

LA LUTTE CONTRE L'ÉVITEMENT FISCAL ET L'ÉVASION FISCALE : LE POINT DE VUE DE L'ÉCONOMISTE (Québec/Canada)



Lyne Latulippe, Ph. D.
Professeure au département de fiscalité
de l'Université de Sherbrooke
Chercheure à la Chaire de recherche
en fiscalité et en finances publiques
de l'Université de Sherbrooke



Gilles N. Larin, Ph. D.
Titulaire de la Chaire
de recherche en fiscalité et
en finances publiques
de l'Université de Sherbrooke
Professeur au département de fiscalité
de l'Université de Sherbrooke

TABLE DES MATIÈRES

1.	LES FINANCES PUBLIQUES AU CANADA ET AU QUÉBEC	233
1.1.	DÉPENSES GOUVERNEMENTALES	234
1.2.	RECETTES FISCALES	235
1.3.	PERTES DE RECETTES FISCALES CAUSÉES PAR L'ÉVASION ET L'ÉVITEMENT FISCAL	236
2.	FACTEURS RELIÉS À L'ÉVASION ET À L'ÉVITEMENT FISCAL ABUSIF	238
3.	MODÈLE DE RÉGLEMENTATION ADAPTÉE	240

4.	ILLUSTRATIONS DE CERTAINS MÉCANISMES MIS EN PLACE AU CANADA ET AU QUÉBEC.....	243
5.	PROBLÈMES DU CONTRÔLE DE L'ÉVITEMENT FISCAL ABUSIF	245
	CONCLUSION	248

Deux arguments militent en faveur de la lutte contre l'évasion et l'évitement fiscal : la légitimité de l'impôt et la nécessité pour les gouvernements de percevoir les recettes fiscales requises pour assumer leurs responsabilités malgré les pressions sur les finances publiques.

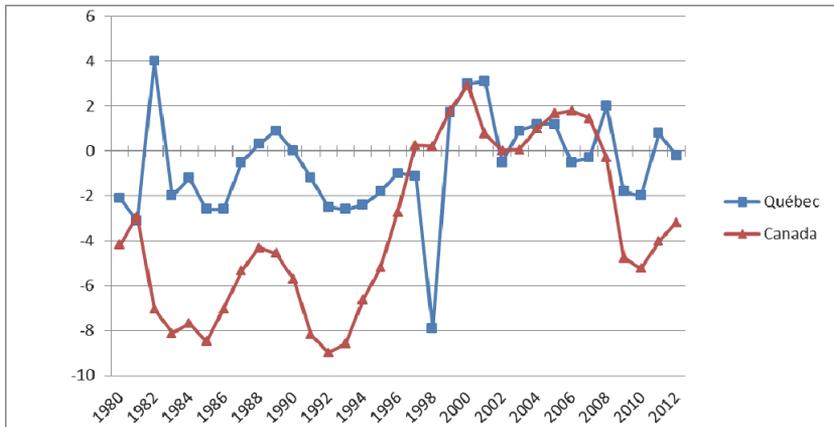
Dans une première partie, nous exposons brièvement le contexte actuel des finances publiques au Québec et au Canada, qui conduit à revoir le contrôle de la perception des recettes fiscales. Dans un deuxième temps, nous présentons les déterminants de la conformité fiscale qui ont été identifiés par l'approche économique traditionnelle puis par d'autres recherches. Nous analysons ensuite, selon un « modèle de réglementation adaptée », les actions législatives et administratives des gouvernements en vue de contrôler les comportements d'évasion fiscale et d'évitement fiscal abusif, en illustrant ce modèle par des exemples de mesures adoptées par le Canada et le Québec. En terminant, nous développons l'argument selon lequel le « modèle de réglementation adaptée » est moins prescriptif en ce qui concerne les mesures pour lutter contre l'évitement fiscal abusif qu'en ce qui concerne celles pour contrôler l'évasion fiscale, en raison tout particulièrement de l'incertitude qui prévaut dans la détermination des comportements conformes et non conformes.

1. LES FINANCES PUBLIQUES AU CANADA ET AU QUÉBEC

Au Canada, l'équilibre budgétaire a été atteint à la fin des années 1990, et tel que l'illustre le graphique suivant, cet équilibre est demeuré fragile pendant les années 2000 particulièrement en période de crise économique. Au Québec, bien que la situation se soit améliorée de façon générale depuis 2000, l'équilibre est également précaire¹.

¹ Toutefois, il faut préciser que la comparaison entre les années pour le Québec est restreinte par des réformes comptables ayant eu lieu en 1997-1998, 2006-2007 et 2009-2010. Pour plus de détails sur ces réformes, voir ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, L'observatoire de l'administration publique, *L'État québécois en perspective : Les dépenses totales*, hiver 2013.

Graphique : Surplus/déficits annuels pour le Canada et le Québec en milliards de dollars²



1.1. DÉPENSES GOUVERNEMENTALES

Pour interpréter le graphique et tirer certaines conclusions plus spécifiques sur la situation des finances publiques au Québec et au Canada, une précision s'impose concernant le partage des compétences au sein des dépenses gouvernementales du fédéralisme canadien. De façon sommaire, le gouvernement fédéral est responsable du commerce international, de la défense, de la politique monétaire et de l'assurance emploi. Par ailleurs, les gouvernements provinciaux sont responsables des domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux et des affaires municipales. Par exemple, le gouvernement du Québec assume les dépenses relatives à des programmes sociaux tels que le service universel de garde d'enfants (crèche) subventionné, le régime d'assurance médicaments et le régime québécois d'assurance parentale.

