC Montréal associe les « planifications fiscales agressives » au problème contemporain des paradis fiscaux, dont les investisseurs et résidents sont rarement, pour dire le moins, des petits fraudeurs, cf. : Jean-Pierre Vidal, « La concurrence fiscale favorise-t-elle les planifications fiscales agressives », in Jean-Luc Rossignol (dir.), *La gouvernance juridique et fiscale des organisations*, Paris : Éditions Tec & Doc, 2010, pp. 167 à 195..

¹³³ Ministère des Finances du Québec, *Les planifications fiscales agressives, op. cit.*, p. 6.

¹³⁴ Ministère des Finances du Québec, *Les planifications fiscales agressives, op. cit.*, p. 24.

Bibliographie

PUBLICATIONS MINISTÉRIELLES

Ministère des Finances du Québec, *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*, Sainte-Foy : Les publications du Québec, 1996, 52 p.

Ministère des Finances du Québec, « L'évasion fiscale au Québec, Sources et ampleur », in *Études économiques, fiscales et budgétaires*, vol. 1, n° 1, 22 avril 2005, 6 p.

Ministère des Finances du Québec, « Annexe 3 de la section A. Planifications fiscales agressives », *Budget 2008-2009. Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, pp. A161 à A164.

Ministère des Finances du Québec, *Les planifications fiscales agressives, Document de consultation*, janvier 2009, 121 p.

Ministère des Finances du Québec, «Lutte contre les planifications fiscales agressives» *Bulletin d'information 2009-5*, 15 octobre 2009, 51 p.

Ministère des Finances du Québec, «Planifications fiscales agressives : assouplissement relatif à certains engagements de confidentialité» *Bulletin d'information 2010-4*, 15 octobre 2009, 3 p.

OUVRAGES CITÉS PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC

Seymour Berger, « The Unrecorded Economy, Concepts, Approach and Preliminary Estimates for Canada, 1981 », in *Canadian Statistical Review*, Ottawa, Statistics Canada, CANSIM Division, Vol. 61, N° 4, avril 1986, 21 p.

Don Drummond, Mireille Éthier, Maxime Fougère, Brian Girard et Jeremy Rudin, « The Underground Economy: Moving the Myth Closer to Reality », *Canadian Business Economics*, Ottawa, Canadian Association for Business Economics (CABE), été 1994, 15 p.

Bernard Fortin, Gaétan Garneau, Guy Lacroix, Thomas Lemieux et Claude Montmarquette, *L'économie souterraine au Québec, Mythe et réalité*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1996, 115 p.

Gylliane Gervais, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, Ottawa, Statistique Canada, juin 1994, 65 p.

David E.A. Giles et Lindsay Tedds, *Taxes and the Canadian Underground Economy*, in *Canadian Tax Paper* N° 106, Toronto, Canadian Tax Foundation, 2002, 270 p.

Rolf Mirus, Roger S. Smith et Vladimir Karoleff, « Canada's Underground Economy Revisited : Update and Critique », *Canadian Public Policy*, vol. 20, no. 3, 1994, 18 p.

Dominique Pinard, Un regard sur la taille de l'économie souterraine : une méthode d'estimation pour le Québec, mémoire de maîtrise effectué sous la supervision de Bernard Fortin, Département d'économie, Université Laval, 2005.

Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *Journal of Economic Literature*, Pittsburgh, American Economic Association Publications, vol. 38, N° 1, 2000, 37 p.

Peter S. Spiro, « Estimating the Underground Economy : A Critical Evaluation of the Monetary Approach », *Canadian Tax Journal*, Toronto, Canadian Tax Foundation, vol. 42, N° 4, 22 p.

AUTRES ÉCRITS

Brigitte Alepin, *La crise fiscale qui vient*, Montréal, VLB Éditeur, 2011, 159 pages.

Brigitte Alepin, *Ces riches qui ne paient pas d'impôts, Des faits vécus impliquant des gens du milieu des affaires, de la politique, du spectacle, des sociétés publiques et même des Églises*, Montréal, Éditions du méridien, 2004, 232 p.

André Bouthillier, « Montréal comme paradis fiscal », Montréal, *L'Aut'Journal*, le 23 février 2010.

Christian de Brie et Pierre Carpentier, *F... comme fraude fiscale, 50 milliards de francs lourds par an, Ils fraudent... nous payons...*, Éditions Alain Moreau, 1975, 397 p.

Alain Deneault, « Un Québec offshore ? La tentation du paradis fiscal », in : Miriam Fahmy (dir.) de l'Institut du Nouveau Monde, *L'État du Québec 2011*, Montréal, Boréal, 2011, pp. 118 à 123.

Alain Deneault et Claude Vaillancourt, « Accord de libre-échange entre le Canada et le Panama, S'acoquiner avec le paradis du narcotrafic », Montréal, *Le Devoir*, 21 décembre 2010.

Sheila Fraser, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, § 4.9,
< http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200212_04_f_12398.html >.

John Hagan et Patrica Parker, « White-Collar Crime and Punishment, Class Structure and Legal Sanctioning of Securities Violations », in Gilbert GEIS, Robert F. MEIER et Lawrence M. SALINGER, *White-Collar Crime, op. cit.*, 1995, p. 331. L'article fut publié à l'origine dans *American Sociological Review*, juin 1985, Numéro 50.

Philippe Hurteau, « États et classes dominantes, Aux origines de la haine », Montréal, *À Bâbord !*, avril-mai 2011, p. 20.

Léo-Paul Lauzon, « Le scandale des gains de capitaux », *Comptes et contes*, juillet 2003,
< http://www.cese.uqam.ca/pdf/chr_03_juil.pdf >.

Kathleen Lévesque et Alec Castonguay, « Revenu Canada : vérifications complaisantes à grande échelle », Montréal, *Le Devoir*, 23 décembre 2010.

Robert T. Naylor, *Wages of crime, Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2004 [2002] Richard Poulin, *La mondialisation des industries du sexe, Prostitution, pornographie, traite des femmes et des enfants*, Ottawa, L'Interligne, 2004.

Edwin H. Sutherland, « White-Collar Criminality », in Gilbert GEIS, Robert F. MEIER et Lawrence M. SALINGER, *White-Collar Crime, Classic and Contemporary Views*, New York, The Free Press, 1995, pp. 29 à 38.

Jean-Pierre Vidal, « La concurrence fiscale favorise-t-elle les planifications fiscales agressives », in Jean-Luc Rossignol (dir.), *La gouvernance juridique et fiscale des organisations*, Paris : Éditions Tec & Doc, 2010, pp. 167 à 195.

Comité de solidarité de Trois-Rivières, « Le scandale des paradis fiscaux », *Les Grands Enjeux*, 21 septembre 2009, < http://www.cs3r.org/fichier/paradis_fiscaux_sept_09.pdf >.

« Paradis fiscaux : L'évasion fiscale canadienne augmente », Montréal, Radio-Canada.ca, le 15 octobre 2009.

La Presse Canadienne reprise sous le titre : « Trop de crimes financiers sont ignorés au Canada, selon Claude Lamoureux », Montréal, Infoaffaires.com, 11 septembre 2007, < http://www.info-affaires.com/articles/20070911143740/trop_crimes_financiers_sont_ignores_canada_selon_claude_lamoureux.html >

« Les fiducies de revenu démystifiées », Association des comptables généraux accrédités du Canada, site internet consulté le 27 juillet 2011, < http://www.cga-canada.org/fr-ca/ResearchAndAdvocacy/AreasofInterest/IncomeTrusts/Pages/_ca_income-trusts_index.aspx >.

« Transfert Pricing », Londres, site internet du Tax Justice Network consulté le 29 juillet 2011, < http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=139 >

« Magnitudes: dirty money, lost taxes and *offshore* » Londres, site internet du Tax Justice Network consulté le 29 juillet 2011, < http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103 >.

« Les fiducies de revenu démystifiées », Association des comptables généraux accrédités du Canada, site internet consulté le 27 juillet 2011, < http://www.cga-canada.org/fr-ca/ResearchAndAdvocacy/AreasofInterest/IncomeTrusts/Pages/_ca_income-trusts_index.aspx >.

« Chalandage fiscal » :
Pour une approche politique

Note de recherche du Réseau Justice Fiscale
soumise au ministère des Finances du Canada

**Alain Deneault,
Pascale Cornut St-Pierre
et Clément Camion**

Montréal, 11 décembre 2013

**Alain Deneault est docteur en philosophie de l'Université de Paris-8
et auteur de la monographie *Offshore*
(Montréal : Écosociété, New York : The New Press, Paris : La Fabrique)**

Pascale Cornut St-Pierre est doctorante à l'École de droit de Sciences Po, Paris.

**Clément Camion est diplômé de la Faculté de droit de l'Université McGill
(B.C.L. / LL.B.)**



Réseau pour la justice fiscale Québec

RJFQC

Le Réseau pour la justice fiscale Québec (RJFQC) est un organisme non partisan, indépendant, sans but lucratif, associé au réseau international Tax Justice Network. Le RJFQC vise à alimenter la réflexion sur la fiscalité comme outil collectif fondamental permettant de financer les services publics et de maintenir des politiques rigoureuses en matières sociales, environnementales et économiques.

5323, rue de Brébeuf, Montréal, H2J 3L8, contacts@rjfqc.net

Ce document peut être reproduit en tout ou en partie avec mention bibliographique.

