



ECHEC AUX PARADIS FISCAUX

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
AU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES DE
LA CHAMBRE DES COMMUNES

AOÛT 2024

CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES EN PRÉVISION DU BUDGET 2025

Recommandations

- 1) Dans le cadre des travaux de la convention-cadre des Nations unies sur la coopération fiscale internationale, **le gouvernement doit appuyer et contribuer au processus d'instauration d'une gouvernance internationale en matière de coopération fiscale sous l'égide de l'ONU ;**

- 2) **Le gouvernement doit maintenir son engagement auprès du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS (« *Base Erosion and Profit Shifting* »), afin de favoriser l'inclusivité et l'équité du processus.** Cet engagement doit se traduire notamment par la révision et l'amélioration des instruments déjà mis en œuvre, dont le pilier 2 (dit « Impôt minimum mondial ») ;

- 3) **Le gouvernement doit poursuivre son action énergique de réforme du système fiscal canadien en étudiant et en mettant en œuvre des mesures unilatérales susceptibles de contribuer à la lutte contre l'évitement fiscal.**

PRÉSENTATION DU COLLECTIF ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX

NÉ EN 2010, LE COLLECTIF ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX REGROUPE DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE QUÉBÉCOISE ISSUES DES MOUVEMENTS SYNDICAL, ÉTUDIANT, COMMUNAUTAIRE, ÉCONOMIQUE. IL COMPTE PRÈS DE 1,7 MILLION DE MEMBRES. LE COLLECTIF A POUR MANDAT DE NOURRIR LE DÉBAT PUBLIC SUR LE PHÉNOMÈNE DU RECOURS AUX PARADIS FISCAUX ET DE FORMULER, SOUTENIR ET DIFFUSER DES PISTES DE SOLUTION POUR Y METTRE FIN. L'ÉDUCATION CITOYENNE, LA CONCERTATION AUPRÈS DES PARLEMENTAIRES ET LA MOBILISATION POPULAIRE COMPTENT PARMIS LES MOYENS D'ACTION DU COLLECTIF.

Recherche et rédaction

Edgar Lopez-Asselin, coordonnateur
du collectif Échec aux paradis fiscaux

Pour joindre le Collectif

coordination.epf@gmail.com

<http://www.echecauxparadisfiscaux.ca>

Révision

William Ross, chercheur indépendant

Argumentaire

Introduction

Dans le cadre du Budget 2024-2025, le gouvernement fédéral a annoncé un déficit de près de 40 milliards de dollars. Ce déficit intervient au terme d'une année marquée notamment par la crise du logement à l'échelle nationale ainsi que l'accroissement de la spirale inflationniste qui touche le pays depuis quelques années déjà.

Contre les partisans de la rigueur budgétaire excessive, le collectif Échec aux paradis fiscaux soutient le financement adéquat de l'action gouvernementale, dans la mesure où celle-ci contribue au développement de services publics forts et de programmes sociaux nécessaires. À ce chapitre, le gouvernement demeure d'ailleurs loin du niveau de financement que la gravité de la situation requiert. Le déficit budgétaire ne doit cependant pas servir de prétexte politique à l'imposition de nouvelles mesures de compression budgétaire, comme les annonces de la présidente du Conseil du Trésor Anita Anand à l'été 2023 l'ont laissé entrevoir¹.

Dans cette perspective, la lutte contre le recours aux paradis fiscaux et à l'évitement fiscal constitue un moyen non seulement de pérenniser l'intervention du gouvernement en matière sociale, mais aussi de favoriser la redistribution juste des responsabilités fiscales entre citoyens. En haussant le seuil d'imposition des gains en capitaux et en instaurant une taxe sur les services numériques de 3 %, le gouvernement a montré lors du dernier Budget qu'il était en mesure d'agir dans l'intérêt du plus grand nombre.

Néanmoins, une action plus énergique est nécessaire. Sur de nombreux aspects, la politique fiscale du gouvernement s'avère insuffisante, voire laxiste – incapable d'amener les individus les plus fortunés et les grandes sociétés à se conformer à leurs devoirs. Nous proposons dans cette soumission au Comité permanent des Finances des voies d'action pour permettre au gouvernement canadien de devenir un leader en matière de fiscalité juste, reléguant ainsi au passé son statut de promoteur des paradis fiscaux.