L'assumption des responsabilités qui sont de la compétence des provinces a un coût très élevé. Notons tout particulièrement que les dépenses de santé représentent 43 % des dépenses du gouvernement du Québec pour

² ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Perspectives économiques*, n° 93, juin 2013; QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2012-2013, Données historiques*, 20 mars 2012.

l'année 2013-2014³. De plus, certaines prévisions relatives à la démographie laissent entrevoir une croissance considérable des dépenses de santé et de services sociaux pour les prochaines décennies. En effet, la variation du pourcentage de la population âgée de plus de 65 ans entre 2005 et 2050 est de façon générale plus élevée pour le Québec (114 %) que pour le Canada (100 %) et beaucoup plus élevée que pour la France (63 %)⁴. En raison de ce changement démographique, une croissance des dépenses est anticipée dans plusieurs domaines de compétence provinciale. Entre autres, la demande de services médicaux continuera de croître, soit d'environ 25 % entre 2011 et 2041⁵. Le changement démographique crée ainsi une pression importante sur les finances publiques au Québec⁶.

1.2. RECETTES FISCALES

Les revenus du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux proviennent principalement des recettes fiscales. Pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2013, l'impôt sur le revenu des particuliers représente 28 % de l'ensemble des revenus du gouvernement du Québec et 50 % pour le Canada⁷. Le poids de l'imposition sur le revenu des particuliers au Québec est élevé et le palier combiné supérieur d'imposition (49,975 %) est atteint plus rapidement en comparaison avec la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (« OCDE »), avec le G7 et avec les autres provinces canadiennes⁸. Par ailleurs, pour la même période,

³ QUÉBEC, ministère des Finances et de l'Économie, *Budget 2013-2014, Budget en un coup d'œil*, 20 novembre 2012.

⁴ Luc GODBOUT et autres, *Oser choisir maintenant. Des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2007, p. 25.

⁵ *Id.*

⁶ Luc GODBOUT et autres, *La soutenabilité budgétaire des finances publiques du gouvernement du Québec*, Document de travail 2014/01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, 22 janvier 2014; ce document présente une étude détaillée des « tendances lourdes de l'évolution des revenus et des dépenses du Québec, dans un contexte où la transition démographique créera des pressions sur le financement des services publics alors qu'elle atténuera parallèlement la croissance économique et les revenus de l'État ». (p. 59)

⁷ CANADA, ministère des Finances, Budget 2013-2014, *Plan budgétaire : Emplois, croissance et prospérité à long terme – Le plan d'action économique de 2013*, 21 mars 2013, p. 333; QUÉBEC, ministère des Finances et de l'Économie, précité, note 3.

⁸ Luc GODBOUT et autres, *Entre un poids élevé de l'impôt sur le revenu et une charge fiscale nette faible : où se positionne le Québec?*, Document de travail 2013/04, (à suivre...)

l'impôt des sociétés constitue un plus faible pourcentage de l'ensemble des revenus du gouvernement, soit 6,5 % au Québec et 13 % au fédéral et les taux sont généralement compétitifs avec ceux de leurs partenaires commerciaux. Quant aux recettes provenant des taxes de vente au Québec, elles représentent 14 % des revenus, et 12 % pour le gouvernement fédéral, avec des taux de taxes plus faibles que ceux de plusieurs pays développés⁹. Il semble que le Québec a recours à l'impôt sur le revenu et à la taxe à la consommation de façon importante en comparaison avec les autres provinces canadiennes, ce qui limite la marge de manœuvre permettant d'accroître le recours à ces assiettes pour augmenter les revenus¹⁰.

Dans ces circonstances, la situation des finances publiques amène à considérer la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal abusif comme une solution pour récupérer et maintenir le niveau des recettes du gouvernement et faire face aux pressions exercées sur l'équilibre budgétaire du Québec et du Canada.

1.3. PERTES DE RECETTES FISCALES CAUSÉES PAR L'ÉVASION ET L'ÉVITEMENT FISCAL

Le Canada n'a pas effectué d'évaluation formelle des recettes fiscales perdues en raison de l'évasion fiscale ou de l'évitement fiscal abusif. Cependant, Statistique Canada a publié une étude sur l'économie souterraine¹¹ en 2011 de même que des statistiques sur les investissements canadiens à l'étranger, lesquelles démontraient l'importance des

(...suite)

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, juin 2013.

⁹ Le taux de la taxe sur les produits et services (Canada) est de 5 % et celui de la taxe de vente du Québec est de 9,975 %.

¹⁰ Luc GODBOUT et autres, *Fiscalité comparée : l'effort fiscal au Québec et dans les autres provinces canadiennes*, Document de travail 2013/02, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, juin 2013. Selon Matthieu ARSENEAU, *Le dosage des impôts et la croissance économique : des leçons pour le Québec*, Document de travail 2012/01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, 30 janvier 2012, l'une des solutions viables pourrait être d'accroître le recours à la taxe sur la consommation au Québec.