« Chalandage fiscal » : Pour une approche politique

La notion de chalandage fiscal, au cœur de la consultation initiée par le ministère des Finances, désigne l'utilisation « abusive » du vaste réseau de conventions fiscales bilatérales entretenu par le Canada. Elle implique typiquement le recours à une entité plus ou moins factice située dans un pays avec lequel le Canada a conclu une convention fiscale, de façon à acheminer vers ce pays des bénéfices découlant d'activités économiques entreprises au Canada. Ce procédé permet à l'entreprise qui y a recours de profiter de l'allègement au titre de l'impôt canadien prévu par la convention, sans pour autant entretenir une présence économique réelle dans le pays signataire de la convention fiscale, ni y payer une juste part d'impôts.

Mais qu'est-ce que l'abus d'une convention fiscale ? L'idée qu'il soit possible pour un contribuable d'abuser des conventions fiscales est récente et heurte la tradition judiciaire. Elle laisse entendre qu'un usage approprié des conventions fiscales puisse être clairement identifié et par conséquent se distinguer d'un usage abusif. Or, plusieurs de ces conventions ont précisément pour objectif de permettre à des entreprises œuvrant dans plus d'une législation d'obtenir un traitement fiscal favorable. Exemple notoire, le Canada a signé une entente fiscale portant sur la non double imposition avec la Barbade en 1980, alors que cette législation impose les entités qu'on y crée à un taux oscillant entre 1 % et 2,5 % seulement. En 2012, les Canadiens y ont investi près de 60 milliards de dollars, faisant de ce minuscule pays la troisième destination des investissements directs canadiens à l'étranger. Notre État a également signé des conventions comparables avec tous les pays qui ont accepté de participer avec le nôtre à des Accords d'échanges de renseignements fiscaux (AERF), invitant ainsi les sociétés canadiennes qui investissent aux Bermudes et au Liechtenstein, par exemple, à transférer au Canada leurs fonds sous la forme de dividendes, sans payer d'impôts. Notre administration publique se trouve donc à inciter elle-même les Canadiens à recourir à des États qui sont notoirement des législations de complaisance, strictement aux fins de l'évitement fiscal. Il devient dès lors difficile pour lui de paraître crédible en cherchant à distinguer en pratique les bons recours aux conventions fiscales des mauvais. Le Canada se trouve dans la situation paradoxale de paver la voie vers les magasins de la fiscalité réduite tout en prétendant lutter contre le chalandage.

Nous dressons par conséquent trois constats.

1. La notion d'abus des conventions fiscales masque en vérité l'absence de consensus au sujet de la juste imposition des entreprises. Elle devrait pour cette raison faire l'objet d'un débat politique.

À l'heure actuelle, l'abus est généralement appréhendé à partir d'un critère *subjectif* fondé sur l'intention du contribuable ayant conduit les opérations contestées. Le Canada souhaite ainsi contrer le chalandage fiscal à l'aide du critère dit de « l'objectif principal », qui lui permettrait de ne pas accorder les avantages prévus par une convention fiscale « lorsque l'un des principaux objectifs des opérations effectuées consiste à obtenir ces avantages » (Document de consultation). Cette approche centrée sur les motivations du contribuable se heurte toutefois à un principe bien établi du droit canadien, selon lequel la planification fiscale est légitime, si bien que toute personne a le droit d'organiser ses affaires de façon à payer le moins d'impôts possible (*IRC c. Duke of Westminster* (1935), 19 T.C. 490, réaffirmé récemment par la Cour suprême du Canada relativement à la règle générale anti-évitement dans *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, [2005] 2 R.C.S. 601). Suivant ce principe, les tribunaux canadiens ont jusqu'ici refusé de reconnaître comme abusifs les cas de chalandage fiscal qui leur ont été présentés. **La Cour canadienne de l'impôt a ainsi affirmé que « le choix d'une convention fiscale pour minimiser l'impôt ne peut en soi être perçu comme une stratégie abusive »** (*MIL (Investments) c. R.*, 2006 C.C.I. 460, para. 72 (confirmé par 2007 D.T.C. 5437 (Cour d'appel fédérale))).

Le Réseau Justice fiscale estime au contraire que **l'abus des conventions fiscales consiste précisément en cette capacité qu'ont acquise les entreprises de choisir le lieu de leur imposition, indépendamment du lieu de leur activité économique réelle.** Cet état de fait contredit l'esprit de la loi touchant aux enjeux fiscaux. De plus, cette capacité est profondément inégalitaire en ce qu'elle est hors de portée de la vaste majorité des particuliers ainsi que des petites entreprises. Elle découle directement de certains principes fondamentaux du droit des sociétés – notamment de la personnalité morale –, ce dont la population doit impérativement pouvoir débattre.

Une réponse cohérente au problème de l'érosion de la base d'imposition auquel les États sont actuellement confrontés devra appréhender l'abus de conventions fiscales à partir de critères nets et substantiels visant à déterminer la présence ou l'absence d'un véritable établissement économique dans l'État partie à la convention fiscale invoquée. Une telle approche devrait **mener à remettre en question la pertinence de certaines conventions fiscales conclues avec des législations de complaisance qui figurent parmi les partenaires fiscaux préférés des entreprises canadiennes** (l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Barbade, les Bermudes, etc.).

2. À partir des prémisses actuelles du droit des sociétés commerciales et des conventions internationales, une distinction nette entre l'usage normal et l'usage abusif d'une convention fiscale est pratiquement impossible.

Derrière les sociétés par actions et autres véhicules corporatifs qui sont reconnus juridiquement, le droit ne sait pas voir l'*entreprise* même qui se trouve à utiliser ces véhicules juridiques afin de structurer ses activités. La **personnalité morale** est ici l'arbre qui cache la forêt. Accordée historiquement afin de protéger les actionnaires en limitant leur responsabilité personnelle par le biais du « voile corporatif » (*Salomon c. A. Salomon and Co.*, [1897] A.C. 22 (C.P.)), elle rend aujourd'hui le contrôle de l'activité de l'entreprise transnationale complexe en la présentant comme l'activité de plusieurs personnes autonomes liées entre elles par divers contrats. La multiplication des entités juridiques qui contribuent à la mise en œuvre de l'activité économique d'une entreprise de même que la multiplication des lieux d'incorporation de ces entités génèrent pour cette entreprise un vaste bassin de règles de droit, non seulement fiscales mais aussi sociales et environnementales, au sein duquel celle-ci est susceptible de puiser selon ses besoins. Ce phénomène a été décrit dans divers contextes sous les termes de « *forum shopping* » et de « *law shopping* ». Le chalandage fiscal (« *treaty shopping* ») constitue une dimension d'un phénomène plus large de mise en concurrence des États par l'institution d'un marché des juridictions nationales. C'est précisément l'organisation du droit de l'entreprise tel que mis en œuvre par les législations et les juridictions étatiques qui permet aujourd'hui le chalandage fiscal qu'il s'agit de combattre.

Afin de bien cerner le problème du chalandage fiscal, il est nécessaire de le situer, en ce sens, au carrefour d'un certain nombre de principes généralement acceptés au sein de l'ordre juridique libéral :

- **Principe de souveraineté** : tout État adopte librement les lois qu'il détermine. Les juridictions étrangères ont ainsi toute latitude pour créer des véhicules juridiques et les assujettir à des règles (fiscales, sociales, environnementales) toujours plus avantageuses pour les entreprises canadiennes.
- **Principe de libre entreprise** : les entreprises sont libres de découper leurs activités de façon plus ou moins déconnectée de leur activité économique réelle en utilisant les multiples véhicules juridiques que maintes juridictions mettent à leur disposition. Cette liberté leur permet de tirer parti des éléments les plus avantageux de chaque système juridique. Les notions de résidence, de bénéficiaire effectif, de contrôle ou de relais, parce qu'elles se concentrent sur une seule entité dans une seule juridiction à la fois, ne permettent pas à l'heure actuelle d'appréhender correctement la structure dont chaque entité fait partie.

- **Principe de libre circulation des capitaux :** les multiples entités ou véhicules juridiques composant l'entreprise forment un espace de circulation des capitaux grâce à une myriade de contrats : ventes, baux, prêts (parfois sans intérêt ou sans échéance), abandons de créances, assurances, etc. Ces transactions portent sur des objets de plus en plus virtuels, notamment par l'ajout fréquent de droits de propriété intellectuelle à la transaction, dont la juste valeur marchande est difficile à évaluer (marques de commerce, brevets, droits d'auteur). La croissance de l'économie de l'immatériel présage une utilisation croissante de la propriété intellectuelle à des fins d'évitement fiscal.

Au vu de ces principes, aborder le problème du chalandage fiscal sur la base d'un critère subjectif fondé sur la visée principale recherchée par une entreprise lors de ses opérations est voué à l'échec. En effet, outre les avantages fiscaux, la multitude d'avantages offerts par telle ou telle législation en matières bancaire ou corporative, notamment, permet aux sociétés canadiennes de justifier facilement le motif commercial réel de leurs opérations à l'étranger, et donc leur présence dans les États de complaisance et les paradis fiscaux. Par exemple, une compagnie minière canadienne peut justifier l'établissement d'une société de gestion de portefeuille au Luxembourg en invoquant, en plus de l'absence d'impôt sur les gains en capitaux, un régime de droit des sociétés peu exigeant, particulièrement convenable à une stratégie globale d'exploitation de mines en Afrique (c'est à peu de choses près ce qui a été invoqué dans *MIL*, au para. 49). À l'inverse, prouver sur la base de l'intention le caractère fictif et *a fortiori* le caractère abusif d'un arrangement contractuel ou d'une structure corporative semble utopique, au vu de notre tradition juridique.

