

NOTE DE RECHERCHE

Analyse des systèmes de production automatisés de l'impôt sur la scène internationale : Étude des cas du Royaume-Uni et de la Finlande ainsi que de leur compatibilité pour le Canada et le Québec

No 2023/04

Christian Fortin

23 novembre 2023



BOURSE D'EXCELLENCE POUR LA PRÉPARATION ET LA PUBLICATION D'UNE NOTE DE RECHERCHE

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques offre la possibilité aux étudiantes et étudiants sélectionnés d'obtenir une bourse pour souligner la qualité d'un essai, d'une part, et de permettre sa transformation en vue d'une publication sur le site de la Chaire, d'autre part, et sous la forme d'une note de recherche.

Christian Fortin, M. Fisc., a rédigé cette note de recherche pour la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

L'auteur remercie la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques pour le soutien financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boulevard de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

cffp.eg@usherbrooke.ca

Merci de citer ainsi :

Fortin, Christian « Analyse des systèmes de production automatisés de l'impôt sur la scène internationale : Étude des cas du Royaume-Uni et de la Finlande ainsi que de leur compatibilité pour le Canada et le Québec, 2023, 22 p.

RÉSUMÉ

Dans le cadre du discours du trône de 2020, le gouvernement canadien a exprimé sa volonté d'instaurer un système gratuit d'automatisation des déclarations d'impôt pour les cas simples. Cependant, après trois ans, des avancées significatives restent à réaliser. Ce texte explore les systèmes d'automatisation des déclarations d'impôt existants dans d'autres juridictions et leur applicabilité au contexte fiscal canadien et québécois, en s'appuyant sur une étude de cas.

L'étude identifie trois principales approches d'automatisation : l'autocotisation, le système mixte, et le système de réconciliation. Elle situe également le Canada à un faible niveau d'automatisation et présente des juridictions où le niveau d'automatisation est supérieur.

Des exemples du Royaume-Uni et de la Finlande montrent qu'une automatisation réussie de la fiscalité repose sur la simplicité fiscale, mais soulignent aussi les défis liés à la compétitivité internationale et à la complexification des régimes fiscaux. L'étude conclut que, bien que les systèmes analysés ne soient pas entièrement transposables au Canada, ils offrent des enseignements précieux pour le Québec et le Canada en matière de simplification fiscale et d'adoption de technologies d'information standardisées.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. REVUE DE LITTÉRATURE SUR LES TROIS GRANDES MODALITÉS DE PRODUCTION DE L'IMPÔT	2
1.1. LE SYSTÈME D'AUTOCOTISATION.....	2
1.2. LE SYSTÈME MIXTE	4
1.3. LE SYSTÈME DE RÉCONCILIATION.....	4
2. EXEMPLE DU ROYAUME-UNI SUR L'IMPLÉMENTATION DU SYSTÈME PAYE (PAY AS YOU EARN)	5
2.1. FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME PAYE ET DU RÉGIME DE COTISATION BRITANNIQUE.....	6
2.2. LES OBSTACLES OU DIFFICULTÉS DE L'IMPLANTATION DU SYSTÈME BRITANNIQUE.....	6
2.3. LES DÉFIS ACTUELS DU MODÈLE BRITANNIQUE.....	8
3. EXEMPLE DE LA FINLANDE SUR L'IMPLÉMENTATION DU SYSTÈME DE RÉCONCILIATION ..	11
3.1. FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE RÉCONCILIATION FINLANDAIS.....	11
3.2. LES OBSTACLES OU DIFFICULTÉS DE L'IMPLANTATION DU SYSTÈME FINLANDAIS	12
3.3. LES DÉFIS ACTUELS DU MODÈLE FINLANDAIS	13
4. ANALYSE DES BÉNÉFICES ET OBSTACLES À L'INTÉGRATION DES MODÈLES AU CANADA ET AU QUÉBEC.....	15
4.1. COMPARATIFS INTERNATIONAUX.....	15
4.2. LES DIVERS ENJEUX LIÉS À L'IMPLÉMENTATION DE L'AUTOMATISATION ET À LA PRESTATION DES SERVICES ACTUELS	16
CONCLUSION	22

INTRODUCTION

Le gouvernement canadien a mentionné, dans le cadre de son discours du trône 2020, vouloir travailler à la « (...) la mise en place d'un système gratuit de production automatisée des déclarations d'impôt pour les déclarations simples (...) »¹. À cet égard, quel système de production automatisée des déclarations d'impôts le Canada voudrait-il mettre en place et quelle modalité ce système suivra-t-il ? Pourtant, près de trois ans plus tard, la question n'a pas été clarifiée par le ministère du Revenu. De récentes annonces dans le cadre des budgets du Canada et du Québec 2023 sont toutefois venues confirmer la volonté du gouvernement de concrétiser cette vision.

À l'aide d'une revue de la littérature sur le sujet, le présent texte vise à explorer les différentes modalités déclaratoires dans le monde et la possibilité de leur intégration au Québec et au Canada. Premièrement, il faut noter que la littérature a très peu traité de la question, car les procédés déclaratoires sont traités comme étant endogènes de leur circonstance nationale. Cependant, en se basant sur des exemples mondiaux, trois grandes familles d'approches peuvent être ressorties pour effectuer une telle automatisation. Deuxièmement, une analyse de l'expérience d'automatisation du processus déclaratoire de deux pays, soit le Royaume-Uni et la Finlande, permet d'identifier les gains et surtout les obstacles que ces pays ont rencontrés dans leurs processus. Troisièmement, le texte va explorer l'intégration de ces modèles d'automatisation au Québec et au Canada.

Sommairement, le constat est que l'analyse de l'expérience des autres États montre que la nature relativement complexe de la fiscalité canadienne offre peu d'options au Canada et au Québec pour l'automatisation de leurs processus déclaratoires sans un effort de simplification de leur fiscalité et un meilleur accès aux données.

¹ Gouverneure générale du Canada. « Un Canada plus fort et plus résilient: Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la quarante-troisième législature du Canada », 23 septembre 2020.

1. REVUE DE LITTÉRATURE SUR LES TROIS GRANDES MODALITÉS DE PRODUCTION DE L'IMPÔT

Laurin et Dahir² proposent une échelle d'évaluation de l'automatisation du processus fiscal qui va du niveau 1 au niveau 4 et qui se décline de la façon suivante :

- Niveau 1 d'automatisation : une déclaration de revenus préremplie par l'agence fiscale avec évaluation préliminaire de l'impôt à payer réputée acceptée si le déclarant ne soumet aucune modification.
- Niveau 2 d'automatisation : une déclaration de revenus préremplie avec évaluation préliminaire de l'impôt à payer nécessitant le consentement exprès du contribuable pour le dépôt.
- Niveau 3 d'automatisation : une autocotisation avec certaines informations sur le revenu préremplie par l'administration fiscale.
- Niveau 4 d'automatisation : autocotisation avec aucune ou peu d'automatisation.

Selon cette échelle de classification d'automatisation et le traitement des données de l'OCDE par les auteurs, le Canada serait au niveau 3, le Royaume-Uni au niveau 2 et la Finlande au niveau 1.

Même s'il n'y a pas de classification formelle des modalités de production de l'impôt sur la scène internationale, l'on peut regrouper ces niveaux d'automatisation en trois familles basées sur la distribution du fardeau déclaratoire entre l'État et les contribuables. La principale différence entre ce classement et celui proposé par Laurin et Dahir, est le fait que du point de vue du fardeau déclaratoire des contribuables, le niveau 3 et le niveau 4 se regroupent sous la même définition. Les trois grandes familles de modalité déclaratoire proposées ici sont les suivantes : le système d'autocotisation (qui regroupe les niveaux 3 et 4), le système mixte et le système de réconciliation.

Cette approche, basée sur le fardeau déclaratoire, veut s'inspirer du rapport du Trésor américain remis au Congrès en 2003 sur les procédures pour la mise en place d'un système sans cotisation et de l'enjeu de la simplicité fiscale aux États-Unis³.

1.1. LE SYSTÈME D'AUTOCOTISATION

Les États qui utilisent l'autocotisation comme base déclaratoire ont un fardeau déclaratoire qui repose principalement sur les contribuables. Sous ce système, les contribuables ont la responsabilité légale de récolter leurs informations fiscales et de déclarer leurs revenus, provenant de toute source, sur une base annuelle aux autorités avant une date imposée par la loi. Ainsi, seulement les contribuables qui n'ont pas d'impôt payable ou de retour à recevoir sont exemptés de cette responsabilité.

² Laurin, Alexandre, and Nicholas Dahir. *Automatic Tax Filing: A Challenging Idea for Canada*, Toronto, C.D. Howe Institute, 2022.

³ *Department of the Treasury*. Report to the Congress (Committee on Ways and Means), « Return-free tax systems: tax simplification is a prerequisite », 23 décembre 2003.

L'État a, quant à lui, la responsabilité de la vérification, de la disponibilité des renseignements aux contribuables et de l'administration de son appareil fiscal.