¹¹ STATISTIQUE CANADA, *Estimating the Underground Economy in Canada, 1992-2008*, Income and Expenditure Accounts Division, juin 2011.

investissements dans les paradis fiscaux¹². De plus, le groupe *Canadiens pour une fiscalité équitable* estime qu'entre 5,3 et 7,8 G\$ sont perdus par année en raison de l'évasion fiscale¹³. Selon une autre étude comparative, l'économie souterraine représentait 11,8 % du produit intérieur brut en France et 12,6 % du produit intérieur brut au Canada en 2007¹⁴. Le gouvernement du Québec évalue pour sa part à 2,5 G\$ en 2002 et 3,5 G\$ en 2012 les recettes perdues en raison de l'économie au noir¹⁵. De cette estimation en 2002, 85 % provenait de trois secteurs, soit la construction, la restauration et le tabac¹⁶.

Notons que les estimations de la perte des recettes fiscales ne sont pas toutes comparables; celles qui portent sur l'économie au noir sont généralement fondées sur les activités économiques internes et ne tiennent pas compte des activités extraterritoriales¹⁷; d'autres analyses estiment le phénomène en faisant des rapprochements avec les investissements dans

¹² Pascal TREMBLAY, *Investissement direct : le Canada et le monde*, 2013, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement du Canada. Selon ces statistiques, la Barbade et les Îles Caïmans étaient les troisième et quatrième destinations pour les investissements directs à l'étranger (« IDE ») du Canada en 2007 et 2012, les IDE canadiens dans ces pays représentant 59,3 G\$ (8,3 % des IDE totaux) pour la Barbade et 30,2 G\$ (4,2 % des IDE totaux) pour les Îles Caïmans en 2012. Par ailleurs, « [E]n 2012, la Barbade, les Îles Caïmans et l'Australie ont aussi été l'objet d'importants investissements directs en provenance du Canada. Outre les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, les principales sources de l'investissement direct étranger au Canada ont été le Luxembourg et la Suisse. » (p. 2)

¹³ CANADA, Chambre des communes, *La fraude fiscale et le recours aux paradis fiscaux*, Rapport du Comité permanent des finances, 41^e législature, première session, mai 2013.

¹⁴ Marc LEROY, « Déviance fiscale, anomie et régulation biaisée de la globalisation économique », (2011), n° 6 *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*.

¹⁵ QUÉBEC, ministère des Finances, *L'évasion fiscale au Québec*, Études économiques, fiscales et budgétaires, Volume 1, numéro 1, 22 avril 2005; REVENU QUÉBEC, *Plan stratégique 2012-2016 – Juste. Pour tous.*, document ADM-507 (2012-07).

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Cette critique a été soulevée par Alain DENEALT, *Paradis fiscaux, l'aveuglement volontaire du ministère québécois des Finances*, Rapport méthodologique soumis au Secrétariat intersyndical des services publics (SISP), 2011. Cet auteur mentionne ceci à propos de l'étude produite par le ministère des Finances du Québec en 2005 : « 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. » (p. 9)

certaines pays considérés comme des paradis fiscaux, ce qui peut inclure une partie d'évitement fiscal abusif. Il n'y a toutefois pas d'estimation portant précisément sur les pertes de recettes fiscales causées par l'évitement fiscal abusif. À l'occasion, certaines données sont évoquées après la mise en place de mesures de contrôle. Par exemple, le ministère des Finances du Québec indiquait en 2009 qu'il avait récupéré 0,5 G\$ entre 2001 et 2008 par des mesures visant à contrer certaines planifications fiscales agressives ciblées¹⁸.

Les phénomènes d'évasion fiscale et d'évitement fiscal abusif sont reconnus par les pays du G20 et par l'OCDE, tel qu'en fait foi leur implication active à cet égard, d'une part, pour encadrer l'échange de renseignements entre les administrations fiscales et, d'autre part, pour contrer l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Il semble donc que malgré l'absence de quantification exacte de ces phénomènes, il y ait un consensus sur l'existence d'un problème à traiter¹⁹.

2. FACTEURS RELIÉS À L'ÉVASION ET À L'ÉVITEMENT FISCALE ABUSIF

Outre le taux d'imposition et le niveau de revenu, les études économiques ont porté principalement sur les facteurs reliés à l'évasion fiscale qui altèrent le calcul du coût et des bénéfices d'un comportement d'évasion fiscale. Ces études ont donc fait ressortir les déterminants, tels que les risques de vérification et de détection (perçus ou réels) ainsi que les pénalités, qui sont pris en compte dans la décision des contribuables d'effectuer de l'évasion ou de l'évitement fiscal²⁰. L'importance de ces facteurs varie toutefois selon les études mais il semble que pour dissuader les

¹⁸ QUÉBEC, ministère des Finances, *Document de consultation – Les planifications fiscales agressives*, janvier 2009, p. 22.

¹⁹ Dans le cadre de son témoignage devant le Comité permanent des finances, Jeffrey Owens notait que l'estimation des pertes de recettes fiscales n'est pas nécessaire pour s'attaquer au problème. CANADA, Chambre des communes, *La fraude fiscale et le recours aux paradis fiscaux*, Travaux du Comité permanent des finances, 40^e législature, 3^e session, témoignages du 1^{er} février 2011.