1. Appuyer la gouvernance de l'ONU en matière de coopération fiscale

La nécessité de l'accroissement de la coopération fiscale entre les États fait aujourd'hui l'objet d'un fort consensus. L'accélération de la mondialisation et la numérisation de l'économie ont engendré au cours des dernières années d'importantes pertes fiscales pour les États, dues notamment aux disparités entre les régimes fiscaux nationaux. La coordination des actions engagées par les États est nécessaire afin de favoriser la

.....
¹ Radio-Canada, « Les ministères fédéraux devront se serrer la ceinture dès cet automne », 16 août 2023. En ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2003394/ministeres-federaux-coups-budget-canada> (consulté le 26 juillet 2024).

redistribution de la richesse à travers le globe et le financement adéquat des services publics, qui sont le vecteur de cette redistribution.

La communauté internationale n'est cependant pas encore parvenue à livrer une réforme substantielle des règles qui structurent l'architecture fiscale mondiale. La Solution reposant sur deux piliers du Cadre inclusif de l'OCDE/G20 a donné forme à des principes novateurs en ce qui a trait à l'imposition des sociétés multinationales, mais l'application des instruments qui en découlent se heurte aux intérêts de certains secteurs économiques, qui exercent des pressions sur les États signataires. Le processus de négociations de la convention-cadre des Nations unies en matière de coopération fiscale connaît quant à lui des débuts prometteurs, bien qu'il soit continuellement entravé par les représentations d'une poignée de pays membres de l'OCDE, dont le Canada fait partie.

Néanmoins, ces négociations entamées sous l'égide de l'ONU, du fait de leur caractère inclusif et de leur programme ambitieux, représentent la voie la plus prometteuse en vue de la régularisation des relations fiscales entre les États et de l'imposition juste des multinationales. À cet égard, il est essentiel que le gouvernement canadien révise sa politique en matière de fiscalité internationale et délaisse l'attitude hostile qu'il a manifestée au moment du vote décisif du 22 novembre 2023² à l'Assemblée générale des Nations unies, puis à nouveau au printemps 2024³ dans le cadre des travaux du comité *ad hoc*.

- Le gouvernement doit adopter une position générale favorable à l'instauration d'une gouvernance en matière de coopération fiscale sous l'égide de l'ONU, sans craindre les prétendus risques de duplication que cette nouvelle gouvernance pourrait engendrer.
- Suivant le mandat (« *Terms of Reference* ») de la convention-cadre qui sera défini par l'Assemblée générale de l'ONU à l'automne 2024, le gouvernement doit s'assurer que les partenaires engagés dans les négociations disposent de la latitude et des pouvoirs nécessaires pour s'engager mutuellement dans des accords contraignants. Cela implique notamment la mise à disposition des ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces accords. En outre, le gouvernement doit garantir la transparence complète du processus décisionnel, de manière à favoriser la participation des organes de la société civile.
- Par ailleurs, le gouvernement doit profiter de ce forum pour entamer des discussions de fond en vue de l'adoption de mesures substantielles concernant les enjeux clés de la lutte contre l'évitement fiscal et les paradis fiscaux. En particulier, l'imposition unitaire des sociétés multinationales, la taxation des profits du secteur numérique, la hausse du standard de déclaration en matière de déclaration pays-par-pays ainsi

.....
² Organisation des Nations unies, « A/RES/78/203 - Promotion of inclusive and effective international cooperation at the United Nations », *Digital Library – Voting summary*. En ligne : <https://digitallibrary.un.org/record/4031002?ln=en> (consulté le 26 juillet 2024).

³ Tax Justice Network, « What happened at the first round of UN tax negotiations and what's next? », Mai 2024. En ligne : <https://taxjustice.net/2024/05/17/what-happened-at-the-first-round-of-un-tax-negotiations-and-whats-next/> (consulté le 26 juillet 2024).

que la lutte à l'évitement fiscal des individus très fortunés doivent faire l'objet de protocoles ambitieux.

2. Maintenir un engagement productif auprès du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS

L'initiative onusienne en matière de coopération fiscale internationale constitue une réponse à l'échec des négociations conduites dans le cadre des travaux du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS. Comme l'illustre l'achoppement des discussions concernant le pilier 1, le manque d'inclusivité et de transparence du forum mis en place à l'OCDE a empêché la conclusion d'un accord satisfaisant pour toutes les parties prenantes. Pour les pays développés, la Solution reposant sur deux piliers offre trop peu de garanties dans la lutte contre le phénomène de concurrence fiscale entre États. Pour les pays du Sud, les maigres retombées fiscales ne compensent pas la renonciation aux droits d'imposition exigée par l'accord.