Ce système est le plus familier pour les Canadiens, car le Canada fait partie des États qui opèrent un système d'autocotisation. Il s'agit aussi du système utilisé par les États-Unis, la Chine et l'Argentine, entre autres⁴.

Toutefois, le niveau de services offerts par l'État dans l'aide à la déclaration peut varier considérablement d'un État à l'autre, ainsi l'utilisation de ces services par des professionnels dans la déclaration d'impôts vient combler la différence. L'exemple le plus classique d'assistance à la déclaration de revenus est l'utilisation de logiciels d'impôts commerciaux, comme aux États-Unis et au Canada. À l'inverse, certains pays, comme la Russie, offrent un logiciel public de déclaration des revenus. Un autre exemple est l'option d'autoremplissage des informations fiscales de l'État dans un logiciel privé, comme il est aujourd'hui possible de le faire au Canada.

Le principal avantage du système d'autocotisation est la réduction du coût opératoire pour l'État. En effet, le coût pour l'ensemble des contribuables au Canada, incluant les entreprises, pour la production en 2007 est évalué, en excluant les coûts liés aux oppositions, à près de 19,4 milliards de dollars⁵. Pour les particuliers, selon cette même source, ce coût s'élève à 4,9 milliards de dollars. Si l'on compare ce coût avec celui de l'État qui, à pareille date, s'élevait à 5,2 milliards de dollars incluant les provinces, on peut voir la faible proportion du coût opératoire du Canada comparativement à ces particuliers.

Par ailleurs, ce système amène son lot de problématique. Dans une étude récente, Robson et Schwartz⁶ indiquent que deux résultats non désirés de ce système sont l'augmentation de l'écart fiscal et la non-distribution des bénéfices pour les non déclarants. L'écart fiscal est la différence entre ce qui devrait être normalement payé en impôt et ce qui est actuellement payé. Donc, un écart fiscal nul signifie que le contribuable a payé exactement ce qui aurait dû être payé et a reçu exactement ce qu'il devait recevoir.

Selon les auteurs, une personne non déclarante se retrouve face à un taux d'imposition effectif plus élevé que la personne déclarante. Ceci s'explique en grande partie par les pénalités applicables à la non-déclaration et au fait que la plupart des prestations du gouvernement requièrent d'avoir produit une déclaration pour les recevoir⁷. Cette observation expose la limite que le système de cotisation peut induire à l'efficacité des mesures gouvernementales.

En somme, pour l'État, l'autocotisation est un système efficient qui permet de limiter les coûts administratifs, mais qui induit également des iniquités et des coûts économiques pour les contribuables.

⁴ Organisation de coopération et de développement économiques. « Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies », OECD Publishing, 2019.

⁵ Vaillancourt, François, Édition Roy-César et Maria Silvia Barros. *The Compliance and Administrative Costs of Taxation in Canada*, Montréal, Fraser Institute, 2013.

⁶ Robson, Jennifer et Saul Swartz. « Who doesn't file a tax return? A portrait of Non-Filers », (2020), vol. 46, n° 3 *Canadian Public Policy* 323–339.

⁷ Cameron, Anna, Lindsay M. Tedds, Jennifer Robson and Saul Swartz. « Tax compliance and privacy rights in profiling and automated decision making. », (2020), vol. 12, *School of public policy*.

1.2. LE SYSTÈME MIXTE

Le système mixte possède une distribution du fardeau déclaratoire sur un plus grand nombre d'acteurs comparativement au système d'autocotisation. La principale caractéristique que partagent les pays sous ce système est que les contribuables, avec une fiscalité simple et peu de changement comparativement à leur déclaration précédente, n'ont pas à produire de déclaration de revenus. Cette approche est plus hétérogène que les autres, car plusieurs compromis existent dans les obligations de production nationales. Il s'agit notamment du système utilisé par l'Espagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Afrique du Sud et plus récemment, la France.

Le système mixte se base sur la déclaration des sommes versées et non celles reçues pour établir l'impôt payable. Ainsi, le fardeau déclaratoire est concentré sur un nombre plus restreint d'intermédiaires (principalement des entreprises) qui doivent informer l'État des versements effectués.

Également, le système est relativement simple, en même temps qu'il offre une couverture impressionnante de la population avec une fiscalité simple. Par exemple, au Royaume-Uni, près de 85 % du total de l'impôt du revenu collecté est fait de façon automatisée sous un système mixte. Selon *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC), ce sont deux Britanniques sur trois qui ne produisent pas de déclaration d'impôts⁸.

Toutefois, avec la présence de certains types de revenus, une déclaration doit être produite. Par exemple, les revenus locatifs demandent la production d'une déclaration afin de pouvoir bénéficier d'une déduction pour amortissement. Dans d'autres cas, c'est pour recevoir certaines prestations qu'une déclaration doit être produite. Cependant, des exemples plus concrets des limitations du système mixte pourront être observés dans le cas types du Royaume-Uni.

En bref, comme son nom l'indique, le système mixte varie d'un pays à l'autre dans son implication, mais il vise à réduire le fardeau déclaratoire du particulier. Toutefois, plusieurs exceptions et différenciations dans le traitement fiscal des revenus viennent réduire les économies administratives du gouvernement.

1.3. LE SYSTÈME DE RÉCONCILIATION

Le système de réconciliation est utilisé par les pays suivants : l'Autriche, la Belgique, la Colombie, le Danemark, la Finlande et la Norvège. Ce système est caractérisé par la prise en charge du fardeau déclaratoire par l'État, c'est dire que l'État est responsable en grande partie de l'exactitude de la déclaration de revenus des particuliers. Le devoir de production de l'information fiscale y est déterminé par la règle du plus informé. Cette règle, telle qu'illustrée par le droit fiscal finlandais⁹, est que le parti qui a le plus d'information sur la situation fiscale est celui qui doit produire les informations fiscales. Ainsi, dans le cas du versement d'un salaire, l'employeur étant le plus informé sur l'état du versement se doit de le déclarer à l'État qui, à son tour, étant le plus informé sur les revenus du contribuable se doit de produire la déclaration. Bien que, dans les faits cet exemple semble donner un résultat simple, la même logique s'applique pour un revenu

⁸ *Her Majesty's Revenue and Customs*. « 2019 to 2020: Annual report and accounts », 5 novembre 2020.

⁹ *Finnish Tax Assessment Procedure Act* (1995), art. 1558, tel qu'amendé.

international. Dans ce cas, le contribuable étant plus informé que l'État se doit de produire une déclaration d'impôts.

Ce système offre une couverture complète de la population des contribuables. Les entreprises aussi sont comprises par ce traitement, car à la suite de l'émission de leurs états financiers, elles n'ont pas l'obligation de produire une déclaration fiscale. Dans tous les cas, l'État étant le plus informé, il lui revient de produire la déclaration fiscale et c'est seulement si une information lui est inconnue qu'elle doit lui être communiquée à la suite de la réception de l'avis de cotisation.

Ce système offre une protection contre l'écart fiscal qui est produit par le processus déclaratoire¹⁰. Le système est horizontalement plus équitable entre deux personnes avec un revenu similaire, qui vont donc recevoir un traitement identique, et cela, peu importe leur accès aux ressources déclaratoires.

Un autre avantage est de permettre une estimation précise des coûts et des retombées des programmes gouvernementaux. En effet, en éliminant le devoir de cotisation des contribuables, il est possible de verser directement les prestations ou mesures fiscales auxquelles ils ont droit. Cette simplicité, du point de vue du législateur, permet de bien évaluer les mesures proposées.

Toutefois, ce système n'est pas sans défaut, car pour bien fonctionner, il se doit d'être simple. Par exemple, les pays énumérés ci-dessus n'ont pas de déduction pour les frais médicaux. En effet, sous la règle du plus informé, ceci induirait légalement un fardeau déclaratoire pour les fournisseurs de services médicaux.

Selon Genest-Grégoire et al.¹¹, il y a au Canada trois sources de complexité qui sont à l'origine de la complexité fiscale de la majorité des Canadiens, soit les frais médicaux, les dons de charité et le travail autonome. Sans une solution législative ou informationnelle, cette complexité serait un signe d'incompatibilité avec un système de réconciliation. De plus, le fardeau administratif pour l'administration fiscale pourrait être considérable.

En bref, le système de réconciliation est un système où l'État s'assure, autant de façon législative qu'administrative, de supporter la plus grande partie du fardeau déclaratoire. Cependant, l'État est exposé à des complexités opérationnelles ou à devoir maintenir un système fiscal simple.

2. EXEMPLE DU ROYAUME-UNI SUR L'IMPLÉMENTATION DU SYSTÈME PAYE (PAY AS YOU EARN)

Instauré en 1944, le système PAYE du Royaume-Uni a été créé à la suite des contraintes financières après la Seconde Guerre mondiale. Dès sa mise en place, le système avait supprimé la nécessité de produire une déclaration pour plus de 15 millions de personnes. À ce jour, la mise en place du système PAYE par le Royaume-Uni reste un haut fait de l'administration civile comparable à l'instauration de la sécurité sociale

¹⁰ Porter, Shawn et Larry Chapman. « Policy Forum: The Tax Gap from the Perspective of Tax Practitioners. », (2017), vol. 65, n° 4 Canadian Tax Journal 32-38.