²⁰ James ALM, « Designing Responsible Regulatory Policies to Encourage Tax Compliance », préparé pour la conférence *Reflections on Responsible Regulation*, Murphy Institute, Tulane University, mars 2013 :

« Here a rational individual is viewed as maximizing the expected utility of the tax evasion gamble, weighing the benefits of successful cheating against the risky prospect of detection and punishment, and the individual pays taxes because he or she is afraid of getting caught and penalized if he or she does not report all income. »

contribuables de prendre part à des stratagèmes d'évasion ou d'évitement fiscal, les gouvernements doivent améliorer le processus de vérification, accroître les moyens de détection ainsi que les pénalités associées à ces comportements.

Plusieurs études ont par la suite soulevé l'insuffisance de ces facteurs pour expliquer le taux de conformité fiscale qui est relativement élevé²¹. Ainsi, d'autres facteurs qui peuvent influencer sur la décision de se conformer à la législation fiscale ont été dégagés, dont l'équité administrative, les caractéristiques du régime fiscal, les normes sociales et la confiance.

L'équité administrative est dans une certaine mesure reliée aux facteurs économiques mais la perception d'équité dépend de la façon dont les administrations fiscales mettent en œuvre les mesures reliées à la détection, à la vérification et aux pénalités. Le recours au modèle de réglementation adaptée, dont l'analyse suit, peut améliorer la perception de l'équité administrative.

Les caractéristiques du régime fiscal, telles que l'équité, la simplicité et la certitude, peuvent favoriser la conformité en réduisant par exemple le niveau d'agressivité des planifications d'évitement fiscal qui découlent souvent de la complexité de la législation fiscale et de l'incertitude quant à l'interprétation de certaines règles fiscales. De plus, des mesures simples facilitant la déclaration des revenus évitent que certains contribuables estiment plus efficace de ne pas se conformer, par exemple lorsque les coûts de conformité sont trop élevés.

Les recherches ont également montré que les normes sociales entourant la fiscalité – que ce soit la perception du public quant à la légitimité des impôts ou quant à la nécessité de réduire au minimum les impôts à payer ou l'éthique des contribuables ou de leurs conseillers – ainsi que le rôle de la responsabilité sociale des entreprises, entraînent des comportements

²¹ Pour une revue des différents paradigmes en recherche sur la conformité fiscale, voir James ALM et autres, « Rethinking the Research Paradigms for Analyzing Tax Compliance Behavior », *Tulane Economics Working Paper Series*, Working Paper 1210, Tulane University, juillet 2012; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, Forum on Tax Administration: Small/Medium Enterprise (SME) Compliance SubGroup, Information Note, « Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour », novembre 2010; Sagit LEVINER, « A New Era of Tax Enforcement: From "Big Stick" to Responsive Regulation », (2009), vol. 42, n° 2 *University of Michigan Journal of Law Reform* 381-429.

différents en matière d'évasion et d'évitement fiscal. Entre autres, lorsque « la norme de la minimalisation de l'impôt des entreprises devient banalisée »²², cette norme sociale modifie les comportements et favorise l'évasion et l'évitement fiscal abusif. Cette norme constitue une menace à la légitimité même du système fiscal.

Relié en quelque sorte aux normes sociales, le niveau d'éthique ou de responsabilité sociale peut dissuader de faire de l'évasion fiscale. Le concept de moralité fiscale a été étudié principalement en relation avec l'évasion fiscale. Toutefois, ce critère devient flou lorsqu'il est question d'évitement fiscal abusif. En effet, le lien entre la moralité et la fiscalité n'est pas clairement établi et les praticiens de même que les contribuables préfèrent généralement un discours portant sur la légalité. Malheureusement, on doit alors revenir aux caractéristiques du régime fiscal et constater que l'incertitude règne quant à l'interprétation de certaines règles fiscales et surtout quant à la possibilité d'établir des balises législatives concernant les planifications fiscales abusives.

En dernier lieu, la confiance face au gouvernement dans la gestion appropriée des fonds publics et au sentiment d'avoir accès à des services en contrepartie de l'impôt assumé peut influencer sur la décision de ne pas participer à de l'évasion ou de l'évitement fiscal. Ce qui signifie que les gouvernements doivent simultanément lutter contre l'évasion et l'évitement fiscal et maintenir une saine gestion des finances publiques.

3. MODÈLE DE RÉGLEMENTATION ADAPTÉE

Ces facteurs économiques, sociologiques et psychologiques associés à l'évasion et dans une moindre mesure à l'évitement fiscal permettent d'anticiper les attitudes face à l'impôt qui se traduiront par des comportements plus ou moins conformes à la législation fiscale. Une approche basée sur une échelle graduelle des comportements facilite l'élaboration de mesures adaptées au comportement des contribuables²³. Le « modèle de réglementation adaptée »²⁴ permet d'établir une stratégie globale dans laquelle les mécanismes mis en place pour contrôler la conformité

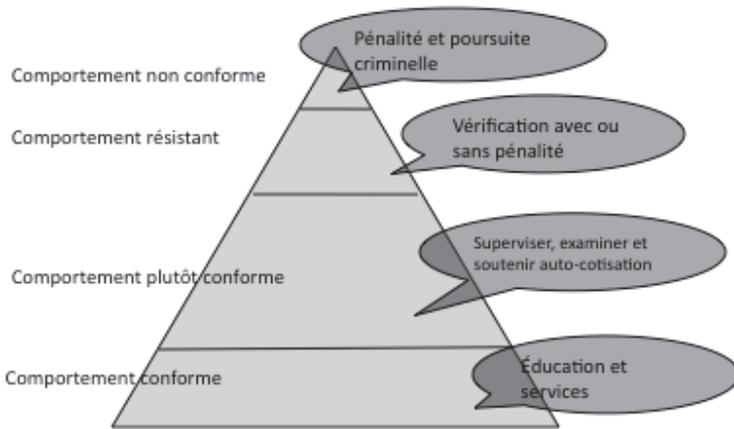
²² M. LEROY, précité, note 14, p. 1.

