



# **Les finances publiques : Entre la sacoche et la passoire**

## ***MÉMOIRE***

**Présenté dans le cadre de la  
Consultation sur les planifications fiscales agressives**

**Secrétariat intersyndical des services publics**

**Mars 2009**

Nous voudrions d'abord exprimer notre satisfaction à l'égard de la ministre des Finances pour cette consultation sur les mesures à prendre contre les planifications fiscales agressives (PFA). Cette intention de vouloir protéger les revenus de l'assiette fiscale est attendue depuis longtemps. Nous avons tenté depuis plusieurs années de faire passer le message que les finances publiques devaient non seulement être envisagées du point de vue des dépenses, mais également de celui des revenus. Cette idée semble avoir fait son chemin. Nous sommes particulièrement enchantés de lire dans le document de consultation produit par le ministère des Finances, à l'intention des organismes ou individus qui participeront à cette consultation, un énoncé qui tranche avec le refrain habituellement entendu selon lequel les impôts seraient un fardeau à porter par le contribuable :

*L'objectif premier d'un impôt est généralement de prélever les fonds nécessaires au financement des services publics. Conséquemment, l'effet premier des PFA est de perturber les finances publiques en réduisant les revenus de l'État de façon in-due.<sup>1</sup>*

Voilà une idée bien formulée qu'il fait bon d'entendre. Abordons tout de suite, une autre question de sémantique. Le document de consultation nous apprend, dans une note de bas de page, que le ministère des Finances a retenu l'expression de planifications fiscales agressives afin « ... de maintenir une identité d'expression avec celle utilisée par l'OCDE dont les travaux dans ce domaine font autorité. »<sup>2</sup> Nous devons souligner le fait qu'il en donne toutefois une définition fort différente. Alors que pour l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) ce terme couvre tant la situation d'évitement fiscal que celle d'évasion fiscale<sup>3</sup>, l'objet du présent document, nous dit le ministère des Finances, sera limité aux seules situations d'évitement fiscal. « Par conséquent, poursuit-il, l'expression « planification fiscale agressive » ou « PFA » s'entendra d'une référence générique à l'évitement fiscal et ne comprendra pas l'évasion fiscale. »

Nous voulons d'abord faire part de notre étonnement quant à cette façon particulière qu'a le ministère des Finances de prétendre « maintenir une identité d'expression » tout en lui donnant un autre sens. Nous voulons profiter de cette consultation pour dire à la ministre que si elle veut réellement protéger l'assiette fiscale, elle fait fausse route en voulant s'en prendre au phénomène de l'évitement fiscal tout en négligeant celui de l'évasion fiscale. Loin d'être sémantiques, nous voulons démontrer, par notre participation à cette consultation, que cette distinction est au cœur d'un choix politique que nous ne partageons pas.

---

<sup>1</sup> Ministère des Finances. Document de consultation. La planification fiscale agressive, p. 22. Janvier 2009

<sup>2</sup> Op.cit. p. 3.

<sup>3</sup> L'évitement fiscal concerne la planification fiscale qui ne viole aucune règle particulière, mais ne respecte pas l'esprit de la loi de l'impôt tandis que l'évasion fiscale est illégale, car elle ne respecte pas cette loi.

Le document de consultation rédigé par le ministère explique que « dans le contexte du régime fiscal québécois de l'impôt sur le revenu, [...] il y a lieu de distinguer [...], la PFA interprovinciale et la PFA internationale. » :

*La lutte contre les PFA internationales relève principalement des autorités fiscales fédérales qui disposent des ententes et des traités fiscaux internationaux nécessaires à cette activité. Par conséquent, le rôle de l'administration fiscale québécoise à cet égard consiste surtout à partager son expertise avec l'administration fiscale fédérale et à collaborer avec celle-ci, notamment par la fourniture de données relevant de ses compétences.<sup>4</sup>*

Cette interprétation est pour le moins abusive de la part du ministère qui d'ailleurs, plus loin dans le document, nous donne une autre version lorsqu'il aborde la question du fédéralisme fiscal canadien en reconnaissant que « les deux administrations fiscales pourraient définir leurs propres concepts fiscaux et élaborer des règles qui ignorent celles élaborées par l'autre palier d'imposition... »<sup>5</sup>. Et le ministère d'ajouter : « Malgré cette capacité législative, les juridictions fiscales canadiennes, inspirées par une volonté d'éviter une jungle fiscale aux contribuables, ont plutôt fait le choix d'adhérer au principe de l'harmonisation des législations fiscales. »<sup>6</sup>

Il ne s'agit donc pas tant d'une question de champ de compétence, puisqu'il y a « capacité législative », mais plutôt d'une volonté d'harmonisation. Or, cette volonté d'harmoniser le régime fiscal québécois à celui des autres juridictions canadiennes a des conséquences coûteuses pour les finances publiques du Québec.