¹¹ Genest-Grégoire, Antoine and Dadjo, Josh and Robson, Jennifer and Schwartz, Saul, What Proportion of Tax Returns Could the Canada Revenue Agency Complete? (April 2023).

aux États-Unis en 1936. Son intégration est venue éliminer la nécessité de produire une déclaration pour plusieurs Britanniques¹² dans un exemple classique d'un système de cotisation fiscale mixte ou de niveau 2.

Dans cette section, le texte explore le fonctionnement du régime de cotisation britannique, les obstacles à l'implémentation des trois grands changements et les défis qui sont présents aujourd'hui.

2.1. FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME PAYE ET DU RÉGIME DE COTISATION BRITANNIQUE

Comme son nom l'indique, le système PAYE (*pay as you earn*) est un système de retrait à la source du revenu automatique en temps réel. Ainsi, pour chaque instance de revenu d'emploi ou autre, l'impôt payable du contribuable est réévalué et l'impôt dû est prélevé. L'émetteur du paiement, que ce soit un honoraire, un salaire, une pension, une prestation ou un produit d'assurance, doit avant la fin du mois en informer le gouvernement et verser la saisie retenue.

Pour assurer la simplicité de l'administration de la saisie à la source, la loi fiscale britannique est restée particulièrement simple. Il existe quatre taux soit : 0 %, 20 %, 40 % ou 45 %. Un montant personnel d'exclusion de l'impôt doit être pris en compte par l'employeur avec des modulations sur la situation matrimoniale du contribuable, ou si ce dernier est aveugle. On y retrouve cependant une problématique si une personne occupe plusieurs emplois. Comme au Canada, les employeurs ne peuvent pas savoir le montant du retrait à faire et un solde d'impôts peut exister à la fin de l'année. La solution britannique à ce problème est de définir un emploi comme étant l'emploi principal et de donner un taux unique de 20 % aux autres emplois. Ainsi, les déductions personnelles sont seulement calculées une fois, ce qui évite un impôt impayé trop important et simplifie l'administration pour les employeurs. Cette solution s'intègre dans le système de codes d'impôt général du Royaume-Uni¹³.

S'il n'y a pas de modification à la cotisation fournie par l'HMRC, alors le contribuable a seulement besoin d'accepter la déclaration telle que proposée par l'HMRC. Aujourd'hui, ce sont 96 % des déclarations qui sont produites en ligne et plus de 85 % du total de l'impôt sur le revenu qui provient du système PAYE¹⁴.

2.2. LES OBSTACLES OU DIFFICULTÉS DE L'IMPLANTATION DU SYSTÈME BRITANNIQUE

Ce système a été instauré à l'époque de la Seconde Guerre mondiale, conséquemment, plusieurs obstacles dus à son ancienneté ont marqué son évolution. Deux grandes tendances d'obstacles sont observables : les obstacles liés à la complexification des habitudes de travail et les obstacles liés à la technologie. Pour résoudre ces différentes problématiques, le système a connu trois grandes modifications.

¹² Fonds monétaire international. *Tax Law Design and Drafting*, « Chapter 15, The Pay-As-You-Earn Tax on Wages », volume 2, 1998.

¹³ *Her Majesty's Treasury*. « Tax codes », janvier 2022.

¹⁴ *Her Majesty's Revenue and Customs*. « The tax administration framework: Supporting a 21st century tax system », 4 novembre 2021.

Initialement en 1944, l'impôt était simple. La grande majorité des gens avait un traitement régulier pour des emplois à temps plein et une minorité avait un traitement particulier pour un emploi à temps partiel¹⁵.

En revanche, en 1975, avec l'arrivée des charges sociales et de la progressivité de l'impôt, le système PAYE était décrit par le secrétaire de l'Échiquier, David Gauke, de la façon suivante :

By the mid-1970s, the PAYE system was described as having become 'a paper chase of gigantic proportions' and in 1978 the Board of Inland Revenue compared it to 'a vintage Rolls-Royce, which the Revenue laboriously if not lovingly maintains'.

L'arrivée de plus en plus de particuliers avec des situations d'emplois atypiques a rendu le processus ardu tant pour le contribuable que pour l'administration. Cette situation a forcé le système à vivre son premier grand changement, soit la numérisation.

Bien que la numérisation du traitement, qui a eu lieu dans les années 80, soit un élément intéressant, l'analyse ne s'attarde pas à cette première modification, car d'un point de vue comparatif, son intégration a été complétée dans l'ensemble des juridictions.

2.2.1 Informatisation des déclarations britanniques

Comparativement au système classique d'autocotisation, le virage pour des déclarations informatiques a été très rapide au R.-U. En effet, de 2001 à 2006, plus de 60 % des PME produisaient leurs déclarations PAYE en ligne et plus de 25 % des cotisations de travailleurs autonomes étaient faites en ligne¹⁶. L'adoption d'un système informatique standard et gratuit de déclaration fiscale (système XBRL) par les entreprises a permis de rapidement transformer le processus déclaratoire britannique¹⁷. Cette capacité d'intégrer rapidement de nouveaux systèmes est un avantage net des systèmes déclaratoires qui reposent en grande partie sur le fardeau déclaratoire des entreprises.

Le succès de l'informatisation des déclarations britanniques est tel qu'en 2001 le taux d'acceptation des déclarations par l'administration a augmenté de 46 % à 96 %¹⁸. En revanche, le système PAYE a été victime de son succès et en 2008, il y avait 17 millions de déclarations en arriéré. Le mélange d'un traitement informatique à la déclaration et d'un traitement manuel pour la conciliation a contribué à la création d'un goulot d'étranglement qui a prolongé le traitement des déclarations. C'est à cette époque que l'HMRC a connu des moments difficiles. Comme la plupart des grands projets de la technologie de l'information (TI), de nombreuses difficultés de programmation et de gestion sont venues alourdir le traitement fiscal. C'est seulement après avoir pardonné les soldes de moins de £300, en 2010, que le système a atteint un taux de fiabilité de rendement de 80 % (et de 98 % l'année suivante).

¹⁵ Gauke, David. « PAYE story », (2011), vol. 168, n° 4322, *Taxation*.

¹⁶ Carter Patrick. « Review of HMRC Online Services » (2016), Lord Carter of Coles Review.

¹⁷ Mousa, Ramin. « The evolution of electronic filing process at the UK's HM Revenue and Customs: The case of XBRL adoption », (2016), Vol. 14, *eJournal of Tax research* 206-234.

¹⁸ Gauke, David. « PAYE story », (2011), vol. 168, n° 4322, *Taxation*.

Afin de surmonter ces difficultés, des logiciels commerciaux privés standardisés aux besoins de l'HMRC ont été rendus compatibles pour automatiser le processus de conciliation et mettre fin au goulot d'étranglement. En 2013, l'HMRC a indiqué que 85 % des déclarations étaient faites à partir de ces logiciels commerciaux¹⁹.

Bien que les problèmes d'intégration technologique aient été contraints à une période de moins de 5 ans, le chancelier de l'Échiquier David Gauke mentionne que la difficulté a été surtout au niveau politique. Les difficultés de l'intégration ont été imputées au gouvernement et de nombreuses critiques (souvent sans fondement au dire de l'auteur) sont venues miner la volonté politique de réformer le système.

2.2.2 Intégration des informations en temps réel

À partir des années 2010, la volonté du Royaume-Uni était de réduire la complexité fiscale au maximum en établissant des institutions chargées d'évaluer le système sur le long terme²⁰. Ceci a conduit à l'instauration de l'*Office of Tax Simplification* (OTS) et à la dernière implémentation de PAYE, soit l'introduction des *Real Time Information* (RTI).

Cette implémentation a suscité des inquiétudes liées au dernier projet qui avait suscité beaucoup de critiques. Toutefois, selon le rapport du HRMC²¹, son intégration a connu peu de problématique et a permis des économies de 64 millions de livres sterling pour l'HRMC et de 292 millions de livres sterling en coûts de conformité pour les particuliers. Ainsi, aujourd'hui le traitement des déclarations des employeurs est traité en temps réel à chaque versement.

En bref, les difficultés vécues par le système PAYE amènent à conclure que les changements technologiques sont un processus prompt à l'erreur pouvant apporter des risques politiques. Cela dit, ce système a la capacité, avec une préparation et une expertise adéquate, de générer des retombées positives pour l'administration fiscale. Aujourd'hui, l'implémentation du *Real Time Information* (RTI) de PAYE est vue comme un succès par l'OCDE et par les autorités du Royaume-Uni²².

2.3. LES DÉFIS ACTUELS DU MODÈLE BRITANNIQUE

La consultation sur les conditions pour la réforme du système fiscal par l'HMRC offre une occasion spéciale d'identifier les problèmes actuels du système fiscal²³. En effet, le système fiscal britannique a, selon cette étude, des défis de transparence, de simplicité, d'équité et de sécurité.