²³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, Forum on Tax Administration: SME Compliance Sub-Group, Information Note, « Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy », janvier 2012.

²⁴ M. LEROY, précité, note 14, utilise plutôt l'expression « Régulation coopérative ».

fiscale tiennent compte du niveau de conformité fiscale des contribuables et constituent une utilisation efficace des ressources.

Modèle de réglementation adaptée²⁵



Selon ce modèle, les mesures les plus contraignantes sont élaborées pour contrôler l'évasion fiscale dans le cadre des attitudes résistantes ou réfractaires à l'impôt. Ainsi, les contribuables qui se conforment à la législation fiscale ne devraient pas, en principe, subir de préjudice d'une administration trop stricte à leur égard. Il y a donc une échelle graduelle des mesures. De même, les mesures les plus coûteuses à administrer devraient être limitées aux cas les plus flagrants de non-conformité²⁶. Selon ce modèle, des mesures portant sur les facteurs économiques qui pèsent sur les décisions d'évasion ou d'évitement fiscal seront plus fréquentes pour contrôler les comportements situés dans le haut de la pyramide. De plus, il y a même une gradation implicite dans ces mécanismes : de la détection, en passant par la vérification, à l'application des pénalités. Par ailleurs les mécanismes reliés aux autres facteurs peuvent être plus efficaces pour encadrer les comportements situés dans le bas de la pyramide, soit pour maintenir la conformité des contribuables qui respectent la législation fiscale de façon

²⁵ Adaptation de Valerie BRAITHWAITE (ed.), *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Aldershot, UK, Ashgate Publishing Ltd., 2003.

²⁶ « ... it is not optimal to eliminate tax evasion », selon Joel SLEMROD, « Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion », (Hiver 2007), vol. 21, n° 1 *Journal of Economic Perspectives* 25-48, p. 43.

générale. Il peut être difficile de tenter d'accroître la conformité fiscale des contribuables qui ont un comportement réfractaire ou non conforme en tentant de les sensibiliser à des facteurs tels que l'équité, les normes sociales ou la confiance. Ces facteurs ont davantage un effet général de maintien des comportements conformes, plutôt qu'un effet dissuasif pour ceux qui font déjà de l'évasion. À cet égard, la lutte contre l'évasion et l'évitement fiscal abusif est en soi un élément qui préserve la légitimité de l'impôt et qui influera en retour sur la décision des contribuables de continuer à se conformer à l'impôt.

La section du bas de la pyramide regroupe les contribuables qui ont un comportement conforme; dans leur cas, il n'est pas pertinent d'avoir recours à des mécanismes très contraignants qui risquent d'avoir pour effet de créer de la frustration et éventuellement de susciter des comportements que les gouvernements tentent de contrôler. Dans le cas de ces contribuables, la conformité peut être maintenue en offrant un soutien en termes d'éducation et de services pour faciliter le respect des obligations fiscales. De même, les caractéristiques du régime fiscal, telles que la simplicité et la certitude, permettent de garantir un certain niveau de conformité de ces contribuables.

Dans la deuxième section de la pyramide, le comportement des contribuables est conforme dans une assez large mesure; là encore, il y a lieu de soutenir l'autocotisation tout en veillant à cibler les difficultés particulières à examiner par la suite. En ce qui concerne ces contribuables, il peut être justifié d'avoir recours à des mécanismes qui altèrent le ratio coût/bénéfice mais de façon très circonspecte. Ainsi, un programme de vérification ciblé sur certaines dispositions particulières de la législation fiscale ou sur certains secteurs d'activités peut être pertinent.

Dans la section suivante de la pyramide, certains contribuables, en nombre plus restreint cependant, présentent un comportement résistant en matière de conformité fiscale. Ceux-ci considéreront avec intérêt toute possibilité de réduire leur charge fiscale sans toutefois l'adopter de façon systématique. Pour cette catégorie de comportements, les mesures qui augmentent le ratio coût/bénéfice de l'évasion ou évitement peuvent être plus efficaces.

Dans le cas des contribuables qui adoptent un comportement clairement non conforme, des mesures très restrictives, telles que des pénalités et des poursuites criminelles, sont probablement la seule méthode efficace pour contrôler leur conformité fiscale ou plutôt pour corriger leur comportement non conforme.