3. Abuser d'une convention fiscale n'est pas une affaire d'intention. L'abus consiste plutôt en l'utilisation des dispositifs offerts par le droit de façon à séparer le bénéfice imposable du lieu des activités qui le génèrent.

Pour cette raison, une réponse efficace au problème du chalandage fiscal doit abandonner l'approche fondée sur le principal objectif et ses variantes centrées sur les motivations du contribuable, au profit d'un critère objectif visant à déterminer l'existence ou non d'un lien économique significatif du contribuable avec l'État invoqué. Une telle réorientation de la lutte contre le chalandage fiscal s'inscrit dans le plan d'action proposé récemment par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), qui se propose de combattre plus efficacement « les cas d'imposition faible ou nulle associés à des pratiques qui séparent artificiellement les bénéficiaires des activités qui les génèrent ». À cette fin, l'OCDE propose de « réaligner les règles d'imposition sur la substance économique » (OCDE, 2013, p. 13).

Réaligner les règles d'imposition sur la substance économique, comme le propose l'OCDE, implique de retrouver l'entreprise qui se dissimule derrière les multiples personnes morales qui la structurent. À l'heure actuelle, l'enregistrement d'une société dans un pays suffit à en faire une résidente aux fins des conventions fiscales, et ce, parfois même en l'absence d'indices normalement associés à une activité économique locale (bureaux, employés, actionnaires ou revenus locaux). Avec un critère de résidence aussi formaliste, une entreprise peut aisément, et à peu de frais, multiplier les entités intermédiaires dans de nombreux pays afin d'y répartir ses bénéfices, sa présence locale se limitant souvent à une adresse postale, à un compte bancaire, ainsi qu'à la présence d'un personnel restreint ne justifiant pas les sommes que prétend générer l'entité particulière. Elle peut également inscrire des fonds dans des législations fiscalement responsables par le truchement d'une entité qui, toutefois, sert strictement de lieu de transition de ces fonds vers un État de complaisance. Le droit n'en considèrera pas moins chacune de ces entités comme des sujets de droit autonomes et sera très réticent à porter son regard au-delà de cette structure formelle.

Ce problème, dans le débat actuel sur le chalandage fiscal, est abordé par la lorgnette trop étroite de la société « relais ». En théorie, les autorités fiscales peuvent faire abstraction des entités factices, dont le rôle se réduirait à celui de marionnette ou de prête-nom, afin de tenir compte de la structure réelle de l'entreprise, de ceux qui la contrôlent et de ses bénéficiaires effectifs. De telles sociétés relais se voient ainsi refuser le bénéfice des conventions fiscales. Toutefois, la définition d'une société relais est tellement étroite, et son utilisation par les tribunaux canadiens tellement formaliste, qu'elle n'a aucune utilité pratique.

Cette approche se heurte en vérité au même écueil que la notion d'abus de convention fiscale. La société, en tant qu'instrument juridique, est dans sa forme même destinée à être un relais pour ses actionnaires. Il n'existe pour cette raison aucune distinction claire entre une « bonne » société et une société « factice » – un défaut de clarté qui sera systématiquement interprété en faveur du contribuable. La notion de société relais a ainsi été interprétée par les tribunaux canadiens à l'aune de la doctrine de la levée du voile corporatif, selon laquelle l'activité d'une société ne sera imputée à ses actionnaires que lorsque la société aura été l'instrument d'un comportement frauduleux. Cette levée du voile étant qualifiée de mesure « draconienne », le critère retenu pour conclure à une société relais s'avère extraordinairement élevé : la société relais est celle qui n'a « absolument aucune latitude » quant aux fonds concernés. Considérant qu'une société entièrement sous le contrôle d'une autre et obligée contractuellement à lui verser 90% de toutes les redevances reçues dans un délai de 30 jours ne satisfait pas à ce critère (*Velcro Canada c. R.*), force est de conclure que les tribunaux sont déterminés à ne pas se confronter au phénomène des sociétés relais.

Une lutte efficace contre le chalandage fiscal devra par conséquent se détourner du cas « exceptionnel » des sociétés relais, pour aborder de front le problème de l'usage normal des intermédiaires afin de structurer juridiquement l'entreprise et de

répartir ses bénéfices là où ils ne seront que peu ou pas imposés. Cela implique que les parlementaires canadiens fassent preuve de volonté, sans plus attendre qu'une instance telle que l'OCDE fournisse le mode d'emploi. Les bénéfices d'une entreprise doivent être imposés là où est menée l'activité économique qui les génère. Ce lieu peut être identifié à partir de certains indices matériels concrets – notamment le lieu où se trouvent les individus qui produisent ou bénéficient concrètement des richesses produites par l'entreprise. Les parlementaires doivent donc insister sur le principe sociologique voulant que la valeur qu'une entreprise revendique soit en grande partie générée par son personnel là où il travaille, plus que par elle-même ou que par les seuls investisseurs. Il doit donc nécessairement s'agir d'un lieu matériel et non virtuel, d'un lieu géographique et non juridique.

Conclusion

Cette approche axée sur la présence tangible d'une entreprise dans l'État où la société qui lui donne forme prétend résider suppose logiquement la résiliation des conventions fiscales signées par le Canada avec des États de complaisance notoirement reconnus comme tels de par le monde.

Elle incite également le législateur canadien à considérer désormais en droit fiscal les entreprises multinationales canadiennes comme un tout, plutôt que d'imposer leurs filiales une à une comme s'il s'agissait d'entités indépendantes. Une voie pour ce faire serait d'instaurer un mécanisme de répartition proportionnelle du revenu consolidé de l'entreprise multinationale. Le législateur pourrait en cela s'inspirer de la juriste australienne Kerrie Sadiq, pour qui la structure de la multinationale ne saurait constituer seulement la somme de ses parties.

Cette lecture appelle enfin le développement de dispositifs législatifs qui pénalisent explicitement les sociétés ainsi que tout contribuable mettant en œuvre un plan dans au moins deux juridictions de telle sorte qu'une entité « reçoive un enrichissement net après impôt (réel ou potentiel) supérieur à celui qu'elle aurait reçu abstraction faite de toutes les entités qui s'interposent entre elle et la source de son enrichissement », pour utiliser l'expression du professeur de fiscalité de HEC Montréal, Jean-Pierre Vidal.

En somme, les mécanismes concrets envisagés par le ministère des Finances afin de contrer le chalandage fiscal devraient mettre en œuvre un principe général selon lequel la structure juridique de l'entreprise ne doit plus être un instrument de planification fiscale internationale.

Bibliographie

Loomer, Geoffrey T. (2009), « Tax Treaty Abuse: Is Canada Responding Effectively? », Working Paper, Oxford University Center for Business Taxation.

OCDE (2013), *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires*.

Chavagneux, Christian et Ronen P. Palan (2012), *Les paradis fiscaux*, 3^e éd., Paris, La Découverte.

Deneault, Alain (2010), *Offshore, paradis fiscaux et souveraineté criminelle*, Paris, La Fabrique / Montréal, Écosociété.

Henry, James S. et Tax Justice Network (2012), *The Price of Offshore Revisited*, Tax Justice Network, juillet 2012, en ligne : http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/The_Price_of_Offshore_Revisited_Presenter_120722.pdf.

Palan, Ronen, Richard Murphy et Christian Chavagneux (2010), *Tax Havens: How Globalization Really Works*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.

Robé, Jean-Philippe (1995), « L'entreprise en droit » 29 *Revue Droit et société* 117-136.

Sadiq, Kerrie (2012), « Taxation of Multinational Financial Institutions, Using Formulary Apportionment to Reflect Economic Reality », Séminaire *Transfer Pricing: Alternative Methods of Taxation of Multinationals*, Helsinki, juin 2012, <http://taxjustice.blogspot.ch/2012/07/helsinki-transfer-pricing-presentations.html>.

Vidal, Jean-Pierre (2010), « La concurrence fiscale favorise-t-elle les planifications fiscales agressives », in Jean-Luc Rossignol (dir.), *La gouvernance juridique et fiscale des organisations*, Paris, Éditions Tec & Doc.



PARADIS FISCAUX

**DES
SOLUTIONS
À NOTRE
PORTÉE**

MAI 2014

RJF RÉSEAU
JUSTICE
FISCALE

ECHEC  AUX
PARADIS FISCAUX

RAPPORT PRÉPARÉ PAR LE RÉSEAU JUSTICE FISCALE ET SOUMIS AU COLLECTIF ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX



Échec aux paradis fiscaux est un collectif d'organisations menant des campagnes de sensibilisation et d'actions politiques contre le phénomène des paradis fiscaux, lesquels nuisent au financement des institutions d'État et des services publics. En font partie l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS), l'Association québécoise pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec), Centrale des syndicats démocratiques (CSD), la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), la Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ), la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ), le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP), le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ), l'Union des consommateurs (UC), Les Amis de la Terre de Québec et le Réseau pour la justice fiscale (RJFQC).

Courriel : daniel.arcand@sfpq.qc.ca



Le Réseau pour la justice fiscale Québec (RJFQC) est une organisation de recherche non partisane, indépendante, sans but lucratif, associée au réseau international Tax Justice Network. Le Réseau vise à alimenter la réflexion sur la fiscalité comme outil collectif fondamental permettant de financer les services publics et de maintenir des politiques rigoureuses en matières sociales, environnementales et économiques.