À l'occasion de la présentation du dernier budget fédéral, le 27 janvier 2009, le Bloc Québécois a dévoilé un aspect de ces conséquences en soulevant le fait que le ministre des Finances, Jim Flaherty, avait retiré une importante modification à la loi fédérale de l'impôt destinée à lutter contre les paradis fiscaux. Il s'agit d'une mesure qui voulait empêcher les multinationales de déduire deux fois les intérêts d'emprunts contractés aux fins d'investissements à l'étranger, une première fois au Canada et une deuxième fois dans le pays où se fait l'investissement. Cette mesure a été abandonnée par le ministre Flaherty à la suite de l'avis rendu par le *Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale*, un groupe composé de représentants de la grande entreprise.<sup>7</sup>

La Presse du 16 février 2009 nous apprend que le gouvernement du Québec avait déjà effectué la modification législative pour interdire ce stratagème à partir de 2012, mais qu'il devra se plier à cette volonté des entreprises en harmonisant sa législation aux mesures fiscales contenues dans le dernier budget fédéral.

Nous tenons à faire savoir à la ministre des Finances qu'elle erre en limitant son intervention au phénomène de l'évitement fiscal. Sa position à l'effet que les PFA internatio-

---

<sup>4</sup> Op. cit. p. 5.

<sup>5</sup> Op. cit. p.61.

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>7</sup> Francis Vaillès. « Québec devra plier », *La Presse*, lundi 16 février 2009, p.1, cahier Affaires.

nales (l'évasion fiscale) relèvent du gouvernement fédéral est indéfendable au plan politique, surtout dans un contexte où son gouvernement envisage de laisser croître les tarifs de certains services publics pour augmenter les revenus de l'État. De même, en est-il pour sa volonté de vouloir harmoniser les politiques fiscales du Québec à celles du gouvernement fédéral qui ne repose sur aucune contrainte constitutionnelle.

De plus, le gouvernement du Québec devrait réviser la définition du phénomène de l'évasion fiscale que le ministère du Revenu assimile toujours au travail au noir. Alors que ce ministère pourchasse « les coiffeuses dans leur sous-sol », pour reprendre l'expression d'un sous-ministre de ce ministère, le ministère des Finances adopte une attitude laxiste à l'égard de l'évasion fiscale des grandes corporations.

Le présent contexte de crise financière mondiale révèle l'ampleur des dégâts qu'un laisser-faire entêté a pu faire à l'économie de la planète. Les États nationaux n'ont plus le choix d'aborder les problèmes de l'évasion fiscale et de l'existence de paradis fiscaux qui sont en passe de devenir un thème majeur de l'année 2009. C'est pourquoi ils ont entrepris la tâche de les combattre.

Ainsi, au cours de la fin de semaine des 21 et 22 février 2009, les pays des principales économies européennes se sont réunis à Berlin pour élaborer une position commune sur la lutte aux paradis fiscaux devant être présentée à la réunion du G-20 qui aura lieu à Londres le 2 avril prochain.

Il y a deux ans aux États-Unis, trois sénateurs avaient présenté au Congrès américain un projet de loi appelé le *Stop Tax Haven Abuse Act*, pour contrer l'évasion fiscale qu'ils évaluaient à 100 milliards de dollars par année. Le projet de loi fut rejeté par le Congrès, mais l'un de ces sénateurs est depuis devenu président des États-Unis.

Le 18 février 2009, la banque suisse UBS s'est vue contrainte, par les autorités fiscales américaines, de payer 750 millions de dollars et de dévoiler à la justice les noms de clients soupçonnés d'avoir fraudé le fisc américain. La banque était accusée d'avoir aidé 20 000 clients américains à tromper le fisc pour un montant de 20 milliards de dollars. L'enquête américaine a également permis d'apprendre que la filiale de la banque UBS au Canada avait reçu des dépôts de 2,6 milliards de dollars tandis que 5,6 milliards avaient été directement déposés au siège social de cette même banque en Suisse à ce qui est appelé le « Canada Desk ».