4. ILLUSTRATIONS DE CERTAINS MÉCANISMES MIS EN PLACE AU CANADA ET AU QUÉBEC

À titre illustratif, nous analyserons certains contrôles de la conformité fiscale annoncés ou mis en vigueur par le gouvernement fédéral et par le gouvernement du Québec, à la lumière de ce modèle. Récemment, le gouvernement fédéral a ciblé les comportements des contribuables qui sont tout en haut de la pyramide et qui ne déclarent pas certains revenus en ayant recours à un logiciel de suppression des ventes ainsi que ceux qui développent ce genre de logiciel. Le gouvernement fédéral propose d'instaurer une nouvelle amende de 5 000 \$ à la première infraction et de 50 000 \$ pour toute infraction subséquente pour l'utilisation ou la possession d'un tel logiciel. Dans le cas des contribuables reconnus coupables d'une infraction criminelle pour utilisation, possession, fabrication ou développement d'un tel logiciel, l'amende peut atteindre 1 M\$ et ils sont passibles de cinq ans d'emprisonnement²⁷. Par ailleurs, le gouvernement du Québec requiert depuis 2011 qu'un module d'enregistrement des ventes soit utilisé par les restaurants, ce secteur ayant été ciblé tout particulièrement dans la lutte contre l'évasion fiscale. L'installation de ces modules a permis au Québec de récupérer des recettes fiscales de 160 M\$ dans le secteur de la restauration dès la première année d'implantation²⁸.

Des pénalités existent également dans le régime fiscal canadien pour les tiers qui fournissent de l'information trompeuse dans le cadre de la promotion d'une planification ou qui aident des contribuables à faire de faux énoncés²⁹. Ces pénalités, qui visent ainsi les personnes qui favorisent les comportements non conformes, ont été appliquées dans 71 cas depuis leur instauration jusqu'au 31 août 2012, et représentent au total 79 M\$³⁰.

Certains mécanismes visent plutôt à obtenir de l'information sur les comportements non conformes. Notons la mesure annoncée par le gouvernement fédéral dans son Budget de 2013, proposant une procédure de

²⁷ CANADA, ministère des Finances, précité, note 7, p. 426.

²⁸ REVENU QUÉBEC, Communiqué de presse, « Revenu Québec dresse un bilan positif de la première année d'implantation des MEV dans le secteur de la restauration », 14 février 2013.

²⁹ *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.) et mod., art. 163.2.

³⁰ AGENCE DU REVENU DU CANADA, Sal TRINGALI et Jim McNAMARA, « CRA Audit Issues », présentation lors du *Canada Revenue Agency Toronto Centre Tax Professionals Group Breakfast Seminar*, 14 novembre 2012.

délation accompagnée d'une compensation versée en échange d'informations relatives à des contribuables qui font de l'évasion fiscale internationale³¹. La compensation pourrait atteindre 5 à 15 % de l'impôt recouvré lorsque l'information fournie permet une cotisation d'impôt de plus de 100 000 \$. Bien que la délation ait été possible auparavant, un encadrement législatif combiné au versement d'une compensation pourrait inciter les personnes détenant de l'information à déployer des efforts pour mettre cette information à la disposition de l'administration fiscale.

Le processus de divulgation volontaire³² prévoit la possibilité pour les contribuables qui ont eu un comportement non conforme ou résistant de régulariser leur situation en évitant certaines pénalités. Au Canada, le programme existe de façon formelle depuis 1987³³ mais l'histoire récente montre que le recours à cette procédure par les contribuables ayant un comportement non conforme est lié à d'autres facteurs, dont le risque de détection. Par exemple, 3 298 cas de divulgations volontaires ont été traités en 2009-2010, ce qui a permis de récupérer 138 M\$. À la suite de la fuite d'informations confidentielles provenant de certains paradis fiscaux, une forte croissance du nombre de cas a été enregistrée en 2011-2012. Au cours de cette période, le nombre de cas a été porté à 15 000 et 310 M\$ ont ainsi été récupérés³⁴.

Le gouvernement fédéral a également annoncé en 2013³⁵ que des informations plus détaillées seront requises de la part des contribuables concernant les biens détenus à l'étranger. Cette obligation accroît le fardeau administratif de tous les contribuables qui détiennent des biens à l'étranger de plus de 100 000 \$. De plus, cette obligation est associée à des pénalités en cas de fausses déclarations. Par cette mesure, le gouvernement fédéral considère la détention de biens à l'étranger comme un risque en soi qui justifie de requérir plus de renseignements d'un grand nombre de contribuables. Il est difficile avec une telle mesure d'avoir une approche graduelle selon les comportements des contribuables. Cette mesure crée ainsi une contrainte pour la majorité de contribuables qui ont des comportements

³¹ CANADA, ministère des Finances, précité, note 7.

³² AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Circulaire d'information* IC00-1R3, « Programme des divulgations volontaires (PDV), 21 mars 2013.

³³ Timothé HUOT, « La divulgation volontaire/mythes et réalité », dans *Bulletin fiscalité*, Publications CCH, vol. 11, n° 6, juin 2009.

³⁴ CANADA, Chambre des communes, précité, note 13, p. 16-17.

³⁵ CANADA, ministère des Finances, précité, note 7, p. 411 et suiv.

conformes afin de dépister la minorité de contribuables qui ne divulgue pas les revenus générés par les biens à l'étranger. Par ailleurs, cette mesure augmentera les coûts administratifs du traitement de cette information par l'administration fiscale.

Afin de garantir l'utilisation efficace des ressources de vérification fiscale, le processus de vérification peut cibler les risques à un secteur d'activités. Cela limite les inconvénients associés à une vérification que subissent les contribuables et permet aussi une spécialisation des vérificateurs. Revenu Québec a annoncé en 2013 que la récupération fiscale du programme de vérification ciblant le secteur de la construction a été de 402,3 M\$ en 2012-2013³⁶.