5323, rue de Brébeuf, Montréal, H2J 3L8, contacts@rjfqc.net

Rédaction et recherche par

Alain Deneault, Gabriel Monette et Alexandre Sheldon
du Réseau Justice Fiscale

Avec la collaboration du professeur en droit fiscal
André Lareau de l'Université Laval, pour la formulation
de recommandations

Mai 2014, Montréal

SOMMAIRE

Contexte général

Rien ne justifie qu'on enferme le débat sur la fiscalité dans un faux dilemme, à savoir plus d'impôts et de taxes pour les particuliers ou moins de services publics. Si l'État assume mal sa mission sociale, c'est en grande partie en raison du peu de revenus qu'il tire de la part d'acteurs sociaux nantis. L'usage généralisé, tantôt légal, tantôt illégal, de techniques d'évitement fiscal par les grands détenteurs de capitaux (grandes entreprises, banques et individus fortunés) atteint à l'heure actuelle des sommets historiques. En 2013, Statistique Canada estimait prudemment à 170 milliards de dollars les fonds placés par les multinationales dans différents paradis fiscaux. Ainsi s'explique le contexte actuel d'austérité budgétaire et de coupures perpétuelles dans les services publics.

Autre lieu commun, il est faux de penser que le Canada est isolé à l'échelle internationale et qu'il se condamnerait à agir seul contre les paradis fiscaux. Au contraire, par plusieurs de ses politiques, le Canada encourage aujourd'hui le recours légal aux paradis fiscaux et se trouve en marge de ses pairs de l'OCDE dans les programmes concertés de lutte contre les paradis fiscaux. Le Canada peut tout à fait participer à la mouvance internationale qui cherche actuellement à juguler cette érosion des assiettes fiscales, en instaurant sans plus attendre des solutions concrètes.

Ce rapport propose ainsi une première série de recommandations minimales au gouvernement fédéral pour attaquer le problème de l'évitement fiscal généralisé. Cette série de recommandations doit être considérée comme une première étape devant être suivie de mesures additionnelles afin de réduire efficacement le fléau de l'évitement fiscal international.

R
E
C
O
M
M
A
N
D
A
T
I
O
N
S

Recommandation 1

Modifier les régimes de divulgation volontaire pour y prévoir des pénalités, le cas échéant, aujourd'hui inexistantes en s'inspirant des programmes états-uniens Offshore Voluntary Disclosure Initiative (OVDI) et Stream Line Program.

Les procédures canadienne et québécoise de divulgation volontaire permettent aux contribuables qui n'ont pas déclaré les informations exigées par les lois fiscales de faire une divulgation volontaire, lorsque les conditions prescrites sont réunies. Si les agences de revenu canadienne et québécoise acceptent la divulgation de ses informations, le contribuable ne sera redevable que des impôts impayés et des intérêts sur la dette. Aucune pénalité ne sera imposée et aucune poursuite criminelle ne sera entamée. Les procédures canadienne et québécoise de divulgation volontaire devraient s'inspirer davantage des programmes américains (OVDI et Stream Line Program). Ainsi, les divulgations volontaires devraient être accompagnées de pénalités à des taux variant de 0 % à 30 % selon les circonstances.

Recommandation 2

Participer aux accords multilatéraux d'échange automatique de renseignements fiscaux

Bien que les accords d'échange de renseignements fiscaux (AÉRF) permettent aux autorités fiscales canadiennes d'obtenir des renseignements détenus notamment par des banques et des institutions financières situées dans les législations étrangères avec lesquelles le Canada a conclu de tels accords, il n'en demeure pas moins que les requêtes en ce sens doivent contenir une kyrielle d'informations sur le contribuable visé à un point tel qu'on peut mettre sérieusement en doute l'efficacité de cette procédure.

En conséquence, nous recommandons que le Canada participe activement à la dynamique internationale visant à mettre en place des accords multilatéraux d'échange de renseignements automatiques.

Recommandation 3

Retirer l'avantage fiscal prévu aux accords d'échange de renseignements fiscaux

Nous recommandons de retirer l'avantage fiscal permettant aux sociétés résidant dans les pays avec lesquels le Canada a signé un AÉRF de distribuer leurs profits d'entreprises actives, en franchise d'impôt, au bénéfice de leur société mère canadienne au moyen de dividendes. Les largesses fiscales qui sont accordées aux sociétés résidant dans les législations ayant conclu un AÉRF avec le Canada par la législation fiscale canadienne entraînent une érosion malsaine de l'assiette fiscale canadienne tout en provoquant une compétition déloyale à l'égard des entreprises canadiennes qui n'ont pas accès à de tels mécanismes.

À cet effet, nous recommandons que la définition de « pays désigné » au paragraphe 5907(11) des Règlements de l'impôt sur le revenu soit modifiée afin d'inclure seulement les pays ou territoires avec lesquels le Canada a conclu un accord ou une convention générale visant l'élimination de la double imposition du revenu et non ceux avec lesquels le Canada a conclu un AÉRF. Cette modification permettrait de réduire sensiblement les possibilités d'optimisation fiscale que le gouvernement canadien a rendues possibles en signant les AÉRF dans leur forme actuelle.

le gouvernement canadien démontre davantage une intention de faire cavalier seul plutôt que de collaborer aux travaux de l'OCDE et à la mise en œuvre de ses recommandations. Cette approche n'est certes pas souhaitable. Le gouvernement canadien doit participer activement dans le projet BEPS, agir de concert avec les autres pays membres et mettre en œuvre rapidement les recommandations de l'OCDE afin de freiner l'érosion de la base fiscale.

Recommandation 4

Revoir certaines conventions fiscales

Nous recommandons de revoir les conventions générales visant l'élimination de la double imposition du revenu signées avec des pays où les taux d'imposition des particuliers ou des sociétés sont nuls ou pratiquement nuls pour certains types de revenus ou pour certains types de sociétés.

Recommandation 5

Modifier la définition de « pays désigné » au paragraphe 5907(11) des Règlements de l'impôt sur le revenu

Nous recommandons que certaines sociétés qui seraient visées par règlement, dont les International Business Companies de la Barbade, soient réputées ne pas être résidentes d'un pays désigné. Cette mécanique permettrait au ministre des Finances du Canada, lorsque le traitement fiscal accordé par un pays, notamment la Barbade, serait jugé inadéquat, de retirer ponctuellement à certaines sociétés incorporées dans des pays – par exemple les International Business Companies – le bénéfice fiscal associé à la notion de pays désigné.

Recommandation 6

Supprimer les fiducies de revenu non imposable

Les fiducies de revenu transfrontalières, désignées en anglais comme Cross-Border Income Trusts (CBIT) ou comme Foreign Asset Income Trust (FAIT), permettent aux sociétés du secteur minier, pétrolier et gazier d'éviter entièrement tout impôt sur leurs revenus corporatifs. Elles transforment de facto le Canada en un paradis fiscal de l'industrie minière. Le Canada doit immédiatement éliminer ces avantages fiscaux accordés aux minières se costumant en fiducies.

Recommandation 7

Joindre l'initiative Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Le projet BEPS de l'OCDE cherche à contrer l'érosion de l'assiette fiscale qui peut s'effectuer par le transfert d'activités vers les juridictions où la charge fiscale est faible ou nulle. À l'heure actuelle,

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	4
1. PREMIERS ÉLÉMENTS POUR UN DIAGNOSTIC	7
Évaluer les pertes publiques dans les paradis fiscaux	7
2. SURMONTER LE SENTIMENT D'IMPUISSANCE : LES SOLUTIONS IMMÉDIATES	9
1. Pénaliser dans un cadre précis les fuites de capitaux dans les paradis fiscaux	9
2. Revoir les accords de non double imposition et l'échange de renseignements fiscaux	10
3. Supprimer les fiducies de revenu non imposable	13
4. Érosion de l'assiette fiscale canadienne	14

LES PARADIS FISCAUX DES SOLUTIONS À NOTRE PORTÉE

LES PARADIS FISCAUX sont désormais au cœur du débat public. Les populations s'aperçoivent qu'ils permettent à des acteurs privilégiés (institutions financières, multinationales, grandes industries et détenteurs de fortune) de contourner leurs obligations fiscales, sur un mode tantôt légal, tantôt illégal. Les législations de complaisance que constituent les paradis fiscaux permettent également aux entreprises d'y mener formellement des opérations qui seraient souvent tenues pour illégales dans les pays où elles se trouvent vraiment. Le secret bancaire y prévaut et la loi y garantit l'ultra-permissivité. Le problème est considérable à l'échelle mondiale. La Banque de règlements internationaux, qui réunit les banques centrales du monde, estime que la moitié des transactions financières internationales transitent par les paradis fiscaux.

1 PREMIERS ÉLÉMENTS POUR UN DIAGNOSTIC : ÉVALUER LES PERTES PUBLIQUES DANS LES PARADIS FISCAUX

À l'évidence, les entreprises canadiennes et québécoises placent chaque année des milliards de dollars dans les paradis fiscaux de façon à contourner leurs obligations fiscales. Il est malheureusement difficile de quantifier rigoureusement les pertes que représentent les mouvements de capitaux effectués par les institutions financières et les grandes entreprises dans les paradis fiscaux. Il en est ainsi parce que l'État ne se donne pas les moyens d'analyser le phénomène, que ce soit d'un point de vue qualitatif ou quantitatif¹.

La principale donnée publique qui rend compte de l'envergure du phénomène offshore reste le volume des investissements directs à l'étranger (IDE) recensés chaque année par Statistique Canada. Il s'agit des capitaux financiers que les entreprises font circuler d'une entité à une autre, parmi celles qu'elles contrôlent à travers le monde. En principe, les fonds investis à ce titre financent des immobilisations qui participent au développement d'activités à l'extérieur du pays où le groupe a enregistré son siège social.