¹⁹ *Her Majesty's Revenue and Customs*. « Online filing of Company Tax Returns: Two Years on », Mai 2013.

²⁰ Tetlow, Gemma. Joe Marshall, Thomas Pope, Jill Rutter et Sukh Sodhi. *Overcoming the barrier to tax reform*, London, Institute for government, 2020.

²¹ *Her Majesty's Revenue and Customs*. « Real Time Information Programme Post Implementation Review report », Décembre 2017.

²² Organisation de coopération et de développement économiques. « Tax Co-operation for the 21st Century: OECD Report for the G7 Finance Ministers and Central Bank Governors », OECD Publishing, 2022.

²³ *Her Majesty's Revenue and Customs*. « 2020 to 2021: Annual report and accounts », 4 novembre 2021.

2.3.1 La transparence

Une critique souvent associée à l'automatisation des procédés fiscaux est qu'ils deviennent alors opaques et réduisent la confiance des contribuables vis-à-vis l'appareil fiscal.

En effet, le suivi des règles fiscales est directement lié à l'observation du suivi des autres contribuables²⁴. De plus, la non-participation est directement liée au niveau de confiance envers l'administration fiscale²⁵ qui est elle-même liée à la connaissance du système et de sa propre situation fiscale²⁶. Face à la nature opaque des systèmes fiscaux, l'HMRC a pris soin d'augmenter et de supporter la transparence de son administration dans les années à venir.

Dans le même ordre d'idée, l'automatisation du procédé déclaratoire au travers de la collecte des informations des tierces parties pourrait limiter la confiance des contribuables envers le système fiscal lui-même. La perte de contrôle perçue par le contribuable est causée par une asymétrie du rapport entre l'HMRC et le contribuable. La situation qui représente le cas type pour l'HMRC est celle où le tiers parti émet une information erronée dans un feuillet. La responsabilité de corriger la situation revient alors au contribuable qui, pour sa part, peut ne pas remarquer l'erreur dans la déclaration automatiquement remplie. Ce problème de transparence et de perte d'autonomie des contribuables doit être considéré dans une éventuelle implémentation canadienne.

2.3.2 La simplicité

Dans les dernières années, selon l'HMRC, les contribuables ont perçu une diminution de la simplicité tant dans la gestion de leur fiscalité que dans le processus de contestation.

À cet effet, l'introduction de plusieurs crédits d'impôt et de plusieurs exceptions au traitement général des revenus est venue augmenter considérablement la complexité du système britannique depuis le début des années 90. Selon le bureau de l'Échiquier, de 1997 à 2005, le volume de la loi de l'impôt avait doublé à plus de 9 000 pages²⁷. C'est pourquoi le *HM Treasury* a créé l'*Office of tax simplification* (OTS) en 2010. L'OTS a alors établi la simplicité d'un système fiscal selon trois catégories :

- La complexité législative, soit le nombre de pages de la loi et la difficulté de sa lecture.
- La complexité opérationnelle, soit le temps pris pour la production d'une déclaration et la difficulté pour suivre les directives des autorités fiscales.
- La complexité politique, soit le nombre d'exemptions au régime général et le nombre de mesures fiscales.

²⁴ Alm, James, Kim M. Bloomquist and Michael Mckee. « When You Know Your Neighbour Pays Taxes: Information, Peer Effects and Tax Compliance. », (2016), vol. 38, n° 4 *Fiscal Studies* 587–613.

²⁵ Muehlbacher, Stephan, Erich Kirchler et Herbert Schwarzenberger « Voluntary versus enforced tax compliance: empirical evidence for the “slippery slope” framework. », (2011), vol. 32, n° 1 *European journal of Law and Economics* 89-97.

²⁶ Eriksen, Knut et Lars Fallan. « Tax knowledge and attitudes towards taxation; A report on a quasi-experiment », (1996), vol.17, n° 3 *Journal of Economic Psychology* 387-402.

²⁷ Rozenberg, Gabriel. « Tax Law doubles in size under Brown's chancellorship », (2005), vol. 46, n° 3 *The Times*.

La complexité politique et législative vient limiter la capacité de réduire la complexité opérationnelle. C'est pourquoi, en 2021, l'OTS est venu proposer d'éliminer plus de 40 mesures fiscales²⁸.

Le problème de la simplicité du processus de contestation en plus d'être un enjeu de complexité opérationnelle est aussi lié à l'enjeu de la transparence. Selon les consultations de l'HMRC, le processus de contestation est devenu aux yeux des contribuables arbitraires et en opposition avec le contribuable²⁹. Ceci est un rappel pour l'HMRC que dans le cadre de l'automatisation des procédés fiscaux, il faut garder les interactions après la cotisation simple et claire pour le contribuable. L'HMRC vise, en réponse de ce constat, à promouvoir une approche plus collaborative dans les années à venir en incluant un certain niveau d'intervention humaine dans leur processus automatisé de pénalité.

2.3.3 L'équité

Un problème d'équité dans le fonctionnement du système britannique est soulevé par l'enquête de l'HMRC. L'accès à l'information fiscale est directement corrélé avec la complexité fiscale. Dans le cadre de leurs interactions avec l'HMRC, les contribuables avec une fiscalité plus complexe, et souvent plus fortunés, ont accès à des agents particuliers de l'HMRC nommé *Customer Compliance Managers* (CCM) qui ont un niveau d'expertise plus élevé. Aussi, cette même tranche de contribuables embauche fréquemment des fiscalistes pour faire le lien avec l'HMRC. Ceci donne un accès inéquitable au service de l'HMRC et à l'information fiscale. Ce constat est partagé par Genest-Grégoire³⁰, car l'accès à l'information fiscale est souvent un bloqueur à l'accès aux programmes sociaux. Ainsi, tout procédé d'automatisation doit, à la lumière de ces faits, veiller à offrir un accès équitable aux services fiscaux de l'État.

2.3.4 La sécurité

Le Royaume-Uni est en processus de modernisation de son infrastructure et il s'assure de la sécurité de l'information sur plusieurs fronts.

Le premier front, lié à la sécurité, est celui du profilage fiscal dans le cadre de l'automatisation décisionnelle³¹. La loi britannique (et européenne) comprend des protections contre l'automatisation complète des vérifications croisées³². Ainsi, il est incertain si l'HMRC va pouvoir aller de l'avant avec sa réforme qui vise à automatiser la comparaison des données des parties tierces pour identifier les risques fiscaux. Toutefois, malgré ces critiques sur l'automatisation des processus décisionnels, il est fort possible d'imaginer une provision qui soustrait, sous certaines contraintes, l'appareil fiscal de ce cadre légal. De plus, l'argument de l'HMRC est qu'une administration flexible et moderne peut aider à soutenir des groupes précis de contribuables en plus de combattre l'évasion fiscale.

²⁸ Office of tax simplification. « Review of tax reliefs: final report », mars 2021.

²⁹ *Her Majesty's Treasury*. « 2021 Review of the Office of Tax Simplification », novembre 2021.

³⁰ Genest-Grégoire, Antoine and Dadjo, Josh and Robson, Jennifer and Schwartz, Saul, What Proportion of Tax Returns Could the Canada Revenue Agency Complete? (April 2023).

³¹ Scarcella, Luisa. « Tax Policy Trends: The Merits of Automatic Income Tax Assessments for Low-Income Canadians », (2019), vol. 8, n° 8 Internet Policy Review 1-19.

³² *Information Commissioner's Office*. « Feedback request-profiling and automated decision-making », 6 avril 2017.

Le deuxième obstacle, lié aussi à la sécurité, est celui de la protection des informations colligées par l'HMRC. La *National Security Secretariat* (NSS) a dans son rapport de 2016³³, concernant la stratégie sur la cybersécurité nationale, illustré la nécessité de la protection des entités gouvernementales contre les crimes électroniques qui sont de plus en plus fréquents. Avec la dépendance accrue à l'internet du système fiscal, il est normal que l'accumulation de données personnelles chez les instances gouvernementales augmente la nécessité pour une plus grande cybersécurité. La NSS mentionne dans ce même rapport que la plus grande menace est la fuite des données par des employés qui ont accès aux informations. Plusieurs incidents de fuites de données de la sorte sont venus depuis la parution de ce rapport leur donner raison. Ainsi, toute augmentation du degré d'automatisation du système fiscal doit se joindre avec une intensification des investissements en cybersécurité. C'est ce que le *Chief Digital and Information Officer* (CDIO) a en 2017 indiqué comme recommandation avec le suivi en RTI des accès par les employés du HMRC.

3. EXEMPLE DE LA FINLANDE SUR L'IMPLÉMENTATION DU SYSTÈME DE RÉCONCILIATION

Le système de cotisation finlandais est un exemple d'automatisation quasi total. L'administration fiscale finlandaise a comme objectif stratégique d'automatiser l'entièreté du régime de cotisation. Cet objectif s'est matérialisé dans le cadre du projet VALMIS (un terme qui signifie « terminer » en finlandais). Ce projet qui a duré près d'une décennie est venu compléter l'automatisation du régime de cotisation pour créer un service unique en son genre.