Finalement, pour la majorité des contribuables qui ont un comportement fiscal conforme, les mesures doivent viser à soutenir leurs efforts de se conformer à la législation fiscale. À cet égard, Revenu Québec et l'Agence du revenu du Canada, tout comme de nombreuses administrations fiscales étrangères, mettent à la disposition des contribuables plusieurs services en ligne, allant de l'information sur la production de formulaires au suivi du compte du contribuable.

5. PROBLÈMES DU CONTRÔLE DE L'ÉVITEMENT FISCAL ABUSIF

À la lumière de quelques exemples vus précédemment, il ressort que les mécanismes mis en place par les administrations fiscales pour contrôler les comportements des contribuables sont souvent associés à la détection, à la vérification ou aux pénalités, et ce, davantage dans les cas d'évasion que dans ceux d'évitement fiscal abusif. Selon ce modèle, la responsabilité de la mise en œuvre de mécanismes pour assurer la conformité repose principalement sur les administrations fiscales. Ainsi, ce modèle se prête difficilement à des mécanismes qui agiraient sur des facteurs que les administrations fiscales ne peuvent contrôler, en particulier les normes sociales et la confiance. De plus, le contrôle de l'évitement fiscal abusif présente des spécificités difficilement conciliables avec ce modèle.

En matière d'évitement fiscal abusif, il est fondamental mais très laborieux de définir ce qui constitue un comportement conforme. L'abus devient la mesure de la non-conformité et cette notion d'abus est floue et non définie. Les contribuables et les praticiens tracent la ligne en soutenant qu'un

³⁶ REVENU QUÉBEC, Communiqué, « Évasion fiscale – Revenu Québec a récupéré plus de 3,4 milliards de dollars en 2012-2013 », 5 septembre 2013.

comportement est conforme si la lettre de la loi est respectée. De leur côté, les gouvernements considèrent que l'abus peut survenir même si la lettre de loi est respectée lorsque le comportement est contraire à l'objet de la loi. En fin de compte, la jurisprudence ne permet pas de cerner avec certitude ce qui constitue un abus. Cette incertitude dans la détermination des comportements conformes ou non conformes déforme la pyramide qui ressemble alors plutôt à un œuf³⁷.

Dans ce contexte, l'élaboration de mesures graduelles selon le niveau de conformité des comportements devient plus complexe³⁸. Les mesures qui altèrent le ratio coût/bénéfice, telles que la détection, la vérification et les pénalités, demeurent pertinentes; toutefois, étant donné la vaste zone d'incertitude, les ressources investies sont considérables et il n'est pas clair qu'en fin de compte ce qui est détecté et vérifié constituera de l'évitement abusif. Entre autres, il n'est guère possible de réserver les poursuites judiciaires qui sont coûteuses aux cas extrêmes d'évitement abusif puisque l'appréciation du caractère abusif par les administrations fiscales et les contribuables ainsi que par les tribunaux varie considérablement. De plus, le contexte international de nombreuses planifications d'évitement ajoute une dimension qui rend encore plus complexe le contrôle de l'abus dans l'application de la loi ou d'une convention fiscale. Les gouvernements peuvent demander plus de renseignements pour contrôler l'évitement fiscal abusif, comme c'est le cas au fédéral et au Québec avec les dispositions qui prévoient l'obligation de divulguer certaines planifications³⁹. Contrairement à l'information recueillie dans le cadre d'une situation d'évasion fiscale, l'accessibilité à l'information en matière d'évitement n'empêche pas qu'il demeure laborieux de déterminer avec une certitude même relative si une opération d'évitement fiscal est abusive ou non.

Les normes sociales, l'éthique et la responsabilité sociale des entreprises doivent évoluer afin de contenir le niveau d'agressivité des comportements et ainsi réduire les comportements non conformes qui se situent au centre de l'œuf. De plus, et ce, de façon centrale, les caractéristiques du régime fiscal

³⁷ Cette forme d'œuf est proposée pour distinguer les comportements des individus (concernant plutôt l'évasion fiscale) du comportement des sociétés (concernant plutôt l'évitement fiscal). John BRAITHWAITE, « Large business and the compliance model », dans V. BRAITHWAITE, précité, note 25, p. 177.

³⁸ Judith FREEDMAN, « Responsive Regulation, Risk, and Rules: Applying the Theory to Tax Practice », (2012), vol. 44, n° 3 *UBC Law Review* 627-662.

³⁹ Gilles LARIN, « Some Thoughts on Disclosure Rules in Canada: A Peek into the Future », (2013), vol. 61, Special supplement, *Revue fiscale canadienne* 209-220.

national et les règles de fiscalité internationales doivent elles-mêmes explicitement limiter les possibilités de planifications agressives. Le modèle de la réglementation adaptée doit être combiné à une législation claire⁴⁰. Des travaux ont été récemment entrepris au niveau international pour éviter que des échappatoires soient créées par le chevauchement des régimes fiscaux⁴¹. Dans cette même optique, le Canada a annoncé des modifications législatives à la suite d'une consultation sur le chalandage fiscal⁴².