L'évaluation des actifs dans les paradis fiscaux à partir des statistiques relatives aux investissements directs à l'étranger s'avère problématique. Elle pêche par négligence en ce qui concerne le statut réel des placements offshore. Le problème avec les paradis fiscaux, c'est que l'on continue d'en parler avec les termes correspondant à l'économie réelle. Or, très souvent, le vocabulaire employé formellement pour qualifier les transactions faites dans les paradis fiscaux masque des transferts financiers ou des opérations comptables qui ne portent pas leur nom : des fonda-

tions caritatives des îles Caïmans détiennent par exemple la flotte d'avions de compagnies aériennes³, des trusts ont pour gestionnaire la personne même de leur bénéficiaire⁴ – ce qui constitue une contradiction dans les termes – ou des Special Purpose Vehicles permettent le hors-bilan dans la gestion d'entreprise pour maquiller les comptes comptables. Il en va de même pour les investissements directs à l'étranger, qu'on ne saurait prendre à la lettre pour un capital fixe investi à long terme afin de produire du rendement. Ces transferts de capitaux sont en réalité le plus souvent des fonds déguisés en investissements, délocalisés à l'étranger aux fins d'optimisation fiscale seulement.

Le phénomène croît sans cesse. Cette part d'actifs inscrite ainsi dans les paradis fiscaux par les multinationales canadiennes a augmenté de 1 500 % depuis 1990; on est passé de 11 milliards de dollars à 170 milliards de dollars. En 2012, Statistique Canada évaluait que, dans les sept principaux paradis fiscaux où ils sont présents, les Canadiens avaient logé à cette date 155 milliards de dollars. À la Barbade seulement, troisième pays destinataire des investissements d'entreprises canadiennes, près de 60 milliards de dollars étaient en jeu. Si la Barbade est le troisième pays où les multinationales « investissent » le plus, c'est précisément parce qu'elles n'y « investissent » dans rien, précisément, sinon que des milliards de dollars volatils dans des canaux d'évitement fiscal. Puisque ces pseudo-investissements n'ont trait à aucune immobilisation et qu'ils représentent des fonds qu'on peut, grâce aux accords de non double imposition, transférer au Canada en franchise d'impôt, force est de conclure que ces fonds, loin de

1 DENEULT, Alain. Paradis fiscaux, L'aveuglement volontaire du ministère québécois des Finances, [En ligne], 2012. [www.sisp.qc.net/fileadmin/SITES/SISP/documents_SISP/Denault_2012_-%C3%89vasion_Fiscale_14.3.12.pdf]

2 ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX. Combien d'impôts nous échappent ?, [En ligne], 2013. [www.echecparadisfiscaux.ca/].

3 Mélanie Delattre, « L'argent caché des paradis fiscaux », Paris, Le Point, 26 février 2009, p. 59.

4 Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes, Le Capitalisme clandestin. L'illusoire régulation des places offshore, Paris, La Découverte, 2004, p. 109, et Marc Roche, Le capitalisme hors la loi, Paris, Albin Michel, 2011, p. 26

s'accumuler d'année en année, se renouvellent dans les paradis fiscaux aux seules fins d'éviter le fisc. C'est donc chaque année, autant de capitaux qui échappent à l'imposition chez nous.

Les paradis fiscaux entrent alors en compétition avec les États traditionnels. Pour résister à l'hémorragie financière, les États se trouvent à revoir à la baisse le taux d'imposition des entreprises et toute autre forme de taxation du capital. En ce sens, la liste des mesures avantageant les grands détenteurs de capitaux au Canada, bien que non exhaustive, est impressionnante :

1. Diminution du taux d'imposition des entreprises au fédéral de 37,8 % en 1981 à 15 % en 2012;
2. Élimination de la taxe fédérale sur le capital en 2006;
3. Diminution du taux d'inclusion fédéral des gains en capital de 75 % en 1998 à 50 % en 2000;
4. Exonération des taxes de vente et des tarifs douaniers pour certaines entreprises d'exportation (programme Portes et Corridors du Canada);
5. L'augmentation constante et suspecte du nombre et du volume de reports d'impôts, de sorte « qu'entre 1992 et 2005, les vingt plus grands reports d'impôt au Canada ont augmenté de 29,4 milliards de dollars, ou 199 %, passant de 14,8 milliards de dollars en 1992 à 44,2 milliards en 2005⁵ »;
6. Bonification du programme d'actions accréditatives pour certaines compagnies du secteur minier, pétrolier et gazier;
7. Possibilité pour certaines compagnies minières, pétrolières et gazières de se constituer en fiducies de revenus non imposables;
8. Modification de l'article 116 de la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada qui a permis la diminution du taux d'imposition de la vente de biens canadiens imposables par un non-résident de 25% à 0%, si l'investisseur réside dans un pays avec lequel le Canada a signé une convention fiscale.

Les paradis fiscaux entraînent donc à la fois une fuite majeure de capitaux et une diminution du taux d'imposition des entreprises. Le caractère légal de plusieurs de ses opérations est d'autant plus problématique qu'il témoigne d'une complicité de l'État. Ce sont ses lois et ses règlements qui rendent si aisé l'accès aux paradis fiscaux.

On justifie souvent ces mesures sous prétexte de permettre aux entreprises de dégager des fonds les amenant logiquement à investir dans l'économie réelle, aux fins, par exemple, de créa-

tion d'emplois. Or, les stocks bancaires des entreprises sont en constante augmentation (544 milliards de dollars en 2012). Ainsi, non seulement les entreprises ne réinjectent pas spontanément les capitaux épargnés en impôt dans l'économie réelle, mais elles tendent aussi à créer des emplois dans les zones franches où le travail n'est absolument pas encadré par des autorités de bien commun, plutôt que de rendre justice aux programmes sociaux que les populations des pays riches se sont donnés, notamment grâce à l'activité syndicale, au fil des décennies.



5 LAUZON, Léo-Paul. 44 milliards de dollars d'impôts reportés par vingt entreprises canadiennes en 2005, [En ligne], 2008. [www.unites.uqam.ca/cese/pdf/rec_08_impots_reportes.pdf].

2

SURMONTER LE SENTIMENT D'IMPUISSANCE :

LES SOLUTIONS IMMÉDIATES

La situation présentée ci-haut n'est en rien inévitable. Non seulement le Canada n'est pas menotté par le contexte international, mais il est lui-même à la traîne parmi les pays qui se sont engagés ces dernières années à faire la lutte aux paradis fiscaux. Rien n'explique que le Canada ne fasse pas partie de la mouvance internationale qui travaille actuellement à contenir cette érosion des assiettes fiscales. Aussi, le gouvernement canadien peut instaurer, seul et sans attendre, des solutions concrètes applicables par voie législative ne requérant pas de collaboration internationale. La seule condition à leur application est la présence d'une volonté politique forte. Nous présentons ici quelques-unes de ces solutions.

1. Pénaliser dans un cadre précis les fuites de capitaux dans les paradis fiscaux

CONTEXTE : L'Agence du revenu du Canada et Revenu Québec permettent aux contribuables qui n'ont pas divulgué les informations exigées par la Loi de l'impôt sur le revenu (Canada) ou la Loi sur les impôts (Québec), ou qui n'ont pas fourni toutes les déclarations de renseignements, de faire une divulgation volontaire lorsque les conditions prescrites sont réunies⁶. Si cette divulgation est acceptée par les agences de revenu, le contribuable ne sera redevable que des impôts impayés et des intérêts sur la dette. Aucune pénalité ne lui sera imposée et aucune poursuite criminelle ne sera entamée pour le manquement à ses obligations. Sauf exception, il n'y a donc aucun risque pour un acteur qui a contourné le fisc, même illégalement pendant des années, de faire l'objet de pénalité d'ordre monétaire ni de peine d'emprisonnement lorsque le contribuable divulgue les manquements avant que s'amorce un processus de vérification de la part des autorités fiscales.

L'État canadien se trouve aujourd'hui tout à fait en mesure de réformer ce mécanisme de divulgation volontaire de revenu de façon à gêner la délocalisation d'actifs dans les paradis fiscaux.

Le Canada aurait intérêt à s'inspirer des processus états-unis de déclaration de revenus inscrits dans les paradis fiscaux. En 2009 et 2011 notamment, nos voisins du sud ont mis sur pied trois programmes portant spécifiquement sur des fonds dissimulés offshore. Ces trois programmes sont regroupés sous le Offshore Voluntary Disclosure Initiative (OVDI). Les deux premiers programmes, ponctuels et d'une durée de six à sept mois, visaient à susciter des entrées rapides de capitaux. Sous la pression du calendrier, en ces deux occasions, 15 000 contribuables se sont manifestés. Ces deux programmes prévoyaient, en plus des impôts réguliers et des intérêts, des pénalités sur le montant en jeu de l'ordre, respectivement, de 20 % et de 25 %. Il était entendu que hors de cette période ouverte aux déclarations volontaires, les contribuables fautifs faisaient potentiellement face à des pénalités encore plus élevées. En 2012, les États-Unis ont enfin adopté un modèle permanent de divulgation d'information prévoyant des pénalités représentant 27,5 % du revenu déclaré. On a aussi

créé un régime appelé Stream Line qui permet aux contribuables non-résidents qui ont un bon dossier fiscal et qui disposent de fonds sans grande envergure de déclarer volontairement leurs revenus sans pénalité.