3.1. FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE RÉCONCILIATION FINLANDAIS

La Finlande a un système d'imposition à deux volets où l'impôt sur le revenu est imposé à un taux progressif, et les impôts locaux et sur le capital sur un taux proportionnel. En 2022, le taux marginal maximum d'imposition sur le revenu est de 54,75 %, soit 31,25 % issu de l'impôt national et 23,5 % issu de l'impôt local. Le changement vers ce modèle simplifié est aussi été amorcé au début des années 90. Selon Joumard et Suyker³⁴ de l'OCDE, l'objectif de ces réformes était le désir d'attirer des investisseurs étrangers et de garder les compagnies domestiques en Finlande. Elles ont aussi offert l'opportunité d'automatiser à une grande échelle le système fiscal finlandais.

Le système fiscal finlandais fonctionne sur un système unique de cartes d'imposition fiscale. Ces cartes d'imposition sont fournies traditionnellement sous la forme d'une lettre, mais sont aujourd'hui intégrées sur la plateforme en ligne de Veroskatt. Elles fournissent le taux de retrait à la source pour l'employeur, le plafond de revenu, le taux de retrait pour le dépassement du plafond, les déductions accordées au revenu et le statut fiscal de la personne. Par exemple, un étudiant inscrit à l'université verra sa fiche d'identification fiscale mise

³³ *National Security Secretariat*. « National Cyber Security Strategy 2016 to 2021 », 1er novembre 2016.

³⁴ Joumard, Isabelle et Wim Suyker. « Options pour la réforme du système fiscal finlandais », (2002), n° 319, *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*.

à jour par l'université, et son employeur sera informé par le biais de la fiche du taux de retrait applicable à son employé.

Sous la forme actuelle du système, l'État assume la grande majorité des tâches fiscales et administre un régime simple avec seulement 23 déductions et crédits d'impôt dont 14 sont automatiques et 9 sont sur demande.

3.2. LES OBSTACLES OU DIFFICULTÉS DE L'IMPLANTATION DU SYSTÈME FINLANDAIS

À l'instar du système fiscal britannique, le système fiscal finlandais a connu plusieurs modifications. Cependant, la majorité de son évolution se concentre dans les 30 dernières années. Un survol de ces modifications permet de mettre en perspective le mégaprojet qu'est celui d'automatiser l'impôt.

3.2.1 La transformation du système fiscal

La première réforme des années 90 incluait une réduction de l'impôt sur le revenu afin de combattre l'effet du taux effectif marginal d'imposition (TEMI) sur la volonté de travailler. Toutefois, la plus grande modification est l'introduction d'un système à imposition à deux volets (*Dual Income tax System*). Ce système permet d'éviter les multiples exceptions accordées au gain en capital³⁵ comme l'inclusion à 50 % du gain en capital du Canada. La commission d'examen sur la fiscalité québécoise³⁶ a d'ailleurs étudié l'implémentation d'un système similaire au Québec et a identifié quatre enjeux de complexité liés au gain en capital. Elle recommandait alors une révision globale de l'imposition des gains en capital pour créer un système plus équitable et simple.

Cette simplification du traitement du gain en capital et du revenu de dividende est un élément important dans l'automatisation des déclarations d'impôt qui va suivre. De fait, les années 2000 voient l'introduction de processus d'informatisation que l'on retrouve dans d'autres pays, comme la digitalisation des cotisations en 2007 ou l'introduction des formulaires préremplis en 2005³⁷.

3.2.2 Le projet VALMIS

En 2013, l'Administration de l'impôt de la Finlande (VeroSkatt) se lance dans le projet VALMIS, soit l'automatisation presque complète de son système fiscal. Le projet va voir le remplacement de plus de 70 systèmes internes par un seul système générique. Ce dernier point constitue une différence majeure avec les intégrations ailleurs dans le monde qui ont été réalisées à l'interne.

³⁵ Jukka, Pirttilä et Håkan Selin. « Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993. », (2011), vol. 113, n° 1, *The Scandinavian Journal of Economics* 120–144.

³⁶ Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (2015), *Se tourner vers l'avenir du Québec/rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, Volume 1. Une réforme de la fiscalité québécoise p. 90-98.

³⁷ *Finnish Tax Administration*. « The development of digitalization in Tax Administration », 18 octobre 2021.

Le projet a été complété à temps, en respectant les coûts, et avec un excellent taux de satisfaction. Il a même reçu la deuxième place lors du concours de l'*International Project Management Association* (IPMA) qui est un prix prestigieux pour la gestion de mégaprojet.

Dans le cadre de ce même projet, il y a eu l'introduction de *MyTax* en 2016 qui est très similaire à « Mon Dossier » de l'ARC, soit une plateforme fiscale libre-service en ligne. Malgré l'introduction relativement tardive de cette plateforme de la VeroSkatt, trois ans plus tard, soit en 2019, l'entièreté du système était automatisée.

L'objectif de l'administration finlandaise était de modifier leurs pratiques avant de modifier les outils. Moins elle avait à adapter le logiciel générique, plus simple et standardisée était l'administration du système fiscal. Munie d'outils d'évaluation automatisée, la VeroSkatt, a testé des dizaines de milliers de fois tout changement apporté.

Le résultat est qu'aujourd'hui, plus de 90 % des déclarants utilisent le système automatisé. Plus de 80 % sont satisfaits du système et plus de 80 % de ceux qui ajoutent des informations à la déclaration automatisée le font en ligne³⁸.

En somme, le projet VALMIS a été un projet ambitieux qui a démontré la nécessité de non seulement modifier les outils de l'administration fiscale, mais aussi ses pratiques.

3.3. LES DÉFIS ACTUELS DU MODÈLE FINLANDAIS

D'un point de vue technique, l'automatisation du modèle de cotisation finlandais est un succès. Cependant, c'est la simplicité du régime fiscal finlandais qui permet de supporter ce niveau d'automatisation élevé. Trois défis sont identifiables en lien avec cette approche : le premier est une perte de flexibilité sur l'aspect de la compétitivité, lorsque comparé aux autres juridictions internationales. Le deuxième est la renonciation à l'utilisation des incitatifs fiscaux et le troisième est la complexification subséquente du régime.

3.3.1 La compétitivité internationale

La Finlande possède un système fiscal parmi les plus simples au monde. Cependant, le coût semble être une perte de flexibilité du régime d'imposition, lorsque comparé aux autres juridictions internationales. En effet, sous ce système la Finlande n'a plus recours aux mesures fiscales pour supporter les entreprises. À cet effet, l'OCDE remarque que bien que le taux de taxation des entreprises soit similaire à celui des pays voisins, pour sa part, le traitement du gain en capital est propice à la requalification du revenu³⁹.

La Finlande, dans ces nombreuses réformes fiscales, a voulu s'assurer de la neutralité de son système⁴⁰, c'est-à-dire que la taxation des activités des agents économiques devait éviter le plus possible de modifier leur

³⁸ *Finnish Tax Administration*. « Together for the taxpayer – Finnish Tax Administration's Year 2020 », 8 mars 2021.

³⁹ Organisation de coopération et de développement économiques. « Tax reform to support growth and employment in Finland », OECD Publishing, mai 2018.

⁴⁰ Valkonen, Tarmo. « The Finnish Corporate and Capital Income Tax Reform: A General Equilibrium Approach », (1999), n° 29 The research Institute of the Finnish Economy 45.

comportement. Le traitement neutre des dividendes et du gain en capital, bien qu'encadré par une réforme globale qui a amélioré la compétitivité du régime, pourrait affaiblir la position comparative de la Finlande quant à l'investissement étranger, et particulièrement si on la compare à la réalisation de gain en capital au Canada.

En 2010, le ministère des Finances de la Finlande a réalisé que le taux d'imposition corporatif avait perdu son avantage comparatif⁴¹. Alors, sans mesure fiscale pour contrer cette perte de compétitivité, le gouvernement a choisi de transférer à plusieurs reprises le fardeau fiscal de l'impôt des entreprises vers la taxe à la consommation et sur le gain en capital. Ainsi la taxe à la consommation est passée de 22 % à 24 % et le taux d'imposition de la taxe sur le gain en capital est passé de 28 % à 34 % alors que l'impôt des entreprises a diminué de 29 % à 20 %.

La simplification et la neutralisation de la fiscalité finlandaise ont eu comme conséquence de limiter les outils et la capacité interventionniste de l'État pour faire compétition sur la scène internationale⁴². Il s'agit donc d'un coût à la simplification qu'il est important de garder en tête dans un processus d'automatisation fiscale.

3.3.2 La perte d'incitatifs fiscaux

Le rapport de l'OCDE de 2018 sur les pistes de réforme pour la fiscalité finlandaise met de l'avant que les efforts environnementaux de la Finlande ne sont pas suivis par des incitatifs fiscaux équivalents. Les industries qui consomment au-dessus de 0,5 % de leurs actifs en dépense énergétique reçoivent une aide fiscale de 85 % de leur dépense énergétique excédentaire⁴³. En 2022, la Finlande a indiqué vouloir éliminer cette aide fiscale et augmenter la taxation de la consommation d'énergie fossile. En dehors de cette surtaxe sur l'énergie, la Finlande s'est montrée hésitante à complexifier son impôt sur le revenu pour moduler le comportement des acteurs. Des considérations sur la compétitivité sont aussi mentionnées par l'OCDE dans cette perspective.