Or, le gouvernement de Steven Harper ne semble pas vivre sur la même planète et le gouvernement du Québec semble s'être résigné à être son satellite.

Pourtant, déjà en 2002, la Vérificatrice générale du Canada, madame Sheila Fraser, s'inquiétait de l'érosion de l'assiette fiscale du gouvernement fédéral à cause des centaines de millions de dollars en revenus transférés dans les paradis fiscaux. Elle citait alors des chiffres colligés par Statistique Canada révélant qu'entre 1988 et 2001, les investissements directs du Canada vers la Barbade ont fait un bond spectaculaire de 3600 pour cent en 13 ans, passant de 628 millions de dollars à 23,3 milliards de dollars en 2001.

En mai 2008, une étude de la Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM révélait que les banques canadiennes, à elles seules, grâce à leurs filiales à l'étranger, ont pu éviter de payer au gouvernement fédéral près de 16 milliards de dollars en 15 ans. Selon cette étude, en 1993, les cinq plus grandes banques canadiennes avaient évité de payer 302 millions de dollars en impôt grâce à leurs investissements dans les paradis fiscaux. Quinze ans plus tard, en 2007, ce détournement d'impôts s'élevait à 2,4 milliards de dollars.

Nous croyons que l'utilisation de l'image de la sacoche utilisée par madame la ministre des Finances lui permet peut-être d'attirer l'attention du grand public sur les dépenses de l'État mais selon nous, elle devrait également avoir recours à l'image de la passoire pour indiquer sa volonté réelle de protéger les revenus de l'assiette fiscale et rétablir la confiance des contribuables.

En terminant, permettez-nous de vous faire remarquer que cette démarche de consultation auprès de ceux que vous appelez « les intermédiaires fiscaux » nous laisse pour le moins perplexes. Nous nous interrogeons sur votre intention de consulter ceux-là mêmes qui, selon les termes du document de consultation, ont connu une expansion en répondant à la demande croissante de planifications fiscales agressives. Pourquoi demandez-vous aux renards ce qu'ils pensent de la clôture que vous avez l'intention d'ériger autour de notre assiette fiscale? Qu'attendez-vous pour passer à l'action?

De même en est-il pour votre intention concernant la notion de divulgation hâtive comme moyen pour lutter contre l'évitement fiscal. Dans le document de consultation, on peut lire :

*Le mécanisme de divulgation hâtive qui pourrait être introduit dans la législation fiscale québécoise viserait les contribuables qui auraient un comportement jugé à risque d'être associé à une PFA, et seulement ceux-ci auraient l'obligation de faire une divulgation hâtive, et non les conseillers ou autres intermédiaires fiscaux.<sup>8</sup>*

Le motif invoqué pour faire cette distinction est qu'elle « permettrait de ne pas alourdir la tâche de l'administration fiscale outre mesure ». Nous croyons que les récents scandales dans le monde de la finance devraient plutôt amener le fisc québécois à adopter une position moins angélique et se soucier un peu plus de la mesure, justement. Ce qui nous amène à faire les recommandations suivantes :

---

<sup>8</sup> Op. cit. : p.89

**Recommandations :**

- Que le gouvernement du Québec réitère son intention, lors de la prochaine rencontre fédérale-provinciale des ministres des Finances, de maintenir la mesure interdisant aux corporations d'effectuer la double déductibilité sur les emprunts contractés pour investissements à l'étranger. Il démontrerait ainsi qu'il accorde davantage d'importance à la lutte contre l'évasion fiscale qu'à l'harmonie fiscale entre les diverses juridictions canadiennes.
  
- Que le gouvernement du Québec utilise le Conseil de la fédération pour amener les provinces à jouer un rôle actif auprès du gouvernement fédéral afin de l'amener à adopter des positions plus fermes dans la lutte contre les paradis fiscaux.
  
- Que le gouvernement du Québec fasse pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il soutienne la volonté exprimée par les pays de l'Union européenne de faire de la lutte à l'évasion fiscale une des solutions à la présente crise financière mondiale.