Ces politiques se sont montrées particulièrement efficaces en ce qui regarde la clientèle de la banque suisse UBS, qui a été mise sous pression au tournant de la décennie 2010 pour avoir activement sollicité des résidents états-unis aux fins de l'évitement fiscal. Plus de 10 000 personnes ont procédé à des déclarations volontaires, par rapport à une poignée au Canada, relativement au même cas.

Au Canada, comme le programme de divulgation volontaire permanent ne prévoit aucune pénalité et que l'Agence du revenu du Canada (ARC) ne mène pas d'enquêtes particulièrement serrées envers ses ressortissants présents dans les paradis fiscaux, rien n'incite les contribuables ayant dissimulé des actifs ou des revenus à sortir de l'ombre.

RECOMMANDATION 1 :

Nous recommandons que les procédures canadienne et québécoise de divulgation volontaire s'inspirent davantage des programmes américains (OVDI et Stream Line Program). Ainsi, les divulgations volontaires devraient être accompagnées de pénalités à des taux variant de 0 % à 30 % selon les faits du dossier, la source du revenu, le comportement du contribuable et les circonstances qui ont présidé à la non-divulgation. Il s'agirait d'encourager davantage la divulgation de revenus, qui tend de toute façon à augmenter.

Afin de permettre une transition harmonieuse avec le nouveau programme, une période de transition de six mois devrait être envisagée.

Ces mesures sont prometteuses essentiellement en ce qui concerne des particuliers dissimulant frauduleusement des actifs. Mais il ne s'agit pas encore, à ce titre, de lutter contre les entreprises qui pratiquent légalement l'évitement fiscal.

6 AGENCE DU REVENU DU CANADA, [www.cra-arc.gc.ca/divulgationsvolontaires] et AGENCE DU REVENU DU QUEBEC, [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=16&file=ADMIF4R3BULB.pdf].

2. Revoir les accords de non double imposition et l'échange de renseignements fiscaux

CONTEXTE : Formellement, le Canada est l'architecte de son propre malheur. Par la ratification de multiples conventions fiscales et d'accords d'échange de renseignements fiscaux avec des paradis fiscaux, il facilite la délocalisation des capitaux hors d'atteinte du fisc. C'est le Canada qui, il y a près de 35 ans, a signé avec la Barbade un traité de non double imposition légalisant l'évitement fiscal dans une législation de complaisance. La Barbade a entériné en 1979 l'Offshore Banking Act et l'International Business Companies Amendment Act. Ces mesures permettaient à des sociétés étrangères de créer sur l'île des entités dont le taux d'imposition restait limité à un maximum de 2,5 %. L'année suivante, en 1980, le gouvernement du Canada, sous le court règne du Parti conservateur de Joseph Clark, signait un traité controversé sur la non double imposition, jamais contesté par les gouvernements subséquents, qui permet depuis à des entreprises canadiennes de transférer leurs actifs à la Barbade en n'y acquittant pratiquement aucun impôt, pour ensuite les rapatrier au Canada sans qu'ils y soient imposés⁷. Cet accord favorise notamment la technique d'évitement fiscal dit « prix de transfert⁸ », notamment en ce qui concerne les droits de propriété sur les marques qui échappent notoirement aux règles sur les prix du marché⁹.

Notre pays a continuellement revu les modalités de cet accord de façon à favoriser l'augmentation de transferts par des entreprises depuis le Canada. En 2010, c'est tout le secteur de l'assurance qui s'est vu autoriser à faire transiter des fonds à ce paradis fiscal de façon à contourner l'impôt¹⁰. Le 19 décembre 2013, le Canada a ensuite fait disparaître la seule contrainte qui persistait et qui empêchait les sociétés canadiennes de bénéficier de ces avantages fiscaux, à savoir garantir que les décisions relatives aux activités de la filiale se prennent comme telles à la Barbade. Cette obliga-

tion depuis toujours contournée s'est tout simplement trouvée supprimée en vertu de l'article 4 de la nouvelle convention. Avant le 19 décembre 2013, les sociétés canadiennes bénéficiaient de l'utilisation de la Barbade compte tenu du règlement 5907(11) qui contenait une clause grand-père en vertu de laquelle les IBC dont les décisions étaient réellement pris à cet endroit étaient réputées résidentes de la Barbade et pouvaient donc bénéficier des règles du surplus exonéré leur permettant de rapatrier leur profit à la société mère canadienne. Depuis le 19 décembre 2013, il semble que la modification à la convention n'exigera plus que les décisions soient prises à cet endroit.

Une réalité crève les yeux : les placements canadiens à la Barbade sont sans commune mesure avec la situation économique du pays. Le fiscaliste Jean-Pierre Vidal des HEC Montréal relève que « la Barbade a reçu en 2006 des investissements directs canadiens de l'ordre de 89 millions de dollars par kilomètre carré ou de 136 653 \$ par habitant¹¹ ». Cela est insensé : « À l'évidence, certains investissements ne servent pas à acheter des usines¹² », insiste-t-il.

Le gouvernement canadien démultiplie aujourd'hui ce type d'avantages conférés aux entreprises de manière discrète. En vertu de sa réglementation fiscale, lorsque des paradis fiscaux signent un AÉRF avec le Canada, notre État autorise les sociétés canadiennes à reproduire un manège analogue à celui qu'il rend possible à la Barbade, c'est-à-dire y inscrire des actifs pour ensuite les transférer au Canada sans payer d'impôts, dès lors que c'est sous la forme de dividendes¹³. Le Canada a conclu dix-neuf AÉRF, alors que trois accords sont signés sans être encore en vigueur et que huit ententes sont présentement en négociation. On trouve parmi les paradis fiscaux signataires de telles ententes : Anguilla, les Bahamas, les Bermudes, les îles Caïmans, Dominique, Sainte-Lucie, les Antilles néerlandaises, Saint-Vincent et les Grenadines, San Marino, Saint-Kitts et Nevis et les îles Turques-et-Caïques.

Afin d'encourager la conclusion de telles ententes, le Canada a effectivement accordé aux législations signataires un avantage non négligeable en ce que les sociétés qui y résident seront traitées, aux fins du calcul du surplus exonéré prévu à la fiscalité canadienne, tout comme si le Canada avait conclu une convention fiscale avec cette juridiction.

En termes juridiques, les États ayant conclu un accord d'échange

7 GOUVERNEMENT DU CANADA. Accord entre le Canada et la Barbade tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, [En ligne], 1980. [www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?lang=fra&id=102234].

8 Cette technique consiste pour une entreprise canadienne, dans un premier temps, à créer une filiale à la Barbade pour lui céder formellement des parts entières du capital fixe qui la rend en mesure de mener ses opérations (droits de propriété sur sa marque, immeubles, voitures de fonction). Ensuite, la société au Canada paie régulièrement des droits d'utilisation ou des loyers sur les biens dont elle use ou qu'elle loue théoriquement à sa filiale, de façon à lui transférer le plus de fonds possible. Elle en tire avantage puisqu'elle est soumise, dans ce paradis fiscal, à un taux d'imposition presque nul. Il est ensuite possible pour la société canadienne, en vertu de l'accord entre la Barbade et le Canada, de déplacer les fonds de nouveau au Canada, cette fois en franchise d'impôt. Ce stratagème lui permet de réduire considérablement son revenu au Canada et ainsi de payer le moins d'impôt possible.

9 Témoignage de Christian Chavagneux, Philippe Dominati (président) et Éric Boquet (rapporteur), L'évasion fiscale internationale, et si on arrêta?, Rapport d'information, Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, Paris, Sénat, n° 673, deux tomes, juillet 2012, p. 67.

10 Nouvelle position de l'Agence du revenu du Canada concernant les compagnies d'assurance exemptées de la Barbade, [En ligne], 2010. [Osler.com].

11 VIDAL, Jean-Pierre. La concurrence fiscale favorise-t-elle les planifications fiscales internationales agressives?, op. cit., p. 191.

12 VIDAL, Jean-Pierre. La concurrence fiscale favorise-t-elle les planifications fiscales internationales agressives?, op. cit., p. 190

13 MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA. Améliorer l'échange d'information fiscale, dans Fiscalité internationale, dans Mesures visant l'impôt sur le revenu des sociétés, annexe 5 du Budget de 2007, [En ligne], 2007. [www.budget.gc.ca/2007/plan/bpa5a-fra.html#visant].

Cette mesure entre en cohésion avec le règlement 5900 de la Loi de l'impôt du revenu du Canada, GOUVERNEMENT DU CANADA. Partie LIX, sociétés étrangères, [En ligne], [laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/C.R.C.%2C_ch._945/page-127.html#h-284] (Consulté le 8 septembre 2013). Un nombre impressionnant de sociétés bénéficiaires en viennent à ne plus payer d'impôts du tout au Canada : BROWN, Mark, Joe CASTALDO et Matthew MCCLEARN, How To Pay No Taxes, Toronto, Canadian Business, 2014, p. 62-67.

de renseignements avec le Canada constitueront dorénavant un « pays désigné » au sens du règlement 5907(11) de l'impôt sur le revenu, permettant ainsi à une filiale résidente de cette juridiction qui exploite une entreprise de rapatrier ses profits, en franchise d'impôt, au bénéfice de la société mère canadienne au moyen de dividendes.

Avant 2008, cet avantage fiscal était réservé aux sociétés résidant dans une juridiction ayant conclu une convention fiscale avec le Canada. Or, une telle conclusion n'était généralement pas anormale étant donné le taux d'imposition applicable aux sociétés dans les pays signataires d'une convention. Cependant, la réglementation fiscale canadienne octroyait aussi ce privilège aux International Business Companies constituées en vertu des lois de la Barbade – pays signataire d'une convention fiscale avec le Canada – même si de telles sociétés bénéficient d'un taux d'imposition à la Barbade n'excédant pas 2,5 %. Or, ce taux d'imposition n'est pas conforme à la politique fiscale canadienne et celle des pays avec lesquelles le Canada a conclu des conventions fiscales visant à éliminer la double imposition, de sorte qu'il n'est pas adéquat que ce traitement préférentiel soit accordé dans de telles circonstances.