Toutefois, cette limitation quant à la capacité d'influencer les comportements à partir de mesures fiscales n'est pas nécessairement un problème. Il est possible de conserver un système simple et équitable en utilisant des réglementations environnementales en parallèle⁴⁴. Cette approche est même préférée par l'OCDE vis-à-vis l'approche traditionnelle pouvant créer des distorsions fiscales.

Toutefois, il y a un coût politique à cette approche directe. Par exemple, la création d'une surtaxe directe sur l'achat d'un véhicule à essence par la Finlande a fait face à une vive réaction de la part de ses contribuables⁴⁵.

⁴¹ *Ministry of Finance, Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti*. [Interim Report of the Working Group for Developing the Finnish Tax System.] « Valtiovarainministeriön julkaisu », 2010.

⁴² Jaakkola, Jussi, Matti Ylönen & Leevi Saari. « Imaginary capital migration and the competitive politics of corporate taxation », (2022), *New Political Economy*.

⁴³ Organisation de coopération et de développement économiques. « Taxing Energy Use: A Graphical Analysis », OECD Publishing, 2013.

⁴⁴ Organisation de coopération et de développement économiques. « Environmental Fiscal Reform. Progress, prospects and pitfalls », OECD Publishing, 2017.

⁴⁵ Nygrén, Nina, Jari Lyytimäki et Petri Tapio. « A small step toward environmentally sustainable transport? The media debate over the Finnish carbon dioxide-based car tax reform », (2012), vol. 24, *Transport Policy* 159-167.

3.3.3 La future complexification du régime

En lien avec ce dernier point, la volonté politique vient inévitablement imposer son lot de complexification fiscale afin de mitiger le coût politique d'une intervention directe. L'exemple actuel est l'introduction d'un régime fiscal pour la recherche et le développement par le ministère des Finances de la Finlande en 2023. Bien que la présence d'incitatifs fiscaux pour la recherche et le développement soient répandus au sein des pays occidentaux, la Finlande a eu une longue réflexion avant de réintroduire cette politique fiscale. Pour des enjeux de croissance, le ministère des Finances a complexifié et réduit la neutralité de leur système fiscal⁴⁶.

4. ANALYSE DES BÉNÉFICES ET OBSTACLES À L'INTÉGRATION DES MODÈLES AU CANADA ET AU QUÉBEC

Les approches du Royaume-Uni et de la Finlande apportent leur lot de leçons que le Canada, dans son effort d'automatisation, doit considérer.

Cette section se décline en deux parties : d'une part, une analyse relative du Canada et du Québec avec les deux autres pays. D'autre part, une énumération des enjeux actuels et des pistes de solution offertes par les exemples à l'étranger.

4.1. COMPARATIFS INTERNATIONAUX

Une comparaison entre le Canada, la Finlande, le Québec et le Royaume-Uni sur plusieurs ensembles de données offre une perspective sur leurs positions respectives.

Étant donné que le niveau de population varie grandement entre les États comparés et qu'ils ne sont pas tous comparables au niveau démographique, une évaluation par habitant est à propos. Le premier constat est que le poids des impôts sur le revenu sur le PIB est de 9,9 % pour le Royaume-Unis, et de 12,8 % pour la Finlande⁴⁷. Comparativement, le Canada se situe entre les deux avec 12,4 % d'impôts sur le revenu en pourcentage du PIB. Le Québec quant à lui excède la Finlande avec un taux de 13,8 %. En fait, seulement deux pays membres de l'OCDE reposent davantage sur l'impôt des revenus des particuliers que le Québec, à savoir l'Islande et le Danemark. Cette surutilisation relative de l'impôt sur le revenu doit être gardée en tête lors de la comparaison avec d'autres pays.

Une autre variable intéressante à analyser est le nombre d'employés au sein des appareils nationaux du revenu par habitant. L'on peut voir ici l'ampleur de l'écart entre le Canada (incluant Revenu Québec) avec 1,5 employés par 1 000 personnes et la Finlande avec 0,9 employés par 1 000 personnes. Selon ce constat, il y aurait proportionnellement 66 % plus d'employés du revenu au Canada qu'en Finlande en 2020. La situation est semblable avec le Royaume-Uni où selon la même logique le Canada aurait 50 % plus d'employés. L'analyse des dépenses en personnel du bureau du Directeur parlementaire du budget (DPB) indique que la

⁴⁶ Ministry of finance. «Finland's National Reform Programme 2022 », mars 2022.

⁴⁷ Gagné-Dubé, Tommy et al. « Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2023 », (2023), Cahier de recherche 2023-01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 131 p.

croissance du nombre d'employés de l'ARC depuis 2006 a été de seulement 0,6 % par année. Ainsi, selon le DPB, la croissance du nombre d'employés ne serait pas la source principale d'augmentation des coûts en personnel du gouvernement⁴⁸.

Cela dit, lorsque l'on compare les coûts opérationnels par habitant, le même constat peut être fait de façon marquée. Le Canada affiche un coût d'administration fiscale par habitant de 265,30 \$, alors que la Finlande opère leur administration fiscale avec un coût de 107,70 \$ par habitant⁴⁹. Cette divergence est à priori difficile à expliquer étant donné que le Canada offre le plus petit niveau d'automatisation de l'impôt et repose sur un niveau élevé d'autocotisation. Cependant, il est possible que le Canada administre plus de programmes spécifiques que ses comparatifs internationaux, telle l'allocation canadienne pour enfants. Une autre piste d'explication peut être observée avec la donnée des appels téléphoniques traités par habitant. Sur cette question, l'Agence du revenu du Canada (ARC) fait face à un niveau incomparable d'appels par habitant, soit entre deux fois plus que le Royaume-Uni. Le plus inexplicable est que même Revenu Québec (RQ) reçoit trois fois moins d'appels par habitant. L'année 2020 avec la pandémie et l'administration de la Prestation canadienne d'urgence (PCU) aurait pu être une année exceptionnelle, toutefois en 2016, l'ARC avait reçu 53,5 millions d'appels, soit un chiffre très similaire⁵⁰. Il est possible que l'autocotisation ait des coûts masqués, spécialement dans les efforts que l'État doit déployer pour accompagner les contribuables.

L'ARC est, selon ces observations, peu comparable au niveau des coûts et de sa taille relative avec ses contreparties européennes. Il faut alors pondérer les attentes quant à la capacité du Canada d'intégrer les pratiques européennes.

4.2. LES DIVERS ENJEUX LIÉS À L'IMPLÉMENTATION DE L'AUTOMATISATION ET À LA PRESTATION DES SERVICES ACTUELS

Plusieurs enjeux sont présents dans l'automatisation de la fiscalité canadienne et québécoise; des enjeux qui ont été en grande partie vécus par les autres pays. À l'aide des leçons tirées de ces exemples, il est possible de s'inspirer de ces leçons pour l'automatisation de l'impôt au Canada et au Québec.

4.2.1 La complexité de la fiscalité canadienne

En février 2022, une nouvelle étude de l'Institut C.D. Howe, par Alexandre Laurin et Nicholas Dahir⁵¹, est venue apporter une nouvelle perspective quant à la volonté du gouvernement d'automatiser le système canadien. Ces auteurs s'inscrivent dans une démarche similaire à celle du présent texte et soulignent les limitations importantes à l'implémentation d'un régime d'automatisation calqué sur des modèles étrangers.

⁴⁸ Grinshpoon, Kristina et Tesse, Devakos. « Outil d'examen des dépenses en personnel », (2020), Bureau du Directeur parlementaire du budget, 32 p.

⁴⁹ Sources : CIA World Factbook, World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. Stat Can, ARC, DGFiP, HMRC, Budget du Québec 2022., RQ et VERO.

⁵⁰ Bureau du vérificateur général du Canada. « Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada », printemps 2018.

⁵¹ Laurin, Alexandre, and Nicholas Dahir. *Automatic Tax Filing: A Challenging Idea for Canada*, Toronto, C.D. Howe Institute, 2022.

La principale limitation soulignée par Laurin et Dahir est que le système fiscal canadien est si complexe que les autorités fiscales auraient seulement les informations pour compléter automatiquement, sans ajout du contribuable, 32 % des déclarations. De l'avis des auteurs :

“On balance, the current self-assessment with Auto-Fill by the CRA is well adapted to Canada’s complex tax system, and making it more automatic would require a fundamental simplification of the underlying tax system.”

Ce constat vient limiter l'application même d'un système mixte similaire au modèle britannique qui avait le grand avantage d'avoir été instauré à une époque où la fiscalité était plus simple. La tendance actuelle ne va pas vers la simplification fiscale non plus, l'espace occupé par la Loi de l'impôt sur le revenu (LIR) a augmenté de 62 % entre 1990 et 2014⁵².