Toutefois, il semble que malgré les intentions exprimées par les gouvernements à cet égard, la compétitivité les amène à poursuivre directement ou indirectement l'adoption de mesures qui favorisent certaines planifications d'évitement. Prenons l'exemple d'une politique au Canada dont l'effet est paradoxal, soit la signature d'ententes d'échange de renseignements avec des paradis fiscaux. D'une part, le gouvernement fédéral soutient que la signature de ces ententes est un pas important dans la lutte contre l'évasion fiscale. Il ne fait pas de doute que, si ces ententes génèrent dans les faits les renseignements espérés, il s'agira là d'un instrument efficace pour contrer la dissimulation de revenus générés dans les paradis fiscaux. D'autre part, pour inciter les paradis fiscaux à signer de telles ententes, le gouvernement fédéral a modifié la législation fiscale pour prévoir que les filiales de sociétés canadiennes situées dans ces paradis fiscaux puissent bénéficier d'un allègement fiscal permettant de rapatrier libres d'impôt certains revenus générés dans ces pays⁴³. Ce traitement fiscal

⁴⁰ J. FREEDMAN, précité, note 38, 661-662 :

« Instead it is argued that good legislation based on principles would amount to an improved method of conveying and ascertaining parliamentary intention in the tax arena and would provide a better framework for controlling the proper use of discretion by revenue authorities. Combined with responsive regulation, sensitively applied, and good supporting mechanisms for scrutinizing and controlling discretion, this would lead to a sensible and workable basic framework for managing the inevitable uncertainties of taxation in a complex world. »

⁴¹ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Éditions OCDE, 2013.

⁴² CANADA, ministère des Finances, *Communiqué* 2013-102, « Le gouvernement sollicite des commentaires sur des mesures possibles afin de prévenir le chalandage fiscal », 12 août 2013; puis Budget 2014, *Plan d'action économique de 2014*, 11 février 2014, p. 400 et suiv.

⁴³ CANADA, ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2007*, Annexe 5 – Mesures fiscales : Renseignements supplémentaires et avis de motion des voies et moyens, 19 mars 2007. La définition de « pays désigné » du *Règlement de l'impôt sur le* (à suivre...)

avait comme objectif à l'origine d'éviter la double imposition économique et permettait donc de rapatrier des revenus imposés dans un autre pays lorsque le Canada avait signé une convention fiscale avec ce pays. Ces règles ont permis le développement de planifications qui réduisent au minimum l'impôt global payé par une société qui a des activités internationales. Ainsi, permettre ce type de traitement pour le revenu rapatrié de pays où il n'a pas été imposé ouvre la porte à plus de planifications de minimalisation des impôts. Dans ce cadre, la signature des ententes d'échange de renseignements a pour effet de bien cibler certains comportements non conformes en matière d'évasion et donc dans le haut de la pyramide. Mais cette politique a aussi pour effet d'accroître la zone centrale de l'œuf en matière d'évitement fiscal abusif, ce qui ne permet pas de contrôler efficacement les planifications fiscales abusives.

CONCLUSION

L'évasion fiscale et l'évitement fiscal abusif ne sont aucunement souhaitables pour protéger l'intégrité d'un système fiscal, et la situation actuelle des finances publiques amplifie la nécessité de contrôler ces pratiques.

En prenant en considération les facteurs reliés à l'évasion fiscale ainsi que le « modèle de réglementation adaptée » de la conformité fiscale, les gouvernements peuvent élaborer un ensemble de mesures efficaces pour contrer l'évasion fiscale, principalement en augmentant le risque et le coût de ces comportements. Certains mécanismes adoptés par le Canada et par le Québec s'inscrivent dans une telle stratégie. La conformité fiscale est également favorisée si le régime fiscal est composé de règles simples et certaines. De plus, l'effet de la confiance du public dans la gestion adéquate des finances publiques ne doit pas être sous-estimé comme élément influant sur la conformité fiscale. Par ailleurs, les normes sociales, l'équité et la responsabilité sociale ressortent également comme des facteurs associés aux comportements des contribuables.

Le contrôle de la planification fiscale abusive présente toutefois un autre défi. Le recours à des mesures de détection, de vérification et de pénalités n'est pas suffisant pour contrôler le niveau d'agressivité. De plus, ces

(...suite)

revenu, C.R.C., ch. 945 et mod., par. 5907(11), a été modifiée en 2008 afin d'inclure les pays avec lesquels le Canada a signé un accord d'échange de renseignements fiscaux.

mesures ne sont pas totalement adaptées au fait que la définition même des comportements non conformes est floue et varie d'un pays à l'autre. La concurrence entre les pays fait en sorte que le ratio coût/bénéfice associé aux planifications fiscales abusives avantage les contribuables. Ainsi, la coopération entre les pays est essentielle pour élaborer des règles fiscales internationales qui encadrent ce phénomène. Par ailleurs, des recherches supplémentaires sont nécessaires pour comprendre comment les gouvernements ou d'autres acteurs peuvent influencer sur les autres facteurs, tels que les normes sociales, l'éthique et la responsabilité sociale des entreprises, pour limiter le recours aux planifications fiscales agressives. Il y a lieu également de se pencher sur les possibilités d'améliorer les caractéristiques du régime fiscal en favorisant tout particulièrement la simplicité et la certitude, ce qui permettrait de réduire les planifications fiscales abusives et d'encadrer davantage ce qui constitue un abus.