Les largesses fiscales qui sont accordées aux sociétés résidant dans les législations ayant conclu un accord d'échange de renseignements avec le Canada par la législation fiscale canadienne entraînent une érosion malsaine de l'assiette fiscale canadienne, tout en provoquant une compétition déloyale à l'égard des entreprises canadiennes qui n'ont pas accès à de tels mécanismes.

De nombreux pays occidentaux se sont inspirés d'une mesure états-unienne de contrôle d'actifs délocalisés à l'étranger, pour tenter d'imposer les capitaux qui quittent le pays. Le Canada n'en fait malheureusement pas partie. Il s'agit de la loi dite du FATCA – le Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) entériné par le président Barack Obama le 18 mars 2010. Cette loi vise à lutter contre l'évasion et l'évitement fiscaux par le biais de l'échange d'informations. Elle contraint les institutions financières non états-uniennes présentes sur le sol américain ou dans les pays dont elles relèvent de fournir au fisc des États-Unis – l'Internal Revenue Service (IRS) – toutes les informations concernant des contribuables états-unien ayant délocalisé des fonds à l'étranger par leurs soins : le nom des détenteurs de comptes, les avoirs et retraits, numéro de contribuables (TIN), adresse, etc. Le projet américain vise donc l'ensemble des citoyens états-unien qu'ils soient sur le territoire national ou à l'étranger. Ces données, cruciales pour la lutte à l'évasion fiscale, sont souvent difficiles à acquérir par les agences de revenu, surtout lorsque l'institution a élu domicile dans une législation où prévaut le secret bancaire. Pour s'assurer l'obtention de ces informations, la loi prévoit des sanctions particulièrement sévères à l'encontre des institutions financières ou des états non coopératifs, soit une pénalité représentant 30 % de leurs actifs détenus en sol états-unien. Le FATCA est résolument novateur puisqu'il fait reposer la question de la fiscalité sur la notion de citoyenneté.

Il ne s'agit pas pour le Canada d'adopter tel quel le modèle. Le FATCA comporte d'importants problèmes. D'abord, peu de pays ont le rapport de force de Washington pour forcer les institutions

financières à de telles pénalités. Au chapitre de la défense de la vie privée, cette loi est également controversée, puisqu'elle contraint à la divulgation d'information de citoyens non américains au gouvernement dès lors que des sujets se trouvent liés à un détenteur de compte américain. Aussi, les coûts administratifs menant à son application sont très élevés¹⁴.

Le FATCA s'ajoute à un ensemble d'initiatives que promeut différemment l'OCDE à l'échelle internationale. L'OCDE faisait paraître en février 2014 un rapport sur l'échange d'informations, qui a un statut normatif. Contrairement au FATCA, l'initiative de l'OCDE encourage les relations multilatérales entre pays. Le modèle états-unien n'implique pas clairement la réciprocité des rapports, ce que l'OCDE tente de corriger¹⁵. Pour sa part, l'Union européenne délibère sur une directive visant à augmenter la coopération fiscale entre États membres¹⁶. Malheureusement, ces propositions ne prévoient pas de sanctions conséquentes, passent outre le problème des « zones franches » liées à la délocalisation des usines et ne concernent pour le moment que les particuliers¹⁷. Elles pourraient toutefois, à terme, inspirer des politiques publiques à plus grande envergure, visant également les États de complaisance, les entreprises et les institutions financières.

Dans cet esprit, de nombreux pays dans le monde cherchent à se contraindre mutuellement à des transferts d'informations visant à connaître les actifs de leurs ressortissants. Entrent en ligne de compte autant les mesures états-unien répondant du FATCA qu'un ensemble de lois européennes sur l'échange d'informations entre pays ainsi que les directives de l'OCDE sur l'échange d'informations de nature fiscale entre pays. Cette volonté se résume en l'expression d'un Global Account Tax Compliance Act, un GATCA. Il s'agit moins d'un protocole formel que d'une tendance mondiale observée dans plusieurs États à légiférer pour se donner mutuellement accès aux informations bancaires qui circulent de pays en pays dans différentes institutions financières. Les gouvernements australien, belge, britannique, espagnol, français, italien, mexicain, néerlandais, norvégien, polonais, roumain et tchèque ont emboîté le pas¹⁸. Le Royaume-Uni parle même d'intégrer

14 CHRISTIANS, Allison et Arthur J. COCKFIELD. Submission to Finance Department on Implementation of FATCA in Canada, , Social Science Research Network Scholarly Paper, [En ligne], 2014. [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2407264]. Lire aussi : CHRISTIANS, Allison. Drawing the Boundaries of Tax Justice, Social Science Research Network Scholarly Paper, [En ligne], 2013. [papers.ssrn.com/abstract=2230668]. et CHRISTIANS, Allison. What You Give and What You Get: Reciprocity Under a Model 1 Intergovernmental Agreement on FATCA, [En ligne], 2013. [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2292645].

15 ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information, [En ligne], 2014. [www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-of-financial-account-information.htm].

16 COMMISSION EUROPÉENNE. Avantages de la directive sur la fiscalité de l'épargne, [En ligne], 2014. [ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/benefits_savings_taxation_directive/index_fr.htm].

17 COMMUNIQUÉ DE PRESSE, LONDRES, TAX JUSTICE NETWORK. TJN responds to new OECD report on automatic information exchange, [En ligne], 2014. [www.taxjustice.net/2014/02/13/press-release-tjn-responds-new-oecd-report-automatic-information-exchange/].

18 ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information, [En

au processus les territoires relevant directement de la couronne britannique, qui se révèlent souvent des paradis fiscaux. Sur un plan diplomatique, le Canada aurait tout intérêt à participer à cette dynamique internationale, plutôt que de lier sa politique internationale à celle des paradis fiscaux, comme il le fait formellement au sein du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale¹⁹.

RECOMMANDATION 2 :

Étant donné l'efficacité douteuse des mécanismes d'échange de renseignements prévus, autant par les conventions fiscales que par les accords d'échange de renseignements, nous recommandons que le Canada participe activement à la dynamique internationale visant à mettre en place des accords multilatéraux d'échange de renseignements automatiques autorisant les pays signataires à procéder à des échanges d'informations sans que demande en soit faite par le pays d'origine. Une telle mécanique s'inscrirait à titre d'excroissance de ce qui est actuellement prévu, d'une part, par les échanges automatiques de renseignements conclus par plusieurs pays de l'Union européenne et d'autre part, par le nouveau programme américain FATCA qui permettra au département du Trésor américain de recueillir des informations concernant les placements détenus à l'étranger par des résidents américains. À ce jour, plusieurs pays ont conclu entre eux des accords multilatéraux en vertu desquels ils ont convenu de partager les informations transmises au fisc américain. Le gouvernement canadien s'est déjà engagé à transmettre au gouvernement américain les informations requises en vertu du FATCA de sorte qu'il doit maintenant joindre les réseaux mis en place afin de conclure des accords multilatéraux visant le partage des informations.

RECOMMANDATION 3 :

Nous recommandons de retirer l'avantage fiscal permettant aux sociétés résidant dans les pays avec lesquels le Canada a signé un AÉRF de distribuer leurs profits d'entreprises actives²⁰, en franchise d'impôt, au bénéfice de leur société mère canadienne au moyen de dividendes. À cet effet, nous recommandons que la définition de « pays désigné » au paragraphe 5907(11) des Règlements de l'impôt sur le revenu soit modifiée afin d'inclure seulement les pays ou territoires avec lesquels le Canada a conclu un accord ou une convention générale visant l'élimination de la double imposition du revenu et non ceux avec lesquels le Canada a conclu un AÉRF. Cette modification permettrait de réduire sensiblement les possibilités d'optimisation fiscale que le gouvernement canadien a rendues possibles en signant les AÉRF dans leur forme actuelle.

ligne], 2014. [www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Common-Reporting-Standard.pdf].