Si l'on reprend le deuxième critère de l'OTS au Royaume-Uni, soit la difficulté de suivre les directives des autorités fiscales, entre 2000 et 2014, la complexité du texte a augmenté de 25 %⁵³. Ainsi, peu importe l'indicateur utilisé, la LIR est complexe à automatiser et sa complexification ne va qu'en s'accroissant. Vaillancourt note une observation, qui est ici partagée, sur le fait que le Canada n'a pas d'équivalent de l'OTS britannique. Pourtant, il s'agit d'une idée intéressante pour contrer le problème canadien. L'OTS, abolie en 2023, était une institution indépendante et permanente attachée au Trésor britannique qui rapportait directement à l'Échiquier. Un équivalent canadien serait un bureau indépendant qui offrirait ses services à l'ARC et au ministère des Finances du Canada ou la mise en place d'un mandat spécifique sur la simplification fiscale pour l'ombudsman des contribuables.

Cependant, plusieurs modifications et leçons de l'expérience britannique doivent être intégrées dans un équivalent canadien ou québécois. Le rapport du Trésor britannique⁵⁴ signale des problématiques quant à l'impact réel de l'OTS, ce qui a éventuellement mené à son abolition. En effet, plusieurs recommandations de l'OTS ne dépassaient pas le stade théorique et le suivi par les autorités de ces recommandations n'était pas suffisamment encadré. Aussi, un rapport externe de la *Chartered Institute of Taxation*⁵⁵ soulevait plusieurs problématiques avec l'implémentation de l'OTS⁵⁶. Une de ces problématiques était que l'OTS n'avait pas le mandat de réviser les nouvelles législations, ce qui crée une situation où les économies créées sur le corpus étaient rapidement dépassées par la complexification engendrée par les nouvelles législations. Une autre problématique était que même si les différents ministères démontrent un intérêt pour les réformes fiscales, souvent cet intérêt disparaît rapidement face aux obstacles financiers ou politiques.

Ainsi, un office canadien de la simplification fiscale devrait exercer une influence importante sur les ministères du Revenu et des Finances et assurer le suivi des ajouts au corpus légal et administratif.

⁵² Vaillancourt, François, Marylène Roy et Charles Lammam. *Measuring Tax Complexity in Canada*, Montréal, Fraser Institute, 2015.

⁵³ L'auteur ici utilise l'augmentation du ratio entre la longueur du texte de loi et du guide explicatif.

⁵⁴ *Her Majesty's Treasury*. « 2021 Review of the Office of Tax Simplification », novembre 2021.

⁵⁵ Un équivalent de l'APFF québécoise.

⁵⁶ *Chartered Institute of Taxation*. « Representation for Finance Bill 2021-22 Public Bill Committee », 6 janvier 2022.

4.2.2 La politique fiscale

En lien avec le dernier point, la simplification du régime d'imposition canadien, à l'instar de ce qui s'est fait en Finlande, limiterait la capacité d'intervention du gouvernement. Mais historiquement, tant le gouvernement fédéral que le gouvernement du Québec se sont montrés très interventionnistes sous l'angle de la fiscalité. À titre indicatif, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise de 2014 a dénombré, seulement pour l'impôt sur le revenu des particuliers, près de 160 mesures fiscales au Québec.

L'enjeu fiscal est ici principalement important, car la Finlande est notamment moins interventionniste que le Canada ou le Québec, pourtant elle connaît des difficultés à maintenir son système simplifié face aux pressions politiques. L'effort du Québec pour atteindre et maintenir un niveau de neutralité et de simplicité fiscale similaire à la Finlande serait sans précédent.

4.2.3 L'écart fiscal

Brièvement mentionné plus tôt comme étant un problème général des régimes d'autocotisation, l'écart fiscal affecte particulièrement le Canada. L'exemple des cartes d'imposition finlandaises permettrait de créer un statut fiscal pour les personnes susceptibles de ne pas produire leurs impôts, qui sinon recevraient des prestations. Ainsi, il serait possible de réduire de façon importante l'écart fiscal.

À cet effet, Laurin et Dahir ont proposé comme alternative un grand chantier pour l'automatisation de la déclaration d'impôt, à savoir : simplement divorcer Revenu Canada de la prestation des bénéficiaires. Une entité avec la seule vocation de distribuer la prestation pourrait le faire avec une plus grande efficacité et ceci inciterait l'administration à découpler le versement de la déclaration d'impôt.

Gillian Petit abonde dans le même sens⁵⁷, ajoutant le point que le partage d'information en temps réel permettrait effectivement de lutter contre l'écart fiscal. L'instauration d'un régime fiscal, à l'image de la France, en temps réel permettrait d'éliminer l'écart fiscal de façon importante. En France, depuis 2022, certains crédits d'impôt sont versés de façon mensualisée en temps réel. Ainsi, grâce à ce système plus flexible, les contribuables reçoivent à la fin de la période mensuelle le montant issu des crédits d'impôt admissibles. Ce plan ambitieux est unique au monde. L'implémentation du régime fiscal en temps réel en France reste un travail en cours d'implantation, et qui selon le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance devrait se poursuivre pour encore cinq ans. Un exemple criant de l'utilité d'un système en temps réel ici au Canada aura été le versement de la Prestation canadienne d'urgence (PCU). Une administration comme en France aurait mieux limité le nombre de réclamations pour non-éligibilité.

4.2.4 La faible harmonisation des services

Au Canada, plusieurs institutions ne partagent pas leurs données de façon systématique pour la déclaration des revenus. Une plus grande intégration des tiers, comme au Royaume-Uni, permettrait à l'employeur de déterminer automatiquement le taux de prélèvement du contribuable et limiterait ainsi le volume des

⁵⁷ Petit, Gillian, Lindsay M. Tedds, David Green, and Jonathan R. Kesselman. « Policy Forum: Re-Envisaging the Canada Revenue Agency – From Tax collector to Benefit Delivery Agent. », (2021), vol. 69, n° 1 Canadian Tax Journal 99–114.

remboursements d'impôts. Dans le même esprit, l'intégration des fournisseurs de service déductible ou d'un percepteur d'un don permettrait automatiquement d'appliquer la déduction à l'impôt. Même sans changer la nature de l'impôt au Canada et au Québec, une plus grande intégration permettrait des gains significatifs de temps pour les contribuables.

La France est un bon exemple d'intégration de la saisie de données directement dans les logiciels comptables des entreprises et de la standardisation de ces derniers. Le Canada et le Québec pourraient s'inspirer du modèle de la déclaration sociale nominative pour obtenir les informations comptables des entreprises automatiquement de façon mensuelle. Ainsi, sans devoir modifier la fiscalité en soi, il serait possible d'uniformiser les pratiques corporatives, comme cela a été fait pour les pourboires avec l'introduction d'appareils uniformisés. Il serait aussi possible d'uniformiser la saisie des informations fiscales sur les dons par exemple, comme le propose Genest-Grégoire, par la production d'un feuillet fiscal.

De plus, l'exemple du traitement de la PCU a prouvé qu'une intégration en temps réel des informations des employeurs permettrait à l'État d'harmoniser son offre de service et de viser rapidement les contribuables qui ont un besoin urgent d'assistance au travers de l'appareil fiscal. Aussi une approche en temps réel comme illustré par le Royaume-Uni permet à l'entreprise de savoir le taux de saisie exact de leurs employés. Il y a certainement là, pour le Canada et le Québec une avenue pour faire évoluer leurs systèmes.

4.2.5 La sécurité de l'information

Au Québec, en 2019, il y a eu la fuite des informations personnelles de 9,7 millions de membres des caisses Desjardins, une histoire qui, bien que marquante par sa taille, fait partie de plusieurs autres événements de la sorte. Cette chaîne d'événements a démontré la nécessité de valoriser la cybersécurité, ce qui a par la suite mené à la création du ministère de la Cybersécurité et du Numérique au Québec. Dans le cadre des travaux de ce nouveau ministère, la création d'une identité numérique citoyenne unique pour les services de l'État va venir créer une pierre d'assise pour la simplification de leur prestation⁵⁸. Les services fiscaux font partie de cette réforme générale sur l'accessibilité numérique des services.

Toutefois, face à l'accumulation sans précédent d'information par l'Agence du revenu du Québec (RQ), la question de la cybersécurité est spécialement cruciale et RQ se doit d'être exemplaire en la matière⁵⁹. C'est le même son de cloche pour ce qui est de l'ARC. De fait, l'agence fédérale a été victime d'une cyberattaque en décembre 2021 et d'une autre en septembre 2020, qui avait touché 48 500 comptes d'utilisateurs selon le gouvernement canadien⁶⁰. Conséquemment, en février 2022, le gouvernement canadien a annoncé des investissements supplémentaires dans sa capacité en cybersécurité⁶¹.

⁵⁸ Gouvernement du Québec. « Le ministère de la Cybersécurité et du Numérique verra le jour le 1er janvier 2022 », 2 décembre 2021.