Bien que le processus de l'ONU doive conserver la priorité, l'engagement du Canada auprès du Cadre inclusif OCDE/G20 ne doit pas être abandonné. Les travaux en matière de transparence fiscale l'ont effectivement montré, le Cadre inclusif constitue un forum important de coordination des efforts *actuels* en matière de coopération fiscale. De plus, l'OCDE continue d'assurer un suivi scientifique et documentaire des questions techniques liées aux flux illicites de capitaux.

- Le gouvernement doit maintenir son engagement auprès du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS, afin de favoriser l'inclusivité et l'équité du processus.
- Cet engagement doit se traduire par la révision et l'amélioration des instruments déjà mis en œuvre, dont le pilier 2 (dit « Impôt minimum mondial »). En particulier, le seuil d'assujettissement trop élevé, le taux d'imposition minimal trop bas, les provisions de substance ainsi que les mesures d'impôt complémentaire minimum national (ICMN) doivent faire l'objet de modifications.
- Cet engagement ne doit en aucun cas nuire ou empiéter sur les compétences dont se dote, en vertu de son mandat, la convention-cadre de l'ONU en matière de coopération fiscale internationale.

3. Poursuite des réformes du système fiscal canadien

Le collectif Échec aux paradis fiscaux salue l'entrée en vigueur, le 28 juin dernier, de la *Loi sur la taxe sur les services numériques*. Après quatre années d'attente, le gouvernement canadien se résout enfin à agir afin de contraindre les géants de l'économie numérique à payer leur juste part au trésor public.

La mise en œuvre d'une taxe de 3 % sur les services est un exemple du rôle positif que le gouvernement peut jouer dans la poursuite d'objectifs ambitieux de lutte contre

l'évitement fiscal. Comme la ministre Chrystia Freeland l'a rappelé à de nombreuses reprises⁴, le Canada demeure engagé en faveur de l'approche multilatérale pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, un engagement qui n'a cependant pas empêché le gouvernement de poser un geste unilatéral dans cette perspective. La taxe sur les services numériques n'est pas une mesure concurrente, mais une contribution constructive au processus mené à l'échelle internationale.

Le Canada dispose manifestement des compétences et des moyens d'agir afin de stimuler les efforts tout en favorisant l'assainissement de son régime fiscal national. En de nombreuses matières cependant, le gouvernement refuse toujours d'appliquer des solutions à la mesure des problèmes ciblés. Les initiatives récentes du gouvernement – en matière de réforme des règles de prix de transfert ou de modernisation de la *Règle générale anti-évitement*, par exemple – ne représentent que le point de départ d'un processus qui, dans ses moyens comme dans ses objectifs, a une portée plus vaste.

- Le gouvernement doit poursuivre son action énergique de réforme du système fiscal canadien en étudiant et en mettant en œuvre des mesures unilatérales susceptibles de contribuer à la lutte contre l'évitement fiscal. Dans sa récente **campagne « Démasquer, Condamner, Encaisser »**, le collectif Échec aux paradis fiscaux présente un ensemble de mesures réalistes en ce sens.
- En matière de transparence fiscale (« **Démasquer** »), le gouvernement doit entre autres poursuivre et approfondir son étude annuelle de l'écart fiscal fédéral global, réclamer un cadastre financier mondial et rendre publiques les déclarations pays par pays. Par ailleurs, l'Agence du revenu du Canada doit collaborer davantage avec Revenu Québec afin de fournir à celle-ci les renseignements qu'elle requiert en matière de fiscalité internationale.
- En matière de resserrement des mécanismes de contrôle de l'évitement fiscal (« **Condamner** »), le gouvernement canadien doit mener sa réforme de la *Règle générale anti-évitement* à son terme et envisager sérieusement la criminalisation de l'évitement fiscal abusif. Le gouvernement doit condamner l'évitement fiscal plutôt que le légaliser.
- En matière de récupération des sommes perdues (« **Encaisser** »), le gouvernement doit limiter et encadrer le recours aux règlements à l'amiable en cas d'évitement fiscal avéré. Il doit également procéder à l'élimination des nombreux passe-droits que contient le code fiscal canadien et entamer une révision profonde des conventions fiscales et des accords d'échange de renseignements fiscaux passés avec des paradis fiscaux notoires.

.....
⁴ Ministère des Finances du Canada, « Budget 2024 : Une chance équitable pour chaque génération », avril 2024, p. 393.