19 DENEULT, Alain. Paradis fiscaux, La filière canadienne, Montréal, Écosociété, 2014, p. 207 et suivantes.

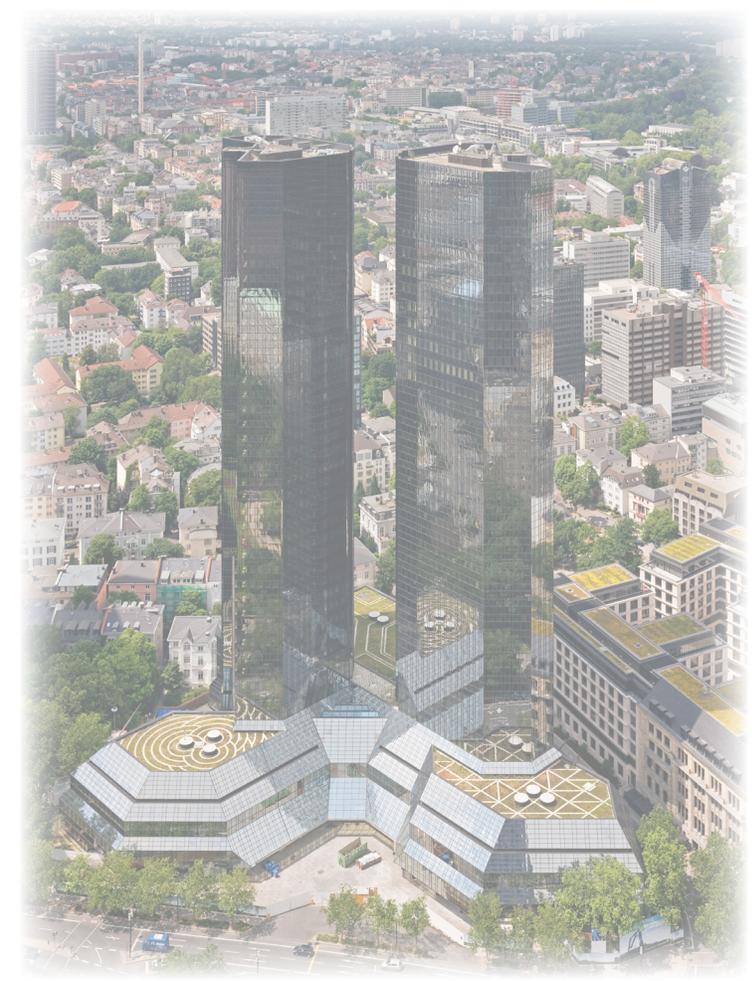
20 Techniquement, ce sont les surplus exonérés au sens des lois fiscales canadiennes qui peuvent être versés en franchise d'impôt aux sociétés mères canadiennes. Pour faciliter la lecture, nous utilisons ici les termes « profits d'entreprises actives » comme synonyme de « surplus exonérés ».

RECOMMANDATION 4 :

Nous recommandons de revoir les conventions générales visant l'élimination de la double imposition du revenu signées avec des pays où les taux d'imposition des particuliers ou des sociétés sont nuls ou pratiquement nuls pour certains types de revenus ou pour certains types de sociétés.

RECOMMANDATION 5 :

Nous recommandons que certaines sociétés qui seraient visées par règlement, dont les International Business Companies de la Barbade, soient réputées ne pas être résidentes d'un pays désigné. Cette mécanique permettrait au ministre des Finances du Canada, lorsque le traitement fiscal accordé par un pays, notamment la Barbade, serait jugé inadéquat, de retirer ponctuellement à certaines sociétés incorporées dans des pays – par exemple les International Business Companies – le bénéfice fiscal associé à la notion de pays désigné.



3. Supprimer les fiducies de revenu non imposable

CONTEXTE : Le Canada a créé dans sa propre législation des entités qui ont toutes les apparences de structures offshore. Il s'agit des fiducies de revenu transfrontalières, désignées en anglais comme Cross-Border Income Trusts (CBIT) ou comme Foreign Asset Income Trust (FAIT). Ces fiducies permettent aux détenteurs d'actifs dans le secteur minier, gazier et pétrolier l'évitement de tout impôt sur le revenu. Elles transforment de facto le Canada en un paradis fiscal de l'industrie minière.

Il ne s'agit pas de fiducies comme les autres. Traditionnellement, une fiducie est utilisée pour placer un héritage familial à l'abri de l'impôt, ce jusqu'à ce qu'un héritier en prenne possession. Ces entités elles-mêmes ne sont habituellement pas imposables, et seuls les versements acheminés à leurs bénéficiaires le sont²¹. Au fil du temps, les entreprises se sont vues accorder le droit de se constituer en fiducies, leur permettant ainsi de réduire leur imposition à zéro. Suite à l'éclatement de la bulle dans le secteur informatique au début des années 2000²², une quantité effarante de corporations canadiennes se sont prévaluées de ce droit en se convertissant en fiducies de revenus. En 2004, il y en avait plus de 150 listées au TSX, pour une valeur combinée de 91 milliards de dollars. Toujours en 2004, sur un total de 4,6 milliards de dollars récoltés en offres initiales d'actions nouvellement enregistrées (Initial Public Offering ou IPO), 3,8 milliards de dollars furent investis dans des fiducies²³. Ce changement de forme légale avait peu d'implications dans les opérations quotidiennes des entreprises, mais permettait un évitement fiscal d'une rare profitabilité.

En 2006, le ministre des Finances du Canada Jim Flaherty avait annoncé qu'à compter de 2011, les fiducies canadiennes seraient imposées au même titre que les autres sociétés privées. En contrepartie, volontairement ou par inadvertance, la réforme Flaherty fut en mesure de conserver quelques portes de sortie pour les investisseurs voulant toujours bénéficier des avantages fiscaux des fiducies de revenu... Ainsi, il est toujours possible aujourd'hui pour une compagnie cotée en bourse de se constituer en fiducie de revenu et de ne payer aucun impôt corporatif, mais à une condition : ladite compagnie ne doit pas avoir d'actifs au Canada. Cela permet surtout à des sociétés minières de s'incorporer comme fiducies transfrontalières au Canada afin de se servir du pays comme d'un paradis fiscal, dès lors qu'elles mènent des opérations à l'étranger²⁴.

Cela fait du Canada un paradis fiscal de rêve pour les compagnies d'extraction du monde entier. En effet, toute compagnie d'extraction peut venir fonder au Canada une fiducie qui deviendra la propriétaire officielle de ses opérations ayant lieu aux quatre coins du monde, tant que l'exploitation a cours à l'extérieur du Canada. Elle pourra du même coup réduire son taux d'imposition à 0 % et redistribuer sous forme de dividendes au Canada et à l'étranger les profits générés on ne sait trop où. De plus, si une convention fiscale est en vigueur entre le Canada et le pays vers où migreront ces dividendes, ces derniers ne seront pas imposés au Canada...

RECOMMANDATION 6 :

Abolir le régime des fiducies de revenu transfrontalières et toute structure comportant des avantages analogues.

21 Analogues aux actionnaires dans une société à actions.

22 Au courant des années 90, l'engouement pour les nouvelles compagnies Internet (Yahoo, Altavista, etc.) a mené à une « ruée vers l'or » à la bourse. Les compagnies dites « dot com » se firent inonder d'investissements spéculatifs et la valeur de leurs actions explosa. Ces actions « dot com » offraient ainsi des taux de rendement impressionnants pour les investisseurs. Comme pour toute bulle spéculative, au moment de son éclatement, les valeurs des actions chutèrent dramatiquement. Les investisseurs qui s'étaient retirés des « dot com » cherchèrent d'autres lieux d'investissement aussi profitables. Les fiducies de revenus se présentèrent alors comme la réponse à leurs prières.

23 BECK, Peter et Simon ROMANO. Canadian Income Funds: your complete guide to income trusts, royalty trusts and real estate investment trusts, 2004.

24 FYFE, Stephen et Stephanie WONG. Canadian Cross-Border Trust Structures,-

Tax Notes International, [En ligne], 2012. [www.blg.com/en/newsandpublications/documents/Canadian_Cross-Border_Trust_Structures_-_OCT2012.pdf]. Depuis la mise en application de la réforme Flaherty en 2011, quatre nouvelles fiducies de revenu sont apparues à la bourse de Toronto : Eagle Energy Trust, Parallel Energy Trust, Argent Energy Trust et Crius Energy Trust. Ces quatre fiducies ont plusieurs points en commun : (i) elles œuvrent toutes dans le secteur de l'énergie, (ii) elles furent toutes menées en bourse par la firme d'avocats albertaine Bennett Jones, (iii) elles possèdent uniquement des actifs à l'étranger, aux États-Unis spécifiquement, (iv) elles ne payent aucun impôt au Canada, (v) elles payent un minimum d'impôt aux États-Unis et (vi) elles ne présentent aucune limite d'investissement aux non-résidents.

4. Érosion de l'assiette fiscale canadienne

CONTEXTE : L'OCDE travaille présentement à la mise en œuvre du projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) qui cherche à contrer les différents mécanismes qui permettent d'éroder l'assiette fiscale par le transfert d'activités vers les juridictions où la charge fiscale est faible ou nulle. Les premiers résultats de cette étude seront publiés à l'automne 2014 et le projet devrait être complété pour l'année 2015²⁵.

Dans la foulée du budget fédéral 2014, le gouvernement canadien a affirmé, lui aussi, son intention de lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires. Le ministre des Finances a alors annoncé une vaste consultation portant sur divers aspects de la fiscalité internationale. Mais il compte le faire en vase clos, sans participer à la mouvance internationale qui se dessine sur le sujet et en annonçant déjà ne pas vouloir modifier les conventions fiscales qu'il a signées avec les paradis fiscaux²⁶. Le fait que le Canada ne s'engage pas en priorité avec les pays qui luttent contre les pratiques de leurs ressortissants dans les paradis fiscaux ne rend pas particulièrement crédibles ses intentions.

RECOMMANDATION 7 :

Nous recommandons que le gouvernement canadien participe activement dans le projet BEPS, qu'il agisse à titre de leader des pays de l'OCDE et, de concert avec les autres pays membres, qu'il mette en œuvre rapidement les recommandations de l'OCDE afin de freiner l'érosion de la base fiscale.

25 ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE). Base Erosion and Profit Shifting, Centre for Tax Policy and Administration, [www.oecd.org/ctp/beps.htm].

26 Alain Deneault, Pascale Cornut St-Pierre et Clément Camion, « Chalandage fiscal » : Pour une approche politique, Note de recherche du Réseau Justice Fiscale soumise au ministère des Finances du Canada, Montréal, Réseau pour la justice fiscale, 11 décembre 2013.



RJF RÉSEAU
JUSTICE
FISCALE

ECHEC  AUX
PARADIS FISCAUX