⁵⁹ VENNE, Jean-François. « À la défense des données des contribuables », (2019), vol. 44, n° 3 Gestion 66-69.

⁶⁰ Gouvernement du Canada. « Incidents de cybersécurité », 17 septembre 2021.

⁶¹ Innovation, science et développement économique Canada. « Government of Canada announces next phase to strengthen Cyber Security Innovation Network », 17 février 2022.

Cette réalité, qui est partagée par le Royaume-Uni, est particulièrement accrue avec la centralisation des données requises pour l'automatisation du processus fiscal et demeure une considération importante dans la faisabilité de son implémentation.

4.2.6 L'adoption des technologies de l'information

L'adoption des nouvelles technologies de l'information a été un défi notable pour les comparatifs européens. Le Canada ne fait pas exception en la matière. À titre d'exemple, six ans après son implémentation, le système de paie Phénix continue de faire les manchettes avec ses problèmes d'implémentation. L'économie initiale visée de 70 M\$ est aujourd'hui remplacée par un coût projeté de 2,2 G\$⁶². L'échec du projet Phénix est venu ainsi réduire la volonté politique de mettre en place de grands projets informatiques.

Pour contrer les exemples négatifs d'implémentation gouvernementale pour de grands projets informatiques, l'exemple du projet VALMIS en Finlande est pertinent. Ce projet a démontré qu'en suivant des étapes précises et itératives, l'on peut avec succès minimiser les risques d'erreurs pouvant induire un coût politique conséquent. Tant au Québec qu'au Canada, les multiples enjeux de Phénix devraient être une leçon sur la gestion de mégaprojet informatique et non un obstacle.

L'automatisation de l'impôt au Canada et au Québec serait un projet si similaire à VALMIS, que les lignes directrices émises par l'OCDE dans l'intégration de logiciel corporatif standardisé pour automatiser les processus de déclaration d'impôt nationaux pourraient s'appliquer à leur cas⁶³. Dans ce rapport, l'OCDE recommande d'éviter de produire une « solution maison » et de plutôt chercher à standardiser le plus possible les processus aux outils disponibles. Le Canada pourrait obtenir plusieurs gains de cette approche en uniformisant l'intégration de la saisie des données fiscales dans les logiciels comptables des entreprises et institutions financières. Du coup, cela éliminerait la nécessité de produire des feuillets fiscaux.

En somme, la leçon à retenir est qu'il n'y a pas un seul aspect de la fiscalité finlandaise qui n'a pas été automatisé et implémenté sous une forme standardisée. La complexité d'un système fiscal peut être un obstacle à son automatisation, mais pas de quoi la rendre impossible.

4.2.7 L'enjeu lié aux responsabilités déclaratoires

Avec l'automatisation du processus fiscal, le Canada et le Québec pourraient faire face aux mêmes problèmes que la HRMC sur le niveau d'information et d'éducation de contribuables quant à leurs situations et des calculs les affectant. L'organisation des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), dans un rapport de 2018 sur la nécessité de réformer la fiscalité canadienne, a mentionné cet enjeu. Selon eux, l'enjeu est déjà présent au Canada et les Canadiens ont perdu leur confiance dans le système fiscal. Cette attitude, selon les mêmes auteurs, contribue au manque à gagner de près de 9 milliards de dollars en impôt des particuliers, lié à un non-respect des règles fiscales de la part des contribuables.

⁶² Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent des finances nationales, « The Phoenix Pay Problem: Working Towards a Solution », 31 juillet 2018.

⁶³ Organisation de coopération et de développement économiques. « Introducing a Commercial off-the-Shelf Software Solution », OECD Publishing, 2019.

L'équité, dans l'accès aux services fiscaux, est particulièrement importante dans un système où 73 % des Canadiens trouvent que le système est trop compliqué et estiment que ce dernier a besoin d'une réforme⁶⁴. Face à cette complexité, de nombreux Canadiens ressentent le besoin de payer les services de professionnels pour leur déclaration de revenus. Il s'agit actuellement d'une dépense annuelle significative pour les contribuables canadiens⁶⁵.

Alléger la responsabilité déclaratoire des Canadiens viendrait probablement augmenter la participation et la confiance de ces derniers dans le processus fiscal. Bien que ceci ne règle pas entièrement cet enjeu, cette solution permet toutefois d'y soustraire les populations les plus vulnérables.

4.2.8 L'enjeu unique lié à l'autonomie fiscale du Québec

L'un des plus grands obstacles à l'intégration de l'automatisation est les particularités fiscales du Québec dans le régime canadien. En effet, si seulement le régime du Québec ou fédéral s'automatise, les gains obtenus pourraient être nullifiés par le fardeau déclaratoire induit par l'autre palier de gouvernement.

Par exemple, les informations sur les déductions REER sont administrées par l'ARC. Si RQ voulait automatiser son processus, il devrait tout de même demander aux contribuables de fournir des informations sur leur REER. Il en va de même avec les informations scolaires qui sont administrées par RQ. Le constat est qu'il est primordial que les deux administrations pilotent leurs réformes de façon synchrone.

Le gouvernement du Québec a, dans le cadre du budget 2023, annoncé un projet pilote qui permettra à Revenu Québec d'offrir une déclaration de revenus préremplie aux personnes en situation de vulnérabilité. Cette mesure fait contraste avec l'annonce de mai 2022 où Revenu Québec excluait l'idée de fournir des déclarations préremplies, car elles seraient trop compliquées à produire et ne seraient pas nécessairement à l'avantage du contribuable.

Ainsi l'agence révisé sa position qui misait sur le téléversement des informations fiscales à partir de logiciels privés pour une approche qui élargira ce projet pilote pour inclure progressivement d'autres clientèles en fonction de ces constats. L'ARC a aussi annoncé un plan pour offrir l'automatisation des déclarations d'impôt à près de 2 millions de Canadiens.

⁶⁴ Comptables professionnels agréés du Canada. « Canada's tax system : what's so wrong and why it matters », 2018.

⁶⁵ Vaillancourt, François, Édition Roy-César et Maria Silvia Barros. *The Compliance and Administrative Costs of Taxation in Canada*, Montréal, Fraser Institute, 2013.

CONCLUSION

Finalement, les systèmes européens ne s'appliquent pas directement à la situation du Canada et du Québec. Cependant, ces derniers offrent d'importantes leçons quant à ce qu'il est possible de faire pour améliorer le système fiscal canadien.

Laurin, Vaillancourt et CPA Canada, dans leurs textes respectifs, partagent l'avis que la fiscalité canadienne est trop complexe et qu'il s'agit du principal obstacle à son automatisation. C'est un avis qui est ici partagé après l'étude des expériences européennes. Il est possible de constater qu'une grande part de la faisabilité de l'automatisation de l'impôt dépend de sa simplicité.

Toutefois, Genest-Grégoire et al. ont dans le cadre de leur étude déterminé que même dans la forme limitée qu'un système canadien pourrait prendre, près du tiers des contribuables pourraient en bénéficier. De plus, avec quelques changements administratifs, comme par une utilisation accrue de son portail, l'ARC pourrait automatiser l'impôt de la majorité des familles canadiennes.

Automatiser est alors en quelque sorte la dernière étape de l'optimisation des procédés fiscaux. Pour ce qui est de simplifier, la complexité actuelle du modèle fiscal est un constat de l'interventionnisme fiscal des gouvernements canadien et québécois. La création d'un bureau canadien ou québécois de la simplicité fiscale permettrait donc de travailler de façon continue vers la simplification.

Sans même changer le régime fiscal, plusieurs solutions aux divers enjeux ont été soulevées, à savoir : l'intégration et la standardisation des logiciels comptables; la création de relevés pour les frais médicaux et les dons; dissocier les prestations de la déclaration de revenus; l'adoption d'outils standardisés pour l'industrie et la création d'une identité fiscale.

Outre ces propositions, l'implication récente des agences dans la mise en place d'un système automatisé et le changement de position de Revenu Québec donne crédence à la conclusion de l'étude de Genest-Grégoire et al. Ainsi, malgré le constat sur la situation particulière du Canada et du Québec, l'utilisation du téléversement des données fiscales à même un logiciel privé n'est probablement pas la seule voie à favoriser et une plus grande implication des agences pourrait atteindre des gains importants en automatisation. Toutefois, la comparaison par habitant semble indiquer une capacité limitée de l'administration publique d'effectuer ce virage dans l'immédiat.

Il serait intéressant d'étudier, dans une étude future, les gains à réaliser au Québec et au Canada par l'introduction des solutions susmentionnées et par l'optimisation du procédé de téléversement des données fiscales.

En somme, la position d'Alexandre Laurin et de Nicholas Dahir est cohérente avec l'observation des comparatifs européens et plusieurs solutions intermédiaires ont été identifiées. Force est de constater, après l'observation de ce qui se fait ailleurs, que système canadien a besoin d'une réforme fiscale. Actuellement, l'automatisation complète semble plutôt un objectif à atteindre que la prochaine réforme à réaliser et une approche plus ciblée est de mise.